



REFORMA FISCAL

COLETÂNEA DE ESTUDOS TÉCNICOS



Relatório da Comissão Executiva de
Reforma Fiscal

VOLUME II

Reforma Fiscal

coletânea de estudos técnicos

Ary Oswaldo Mattos Filho
Coordenador Geral

VOLUME II



Edição : DBA Dórea Books and Art

Coordenação geral : Ary Oswaldo Mattos Filho

Coordenação editorial : Alexandre Dórea Ribeiro

Produção e
Editoração eletrônica : Sinergy Editoração Eletrônica S/C Ltda

Revisão : Maria Aparecida da Silva Oliveira

Fotolitos : Lexxi Design Ltda

Impressão e Acabamento : DBA/Gráfica Circulo Ltda

Patrocínio exclusivo : BMF - Bolsa de Mercadorias & Futuros
BOVESPA - Bolsa de Valores do Estado de São Paulo
FEBRABAN - Federação Brasileira das Associações de Bancos

ISBN 85-7234-028-9

© copyright by
DBA - Dórea Books and Art
Al. Franca, 1185 - cj 31/32 - Cerqueira Cesar - São Paulo - Brasil

Permitida a reprodução dos artigos contidos neste volume
desde que citada a fonte.

VOLUME I

RELATÓRIO DA COMISSÃO EXECUTIVA DE REFORMA FISCAL

Apresentação	1	A Tarefa
capítulo 1	15	O Princípio Federativo no Brasil
capítulo 2	21	O Papel do Estado e o Federalismo Fiscal
capítulo 3	25	Dimensões da Crise Fiscal Brasileira
capítulo 4	37	Aspectos Básicos da Reforma Fiscal
capítulo 5	53	A Tributação da Renda
	55	<i>alternativa i</i> - A Proposta <i>Flat Tax</i> de Hall e Rabushka
	73	<i>alternativa ii</i> - Reforma Fiscal do Imposto de Renda para Ampliar sua Base
	101	<i>alternativa iii</i> - O Imposto de Renda e Os Conceitos Econômicos
capítulo 6	109	A Tributação do Consumo
	135	<i>apêndice</i> - IVA- Metodologia para Simulações sobre a Adoção da Base Consumo
capítulo 7	141	A Tributação da Propriedade
capítulo 8	151	O Imposto sobre Ativos Empresariais
capítulo 9	185	A Contribuição sobre Transações Financeiras
capítulo 10	211	Repartição das Receitas Tributárias
capítulo 11	225	Previdência Social:
		<i>apêndice i</i> - Anteprojeto de Lei para Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Federais
		<i>apêndice ii</i> - O FGTS e a Indenização por Demissão Imotivada
capítulo 12	251	O processo Orçamentário
capítulo 13	257	Política Setorial: As Áreas de Educação e Saúde
		<i>apêndice</i> - Os Gastos em Ciência e Tecnologia e o Papel do Estado
capítulo 14	287	O Sistema Bancário Estatal
capítulo 15	293	O Controle de Endividamento dos Estados e Municípios
capítulo 16	333	Reestruturação do Gasto Público Federal
capítulo 17	341	A Quantificação da Reforma Fiscal
 <i>As PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS:</i>		
capítulo 18	353	Justificativa e Proposta da Comissão Executiva de Reforma Fiscal
	387	Justificativa e Proposta do Poder Executivo enviada ao Congresso Nacional
capítulo 19	417	Síntese das Propostas
capítulo 20	427	Quadro Comparativo das Alterações Constitucionais
ANEXO	457	Banco de Dados

VOLUME II

SEGURIDADE SOCIAL E EDUCAÇÃO

- 1 Um Modelo de Previdência Social para o Brasil
*Luiz Guilherme Schymura de Oliveira (Coordenador),
Renato F. Cardoso, Uriel Magalhães, Hélio Porto Carrero de Castro e
Ricardo Frischtack*
- 23 A Seguridade Social no Contexto do Ajuste Fiscal
Raphael de Almeida Magalhães
- 33 Propostas para Reformulação da Previdência - Linhas Básicas
Francisco Fandiño e Luiz Fernando de Almeida Bello
- 55 Aspectos Conceituais da Seguridade Social
*André César Médici, Francisco Eduardo B. de Oliveira e
Kaizô Iwakami Beltrão*
- 75 Perspectivas Econômico-Financeiras do Atual Modelo de Seguridade
Social Brasileiro
*André César Médici, Francisco Eduardo B. de Oliveira e
Kaizô Iwakami Beltrão*
- 85 Proposta de um Modelo de Seguridade Social
*André César Médici, Francisco Eduardo B. de Oliveira e
Kaizô Iwakami Beltrão*
- 109 Seguridade Social: Propostas de Reforma Constitucional
*André César Médici, Francisco Eduardo B. de Oliveira e
Kaizô Iwakami Beltrão*
- 117 O Ajuste Fiscal de Curto Prazo e o Financiamento dos Direitos
Adquiridos da Previdência e da Saúde
Augusto Jefersson Lemos
- 127 Algumas Considerações Acerca da Contribuição sobre Transações
Financeiras
Raul Fernando Salgado Zenha e Priscilla Assis Pinto da Motta
- 153 Flexibilidade no Mercado de Trabalho Brasileiro e o FGTS: Uma
Proposta de Mudança
José Marcio Camargo
- 165 Política Social e Reforma Fiscal: As Áreas de Educação e Saúde
Edson de Oliveira Nunes e José Brakarz

VOLUME II

A TRIBUTAÇÃO DA RENDA

- 193 A Tributação da Renda no Sistema Federativo
Carlos Alberto Longo
- 237 O Imposto de Renda e a Livre Movimentação do Capital Financeiro
Sergio Ribeiro da Costa Werlang
- 241 Uma Proposta de Estrutura para o Imposto de Renda
Romeu Salaro
- 267 O Imposto sobre Ativos
João Ricardo Santos Torres da Motta
- 301 Tributação Integrada da Pessoa Jurídica/Física
Eliseu Martins e Welington Rocha
- 325 A Tributação por Regime Indiciário ou de Estimativa
Lytha Spíndola
- 333 A Tributação da Pequena e Microempresa no Brasil: Subsídios para a Reforma Fiscal
Lytha Spíndola

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

- 355 A Moderna Tributação do Consumo
Fernando Rezende
- 403 Imposto sobre o Valor Agregado - IVA: Uma Pré-Quantificação
Ivo Torres
- 415 A Evolução Recente do ICMS e as Finanças dos Governos Estaduais na Perspectiva do IVA
Mário Roque Bonini e Tomás Bruginski de Paula
- 455 Estimativa dos Possíveis Efeitos da Extinção do IPI e de sua Incorporação na Base de Tributação do ICMS, sob a Perspectiva de Criação de um IVA Amplo
Waldmir Luiz de Quadros
- 471 A Tributação Indireta dos Serviços e a Criação de um Imposto sobre o Valor Adicionado
*José Roberto Rodrigues Afonso, Ana Paula Gorini
Júlio César Ramund*

VOLUME II

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

- 569 O Princípio Federativo no Brasil
Mario Henrique Simonsen
- 575 Origem e Dimensões da Crise Fiscal Brasileira
Raul Wagner dos Reis Velloso
- 587 Repartição da Receita Tributária Federal
Firmino de Castro
- 621 Revisão dos Critérios de Rateio dos Fundos de Participação
Luiz Arruda Villela
- 635 O Controle do Endividamento dos Estados e Municípios
Maria Líz de Medeiros Roarelli
- 681 O Processo Orçamentário: Tendências e Perspectivas
Carlos Alberto Longo
- 693 Análise da Atual Sistemática de Orçamento e Planejamento e Sugestões para seu Aperfeiçoamento
José Carlos Polo, José Roberto Rodrigues Afonso e Waldemar Giomi
- 721 Análise Microeconômica de Formação de Preço: O Multiplicador Inflacionário na Estrutura Preço-Tarifas Atual. Sugestões
Renan Chiabai Feghali
- 741 Análise Comparativa da Proposta de Reforma Constitucional com o Texto Constitucional Vigente
René Izoldi Ávila, Humberto Bergmann Ávila e René Bergmann Ávila

PRINCIPAIS DOCUMENTOS RECEBIDOS, A TÍTULO DE COLABORAÇÃO

A Previdência Social no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma (Versão Preliminar e sem revisão). *MCM Consultores Associados*, julho/92.

A Reforma Fiscal e o Setor Agrícola. *José Teófilo Oliveira*, setembro/92.

Evasão de Contribuições Sociais: A Face Perversa da Previdência Social (Dissertação de Mestrado). *Mário Akves*, URFGN, 1992.

Estudos sobre Tributação em Conjunto de Pessoa Jurídica. *Luciano Mauro de Andrade*. Volume I. A Experiência Internacional sobre a Tributação em Conjunto de Sociedade; Volume II. A Experiência Brasileira sobre Tributação em Conjunto de Sociedade; Volume III. Proposta de Legislação para Tributação em Conjunto de Pessoas Jurídicas.

Impostos Indiretos no Brasil (Dissertação de Mestrado). *Heldge Detlev Pantzier*, UFSC, junho/80.

Novo Sistema Tributário. *Amir Antônio Khair*.

Reforma Tributária e Financeira. Uma Proposta a Nível de Unidade Federada. *Heldge Detlev Pantzier e outros*. Universidade para o Desenvolvimento de Santa Catarina, dezembro/92.

UM MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O BRASIL

Luiz Guilherme Schymura de Oliveira^(*)

Renato F. Cardoso

Uriel Magalhães

Helio Porto Carrero de Castro

Ricardo Frisack

Sumário

O porquê dos sistemas previdenciários
Repartição X Capitalização
Descrição do sistema previdenciário proposto
Transição de regimes
Projeção de custos do sistema proposto
Regime previdenciário dos servidores públicos
Saúde: como reformular o sistema nacional

A apresentação de propostas de reestruturação do sistema previdenciário brasileiro deve ser antecedida de adequada discussão do problema, a começar por uma apresentação da teoria relacionada à estrutura dos programas previdenciários.

O Porquê dos Sistemas Previdenciários

Nos debates realizados ao longo das últimas décadas sobre o que seria um sistema previdenciário perfeito destacaram-se duas correntes principais, as quais denominamos de liberalizante e estatizante, que distinguem-se, basicamente, pela forma como o Estado participa do sistema.

Os liberais argumentam que os agentes devem ser livres para decidir sobre o seu presente e o seu futuro. O indivíduo faz uma poupança para sua velhice se assim o desejar, podendo decidir, ainda, quando e quanto acumular de recursos para assegurar-lhe um final de vida mais tranquilo, não devendo ser atribuição do Estado, portanto, a fixação de taxas de contribuição previdenciária para os cidadãos. Segundo essa visão, o papel do Estado é o de, apenas, supervisionar o funcionamento do programa de aposentadorias e de pensões.

O argumento por trás do discurso estatizante é o de que o Estado, em algumas situações, tem mais condições de determinar o que seria melhor para seus cidadãos do que eles próprios. Portanto, devido a falta de informação ou a ignorância quanto ao atingimento de uma aposentadoria sem renda, o Estado tem o dever de compelir os indivíduos a pouparem para

^(*) Coordenador da equipe da FGV.

evitar uma inatividade miserável, fixando taxas de contribuição previdenciária para os indivíduos ainda ativos. De acordo com esta visão, o Estado, além de supervisionar o andamento dos programas previdenciários, deve estabelecer a taxa de poupança mínima para cada indivíduo ativo com vistas à sua inatividade.

Uma análise mais aprofundada dessas duas correntes deixa dúvidas sobre qual é a mais correta. De um lado, a visão estatizante apresenta um discurso pouco palatável onde, acredita-se, a decisão de acumulação de renda individual para a velhice deva ser dada ao Estado ou, em última análise, a um pequeno grupo de indivíduos (governantes, políticos, etc). Por outro lado, a visão liberal, embora possua um discurso mais consistente, não encontra respaldo na experiência de nenhum país.

Aliás, a experiência internacional nos ensina que o Estado sempre procura interferir nas contribuições e benefícios pagos à Previdência, o que reforça a tese estatizante. Assim, devido a esse suposto contra-senso, surgem algumas questões, aparentemente sem resposta. Por quê as sociedades permitem que os Estados intervenham dessa forma no sistema previdenciário? Seriam os indivíduos tão incapazes de decidir sobre seu futuro? E mesmo que o fossem, teria o Estado o direito de arbitrar também sobre isso?

Essas indagações possuem um ponto em comum: a excessiva preocupação do Estado com seus cidadãos. Dessa feita, se fosse adotada a hipótese “comportamento do Estado paternalista” (no sentido de não deixar nenhum de seus cidadãos, quando velho, desamparado), poder-se-ia, possivelmente, desenvolver um discurso lógico que não ferisse a experiência previdenciária observada nos diversos países.

Isso posto, ao adicionarmos à visão liberal o fato de o Estado sentir-se no dever de ajudar os idosos sem renda, chegaríamos a conclusões não surpreendentes. No que diz respeito ao indivíduo de baixa renda, a decisão de poupança ao longo de sua vida laborativa seria, no mínimo, curiosa: nada poupar. Há de se notar que os indivíduos que recebem baixos rendimentos mensais sabem que, ao atingirem o estado de ausência de capacidade laborativa sem recursos, serão contemplados com a ajuda financeira do Estado. Dessa forma, o cidadão que poupar durante sua vida ativa fará jus à poupança capitalizada quando alcançar a velhice, ao passo que o indivíduo que, quando jovem, optar por consumir toda a sua renda será amparado pelo Estado quando do atingimento de sua inatividade. Então, a melhor escolha para esse assalariado é, claramente, utilizar a pensão fornecida pelo Estado “paternalista” (ou seja, nada poupar na juventude), já que dessa maneira não há a necessidade de sacrificar o seu consumo. Tendo em vista que todos os indivíduos de baixa renda adotarão este procedimento, o Estado acabará por financiá-los.

No intuito de não prejudicar o fluxo de poupança dos cidadãos de baixa renda, o Estado poderia comprometer-se a transferir recursos para todos os idosos, independente de seus níveis de recursos. Ao adotar esse tipo de política, o Estado não desincentivaria a poupança dos indivíduos mal-remunerados, que é o que ocorria se beneficiasse apenas os velhos sem recursos.

O paternalismo gera, por consequência, um aumento nos gastos do Estado. A solução adotada pela maioria das nações (EUA, Brasil, Chile, etc) para financiar essas despesas são alíquotas sobre folha de salários. Em última análise, cada indivíduo financia sua própria aposentadoria, tendo em vista a compulsoriedade na contribuição previdenciária⁽¹⁾. Essa forma de obtenção de receita, além de financiar o projeto “proteção ao inativo desamparado”, evita o uso abusivo, por parte dos cidadãos, dos impulsos paternalistas do Estado.

(1) Observe-se que taxação sobre folha salarial, para financiamento da previdência do trabalhador, é sinônimo de taxa de contribuição previdenciária compulsória.

Em suma, como se vê, a compulsoriedade na contribuição previdenciária dos trabalhadores não viola o princípio da livre escolha individual de poupança para a velhice.

REPARTIÇÃO X CAPITALIZAÇÃO

A compulsoriedade nas contribuições previdenciárias e a conseqüente criação de sistemas previdenciários decorrem da visão paternalista do Estado. Assim, aceita a necessidade de estruturação de programas de aposentadorias, resta saber qual seria a forma mais conveniente de fazê-lo.

Existem dois tipos básicos de regimes previdenciários a considerar: o de repartição e o de capitalização. Em um regime de repartição, os indivíduos ativos financiam os inativos, na certeza de que, quando tornarem-se inativos, haverá jovens ativos para financiá-los. Num regime de capitalização, os rendimentos auferidos na inatividade serão fruto da capitalização da poupança gerada na vida ativa do cidadão.

A decisão sobre qual dos regimes adotar requer uma análise mais aprofundada dos efeitos sócio-econômicos na implementação de cada um deles. Com o intuito de determinar os problemas que lhes são inerentes, imagine-se a seguinte situação econômica hipotética: em um dado período de tempo existem duas gerações, a de indivíduos ativos e a de inativos. Os indivíduos permanecem por dois períodos: quem nasce no período t trabalha durante esse período, perdendo sua capacidade laborativa no período $t + 1$. Assim, os cidadãos ativos no período $t + 1$ serão os inativos em $t + 2$, e assim por diante.

Portanto, no período t coexistiriam: a geração que nasceu em $t - 1$ (que no período t está velha) e a geração que nasceu no período t . A geração que é jovem está à esquerda de cada linha. Por exemplo, no período t a geração G_t são os jovens e a G_{t-1} os velhos. O diagrama 1 retrata as gerações em cada período.

Diagrama 1

Períodos				
t	G_t	G_{t-1}		
$t + 1$		G_{t+1}	G_t	
$t + 2$			G_{t+2}	G_{t1}

Com o intuito de simplificar a análise, supõe-se, adicionalmente, que a taxa de inflação, de juros, de crescimento populacional e de crescimento do PIB sejam nulas. Assim, um indivíduo que, quando jovem, poupa um montante de “x” cruzeiros terá, quando velho, o mesmo montante de “x” cruzeiros (a taxa de juros é nula), caso esteja no regime de capitalização.

A VISÃO DE LONGO PRAZO

Um regime de repartição caracteriza-se, basicamente, pela transferência de renda da população jovem para a idosa. Assim, um jovem nascido no período t transfere renda para os velhos nascidos no período $t-1$. Ao fazer esse repasse de recursos, esse jovem tem a certeza de que quando for velho e, portanto, estiver no período $t+1$, os jovens nascidos no período $t+1$ irão lhe repassar recursos.

No longo prazo, com a taxa de crescimento da população e do PIB iguais a zero, em regime de repartição, a contribuição que o indivíduo faz ao sistema previdenciário, quando jovem, é igual ao benefício a ser recebido do sistema quando velho. Para uma melhor visualização desse resultado,

imagine que cada geração é composta por um número N de indivíduos e que cada um contribua com “ x ” cruzeiros para o sistema. Dessa forma, o total arrecadado no período é de Nx cruzeiros. Este montante deverá ser rateado entre a população idosa, mantendo-se, assim, a igualdade entre a receita e a despesa no sistema previdenciário. Como existem N inativos no sistema, cada um destes embolsará “ x ” cruzeiros nesse regime de aposentadoria.

Então, um jovem ao ingressar em um regime previdenciário, seja repartição ou de capitalização, com “ x ” cruzeiros, fará jus a um rendimento de “ x ” cruzeiros, independente do regime escolhido. O que permite afirmar que, no longo prazo, os regimes de capitalização e de repartição são equivalentes.

OS PROBLEMAS RELACIONADOS A CADA UM DOS REGIMES

No longo prazo, como visto, os dois regimes devem ser equivalentes. Cabe agora uma avaliação de curto prazo sobre as vantagens e desvantagens na implementação de cada um deles.

Repartição: ao introduzir-se um regime de repartição, o sistema previdenciário receberá um montante de contribuições financeiras advindas dos ingressantes no sistema, e não terá que desembolsar nenhum recurso para pagamento de benefícios. Deve-se isto ao fato de que os participantes, primeiramente, contribuirão e apenas num segundo momento terão direito ao benefício previdenciário. Portanto, nos estágios iniciais de um regime de repartição o sistema é superavitário.

Como a administração e gerência do sistema básico de previdência é atribuição do Estado, a forma de utilização desse excedente de receita é de ordem puramente política. Muitos governantes preferem transformá-la em benefício aos idosos, mesmo sabendo que estes não contribuíram para auferir tal rendimento; outros, utilizam o superávit do sistema previdenciário para financiar gastos com os diferentes setores de sua administração.

Como se pode observar, a implantação de um programa de aposentadorias, em regime de repartição, gera um volume de recursos que “enche os olhos” de qualquer governante.

Contudo, os ganhos financeiros com um regime de repartição não se limitam, apenas, à sua implementação. Um governante, ao assumir sua função pública com o sistema previdenciário em regime de repartição já em funcionamento, pode auferir um aumento na receita previdenciária através de um aumento nas taxas de contribuição previdenciária, prometendo a esses contribuintes, em contrapartida, um aumento em seus benefícios futuros. O uso excessivo desse instrumento muitas vezes gera um nível exagerado nas taxas de contribuição previdenciária e, por conseguinte, obriga a promessas de rendimentos futuros elevadíssimos, por vezes inviável.

O Brasil, por exemplo, vivencia uma crise financeira em seu sistema previdenciário: para se ter uma idéia, existem, apenas, dois ativos para cada inativo. Uma provável explicação para essa baixa proporção (ativos/inativos) seria o elevado patamar das taxas de contribuição previdenciária, comparado com a certeza de benefícios pouco atraentes na inatividade. Assim, existe um grande desincentivo à filiação ao sistema previdenciário oficial, criando uma grande informalização no mercado de trabalho.

Capitalização: em um regime de capitalização, o indivíduo recebe, na aposentadoria, a capitalização da sua poupança feita ao longo da vida.

Existem duas vantagens principais em se instituir regimes de capitalização, vis-à-vis regimes de repartição: (i) maior transparência das contas individuais; (ii) se houver algum problema estrutural

na economia, pode-se recorrer a um regime de repartição. Esta foi a solução, inclusive, encontrada por países que tiveram parte de seus ativos destruídos durante a Segunda. Grande Guerra, ou ainda, por países em que, por qualquer motivo, houve uma má gestão dos fundos de capitalização de recursos para a aposentadoria. Assim, a receita então gerada na implantação do regime de repartição fora toda transferida para financiar benefícios dos idosos.

DESCRIÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO PROPOSTO

Ao elaborar essa proposta, levou-se em consideração as experiências brasileira e a de outros países na área previdenciária, bem como as peculiaridades sociais e econômicas do Brasil. A estrutura do sistema previdenciário proposto procura alcançar simultaneamente os objetivos de:

- universalização do amparo à velhice;
- isonomia previdenciária, isto é, tratamento dos diversos contribuintes segundo uma mesma regra de cálculo de benefícios;
- eliminação de distorções presentes no atual sistema de concessão de benefícios que agravem as disparidades de distribuição de renda observadas no país;
- criação de fontes de recursos não distorsivas do ponto de vista alocativo, eliminando-se o enorme viés contributivo atual que eleva sobremaneira o custo da mão-de-obra para as empresas e, conseqüentemente, reduz os salários reais e amplia as precauções informais de trabalho;
- transparência de custeio, isto é, uma forma de financiamento em que os benefícios recebidos pelos inativos estejam direta e claramente vinculados às contribuições dos ativos. Procura-se trazer à tona o conflito de interesses entre aqueles dois grupos eliminando-se, portanto, a tendência verificada hoje de se obter recursos adicionais por mecanismos casuísticos como tributações teoricamente pagas pelas empresas, mas na prática subtraídas dos salários, sem que os trabalhadores disso se apercebam;
- aumento do incentivo à formalização das relações de trabalho;
- simplificação administrativa em relação ao sistema atual;
- vinculação da formação do direito previdenciário à formação de poupança individual.

O sistema previdenciário proposto subdivide-se em quatro faixas ou regimes com contribuições e benefícios progressivos. Os dois primeiros serão administrados pelo Poder Executivo Federal e os dois últimos pelo setor privado.

A organização do novo sistema de aposentadoria requererá a criação de um indexador para uso exclusivo em assuntos ligados a contribuições e benefícios previdenciários. Sugere-se o nome de CESTA PREVIDENCIÁRIA, que deverá ser composta de produtos básicos de consumo de um trabalhador aposentado de baixa renda, sem dependentes. No que se segue, admite-se que uma cesta previdenciária terá um valor de aproximadamente US\$ 35,00 (trinta e cinco dólares, a câmbio comercial). Isto que equivale a cerca de 50% do salário mínimo médio pago ao longo dos 4 (quatro) meses em que o salário mínimo nominal fica constante.

1ª FAIXA - REGIME UNIVERSAL NÃO CONTRIBUTIVO

População Coberta: todos os brasileiros que tenham, ou não, participado do mercado de trabalho formalizado durante a vida ativa.

Benefícios Pagos: uma renda vitalícia de valor igual a exatamente uma cesta previdenciária, e a ele terá direito todo brasileiro, ao atingir a idade de 65 (sessenta e cinco) anos. O benefício cessa com o falecimento do beneficiário, isto é, nesse regime não há pagamento de pensões a dependentes.

No caso de inválidos, o benefício será pago independentemente da idade.

Financiamento: por meio de impostos que tenham como base de arrecadação os bens de consumo, isto é, o imposto sobre valor adicionado — IVA.

O Regime Universal deve ser visto como um regime assistencialista, cuja implantação assegurará um padrão de vida mínimo a todo idoso. A criação desse regime vem ao encontro de outras propostas de cunho assistencialista, como o Imposto de Renda Negativo, já aprovado pelo Senado Federal.

A opção pela criação de um regime universal, financiado por imposto sobre o consumo, tem como meta tratar adequadamente o problema dos trabalhadores da economia informal.

Hoje esses trabalhadores não contribuem para a Previdência, mas poderão, ao atingir 70 (setenta) anos, requerer o benefício assistencial. Outra alternativa de que dispõem os trabalhadores da economia informal, para receberem aposentadoria, é formalizarem-se aos 50 (cinquenta) anos e contribuir para a Previdência durante apenas 15 anos, requerendo a aposentadoria por idade aos 65 (sessenta e cinco) anos. Em ambos os casos descritos acima, o trabalhador da economia informal consegue ter acesso à aposentadoria — ainda que tardiamente — sem ter praticamente para ela contribuído.

Com o sistema proposto, o trabalhador do setor informal passa a contribuir indiretamente para o custeio de sua aposentadoria. Sua contribuição dar-se-á no ato de consumir produtos vendidos pelo setor formalizado, que recolhe o IVA para os cofres do setor público.

Outra importante motivação para a criação dessa faixa não contributória se deve ao baixo valor dos benefícios pagos. Pela regra proposta, o trabalhador que optar por continuar na economia informal saberá que receberá de aposentadoria um valor muito baixo e que não haverá artifícios para elevá-lo no futuro. Esse fato incentivará a formalização de muitos trabalhadores que ganham hoje em torno de 1 (um) salário mínimo.

Observação: no Regime Universal não há reconhecimento de dependentes, com o consequente pagamento de pensões por morte, pelo fato de os benefícios pagos serem universais e individualizados. A título de exemplificação, um casal de aposentados de baixa renda receberá duas cestas previdenciárias, uma para cada cônjuge. Quando ocorrer a morte de um dos dois as despesas de sustento caem junto com a queda de benefícios, que passa a ser de uma cesta previdenciária ao sobrevivente.

2ª FAIXA - REGIME BÁSICO CONTRIBUTIVO

População Coberta: incluem-se, compulsoriamente, todos os trabalhadores economicamente ativos. Na prática, somente os trabalhadores que participam da economia formalizada estarão vinculados a este regime.

Financiamento: em sistema de repartição simples. Os trabalhadores cobertos contribuirão mensalmente, para esta faixa, de forma compulsória, com salário de contribuição definido pelo montante que exceder a 1 (uma) cesta previdenciária, observado o limite superior de 6 (seis) cestas previdenciárias. Dessa forma, um trabalhador com remuneração mensal de 8 (oito) salários mínimos, isto é, 16 (dezesseis) cestas previdenciárias, terá como salário de contribuição $6 - 1 = 5$ (cinco) cestas previdenciárias.

O prazo mínimo de contribuição será de 20 (vinte) anos, salvo no caso de invalidez (1 ano). Deverá ser criado um registro geral de contribuintes do Regime Básico que permitirá a seus administradores controlar o montante de contribuições individuais efetuadas. Tais contribuições serão registradas em contas individuais.

O valor da alíquota que incidirá sobre o salário de contribuição dos trabalhadores ativos será calculada de forma a gerar os recursos necessários para custear a despesa com pagamentos de benefícios aos inativos, segundo a sistemática habitual dos sistemas de repartição simples. Esta alíquota deverá incluir uma sobre-alíquota para cobrir os custos administrativos do Sistema Básico.

O recolhimento das contribuições dos trabalhadores será efetuado pela empresa, em nome de seus empregados. Ao contrário da sistemática atual, em que a empresa é responsável direta pelo pagamento de uma parcela das contribuições ao INSS, no modelo proposto somente os trabalhadores contribuirão para o Sistema Básico. As empresas apenas facilitarão a arrecadação dos recursos ao descontar dos salários de seus funcionários as contribuições. As grandes vantagens desse sistema de recolhimento são: (1) simplificar, para o empregador, o cálculo e o pagamento de suas obrigações para com o sistema básico; (2) deixar transparente, para o trabalhador da ativa, o custo da manutenção do sistema, uma vez que o valor da sua contribuição será subtraído de seu salário bruto; (3) facilitar, perante a Justiça, o processo contra empresas que não recolham aos cofres do Regime Básico as contribuições de seus empregados, uma vez que este não-recolhimento será caracterizado como apropriação indébita de recursos pertencentes aos trabalhadores.

Em contrapartida à transferência das obrigações previdenciárias da empresa — sistema em vigor hoje — para o trabalhador, será decretado elevação de salários nominais no valor exato das contribuições previdenciárias de que se desobrigará a empresa.

Benefícios Pagos: o direito aos benefícios será atingido aos 65 (sessenta e cinco) anos ou por invalidez, sem distinção de sexo. O cálculo do valor dos benefícios será feito de modo a conceder ao aposentado um montante equivalente ao valor médio de suas contribuições. Note-se que a existência de um registro individual, indexado em cestas previdenciárias, torna imediato esse cálculo.

Deve-se ter em mente que o beneficiário do Sistema Básico terá, também, direito ao recebimento de uma cesta previdenciária do Sistema Universal não contributivo.

Em caso de morte do titular, seus dependentes passam a receber 60% do valor dos benefícios a título de pensão. O pagamento dessa pensão cessará no caso de viúva sem filhos menores, quando de seu falecimento. No caso de dependentes menores de idade, o pagamento das pensões cessará aos 21 (vinte e um) anos, sem distinção de sexo.

No caso de inválidos, o benefício pago pelo Regime Básico Contributivo será igual a 50% do salário de contribuição, acrescido de 5% desse salário por ano de participação no Regime Básico Contributivo. O benefício pago a inválidos obedecerá a uma carência de 1(um) ano de contribuição ao seguro invalidez.

Justificativa: o sistema de repartição, administrado pelo setor público, coloca em mãos do Estado um enorme volume de recursos que poderiam, ao nosso ver, ter melhor alocação caso fosse gerido pelo setor privado.

No entanto, caso se optasse por criar apenas o Regime Universal, extinguindo-se o regime contributivo financiado em sistema de repartição, e induzindo-se os trabalhadores da economia formalizada a procurarem complementação de aposentadoria somente em entidades privadas, operando em sistema de capitalização, ter-se-ia que obter recursos para custear o atual estoque de aposentados através de impostos gerais. Uma tal ruptura do pacto intergeracional, que é o atual regime previdenciário financiado em sistema de repartição, oneraria sobremaneira tanto os atuais trabalhadores ativos como os inativos, pois todos teriam que financiar (via impostos gerais) os inativos. De um lado, os inativos, tendo contribuído no passado para o regime atual, seriam penalizados por não terem seus benefícios inteiramente financiados pelos atuais ativos; de outro, os atuais ativos financiariam (por impostos gerais) os atuais inativos e, no futuro, não receberiam benefícios do regime já extinto.

Outro fator de motivação para a criação do Regime Básico Contributivo, conforme descrito acima, é o estabelecimento de mais um incentivo à formalização do mercado de trabalho. Por esse sistema, um trabalhador que recebe salário mínimo, e contribui para o Regime Básico Contributivo, terá sua renda preservada integralmente após a aposentadoria. Caso ele não contribua, sua renda pós-aposentadoria será reduzida a uma cesta básica. A existência de um registro individualizado de contribuições impedirá os artifícios hoje disponíveis, para aposentadoria por idade aos 65 (sessenta e cinco) anos, com apenas 15 (quinze) de contribuição, ou 70 (setenta), por assistência social.

Deve-se atentar para o fato de que o trabalhador com salário inferior a 6 (seis) cestas básicas, e que contribui regularmente para o Sistema Básico, terá 100% de sua remuneração preservados após a aposentadoria.

3ª FAIXA - REGIME COMPLEMENTAR COMPULSÓRIO

População Coberta: os trabalhadores com salários superiores a 6 (seis) cestas previdenciárias.

Financiamento: em regime de capitalização e administrado por Entidade Abertas da Previdência Privada (EAPP's) ou Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP's), de contribuição definida. A contribuição será compulsória, com base de contribuição definida pela remuneração que exceder a 6 (seis) cestas previdenciárias, a incidir, no máximo, sobre 20 (vinte) cestas previdenciárias. Será transferido para o salário do trabalhador o valor pago hoje pela empresa, a título de contribuição previdenciária. Em contrapartida, as obrigações contributivas aos regimes Básico e Complementar ficarão ao encargo do trabalhador.

A contribuição poderá ser feita pelo empregador ou pelo empregado, mas sempre à conta deste. A alíquota mínima de contribuição será de 6%, a incidir sobre a base de contribuição.

Os recursos captados por EFPP's e EAPP's deverão ser administrados livremente, não se estabelecendo limites inferiores para aplicações em determinados ativos. Legislação específica, no entanto, poderá estabelecer limites máximos para aplicações em alguns ativos, com vista a reduzir o risco global dos ativos do fundo.

Benefícios Pagos: o valor dos benefícios a serem pagos pelos fundos de pensão, a seus associados, será calculado em função do rendimento auferido pela carteira de ativos.

O início do pagamento de benefícios observará a idade mínima de 60 (sessenta) anos. Admite-se antecipação dessa idade mediante elevação da alíquota de contribuição, de modo a compensar o menor número de contribuições mensais.

O regime Complementar Compulsório destina-se, apenas, a pagar os benefícios de aposentadoria (por idade ou invalidez). Tal regime não cobrirá benefícios de caráter securitário como, por exemplo, auxílio-doença.

Justificativa: conforme exposto na descrição do Regime Básico, a transição de um sistema previdenciário financiado em um sistema de repartição, para um outro com financiamento em capitalização, oneraria sobremaneira a geração atual de trabalhadores ativos. Essa foi a razão pela qual se optou por manter um regime financiado por repartição.

Para que esta mudança no perfil de financiamento previdenciário futuro se dê em um ambiente competitivo, é necessário que as entidades de previdência privada se multipliquem. Para tanto, é preciso haver grande demanda pelos serviços dessas entidades e que não hajam barreiras à entrada de novos competidores. Tendo em vista o estado ainda embrionário da previdência complementar no Brasil, em que os ativos dos fundos de pensão (fechados e abertos) correspondem a apenas 6% do PIB, enquanto em outros países esta percentagem é muito maior — EUA (50%), Reino Unido (55%) — julgamos necessário a introdução de um mecanismo para fomentar este setor. A opção de adotar a compulsoriedade nas contribuições para a previdência complementar, a nosso ver, atende a este objetivo.

Reconhece-se que o argumento acima pode ser criticado como sendo intervencionista ou até paternalista, mas algumas considerações devem ser feitas. A primeira é o fato de que a alíquota mínima de 6%, é baixa e que a contribuição por ela gerada será inferior à contribuição marginal hoje paga pelas empresas para salários elevados. Como se propõe que os encargos hoje pagos pelas empresas sejam repassados aos salários e que se cobre todas as contribuições dos trabalhadores, conclui-se que a alíquota de contribuição marginal compulsória para salários (brutos de encargos sociais) cairá de 20% para 6%, no caso de salários entre 6 (seis) e 20 (vinte) cestas previdenciárias e 0 (zero) para salários superiores.

A segunda consideração é o fato de que a alíquota mínima de 6% ser inócua para os indivíduos prudentes que optarão por contribuir com alíquotas superiores — veja o Regimento Complementar Voluntário — e apropriadamente efetiva para os imprudentes.

4º FAIXA - REGIME COMPLEMENTAR VOLUNTÁRIO

Esse regime corresponde ao complemento voluntário do Regime Complementar Compulsório. As decisões de participar ou não e de qual alíquota de contribuição adotar ficarão à escolha do trabalhador. Isto posto, considerar-se-á como contribuição ao Regime Complementar Voluntário contribuições superiores a 6% para a faixa salarial de 6 (seis) a 20 (vinte) cestas previdenciárias ou, ainda, contribuições sobre a faixa salarial acima de 20 (vinte) cestas previdenciárias.

Não sendo as contribuições compulsórias, os fundos de pensão que receberem contribuições deste regime, sobre a parcela de benefícios financiada por este regime, poderão organizar-se sob forma de benefício definido.

Neste regime prever-se-á um sistema de poupança individual, vinculada à aposentadoria, semelhante ao IRA — Individual Retirement Account — dos EUA. Trata-se de uma conta

individualizada, administrada pelo próprio titular ou por uma empresa gestora, que receberá depósitos periódicos para aplicações em ativos diversos. As retiradas sem tributação ficarão impedidas até a data da aposentadoria. Retiradas antecipadas estarão sujeitas a forte tributação. A motivação básica para este tipo de fundo individual será a não tributação dos rendimentos auferidos até a data da aposentadoria.

Salvaguarda de Direitos: para assegurar os direitos dos trabalhadores que mudam de emprego e, conseqüentemente, de fundo de pensão, exigir-se-á que cada fundo de pensão mantenha contas individuais contendo os valores das contribuições e número de cotas registradas em nome de cada participante.

Com o intuito de proteger os recursos acumulados, exigir-se-á que os fundos de pensão que recebem contribuições compulsórias tenham seus ativos legalmente desvinculados dos ativos da empresa patrocinadora, como já ocorre na legislação atual.

Tratamento Fiscal: as contribuições efetuadas pelos trabalhadores ativos, aos fundos de pensão, serão abatidas de sua renda tributária, para efeito de imposto de renda. Se efetuadas diretamente pela empresa patrocinadora, tais contribuições serão tratadas como despesa salarial. Os rendimentos dos ativos dos fundos de pensão serão isentos de tributação.

Ao receber benefícios pagos pelos fundos de pensão o aposentado somará estes recursos a outras possíveis rendas que auferir, e será tributado pelo IR de acordo com a sua renda global.

De acordo com o descrito acima, a previdência privada funcionará como um mecanismo de diferimento de renda. Durante a vida ativa, em que a renda do trabalho é alta, o trabalhador consegue reduzir sua renda tributável. Essa será aumentada durante seu período de inatividade, quando sua renda é menor. Dessa forma, a renda tributável oscilará menos ao longo da vida (ativa e inativa) do contribuinte. Sendo as alíquotas de IR progressivas, percebe-se que, no sistema proposto, a renda poupada para o complemento de aposentadoria sofrerá baixa tributação.

SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO

Hoje em dia o seguro de acidentes de trabalho é pago como uma contribuição social de 1,2% ou 3% sobre a folha salarial, pelo empregador. No novo sistema esta contribuição seria extinta, e o empregador teria que obrigatoriamente segurar seus empregados contra acidentes de trabalho, junto a empresas de seguro privadas. O seguro será obrigatório e o prêmio será totalmente incorrido pelo empregador. Dessa forma, o empregador passa a ter os corretos incentivos de diminuir os acidentes de trabalho, porque do contrário seu prêmio elevar-se-á ao longo do tempo.

O seguro de acidentes de trabalho será pago ao acidentado em parcelas mensais, durante o período de incapacidade para trabalhar.

TRANSIÇÃO DE REGIMES

O regime previdenciário atual difere substancialmente do proposto, o que torna a transição um problema delicado.

Nas páginas anteriores descreveu-se o funcionamento do regime previdenciário proposto, mas não se descreveu como se fará esta transição. Esse ponto é tratado a seguir.

Pelas regras atuais, o INSS concede aposentadoria por tempo de serviço após 35 (trinta e cinco) anos de trabalho para os homens e 30 (trinta) para as mulheres. Além disso, o teto de contribuição e benefícios situa-se em 10 (dez) salários mínimos embora, na prática, devido às regras de cálculo de benefícios, que não aplicam a correção monetária plena ao calcular o valor do benefício a ser pago, poucos trabalhadores com contribuição na faixa máxima consigam receber mais do que 8 (oito) mínimos.

Conforme exposto na apresentação dos Regimes Básicos Universal não Contributivo e Contributivo, as grandes modificações em relação ao regime atual serão: (1) fim da aposentadoria por tempo de serviço e (2) redução do teto de contribuições/benefícios, fixado em 6 (seis) cestas previdenciárias.

Ocorre que muitos aposentados recebem hoje benefícios superiores ao novo teto proposto. A redução desses benefícios para se adequar ao novo regime seria injusta pois tratar-se-ia de indivíduos que contribuíram sobre um valor acima de 6 (seis) salários mínimos e têm, pelas regras vigentes, direito adquirido sobre os benefícios que recebem.

Outro grupo de trabalhadores que será afetado é composto pelos que hoje têm salário de contribuição superior a 6 (seis) cestas previdenciárias. Ao se aposentarem, pelas regras atuais, eles teriam benefícios superiores ao novo teto proposto. Não se pode, subitamente, reduzir-lhes o valor do benefício previsto sem compensá-los pela contribuição que excede o novo teto de benefícios feita no passado.

Outro problema a ser resolvido diz respeito à mudança de expectativa de direitos, provocada pelo fim da aposentadoria por tempo de serviço.

Finalmente, admitindo-se que os direitos adquiridos dos aposentados atuais e as expectativas de direito dos atuais contribuintes do INSS sejam mantidas (pelo menos parcialmente), deve-se especificar a fonte de recursos para cobrir tais gastos. Com efeito, conforme visto na descrição do Regime Básico Contributivo, as contribuições dos trabalhadores ativos cairão junto com o novo teto de 6 (seis) cestas previdenciárias.

No que se segue, explica-se a transição de regime em duas partes: do ponto de vista das despesas (benefícios pagos) e do financiamento.

BENEFÍCIOS

Propõe-se que os benefícios hoje recebidos pelos aposentados sejam mantidos. Embora muitos desses inativos tenham conseguido aposentadoria por tempo de serviço, não se pode reduzir o valor que hoje recebem, pois trata-se de um direito adquirido.

Quanto às expectativas de direitos dos atuais contribuintes da Previdência, deve-se adaptá-las à realidade de limitação de recursos que tenderia a agravar-se, caso tais expectativas fossem transformadas em benefícios de fato. Todavia, essa adaptação deve ser feita da forma menos brusca possível. Conforme já descrito, dois são os problemas delicados a serem resolvidos: (1) o fim da aposentadoria por tempo de serviço e (2) a redução do teto de pagamento de benefícios.

Sugere-se que, no processo de adaptação da Previdência atual às regras do Regime Básico Contributivo, os dois problemas acima sejam tratados da seguinte forma:

(1) elimina-se a aposentadoria por tempo de serviço a partir do dia da aprovação da lei que cria o novo regime. A consequência dessa decisão será o adiamento imediato de muitas aposentadorias.

Deve-se ter em mente, no entanto, que os trabalhadores que forem impedidos de obter aposentadoria por tempo de serviço terão a opção de aposentar-se com idade inferior ao determinado pelo limite de idade, com redução do valor de benefício (veja a descrição dos Benefícios Pagos pelo Regime Básico Contributivo).

(2) concede-se aos trabalhadores que tenham contribuído para a Previdência atual com salário de contribuição superior a 6 (seis) cestas previdenciárias uma complementação de renda com valor proporcional à diferença entre seu salário de contribuição e 6 (seis) cestas previdenciárias.

O valor dessa complementação será calculado em função do CRÉDITO PREVIDENCIÁRIO obtido pelo contribuinte. Entre outras possíveis fórmulas, este poderá ser calculado segundo um dos critérios abaixo:

(1) valor atual estimado (na data de aprovação da lei) de $\frac{2}{3}$ (dois terços) das contribuições passadas (do empregado e da empresa) à Previdência atual. A justificativa para tornar-se apenas $\frac{2}{3}$ da contribuição total é o fato de que $\frac{1}{3}$ da contribuição atual destina-se ao programa de saúde;

(2) valor atual estimado do fluxo de benefícios programados (aposentadoria por tempo de serviço ou por idade com sobrevivência pós-aposentadoria e sucessão de direitos estimados) multiplicado pelo quociente do número de anos em que já houve contribuição sobre 35 (trinta e cinco), que é o número de anos requeridos para o atingimento do pleno direito;

(3) diferença entre o valor atual estimado do fluxo de benefícios programados e o valor atual do fluxo de contribuições faltantes para completar 35 (trinta e cinco) anos.

Apenas os contribuintes com salário de contribuição superior a 6 (seis) cestas previdenciárias terão direito à complementação de renda acima. Para esses contribuintes o valor de seus Créditos Previdenciários serão calculados na época da implantação do novo regime, ficando indexado esse número de cestas previdenciárias. No momento da aposentadoria, tal valor será convertido em renda mensal a ser somada aos benefícios dos Regimes Básicos Universal não Contributivo (uma cesta previdenciária) e Contributivo (cinco cestas previdenciárias).

FINANCIAMENTO

Propõe-se, abaixo, duas formas de financiamento para a transição.

1º) Financiamento por Receitas Gerais: por esta forma, o Regime Básico Contributivo ficaria desvinculado do atual regime. O número de beneficiários começaria em 0 (zero) e iria crescendo à medida que fossem ocorrendo as aposentadorias novas.

A alíquota de contribuição seria revista ano a ano, de forma a obter-se os recursos para custear a (crescente) despesa com a incorporação gradual de aposentados no novo regime.

A despesa com o pagamento dos benefícios dos atuais aposentados e as rendas decorrentes dos Créditos Previdenciários seriam financiados por impostos gerais, tal como no Regime Básico Universal não Contributivo.

2º) Financiamento Parcial em Repartição Simples: por esta forma, o Regime Básico Contributivo teria inicialmente como beneficiários todos os atuais aposentados.

Considerar-se-ia como despesa a ser financiada em sistema de repartição simples, para efeito de cálculo das alíquotas de contribuição, o total de benefícios que não excedam 6 (seis) cestas previdenciárias. Restaria, portanto, para ser financiado por receitas gerais, apenas a parcela de benefícios dos atuais aposentados que excede 6 (seis) cestas previdenciárias e as rendas dos créditos previdenciários.

AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Na primeira alternativa, o custo de sustentar o atual estoque de aposentados e de pagar o adicional de renda decorrente do crédito previdenciário seria dividido entre toda a sociedade. Dessa forma, as contribuições iniciais para o Regime Básico Contributivo teriam uma alíquota muito baixa, o que provavelmente funcionaria como um incentivo à formalização da mão de obra.

Na segunda alternativa, o custo a ser dividido entre toda a sociedade seria apenas a parcela superior a 6 (seis) cestas previdenciárias dos benefícios recebidos pelo atual estoque de aposentados e com a do pagamento das rendas decorrentes do crédito previdenciário. Assim, o sustento do Regime Básico Contributivo — que incluiria a despesa de pagamento da parcela inferior a 6 (seis) cestas previdenciárias dos benefícios do atual estoque de aposentados — recairia, apenas, sobre os atuais trabalhadores do setor formalizado.

A primeira alternativa tem a vantagem de incluir um incentivo de curto prazo à formalização do mercado de trabalho. A segunda é mais justa, pois os trabalhadores atuais da economia formalizada teriam uma contribuição maior (do que na primeira alternativa) para o Regime Básico Contributivo mas, em contrapartida, receberiam no futuro os benefícios pagos por esse regime, ao passo que os trabalhadores da economia informal atual ficariam apenas com o benefício universal.

PROJEÇÃO DE CUSTOS DA SISTEMA PROPOSTO

INTRODUÇÃO

O propósito das simulações da evolução temporal do custeio das aposentadorias é o de determinar a viabilidade econômica das propostas de sistemas previdenciários básicos.

Para tanto, simulou-se, até o ano 2025, a população brasileira como população fechada, isto é, onde novos contingentes populacionais são apenas agregados por nascimento e cuja única saída é a morte. Divide-se a população em: economicamente ativos, inativos por diversas causas (desemprego, invalidez, aposentadoria, dependentes). Considera-se, também, que a formalização da mão-de-obra manter-se-á nos atuais níveis.

O modelo demográfico alimenta um modelo econômico-financeiro, onde se associa aos perfis populacionais os diversos fluxos financeiros decorrentes de “status” de cada indivíduo na população.

Os resultados são resumidos em função de três fluxos financeiros: aposentadorias pagas aos integrantes do sistema antigo (o atual), crédito previdenciário (também referido como bônus de reconhecimento) pagos àqueles que transitaram do sistema antigo para o novo, e, finalmente, aposentadorias pagas aos integrantes do sistema novo.

O estudo concentra-se nas aposentadorias urbanas por serem elas aquelas de maior peso e que determinam, em última análise, a viabilidade de transição. O que se quer é a ordem de grandeza do custo da transição, mostrando-se, inequivocamente, que esse custo é administrável nos anos seguintes ao momento da ruptura. Os resultados mostram, sem dúvida, ser esse o quadro do futuro.

HIPÓTESES PRINCIPAIS ADOADAS

A primeira hipótese básica é comportamental. Assume-se que, no instante da transição, aposentam-se em massa todos aqueles com direito a qualquer modalidade de aposentadoria, até aquele instante. Esses indivíduos agregam-se ao contingente daqueles que já se encontram no sistema antigo e dele não se desligam até a morte. O restante da população, isto é, todos aqueles que não têm nada além de uma expectativa de direito em relação ao sistema antigo transferem-se, de pronto, para o novo sistema. Essas expectativas de direito relativas a aposentadorias programadas, pela sistemática aqui proposta, são transformadas em crédito previdenciário.

Uma hipótese importante é que as Leis 8.212 e 8.213, de 24-07-91, e as atuais normas constitucionais vigorarão até o final de 1993, momento em que é dada a transição. Daí em diante, essas normas continuam a valer para o sistema antigo, isto é, para os já beneficiados inativos. Na falta de regras detalhadas de funcionamento para o sistema novo, assumiu-se que também para ele valem essas regras que disciplinam carências, idade mínimas, critérios de cálculo, etc, exceto que aqui limita-se o salário de participação a três salários mínimos.

CRÉDITO PREVIDENCIÁRIO

O crédito previdenciário reflete uma expectativa de direito do participante que já se encontra a caminho da aposentadoria programada no sistema antigo. O bônus agirá como instrumento incentivador de mudança de sistema previdenciário, caso essa transição não seja compulsória. Aqueles com maior tempo de contribuição devem ter bônus maiores, pois são também os mais próximos da aposentadoria programada.

Do ponto de vista do participante o bônus teria de ser avaliado individualmente como uma reserva matemática atuarial, que se capitaliza em conta previdenciária individual. Nesse caso, surgem dois possíveis métodos atuariais de avaliação: **prospectiva** como a diferença dos valores¹ atuais prováveis de benefícios e contribuições, e **retrospectiva** como montante das contribuições passadas capitalizadas. Do ponto de vista do sistema previdenciário atual, não há qualquer intenção de capitalização pois adota-se, como em quase todo resto do mundo, o regime de repartição simples. Portanto, não há qualquer montante capitalizado para o participante ou mesmo qualquer programação de fazê-lo. Simplesmente reparte-se as despesas correntes com os contribuintes do sistema. Há pois um conflito de ponto de vista, individual e coletivo. O bônus como aqui tratado reflete a visão individual e também a não compulsoriedade da escolha na transição. Adotou-se o ponto de vista retrospectivo e definiu-se o seu valor como sendo o dobro do montante das contribuições individualizadas. Assumiu-se, também, que o bônus é pago de uma só vez por ocasião da aposentadoria, o que agrava o perfil da curva nos primeiros anos de transição, quando o valor do bônus é maior. Na prática, ele poderá ser um título governamental, rendendo dividendos, ao longo do tempo, e causando impacto menor nos anos de transição.

PROJEÇÕES DE CUSTOS DAS PROPOSTAS

Cenários Macroeconômicos

As hipóteses utilizadas são provenientes do modelo de consistência Macroeconômica⁽²⁾. Foram considerados dois cenários de crescimento, que determinam situações extremas em relação aos resultados das políticas econômicas adotadas, de modo a expressar uma expectativa otimista e outra conservadora em relação à superação das dificuldades atuais.

São os seguintes os seus elementos principais:

(a) Cenário Macroeconômico 1 (otimista): Os valores do PIB para o período 1985/1990 são aqueles divulgados pelo relatório “Contas Nacionais”, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Para os anos de 1991 a 1994, foi assumido um crescimento anual de 1%. De 1995 a 2010, o PIB crescerá a uma taxa de 5,8% a.a.

Em relação ao salário mínimo, foram consideradas as taxas de crescimento observadas até maio de 1992 e projetadas, de acordo com o que determina a política salarial em vigor. A partir daí foi suposto um crescimento anual de 3,35%, sendo a taxa do salário médio de 2,58% a.a.

O deflator utilizado foi o IGP-DI.

(b) Cenário Macroeconômico 2 (pessimista): Foi adotado o mesmo procedimento para o PIB relativo ao período 1985/1990. Daí até 1994, tomou-se 1% como a taxa anual de crescimento, quando então deverá ser de 1,53% até o ano 2010. O salário mínimo crescerá 3,64% e o salário médio 0,2% anualmente.

O deflator utilizado foi o mesmo do cenário anterior.

O Quadro 1, na próxima página, apresenta um sumário dos cenários considerados.

Quadro 1
CENÁRIO

TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO	1	2
PIB	5,86	1,53
Salário Mínimo	3,25	3,64
Salário Médio	2,58	0,20

Hipóteses demográficas

Tendo por base as informações derivadas do Censo de 80 e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios dos anos de 83 e 85, as projeções demográficas foram realizadas pelo método das Componentes, a partir das seguintes hipóteses:

- Taxas de fecundidade declinantes, tendo sido assumido o valor médio, de 4,25 filhos em 1980, decaindo a cerca de 2,3 filhos em 2010, para expressar a Taxa de Fecundidade Total - TFT.
- Declínio das taxas específicas de mortalidade, o que combinado com o efeito da hipótese

⁽²⁾ MOREIRA, Ajax, R.B., “Modelo Multisetorial de Consistência”, TD 217, IPEA, Rio de Janeiro, maio de 1991.

anterior, determinará um envelhecimento da população, com um concomitante aumento na esperança de vida.

- Taxas de urbanização crescentes, embora em ritmo inferior ao já experimentado pelo país na década de 60, evoluindo a população urbana masculina de 73,65% em 1990, para 79,65% no ano 2000, passando a feminina de 75,51% para 81,58% no mesmo espaço de tempo.
- Para o ano 2000 espera-se uma PEA de 60,0% do total da população urbana em idade ativa, a partir das taxas específicas de atividade por sexo, idade e condição de domicílio.
- A população de contribuintes foi calculada por meio de uma taxa de formalização das relações de trabalho urbanas e por uma taxa de participação de empregadores na PEA rural, ambas específicas por sexo e idade.

Resultados Obtidos (Veja Tabelas nas págs. 18 e 19).

RESULTADOS EMPÍRICOS

Na hipótese otimista, a curva da evolução do custeio global, soma dos três componentes — sistema antigo, bônus de reconhecimento e sistema novo acentua-se até 2002, onde tem um pico de 4,32% do PIB, caindo suavemente para menos de 4% no início do milênio, e situando-se em termos de 3% a longo prazo.

No período crítico de transição o custo global pode ser atenuado se o bônus se concretizar como título governamental.

A simulação mostra que a reforma previdenciária proposta evita o atual crescimento descontrolado das despesas com benefícios. Mesmo no período de transição, de poucos anos, há um controle maior que atualmente. E a mais longo prazo, as curvas de custeio do *status quo* e do funcionamento reformado tendem a divergir com diferença ampliadas para a reforma proposta.

REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A QUESTÃO

O regime de previdência de servidores públicos adotado no Brasil mantém os pagamentos integrais em inatividade corrigidos pelo mesmos fatores que se aplicam à correção dos pagamentos dos servidores ativos. Esse princípio tem-se revelado financeiramente perigoso para a produtividade do Estado e para o equilíbrio orçamentário. Já em 1986, um estudo da Fundap revelava uma projeção bastante séria para o orçamento do estado de São Paulo. Naquele ano, os pagamentos referentes a aposentadorias e pensões representavam 32,6% da folha total do estado. Ora, a projeção indicava que, em 1996 e em 2006, a participação desses pagamentos passariam a ser, respectivamente, de 46,2% e 51,1%. Em termos reais, a folha de ativos aumentaria de 34,4% em dez anos e a de inativos de 138,7%. Em 1990, uma projeção realizada pela Secretaria de Administração do estado do Paraná revelava que em dez anos, ou seja, por volta do ano 2000, os pagamentos de inativos representariam quase 60% da folha.

Há indicações de que situações semelhantes acometerão os demais estados da Federação e a própria União. As conseqüências são facilmente deduzidas. Havendo uma limitação máxima para gastos de folha de pagamento em relação aos orçamentos, limitação essa legal ou empiricamente determinada, os serviços do estado terão inelutavelmente de deteriorar-se, dado que, sobretudo em relação aos estados, são serviços intensivos em trabalho. Vale dizer: nessas condições, as dificuldades para expandir os serviços de saúde, policiamento e educação pública serão enormes. Sua qualidade cadente será ainda agravada pela má remuneração do pessoal, que induzirá como já se observa, a compensar-se com uma menor dedicação de tempo ao serviço público.

O encaminhamento de uma solução plausível para a questão previdenciária dos servidores públicos apresenta-se, portanto, como condição para o aperfeiçoamento das funções do Estado. Tal solução deverá ser condizente com o encaminhamento geral da questão previdenciária nacional, ao mesmo tempo levado em conta as peculiaridades do serviço público.

A CONCILIAÇÃO DOS DIREITOS ESTATUTÁRIOS COM A CONSTITUIÇÃO

Os direitos previdenciários do servidor público estão definidos constitucionalmente e seguem o princípio geral da aposentadoria por tempo de serviço. Se a Constituição vier a ser alterada, adotando-se em troca o princípio da aposentadoria por idade, cabe também alterá-la no que se refere à aposentadoria do servidor público. Havendo alteração constitucional é bom lembrar que não se justifica, em termos de equidade econômica, a manutenção do pagamento integral percebido na condição de servidor ativo. Em primeiro lugar, isto não se aplica à população em geral, nem poderá aplicar-se. A estabilidade do vínculo não exige que o pagamento do inativo seja integral; justifica, apenas, que ele seja conhecido e corrigido por um princípio bem definido. Em segundo lugar, a despesa corrente de uma pessoa em inatividade é sabidamente mais baixa que a de alguém que esteja em atividade. Do mesmo modo, não se justifica tampouco a pensão com valor integral.

A sugestão que se encaminha, considerando-se a hipótese de reforma constitucional, é a seguinte:

- (a) adoção da idade de aposentadoria de 60 anos, com tempo de serviço de 30 anos, para a integralização do direito; aposentadoria por invalidez proporcional, com piso de 60% do vencimento;
- (b) aposentadoria integral correspondente a 80% do último pagamento enquanto em atividade, observando a ilegalidade de promoções fora das normas correntes;
- (c) aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, se menor que 30 anos, aos 60 anos, e compulsória aos 70 anos de idade;
- (d) pensão dos sucessores com direitos correspondentes a 60% do valor da aposentadoria;
- (e) correção dos benefícios periódicos com base na cesta previdenciária.

O FINANCIAMENTO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

O modo de financiamento dos direitos é o que se chama de repartição simples, a transferência direta de fontes para pagamentos. Há duas fontes básicas: as contribuições dos próprios servidores ativos e inativos e as contribuições do Tesouro. Aumentos nos pagamentos têm de ser necessariamente

HIPÓTESE OTIMISTA

ANO	COMO PERCENTAGEM DO PIB ANTIGO + 3	BÁSICO ANTIGO	NOVO	UNIVERSAL	RENDAS AMPAROS (A)	TOTAL BÁSICO	TETO 6 CP - 1 CP	FOLHA ALÍQUOTA P/ BÁSICO (B)	BONUS DISTRIBUIDOS (A + B)	TOTAL
1994	0,663179	1,576486	0,50900111	0,800047	0,176260	3,72497328	16,23566	0,12845092	0,1082	3,8332
1995	0,660895	1,435839	0,61990935	0,782053	0,167327	3,66602472	16,23864	0,12659606	0,2254	3,8914
1996	0,653896	1,305729	0,72479601	0,764464	0,158698	3,60758470	16,17158	0,12556127	0,4386	4,0462
1997	0,642606	1,185124	0,82346449	0,747271	0,150632	3,54909820	16,09045	0,12483106	0,6101	4,1592
1998	0,628270	1,075105	0,91617023	0,730464	0,143564	3,49357443	15,99429	0,12449912	0,7392	4,2328
1999	0,609327	0,970314	0,99991726	0,714035	0,137371	3,43096574	15,88214	0,12405321	0,8551	4,2860
2000	0,588426	0,875196	1,07892740	0,697976	0,131710	3,37223690	15,75666	0,12401889	0,9456	4,3178
2001	0,565035	0,787003	1,16118840	0,683248	0,126477	3,32295211	15,60764	0,12482293	0,9974	4,3204
2002	0,540378	0,707220	1,26095714	0,668831	0,121515	3,29890215	15,45071	0,12738424	1,0245	4,3234
2003	0,512963	0,631056	1,36582117	0,654718	0,117035	3,28159527	15,28616	0,13063297	1,0310	4,3126
2004	0,484988	0,562493	1,46335308	0,640903	0,112869	3,26460717	15,11506	0,13402822	1,0266	4,2912
2005	0,456040	0,499596	1,55452575	0,627380	0,109075	3,24661771	14,93781	0,13751156	1,0207	4,2673
2006	0,426839	0,442534	1,63901906	0,609997	0,105588	3,22397738	14,73707	0,14124601	1,0133	4,2373
2007	0,397645	0,390826	1,71810379	0,593095	0,102382	3,20205236	14,53110	0,14513202	1,0044	4,2064
2008	0,368649	0,344001	1,79091372	0,576662	0,099467	3,17969386	14,32052	0,14908080	0,9943	4,1740
2009	0,340104	0,301758	1,85883965	0,560684	0,096772	3,15815740	14,10407	0,15318963	0,9821	4,1402
2010	0,312452	0,263903	1,92498498	0,545148	0,094256	3,14074520	13,88405	0,15765477	0,9681	4,1088
2011	0,285776	0,229990	1,98605000	0,530044	0,091889	3,12374923	13,66075	0,16221943	0,9525	4,0762
2012	0,260049	0,199607	2,04364213	0,515357	0,089648	3,10830456	13,43443	0,16697758	0,9357	4,0440
2013	0,235423	0,172489	2,09744091	0,501078	0,087512	3,09394334	13,20536	0,17189452	0,9179	4,0118
2014	0,212110	0,148446	2,14719159	0,487194	0,085464	3,08040671	12,97382	0,17694381	0,8380	3,9184
2015	0,190255	0,127260	2,19320699	0,473695	0,083489	3,06790711	12,74007	0,18213915	0,7740	3,8519
2016	0,169937	0,108695	2,23564365	0,460570	0,081577	3,05642382	12,50440	0,18748109	0,6474	3,7038
2017	0,151187	0,092509	2,27483084	0,447809	0,079717	3,04605311	12,26705	0,19298352	0,5381	3,5842
2018	0,133993	0,078461	2,31117779	0,435401	0,077901	3,03693499	12,02830	0,19866791	0,4483	3,4852
2019	0,118314	0,066321	2,34500175	0,423337	0,076124	3,02909812	11,78842	0,20455012	0,3612	3,3903
2020	0,104088	0,055871	2,37661337	0,411607	0,074378	3,02255868	11,54764	0,21064759	0,2857	3,3083
2021	0,091240	0,046909	2,40626031	0,400202	0,072662	3,01727400	11,30624	0,21697470	0,2324	3,2497
2022	0,079687	0,039251	2,43417839	0,389114	0,070969	3,01320042	11,06445	0,22354722	0,1937	3,2069
2023	0,069343	0,032731	2,46058843	0,378332	0,069299	3,01029422	10,82253	0,23038213	0,1681	3,1784
2024	0,060119	0,027199	2,48569543	0,367850	0,067649	3,00851294	10,58071	0,23749760	0,1498	3,1583
2025	0,051928	0,022524	2,50968943	0,357657	0,066016	3,00781687	10,33923	0,24491310	0,1321	3,1399

NOTAS PARA LEITURA DAS TABELAS — HIPÓTESE OTIMISTA

- A coluna **ANTIGO + 3** é a parcela dos benefícios antigos, em manutenção após a reforma, acima de 6 cestas
- A coluna **ANTIGO BÁSICO** é a parcela dos benefícios antigos, em manutenção após a reforma, igual ou menor a 6 cestas
- A coluna **NOVO** é a parcela acima de 1 cesta dos benefícios concedidos após a reforma
- A coluna **UNIVERSAL** é o valor dos benefícios de valor igual a 1 cesta
- A coluna **RENDAS AMPAROS** é o valor das Rendas Mensais Vitalícias por velhice e invalidez (valor suposto de 1 salário mínimo na data da reforma), existentes na data da reforma
- **TOT. BÁSICO** (auto-explicativo)
- **FOLHA TETO 6 CP - 1 CP** é o valor da folha de salários de contribuição com teto de 6 CP, excluída a parcela até 1 CP
- **ALÍQUOTA P/ BÁSICO**: a alíquota de contribuições sobre a folha da coluna anterior, necessária para financiar o sistema básico
- **BÔNUS DISTRIBUIDOS** é o valor do crédito previdenciário, correspondente a 2/3 da contribuição total de empregado e empregador, capitalizada a uma taxa real de 6%, e distribuída ao longo da sobrevivência média do aposentado que tinha direitos no antigo regime.

HIPÓTESE PESSIMISTA

ANO	COMO PERCENTAGEM DO PIB			UNIVERSAL	RENDAS AMPAROS	TOTAL BÁSICO	TETO 6CP - 1 CP	FOLHA ALÍQUOTA P/ BÁSICO	BONUS DISTRIBUIDOS	TOTAL
	ANTIGO + 3	BÁSICO ANTIGO	NOVO							
					(A)			(B)	(A + B)	
1994	0,663179	1,576486	0,50902593	0,800047	0,175919	3,72465717	25,56345	0,08158175	0,1082	
1995	0,675443	1,467444	0,63364014	0,799268	0,170515	3,74631058	26,13094	0,08040600	0,2279	
1996	0,683000	1,363845	0,75723381	0,798489	0,165121	3,76769040	26,59585	0,07975222	0,4483	
1997	0,685982	1,265120	0,87935215	0,797712	0,160023	3,78819013	27,04491	0,07929298	0,6303	
1998	0,685442	1,172937	1,00000128	0,796935	0,155721	3,81103685	27,47504	0,07908773	0,7721	
1999	0,679408	1,081913	1,11559910	0,796158	0,152136	3,82521522	27,88293	0,07881207	0,9030	
2000	0,670545	0,997336	1,23043641	0,795383	0,148933	3,84263448	28,27154	0,07879910	1,0094	
2001	0,658062	0,916576	1,35360640	0,795738	0,146022	3,87000615	28,62059	0,07931990	1,0764	
2002	0,643199	0,841788	1,50246859	0,796094	0,143243	3,92679327	28,95648	0,08095791	1,1177	
2003	0,624008	0,767666	1,66345159	0,796450	0,140862	3,99243842	29,27870	0,08303362	1,1371	
2004	0,602963	0,699321	1,82170021	0,796806	0,138704	4,05949571	29,58825	0,08520345	1,1446	
2005	0,579454	0,634797	1,97805182	0,797162	0,136860	4,12632511	29,88492	0,08743032	1,1506	
2006	0,554288	0,574670	2,13175128	0,792135	0,135270	4,18811532	30,13231	0,08981790	1,1547	
2007	0,527743	0,518693	2,28409661	0,787140	0,133921	4,25159536	30,36518	0,09230274	1,1571	
2008	0,500031	0,466599	2,43365106	0,782177	0,132842	4,31530142	30,58384	0,09482949	1,1580	
2009	0,4711467	0,418310	2,58192311	0,777245	0,131960	4,38090519	30,78460	0,09745886	1,1567	
2010	0,442669	0,373886	2,73304067	0,772344	0,131231	4,45317218	30,97144	0,10031585	1,1534	
2011	0,413787	0,333012	2,88222281	0,767474	0,130626	4,52712254	31,14409	0,10323737	1,1482	
2012	0,384825	0,295381	3,03152855	0,762634	0,130119	4,60448915	31,30230	0,10628320	1,1414	
2013	0,356051	0,260870	3,18029287	0,757825	0,129689	4,68472923	31,44585	0,10943136	1,1331	
2014	0,327855	0,229450	3,32789766	0,753047	0,129316	4,76756625	31,57453	0,11266507	1,0472	
2015	0,300546	0,201034	3,47457535	0,748298	0,128984	4,85343832	31,68817	0,11599309	0,9689	
2016	0,274359	0,175486	3,62033635	0,743580	0,128674	4,94244168	31,78658	0,11941584	0,8127	
2017	0,249460	0,152641	3,76548502	0,738891	0,128389	5,03486741	31,86965	0,12294221	0,6778	
2018	0,225956	0,132312	3,91049612	0,734232	0,128103	5,13109996	31,93725	0,12658596	0,5671	
2019	0,203908	0,114301	4,05573507	0,729602	0,127811	5,23135865	31,98928	0,13035727	0,4595	
2020	0,183340	0,098410	4,20159385	0,725001	0,127506	5,33585215	32,02568	0,13426734	0,3662	
2021	0,164247	0,084443	4,34839047	0,720430	0,127182	5,44469294	32,04640	0,13832546	0,3002	
2022	0,146602	0,072213	4,49645280	0,715887	0,126831	5,55799256	32,05140	0,14254181	0,2523	
2023	0,130384	0,061543	4,64611204	0,711373	0,126450	5,67586295	32,04069	0,14692735	0,2206	
2024	0,115529	0,052269	4,79769992	0,706887	0,126034	5,79841887	32,01429	0,15149382	0,1979	
2025	0,101986	0,044237	4,95154871	0,702430	0,125579	5,92578099	31,97224	0,15625380	0,1759	

NOTAS PARA LEITURA DAS TABELAS — HIPÓTESE PESSIMISTA (pág. 18)

- Os dados estão em % do PIB exceto a coluna de alíquotas
- A coluna ANTIGO + 3 é a parcela dos benefícios antigos, em manutenção após a reforma, acima de 6 cestas
- A coluna ANTIGO BÁSICO é a parcela dos benefícios antigos em manutenção após a reforma igual ou menor a 6 cestas
- A coluna NOVO é a parcela acima de 1 cesta dos benefícios concedidos após a reforma
- A coluna UNIVERSAL é o valor dos benefícios de valor igual a 1 cesta
- A coluna RENDAS AMPAROS é o valor das Rendas Mensais Vitalícias por velhice e invalidez (valor suposto de 1 salário mínimo na data da reforma) existentes na data da reforma
- TOT. BÁSICO (auto-explicativo)
- FOLHA TETO 6 CP - 1 CP é o valor da folha de salários de contribuição com teto de 6 CP, excluída a parcela até 1 CP
- ALÍQUOTA P/ BÁSICO: a alíquota de contribuições sobre a folha da coluna anterior necessária para financiar o sistema básico
- BONUS DISTRIBUIDOS é o valor do crédito previdenciário, correspondente a 2/3 da contribuição total de empregado e empregador, capitalizada a uma taxa real de 6%, e distribuída ao longo da sobrevida média do aposentado que tinha direitos no antigo regime.

cobertos por aumentos nessas fontes. O aumento da contribuição do Tesouro implicará em desvios de receita fiscal de outras utilizações alternativas ou, então, em aumento taxação ou, ainda, em endividamento crescente. O aumento das contribuições dos servidores implicará em diminuição de sua remuneração líquida. O efeito final recairá sempre sobre o contribuinte. Diretamente, através de aumento de taxação (inclusive inflacionária) ou endividamento público ou, indiretamente, em virtude da deterioração dos serviços. É preciso compreender bem que a questão previdenciária do servidor afeta ultimamente toda a sociedade, enquanto financiadora e consumidora dos serviços do Estado.

O problema do financiamento deve ser equacionado, haja ou não reforma constitucional. A forma que parece mais conveniente para compatibilizar os problemas de financiamento passa pela adoção de um sistema de capitalização parcial. Isto significa que um certo fluxo de recursos financeiros, junto a uma dotação patrimonial, deverá ser acumulado em um fundo cujo rendimento reverterá em fonte de pagamento de direitos previdenciários. Quando se inicia um sistema de aposentadorias e pensões, o sistema de capitalização importa em despesas menores do que o sistema de repartição, por se beneficiar do fator de acumulação. No entanto, passar de um sistema para outro, estando o sistema já implantado, implicará em aumento de despesas substanciais, porque será necessário honrar os compromissos correntes e, ainda, contribuir para o fundo de capitalização. Uma forma possível de minorar esta questão é a transferência de propriedade do Estado para o fundo previdenciário. No caso em que o patrimônio transferido não tenha utilização econômica, esse processo equivale à criação de riqueza nova. Outra forma diz respeito ao aproveitamento de oportunidades de investimento, com rentabilidade superior à remuneração implícita do sistema de repartição. Para que essa segunda se realize é necessário que haja alguma competitividade na administração do fundo.

ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES

Tem sido observado que a administração de uma empresa pública constitui um caso extremo de separação entre propriedade e controle, hoje problema amplamente reconhecido e tratado em Economia das Organizações sob a forma generalizada do conflito entre principal e agente. Os governos sucessivos detêm uma espécie de delegação de controle temporário e o controle efetivo em boa parte é exercido pelos administradores profissionais. No caso do fundo de pensão (ou fundos) de servidores públicos, esse problema é particularmente sensível porque o fundo terá necessariamente de ser organizado segundo o princípio do benefício definido, porque os benefícios previdenciários do servidor público são determinados por lei. Esse tipo de fundo exigirá que o Estado seja o responsável final por seus recursos. Se não houver controle efetivo da sociedade, o administrador terá incentivo a repassar a responsabilidade para o Tesouro. Por isso, as regras de gestão têm de ser previstas em lei e razoavelmente restritivas. Daí a preocupação de haver um Conselho Curador do Fundo, composto com membros externos ao serviço público regular, inclusive com representante indicado diretamente pelo Poder Legislativo e garantia de representação de inativos, já que podem surgir conflitos de interesse entre ativos e inativos, quanto à qualidade de gestão e determinação de contribuições. Há, ainda, a preocupação de dotar o Fundo de um Conselho Consultivo de Investimentos, cujos membros serão pessoas de notório saber, indicados por associações profissionais que congregam entidades e pessoas competentes para a avaliação de políticas de investimento.

Propõe-se, também, abrir a possibilidade das alíquotas normais de contribuição do Tesouro e, sobretudo, também dos funcionários, serem determinadas dentro de certas faixas, podendo variar anualmente, sendo que a alíquota máxima a ser cobrada do servidor é de quatro pontos de percentagem acima da alíquota normal máxima do Tesouro. Essa variação constitui incentivo ao

próprio servidor à monitoração dos resultados do fundo, já que poderá ser penalizado com maior alíquota, no caso de má gestão.

Considerando que a folha de pagamentos da União, assim como a dos estados, apresentam uma grande dispersão, propõe-se, ainda, a possibilidade de adoção de alíquota progressiva, princípio que é consagrado na regulação dos fundos de pensão privados e que deve ser adotado na regulamentação do fundo dos servidores.

A administração da carteira de aplicações do fundo deve ser externa, conduzida por instituições financeiras credenciadas por critérios exarados pelo Banco Central. O Conselho Consultivo de Investimentos será, então, um colegiado de avaliação do desempenho dos administradores de carteira. É uma forma de garantir o grau de competição a que se refere o item anterior. Será importante que a regulamentação da lei garanta a diversificação ampla entre administradores, com as devidas exigências de garantias, mas sem impedir a participação de instituições idôneas que só possam responsabilizar-se por um percentual pequeno da carteira. Um bom princípio previdenciário é solidário de uma boa indústria de administração de carteira — a principal razão do ato individual de poupar é de natureza previdenciária.

Para facilitar a mobilidade administrativa dos servidores, prevê-se a criação de um grande fundo. No entanto, carreiras muito específicas, com estatutos particulares, como é o caso dos militares, diplomatas, servidores da Polícia Federal, magistrados e membros do Ministério Público e, ainda, professores de universidades federais, poderiam ter fundos específicos, baseados nos mesmos princípios que norteiam a legislação proposta.

SAÚDE: COMO REFORMULAR O SISTEMA NACIONAL

PRINCÍPIOS BÁSICOS

De um modo geral, o Estado deveria manter sua posição normativa de regulador do sistema como um todo, além de oferecer, como produtor direto, serviços médico-hospitalares à faixa sócio-econômica da população totalmente carente (aquela incapaz de pagar até pelo sistema básico de atendimento). Tais dispêndios do governo deveriam ser financiados a partir de receitas gerais.

Num segundo plano de atendimento, os trabalhadores com nível de renda de trabalho até um determinado teto (algo como dez salários mínimos de renda mensal), deveriam fazer **contribuições compulsórias**, sobre seus salários, para o sistema **público** de assistência médico-hospitalar, que teria basicamente, além da função reguladora, o papel de administração financeira desses recursos, em convênio com clínicas/postos de saúde/hospitais **privados**. A oferta de serviços médicos diretamente por **hospitais públicos** deveria, aqui, já ser exceção e não a regra.

Em suma, nessa faixa de atendimento, o Estado se restringiria, ao máximo, em ser o ofertante direto dos serviços. Deveria, no entanto, adotar um duplo papel como agente financeiro. Construiria a estrutura básica de clínicas-padrão mínimo, postos de saúde e hospitais de pequeno e médio portes, fazendo *leasing*, a longo prazo, para equipes médicas que se credenciassem para tal fim. Desse modo, viabilizaria a formação de uma “classe média” de médicos-empresários, que competiriam em oferecer os melhores serviços possíveis.

Por outro lado, a remuneração por esse atendimento seria feita a partir de Tabelas com preços negociados entre o governo e as associações médicas legalmente constituídas, com base em

parâmetros orçamentários e de efetivo custo estimado para tais serviços, na faixa-padrão mínima aceitável. O Estado pagaria diretamente aos prestadores de serviços conveniados.

Planos complementares de atendimento médico-hospitalar, financiados por contribuições de empregados e/ou empregadores, sem ingerência administrativa e financeira do governo seriam estimulados (até com alguns incentivos fiscais, moderados e cadentes no tempo). Tais planos, bem como os seguros-saúde individuais, com livre escolha de médicos e hospitais, se destinariam a atender as camadas da população de maior poder aquisitivo.

Para a interiorização dos serviços de saúde poder-se-ia contar, também, com o papel de “capitalista” do Estado, financiando até unidades básicas volantes, que se encarregariam de fazer o atendimento da população rural, em moldes competitivos, como já mencionado anteriormente.

Essa organização do sistema de saúde tornaria o Estado apenas um empregador de última instância de médicos e pessoal paramédico — o que nos parece desejável, sob o ponto de vista de eficiência alocativa.

REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE NO BRASIL

Conforme os princípios expostos, enumera-se as seguintes sugestões, apresentadas de forma resumida:

(a) com financiamento baseado em Receitas Tributárias gerais, o Estado seria o único responsável pelo atendimento à população indigente (não-contributiva), com responsabilidades maiores que as atuais para gastos de competência de estados e municípios;

(b) com financiamento baseado também em receitas gerais, o Estado seria co-responsável pelo atendimento a população contributiva de baixa e média rendas (um a dez salários mínimos, por exemplo). Haveria, nessa faixa, contribuições de indivíduos e empresas;

(c) na faixa populacional coberta pelo item (b), acima, as empresas teriam isenção da “contribuição para a saúde”, desde que proporcionasse diretamente a seus empregados, como grupos fechados (por empresa ou conjuntos de empresas), assistência “básica” (a ser definida) direta a saúde dos filiados. Nesse caso, a contribuição individual dos empregadores reverteria para este “Fundo”. Os Fundos de Pensão seriam gestores naturais (embora não exclusivos) dessas iniciativas. Os assalariados de renda superior a dez salários mínimos mensais seriam contribuintes opcionais desse regime Estado-empresa de oferta de serviços de saúde. Poderiam aderir, com exclusividade, a um sistema inteiramente privado de seguro-saúde;

(d) equipes médicas “autônomas” seriam estimuladas a participar da oferta de serviços médicos, reduzindo o papel do Estado como empregador nessa área, através do uso de recursos públicos para o financiamento de infra-estrutura de consultórios/mini-hospitais. Tais estruturas seriam objeto de *leasing*, de longo prazo, aos interessados em operá-los de forma empresarial. Atenderiam, prioritariamente, aos segurados de que se trata no item (b) acima, mediante convênios com o Estado;

(e) a assistência complementar a saúde (i.e., além da oferecida diretamente pelo Estado, equipes autônomas e diretamente pelas empresas, esta última já variável como abrangência e qualidade, a guisa de “salário indireto” de livre opção dos empregadores) seria suprida por seguros-saúde os mais variados, de acordo com as escolhas pessoais.

A SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO DO AJUSTE FISCAL

Raphael de Almeida Magalhães

Sumário

Introdução

Regime de repartição e “déficit”

A evolução recente dos gastos com a seguridade

A questão da sobretaxa

A questão do custo com os benefícios

As verdadeiras questões da previdência

Diretrizes para mudanças da previdência social

Os nós a desatar

Propostas de reformulação conjuntural

Medidas complementares

Saúde e assistência social

INTRODUÇÃO

A discussão sobre o ajuste fiscal acabou arrastando, mesmo que equivocadamente, para o centro dos debates a controvertida questão do equilíbrio financeiro da Seguridade Social, em especial da Previdência Social.

Mesmo sem qualquer esforço sério de demonstração, passou em julgado a existência de um desequilíbrio estrutural crônico das contas da Seguridade Social que se constituíram em poderoso fator para a formação do déficit público.

A partir dessa premissa sobre a situação financeira da Seguridade Social ganharam corpo as propostas por uma drástica revisão do capítulo da Constituição que cuida da matéria, sob tríplice inspiração: (a) reduzir o elenco de direitos e benefícios ou diminuir-lhes o valor; (b) modificar sua base de financiamento a fim de desonerar, ainda que parcialmente, as empresas dos encargos previdenciários que suportam; (c) transferir para o setor privado, parte dos encargos hoje cometidos ao poder público no campo específico da Seguridade Social - previdência, saúde e assistência social.

O pressuposto da tese revisionista é a impossibilidade absoluta de a sociedade brasileira, no seu estágio atual de desenvolvimento econômico e social, financiar o custo dos direitos e benefícios estabelecidos na Constituição, a não ser por meio de uma inaceitável sobretaxação das empresas e dos assalariados, que provocaria uma estéril transferência de renda do setor produtivo privado para o setor público. O seu tantas vezes exaltado propósito racionalizador é o de organizar uma Seguridade Social, menos abrangente e mais barato, compatível com a capacidade de financiamento

da economia brasileira, desonerando empresas e assalariados de parte do fardo que suportam para seu custeio. E embalam sua proposta na crise que atinge as sociedades de bem-estar social características do mundo desenvolvido.

Este documento se propõe a discutir, em primeiro lugar, a consistência da premissa em que se sustentam os diversos projetos revisionistas. Para, em seguida, apresentar sugestões que possam aperfeiçoar o sistema de Seguridade Social estabelecido na Constituição, enfrentando as verdadeiras questões que afetam, estruturalmente, o nosso sistema de Seguridade Social, sem desfigurá-lo nem estreitá-lo desnecessariamente.

REGIME DE REPARTIÇÃO E DEFICIT

É uma falácia, no caso da Previdência Social, afirmar sua insolvência. Por definição, no regime de repartição simples, como é organizada a previdência brasileira, não há possibilidade de déficit financeiro, o custo dos benefícios é um compromisso irrenunciável do sistema. Variável é a receita que pode e deve ser ajustada, tantas vezes quanto necessário, para suprir o caixa do sistema.

É exatamente para permitir, sempre, o equilíbrio de suas contas pelo ajustamento da receita e não pela redução das despesas que a Constituição admite, explicitamente, a elevação do valor das contribuições sociais no curso do ano fiscal. Essa exceção aos princípios gerais da anuidade e da anterioridade fiscal é o reconhecimento de que a receita da Seguridade Social deve ser ajustada, mesmo em pleno exercício financeiro, para atender às necessidades de caixa do sistema.

O imperativo do ajuste pelo lado da receita explica, da mesma forma, a existência de múltiplas fontes para cobertura dos gastos com a Seguridade Social. As três fontes distintas de suprimento de recursos — folha de salários, lucro das empresas e faturamento — foram estabelecidas para defender o caixa da Seguridade Social nos ciclos de estaginflação, caracterizada pela queda do nível de emprego e dos salários e elevada taxa de inflação. São fontes para serem usadas em vista das circunstâncias da economia sempre no propósito de viabilizar o cumprimento do compromisso do sistema perante a sua clientela.

Ajustando-se, sempre, pelo lado da receita e não da despesa, por isso mesmo o regime de repartição simples é universalmente adotado na organização dos sistemas de Seguridade Social sob administração pública. Essa forma de ajustamento o distingue dos sistemas tradicionais de seguro social fundados na capitalização — e, portanto, na constituição de reservas técnicas — como fonte para cobertura dos custos das indenizações. E que se ajustam pelo lado dos gastos, se a renda do capital reservado for insuficiente.

Finalmente, e para que não pairassem dúvidas quanto à impossibilidade de existir déficit na cobertura dos gastos com a Seguridade Social, na Constituição e nas leis pertinentes, o Estado, na eventualidade de queda da receita própria do sistema, tem responsabilidade de supri-la com os recursos necessários ao cumprimento estrito de suas obrigações.

A EVOLUÇÃO RECENTE DOS GASTOS COM A SEGURIDADE

A evolução das contas da Previdência Social, a partir de 1982, se constitui na melhor demonstração da impossibilidade de haver déficit de caixa sob regime de repartição.

A despesa com os direitos previdenciários, ao longo de quase uma década, se situou, sempre, em torno de 3,6% do PIB. A receita, ao longo do mesmo período, ficou na faixa de 4,2% do PIB. Assim,

as transferências do Tesouro Nacional sequer alcançaram o patamar mínimo prescrito na legislação. E, pelo menos desde 1985, tanto antes como depois da Constituição, as contas da Previdência jamais fecharam com déficit de caixa.

É irrefutável, pois, a conclusão de que, em nenhum momento, nestes últimos anos, as contas da Previdência alimentaram o déficit público. Pelo contrário, os saldos de caixa, observados principalmente em 1986 e 1987 e, agora, em 1992, foram aplicados em títulos públicos, de emissão do Tesouro, constituindo-se em poderoso instrumento para a esterilização de recursos, preciosa arma de execução da política monetária contracionista.

É bem verdade que o saldo de caixa da Previdência Social foi alcançado com sacrifício considerável dos gastos com a saúde e assistência social, que não atingiram os níveis mínimos necessários para garantir uma adequada prestação de serviços, próprios ou de terceiros sob contrato do poder público. Mas, uma coisa é deplorar o nível dos serviços, por falta de recursos. Outra, bem diferente, é fabricar um déficit na Previdência e relacioná-lo com o déficit público.

Com relação à saúde, da receita própria da Previdência Social, isto é, daquela que ela própria arrecada e administra e que funde nas contribuições calculadas sobre o valor da folha de salários, nos termos da lei, 30% continuam sendo destinados ao custeio das atividades do Inamps, hoje sob jurisdição do Ministério da Saúde. A saúde deixou de arrecadar, isto sim, a quase totalidade da receita do Finsocial sob administração do Ministério da Economia, por incúria do poder público que não se defendeu, empenhadamente, nos pleitos em que se argüíam a inconstitucionalidade do Finsocial e da contribuição sobre lucro. E, diga-se de passagem, mesmo diante da passividade das autoridades, o Supremo Tribunal acaba de declarar constitucional a cobrança da contribuição sobre lucro, sugerindo, pela similitude das situações, que também declarará constitucional o Finsocial.

Estivessem sido arrecadados corretamente, em 1991 e 1992, o Finsocial e a contribuição sobre lucro, a receita de Seguridade Social teria tido um acréscimo considerável, além do suficiente para financiar muito mais generosamente os serviços de saúde e assistência social, próprios e de terceiros. Desde que, é claro, os recursos arrecadados se destinassem, efetivamente, para gastos com a Seguridade Social e não fossem esterilizados no caixa único do Tesouro.

A observação da evolução da receita e despesas da Seguridade Social desde 1982, mesmo considerando acidente de percurso com o Finsocial e a contribuição sobre lucro, se constitui, assim, na melhor demonstração da inexistência de qualquer desequilíbrio estrutural que justifique a intensidade do discurso do revisionismo radical em circulação. Muito menos que sejam incompatíveis com o PIB nacional. Afinal, mais de 4% de gastos com a Previdência é patamar modesto mesmo para PIBs menores que o nosso.

A QUESTÃO DA SOBRETAXA

Pode-se argüir que essa situação de equilíbrio é alcançada à custa de insuportável sobretaxação das empresas e dos assalariados chamados a contribuir, acima de sua real capacidade contributiva, para financiar o sistema de Seguridade Social. E essa alegação merece, também, exame acurado.

Em primeiro lugar, a observação das contas da Seguridade Social de 1982 revela que, tanto antes como depois da Constituição, não se alterou, significativamente, a relação entre PIB e encargos previdenciários. Da mesma maneira, não se verificou qualquer elevação na alíquota da contribuição, seja para as empresas (22%), seja para os assalariados (8%, 9% e 10%).

Por isso mesmo, e tomando-se como parâmetro comparativo a contribuição sobre folha, verifica-se, ao longo dos anos, uma queda constante na sua relação com o PIB. Basta assinalar que essa relação involuiu de 5,2% em 1982 para 4,8% em 1991, numa demonstração evidente de que os encargos previdenciários não foram sobretaxados no período. E se o valor da contribuição sobre folha de salários caiu em relação ao PIB esse fenômeno reflete, apenas, a queda na participação do salário na formação da renda nacional. Evidencia também, no período, uma considerável expansão da economia informal.

Quanto ao Finsocial ocorreu, de fato, no período, elevação de alíquota, processada juntamente com sua transferência para financiar a Seguridade Social. Mas, alegar-se sobretaxação em decorrência do Finsocial é um evidente esforço retórico tendo em vista que, em 1991, sua arrecadação foi praticamente suspensa. E, neste exercício, somente há dois meses começou a ser arrecadado.

Quando se computam o Finsocial e a contribuição sobre lucro na receita da Seguridade Social, o resultado apenas mostra que a relação entre o PIB/receita de Seguridade Social se aproxima da que foi observada em 1982.

É importante destacar esse ponto: a receita da Seguridade Social, após a Constituição, não obstante a diversificação de suas fontes, não atingiu sequer a mesma relação com o PIB observada em 1982. E, naquela ocasião, ninguém argüia sobretaxação das empresas ou dos assalariados no financiamento do sistema.

Na verdade, o sentimento difundido de sobretaxação não passa de um aspecto peculiar do caráter selvagem que assume a luta distributivista no curso de um longo processo recessivo, sempre acompanhado de elevadíssimas taxas inflacionárias. É nesse contexto que deve ser compreendido — e, em consequência, relativizado — o sentimento generalizado da existência de uma sobretaxação injusta, iníqua e injustificável para o financiamento da Seguridade Social. E que, no caso da Seguridade Social, fica mais exacerbada pela atmosfera de descrédito que cerca a atuação do INSS.

A QUESTÃO DO CUSTO COM OS BENEFÍCIOS

Se a arrecadação não se elevou em relação ao PIB ao longo dos últimos anos e se o sistema não apresentou, a partir de 1985, qualquer déficit de caixa, é improcedente a alegação de que os direitos garantidos na Constituição vigente inviabilizam o sistema de Seguridade Social.

É inegável que a Constituição ampliou a massa dos beneficiários da Seguridade Social, assim como garantiu benefícios mínimos para todos. Mas, sem dúvida, seu maior impacto protetivo foi estabelecer uma malha de direitos e garantias indexados que impede a manipulação, no cálculo do valor inicial, do salário-benefício e de suas correções posteriores, expediente largamente utilizado, de 1982 até 1985, para adequar a despesa previdenciária à receita disponível numa economia sob o impacto simultâneo da recessão e da inflação.

A elevação do piso do salário-benefício e a equiparação entre os aposentados urbanos e rural, aumentaram o valor das aposentadorias e pensões de mais da metade da massa de pensionista do sistema público. Mas, como não ocorreu expansão do gasto em relação ao PIB, essas medidas, na verdade, apenas impediram uma maior degradação do valor real dos benefícios básicos. É o que comprova a análise da evolução da relação PIB/benefícios que, mesmo depois da Constituição, se manteve na mesma proporção de 3,6%, desfazendo, de vez, a alegação de que a Constituição seria responsável pelo estouro das contas previdenciárias.

O que se verificou, antes da Constituição, foi uma degradação mais acelerada dos proventos dos aposentados, mesmo em relação à deterioração do valor real do salário dos trabalhadores ativos, que também ocorria. A Constituição corrigiu, em parte, essa situação de suma injustiça, ao fixar regras para cálculo do salário-benefício e ao estabelecer que esse valor deveria manter-se em termos reais. Essa garantia de justiça elementar, ao lado da instituição do piso mínimo do trabalhador ativo e da equiparação da situação previdenciária dos trabalhadores urbanos e rurais, representou avanços sociais consideráveis para proteção dos aposentados de baixa renda, a clientela preferencial irrenunciável da previdência pública. Mas, como os números o demonstram, nem por isto provocou abalo maior nas contas previdenciárias, mesmo na atual conjuntura econômica de forte cunho recessivo.

Não fossem, aliás, essas regras de mínima justiça social, o valor dos benefícios, em termos reais, continuaria a despencar pelo efeito da defasagem entre a data do cálculo, ou do recálculo do seu valor, e a do seu efetivo pagamento. Se esse efeito não foi erradicado do sistema, a capacidade manipuladora do poder público foi certamente limitada, como no caso da obrigatoriedade de se corrigir monetariamente, para cálculo do salário-benefício, o valor do salário de contribuição dos últimos 12 meses anteriores à data da aposentadoria do segurado.

AS VERDADEIRAS QUESTÕES DA PREVIDÊNCIA

Se o número de beneficiários cresceu; se a receita manteve uma relação estável com o PIB; e, ainda assim, o sistema operou com equilíbrio de caixa, é evidente que, embora se degradando menos que antes, o valor médio real dos benefícios pagos pela previdência pública continua em queda, acompanhando, no particular, a sorte dos assalariados na ativa.

O drama efetivo da Seguridade Social consiste, apesar das regras protecionistas da Constituição, na queda sistemática do valor médio dos seus benefícios, no aviltamento dos serviços de assistência médica e de assistência social prestados diretamente ou mediante contrato com prestadores privados. Assim, o que se deve investigar são as razões pelas quais a Seguridade Social oferece proteção tão insatisfatória à sua clientela. Pois, o que se recolhe das lições dos números é que o equilíbrio das contas previdenciárias é logrado à custa de um nível muito baixo de prestação de serviços.

Fica claro, não obstante a Constituição, que as contas da Seguridade Social são equilibradas pela redução qualitativa dos seus serviços. Reduzir direitos e benefícios, nestas circunstâncias, é de bradante injustiça com insuportável custo político e social.

Diante do impacto fortemente negativo sobre sua receita, resultante do efeito cumulativo da inflação, da recessão e da queda do nível de emprego e dos salários reais, o sistema equilibrou-se comprimindo, em termos reais, seus gastos com benefícios, serviços de saúde e assistência social.

E essa constatação não sugere nem revisão dos benefícios nem reformulação radical de sua base de financiamento. Mesmo porque em um contexto de crescimento econômico, oferta de emprego e elevação de salários, a base contributiva da Seguridade Social bastaria para garantir aos assalariados um melhor padrão de serviços em todas as áreas de sua atuação.

Essas considerações bastariam para recomendar cautela e prudência no encaminhamento das proposições revisionistas da Seguridade Social, pois não há evidências de quaisquer problemas estruturais que justifiquem uma drástica revisão do esquema de financiamento dos benefícios da

Seguridade Social que atravessa, como tudo o mais no país, período de turbulência meramente conjuntural, fruto da perversa continuidade da recessão e da inflação.

DIRETRIZES PARA MUDANÇAS NA SEGURIDADE SOCIAL

Se são conjunturais as dificuldades enfrentadas pela Seguridade Social, facilmente resolvidas com a retomada do crescimento econômico, do emprego e da conseqüente elevação do nível de emprego e da renda do trabalho, a discussão das mudanças deveria ter enfoque diferente, com ênfase nas modificações que poderiam ser introduzidas para facilitar a retomada do desenvolvimento econômico, o fortalecimento do mercado formal de trabalho, a elevação da oferta de emprego e do nível dos salários.

Sob essa ótica, e com real procedência, caberia examinar a questão da abrangência da Seguridade Social e da transferência de renda do setor produtivo para financiá-la.

Na conjuntura atual, com um mercado interno deprimido e sem instituições para financiar o sistema produtivo, como subproduto da política econômica em curso, se acumularam distorções operacionais cujos reflexos negativos poderiam ser minimizados por mudanças tópicas no esquema de financiamento da Seguridade Social e que poderiam ser adotadas sem que se afetasse, no essencial, os princípios que inspiraram a Seguridade Social pública.

Sem acesso ao capital de giro por força do custo elevadíssimo do dinheiro e estimulado, ainda mais, pela remuneração mais que atraente para o seu excedente de caixa, as empresas são impelidas a praticar, em larga escala, a sonegação fiscal, se não abertamente, pelo menos indiretamente, recorrendo a expedientes que reduzem, na prática, o montante dos seus encargos previdenciários. Essa é a razão para a contabilização de salários inferiores aos que são efetivamente pagos. Como também justifica as empresas retardarem, no limite, o momento do recolhimento das contribuições, logrando, em um dos casos, rendimentos financeiros significativos e, no outro, suplemento expressivo de capital de giro.

Não é, assim, por força de uma elevação no valor das contribuições sociais — que, de resto, não ocorreu (a alíquota das contribuições sociais está em 22% sobre o valor da folha há mais de dezanos) — que as empresas recorreram aos expedientes descritos, numa atitude que consideram de legítima defesa, em face de uma conjuntura que têm como extremamente adversa aos seus interesses concretos.

O mesmo fenômeno recessivo, associado a uma elevadíssima taxa de inflação, com queda no nível de emprego e do salário real, é responsável, também, pelo crescimento exponencial do mercado informal de trabalho. Pois, por meio dele, empresários e trabalhadores logram escapar do pagamento de encargos sociais, aumentando a renda disponível.

Aliás, com respeito ao tamanho e ao crescimento mais recente do mercado informal de trabalho, é nesta questão específica que se localiza, na atual conjuntura, o único fator estrutural que repercute, seriamente, sobre as contas da Seguridade Social.

Representando, aproximadamente, metade da PEA, estimada em cerca de 50 milhões de pessoas, os trabalhadores sem vínculo formal de emprego contribuem com apenas 3% da receita global da Previdência Social. E, graças, aí sim, a uma legislação extremamente permissiva, acabam tendo acesso aos mesmos benefícios assegurados aos assalariados do mercado formal, que pagam contribuição direta.

O fenômeno retrata, sem dúvida, uma inqualificável injustiça com relação aos trabalhadores com carteira assinada, contribuintes compulsórios da previdência pública, financiadores, em boa parte, dos benefícios alcançados pelos trabalhadores do mercado informal, que quase nada recolhem. A consequência é uma injustificável transferência de renda dos trabalhadores do mercado legal para os do mercado informal, que pune os do mercado formal e premia os do mercado irregular.

Há os que vêm no crescimento do mercado informal a prova evidente da sobretaxação das empresas e dos assalariados do mercado legal. Certamente, na atual conjuntura de estaginflação e de queda do emprego e salários reais o argumento tem relativa procedência. E deve ser levado em conta desde que considerado em conjunto com as demais circunstâncias que contribuem, decisivamente, para as dificuldades financeiras enfrentadas pelas empresas.

OS NÓS A DESATAR

De modo geral, a sorte da Seguridade Social está vinculada à retomada do desenvolvimento com maior participação da renda do trabalho na formação do PIB, pois a Previdência Social é sócia do desenvolvimento econômico com justiça social.

Tudo que possa ser feito visando à retomada do crescimento econômico e para uma política de renda redistributivista é bom para a Seguridade Social. E é condição para melhorar o padrão dos seus serviços e o valor dos benefícios que concede. Convém sempre insistir: tendo como base de financiamento a folha do salário, sua receita melhorará em relação ao PIB na medida em que melhorar a relação PIB/renda do trabalho. E, sem dúvida, será sempre mais fácil praticar políticas redistributivistas com o produto interno em expansão, conjuntura na qual se fortalece o poder de barganha dos trabalhadores.

Que alterações poderiam ser introduzidas no esquema de financiamento da Seguridade Social em favor da retomada do desenvolvimento? Será que a desoneração, ainda que parcial, dos encargos previdenciários das empresas facilitaria a retomada? No particular, não parecem bem fundamentados os argumentos que procuram estabelecer uma relação de causa e efeito entre a redução dos encargos das empresas e a retomada do crescimento.

As mudanças deveriam considerar, prioritariamente, medidas que eliminassem o verdadeiro nó górdio do sistema: a existência de um mercado informal não contributivo, cujos integrantes acabam beneficiários da Previdência.

Apenas 26 milhões de assalariados contribuem para o financiamento de um sistema que beneficia 50 milhões de pessoas. Esta distorção se constitui na verdadeira e única ameaça ao seu equilíbrio, além de representar um poderoso estímulo à sonegação e à cultura da esperteza e do vale-tudo.

É a partir dessa ótica que a Previdência Social deve ser reexaminada, com o sentido de premiar os que estão na legalidade e punir os que se defendem na ilegalidade.

PROPOSTAS DE REFORMULAÇÃO CONJUNTURAL

Com relação à contribuição das empresas, calculada com base na folha de salário, com o objetivo de premiar as empresas do mercado formal, a alíquota poderia ser reduzida dos atuais 22% para 17%, incidentes sobre o valor global da folha. A receita da Previdência Social sofreria uma redução de 1,2% em relação ao PIB.

Com o mesmo objetivo, de premiar os trabalhadores do mercado formal, seria recomendável lhes fosse dispensada a contribuição previdenciária. Essa supressão importaria em reduzir por volta de 17% a receita previdenciária e seria utilizada para aumentar em cerca de 8% o salário dos trabalhadores de carteira assinada.

Eliminada a contribuição do trabalhador do setor formal e reduzida a alíquota de contribuição das empresas, a Previdência teria uma perda total de receita da ordem de 1,4% do PIB. Esta redução pelo lado da receita exigiria, em contrapartida, tornar a previdência pública, em termos da definição de sua clientela, mais seletiva para abranger, apenas, os trabalhadores com remuneração até cinco salários mínimos.

Esse corte na sua clientela representaria uma redução de 32% na despesa com benefícios, equivalente a 1,6% do PIB. Mas, mesmo assim, a previdência pública continuaria a atender cerca de 80% da massa de trabalhadores cujos salários se situam na faixa mencionada.

Em complemento, e como desestímulo à proliferação do mercado informal, e tendo em vista que os trabalhadores do setor organizado da economia deixariam de ser contribuintes do sistema, os trabalhadores sem carteira assinada teriam direito, exclusivamente, aos 65 anos de idade, a uma renda vitalícia de valor equivalente ao salário mínimo.

Embora a redução de gastos com benefícios decorrentes do tratamento a ser dispensado aos trabalhadores sem carteira assinada não possa ser devidamente quantificada, é de se supor que haveria redução significativa. Pois, mesmo contribuindo com apenas 3% da receita total, todos conseguem, pela laxidão legislativa, aposentar-se, às vezes, com proventos muito acima da média de seus salários na atividade.

Da mesma maneira, e embora não quantificável, as restrições ao regime de aposentadoria do assalariado sem carteira assinada determinarão redução expressiva na informalização das relações de emprego, com efeito expressivo sobre a receita previdenciária, cujo resultado possibilitaria uma nova redução da alíquota de contribuição.

A nova configuração da previdência pública, pelo lado de sua receita e de sua despesa, ficaria assim conceituada:

- contribuintes: exclusivamente as empresas, com uma alíquota de 17% sobre o valor de sua folha de salário;
- segurados: os trabalhadores do setor formal da economia, com carteira assinada, limitados os benefícios ao máximo de cinco salários mínimos;
- os trabalhadores deixariam de ser contribuintes do sistema;
- os trabalhadores do setor informal receberiam uma renda vitalícia ao completarem 65 anos de idade, de valor equivalente ao salário mínimo.

As vantagens operacionais do sistema proposto seriam apreciáveis, a saber:

- os contribuintes seriam, apenas, pouco mais de três milhões e meio de empresas e não os 50 milhões de brasileiros que compõem a PEA;
- os segurados seriam, apenas, os trabalhadores com relação formal de emprego, cadastrados

pelo FGTS e pelo Imposto de Renda, cujos salários seriam, assim, previamente conhecidos facilitando o cálculo do valor do salário-benefício e todo o relacionamento com a Previdência;

— o documento de recolhimento da contribuição social e do FGTS seria o mesmo, com dois destinatários distintos do depósito.

Tudo isso contribuiria, sem dúvida, não só para reduzir o custo do gerenciamento do sistema, como para torná-lo muito menos vulnerável às fraudes e desvios que se originam, exatamente, da dificuldade de controlar os 50 milhões de contribuintes teóricos da Previdência.

MEDIDAS COMPLEMENTARES

A implantação dessa previdência seletiva exigiria, entretanto, respeito aos direitos adquiridos dos já aposentados e dos que estão a três anos da aposentadoria, cujo valor do benefício seja superior ao limite dos cinco salários mínimos. Os encargos com os benefícios superiores ao novo limite — o de hoje se situa em dez salários de contribuição — seriam cobertos pelo Tesouro Nacional, que supriria o caixa da Previdência com os recursos que se fizessem necessários e cuja origem poderia ser a projetada Contribuição sobre Transações Financeiras.

Além do respeito aos direitos adquiridos é fundamental oferecer, aos trabalhadores sem carteira assinada, sobretudo aos autônomos de baixa renda, a possibilidade de acesso, em caráter facultativo, a planos complementares individuais. Essa condição exigiria que o Banco do Brasil organizasse planos especiais de aposentadoria complementar para os trabalhadores sem carteira assinada, como prazo de maturação, que os tornassem acessíveis aos assalariados próximos de atingir o termo de sua aposentadoria.

SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Restaria examinar, finalmente, o problema do financiamento e da abrangência das ações da Seguridade Social no campo da Saúde e da Assistência Social. Como se sabe, essas são financiadas pelo Finsocial e pela contribuição das empresas sobre lucro que, por sinal, se encontram embargados judicialmente.

O faturamento é, sem dúvida, uma base ampla de financiamento, pois incide sobre todas as operações de compra e venda de bens e serviços, base idêntica à do antigo Imposto de Venda e Consignações, que foi o principal imposto dos estados, até a reforma fiscal de 1966.

O Finsocial é um imposto anterior à Constituição de 1988, que o destinou ao financiamento das atividades da Seguridade Social. Sua alíquota foi elevada para 2%, como forma de custear melhoria dos serviços de saúde (inclusive os relacionados com o saneamento básico — água e esgoto) e de assistência social.

Entretanto, a Seguridade Social quase não conseguia recolher, em 1991, contribuição oriunda do Finsocial, cuja inconstitucionalidade foi argüida, perante a Justiça com êxito, pelas empresas, provocando o agravamento das condições de prestação dos serviços de saúde e de assistência social. E mesmo, agora, em 1992, a receita não só não teria correspondido à expectativa do Tesouro, como está, mais uma vez, ameaçada por novas argüições de inconstitucionalidade.

Por sua abrangência, em princípio, o Finsocial é um imposto adequado para o financiamento

das ações de saúde e assistência social. Entretanto, mais importante que discutir agora a sua adequação é arrecadá-lo, o que exige do governo uma postura muito mais ativa em sua defesa perante a Justiça. O que cumpre fazer, na atual conjuntura, é arrecadá-lo e destiná-lo, efetivamente, ao cumprimento de sua finalidade efetiva — o financiamento da Seguridade Social — sem esterilizá-lo no caixa do Tesouro.

É claro que o Finsocial e a contribuição sobre o lucro podem ser substituídos pela Contribuição sobre Transações Financeiras, desde que não se reduzam os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social. Mas, até que essa substituição ocorra — e ninguém negará à CTF seu caráter de extrema abrangência — seria conveniente que o Finsocial e a contribuição social sobre o lucro corretamente administrados, do ponto de vista da sua arrecadação e da sua aplicação, continuassem custeando a saúde e a assistência social. E teriam aplicação muito mais eficiente se fossem cumpridos, no particular, os dispositivos constitucionais que transferem, para os estados e municípios, a gestão dos serviços de saúde de assistência social, ficando a União com o encargo de financiá-los e supervisionar a qualidade dos serviços prestados.

PROPOSTAS PARA REFORMULAÇÃO DA PREVIDÊNCIA

LINHAS BÁSICAS

Francisco Fandiño Oliver
Luiz Fernando de Almeida Bello

Sumário

Escopo do trabalho
Apresentação
Primeira alternativa
Segunda alternativa
Conclusões

ESCOPO DO TRABALHO

O objetivo deste documento é o de apresentar as linhas mestras de duas alternativas de solução para o Sistema Previdenciário Brasileiro.

APRESENTAÇÃO

Respeitando as atuais características sociais, econômicas e, principalmente, políticas do Brasil, as duas propostas apresentadas visam possibilitar o incremento da renda das empresas e dos trabalhadores, na medida em que alargam a base de contribuição, retiram encargos da Previdência e permitem a redução do ônus direto com o financiamento do sistema.

O primeiro modelo é politicamente mais aceitável, porque apresenta vantagens imediatas, sem exigir a contrapartida de mudanças substanciais, especialmente na filosofia da Previdência como um todo.

A exigência de alterações filosóficas no sistema é uma característica básica do segundo modelo. Ao propor a existência de uma Previdência suplementar obrigatória, exige o engajamento de diversas entidades e a elaboração de legislação mais complexa. Por conseguinte, deve suscitar maiores restrições de segmentos influentes da sociedade.

PRIMEIRA ALTERNATIVA

Conforme poderá ser observado, essa alternativa é essencialmente simplificadora.

BENEFÍCIOS

Limite para benefícios: o modelo fixa em CINCO SALÁRIOS MÍNIMOS o teto para os benefícios de prestação continuada sob responsabilidade da Previdência Pública. Este limite foi escolhido por apresentar redução significativa nos gastos da Previdência e afetar pequeno número de assistidos. Um corte em TRÊS SALÁRIOS MÍNIMOS reduziria apenas marginalmente os custos, desproporcionalmente ao número de trabalhadores excluídos, com os conseqüentes ônus políticos.

Condições para a aposentadoria: será concedida por tempo de serviço ou por idade, desde que o trabalhador faça prova de 360 (trezentos e sessenta) meses de contribuição.

Benefício universal: como prevê a Constituição, a alternativa proposta contempla o estabelecimento de um “benefício universal”. Assim, todo o cidadão residente-permanente no Brasil há mais de dez anos, e que não perceba qualquer outro benefício previdenciário, fará jus a uma aposentadoria mensal equivalente a UM SALÁRIO MÍNIMO, a partir do mês subsequente ao seu 65º aniversário, independentemente de contribuição.

Suspensão da aposentadoria: será suspenso o pagamento de benefícios a todo aquele que volte a trabalhar. O objetivo dessa medida é o de criar postos no mercado de trabalho, bem como desincentivar os requerimentos de aposentadoria precoce.

Direitos adquiridos: serão integralmente respeitados, de tal forma que quem já recebe acima do teto estabelecido não terá seu benefício reduzido.

Expectativa de direitos: no que tange à situação dos atuais contribuintes, sem direitos adquiridos, a proposta prevê que o Tesouro Nacional venha a contribuir para a formação do fundo de Previdência suplementar, apenas no caso daqueles que por ele optarem, qualquer que seja sua forma (fundação, entidade aberta de Previdência ou seguradora). Essa contribuição equivalerá à soma das contribuições vertidas, exclusivamente pelo trabalhador, à previdência pública, que excederam ao novo teto fixado (cinco salários mínimos) e até o limite complementado pelo plano de Previdência opcional. A transferência será realizada na data da aposentadoria.

FONTES E RECURSOS

Contribuições do empregador: propõe-se que as empresas não mais contribuam para o Sistema Oficial de Saúde em função de suas folhas de pagamento, mantendo, apenas, uma contribuição correspondente a 17% da folha, para custeio dos benefícios de prestação continuada. Tal simplificação facilitará o controle, por parte do governo e da sociedade, pois a arrecadação tornar-se-á comparável aos montantes depositados mensalmente nas contas do FGTS.

Eliminação de contribuições: são eliminadas aquelas fontes de arrecadação cuja contribuição para a receita global é marginal, mas que geram desembolso desproporcional aos recursos aportados ao sistema. Tal eliminação permitirá redução substancial de custos administrativos,

	REDUÇÃO DAS DESPESAS COM BENEFÍCIOS	ASSISTIDOS POTENCIAIS
CORTE	% DAS DESPESAS COM BENEFÍCIOS	% DA MASSA ATUAL DE CONTRIBUINTES
3 S.M.	38	56
5 S.M.	31	74

uma vez que o controle da arrecadação para esses segmentos é por demais complexo e oneroso. Tais fontes eliminadas são as contribuições diretas dos trabalhadores, em especial a dos autônomos, cuja contribuição representa apenas 2,7% da arrecadação bancária da Previdência.

Para a grande massa dos trabalhadores, deixar de contribuir para a Previdência representará um significativo ganho real em seus salários líquidos (9,3% para quem ganha um salário mínimo).

Financiamento do Sistema Oficial de Saúde: esse sistema, que hoje consome recursos correspondentes a 1,1% do PIB, seria financiado em pelo menos 2% do PIB, por meio de fonte alternativa.

Financiamento dos direitos adquiridos e outros recursos: o encargo com o pagamento das parcelas dos benefícios excedentes ao novo limite passará para o Tesouro Nacional.

AVALIAÇÃO PRELIMINAR DAS FONTES E USOS DE RECURSOS

Redução dos encargos com benefícios: partindo-se da premissa que o total de benefícios de prestação continuada, pagos pela Previdência, gira em torno de 3,6% do PIB (média da década de 80), e que as aposentadorias com valor superior a 5 salários mínimos representam cerca de um terço do total, a redução decorrente da adoção dos novos parâmetros propostos seria de, aproximadamente, 1,2% do PIB.

Despesas do Tesouro decrescentes: as despesas do Tesouro com aposentados e pensionistas serão decrescentes com o tempo, tendendo a desaparecer, dado que a massa beneficiada não receberá novas adesões.

Despesas de custeio: espera-se redução abrupta, em virtude da grande simplificação resultante da eliminação do controle sobre as contribuições individuais, especialmente a dos autônomos.

SEGUNDA ALTERNATIVA

BENEFÍCIOS

Filosofia da proposta e limite para os benefícios: esta proposta assume a filosofia da Previdência baseada em três pilares: a Seguridade Social, a Previdência suplementar obrigatória e a Previdência suplementar facultativa.

Para cobrir a parte da Seguridade Social (a previdência oficial), o Estado oferece cobertura universal equivalente a UM SALÁRIO MÍNIMO a todos aqueles que se invalidarem sem possibilidade de recuperação e aos que venham a atingir 65 anos de idade.

Quanto à Previdência suplementar obrigatória, há um plano mínimo de poupança a longo prazo, assim como são definidos benefícios mínimos para os casos de invalidez e de pensão por morte. Trabalhador e patrão arcarão com o custo desse plano, cabendo ao empregador, no mínimo, parcela igual à do empregado (no plano básico). Pode-se, ainda, admitir como obrigatória a contratação de plano de saúde. Tanto para os benefícios de renda como para o plano de saúde, desde que os limites mínimos sejam atendidos, não caberá qualquer restrição quanto à forma de contratação dos mesmos. Basta que sejam administrados por instituições legalmente aptas a gerir tais planos. Deve-se alterar a legislação para criar essa obrigatoriedade, definir os limites mínimos e permitir que associações de classe ou sindicatos possam ser contratantes (estipulantes ou patrocinadores) desses planos.

O terceiro pilar é constituído pela Previdência suplementar facultativa. Nesse segmento, as empresas não têm qualquer obrigação de contribuir para o custeio de planos eventualmente contratados por seus empregados, acima dos limites mínimos estabelecidos em lei. Nada as impede, entretanto, de fazê-lo por vontade própria ou por acordos individuais ou coletivos com os funcionários.

É de fundamental importância que os planos de Previdência suplementar, contratados de modo compulsório, prevejam a possibilidade de o trabalhador, ao trocar de emprego, poder transferir as reservas a que tiver direito para outra entidade, à qual estiver vinculado seu novo empregador.

Condições para a aposentadoria e benefício universal: esta proposta também contempla o estabelecimento de um “benefício universal”. Assim, todo o cidadão residente-permanente no Brasil há mais de dez anos, e que não perceba qualquer outro benefício previdenciário, fará jus a uma aposentadoria mensal equivalente a UM SALÁRIO MÍNIMO, a partir do mês subsequente ao seu 65º aniversário, independentemente de contribuição.

Suspensão da aposentadoria: não é prevista a suspensão do pagamento ao beneficiário que volte a trabalhar.

Direitos adquiridos: serão respeitados todos os direitos adquiridos, de tal forma que quem já recebe acima do teto estabelecido não terá seu benefício reduzido.

Expectativa de direitos: no que tange à situação dos atuais contribuintes, sem direitos adquiridos, a proposta prevê que a previdência oficial venha a contribuir para a formação do fundo de Previdência suplementar, apenas no caso daqueles que nela ingressarem, qualquer que seja sua forma (fundação, entidade aberta de Previdência ou seguradora). Essa contribuição equivalerá a 1/35 (um trinta e cinco avos) para cada período de 12 meses de contribuições vertidas à previdência pública, que excederam ao novo teto fixado (UM SALÁRIO MÍNIMO) e até o limite complementado pelo plano de previdência opcional. A transferência será realizada pela previdência oficial à instituição responsável pela previdência suplementar obrigatória, a cada três meses, a partir da data da aposentadoria. O BENEFICIÁRIO receberá a parcela mensalmente.

Caso a contribuição à previdência oficial tenha oscilado, a parcela adicional será considerada proporcionalmente aos diversos limites atingidos e ao tempo de contribuição em cada um deles.

FONTES DE RECURSOS

Contribuições do empregador e do empregado: propõe-se que empresas e empregados NÃO mais contribuam diretamente quer para o Sistema Oficial de Saúde, quer para o Sistema Oficial de Previdência.

Tal proposta caracterizará a previdência oficial como um benefício eminentemente SOCIAL. Toda a SOCIEDADE contribuirá para o benefício mínimo necessário para a subsistência de todos os cidadãos, sem existir vínculo com as contribuições vertidas. Acaba-se, assim, a tendência (compreensível entre os leigos) de imaginar que a contribuição individual, que hoje garante somente aqueles que estão em gozo de algum benefício, será utilizada para fazer frente aos benefícios futuros cabíveis ao mesmo cidadão.

Além disso, tal simplificação permitirá fácil controle, por parte do governo e da sociedade, pois a arrecadação tornar-se-á função dos montantes movimentados nas contas correntes e os benefícios, no futuro, serão diretamente identificados com o número de beneficiários existentes.

Outra vantagem da eliminação de contribuições: é a redução substancial de custos administrativos. Viabiliza-se esta vantagem pela substituição das fontes de arrecadação, cujo controle é muito complexo e sujeito a fraudes (que geram desembolsos desproporcionais aos recursos aportados ao sistema), por outras de controle centralizado e simplificado.

Para a maioria esmagadora dos trabalhadores deixar de contribuir para a Previdência representará um significativo ganho real em seus salários líquidos (9,3% para quem ganha um salário mínimo). Se agregarmos outros 8,5% do salário bruto, antes pagos pelas empresas à previdência oficial, ao salário líquido dos trabalhadores, o ganho real eleva-se a mais de 18,5%.

Financiamento do Sistema Oficial de Saúde, financiamento dos direitos adquiridos e financiamento da expectativa de direitos e outros custos: como deixariam de existir contribuições, de qualquer natureza, incidentes sobre a folha de pagamento, as fontes de custeio seriam a CTF (Contribuição sobre Transações Financeiras) ou um imposto sobre loterias ou outros jogos de aposta, de tal modo que se pudesse associar, facilmente, seu valor em relação ao total do PIB comprometido com o pagamento da seguridade básica. Essa fonte de recursos deveria, ainda, como no primeiro modelo, custear os benefícios concedidos, as expectativas de direito e o sistema de saúde oficial.

Limite máximo da previdência suplementar obrigatória: o limite máximo previsto para o benefício da aposentadoria, coberto pela Previdência suplementar obrigatória, é de QUINZE SALÁRIOS MÍNIMOS ou SESENTA POR CENTO DO SALÁRIO, o que for maior.

A Previdência e os Funcionários Públicos: os funcionários públicos continuarão a receber CEM POR CENTO de seu último salário, quando aposentados. Para isso, entretanto, os cofres públicos arcarão, apenas, com o prêmio (contribuição mensal) necessário para a aquisição do benefício básico correspondente (como contribuiria qualquer outro empregador). Caberá ao funcionário pagar a diferença necessária para constituir o fundo necessário à aposentadoria integral ou renunciar formalmente a ela, optando por restringir o valor de sua contribuição mensal e, conseqüentemente, de seu benefício final.

AValiação PRELIMINAR DAS FONTES E USOS DOS RECURSOS

Estudaremos a seguir, passo a passo, como determinar o percentual do PIB necessário para suportar, no futuro, o atual sistema previdenciário e o sistema proposto (acrescido dos direitos adquiridos e da expectativa de direitos aqui reconhecida).

Tabela 1

 Compilação de dados extraídos da tábua de mortalidade
 TABLE DE MORTALITE OU DE SURVIE - PM 1960/64 MKH

IDADE	l x	p n x
0 À 5	48.933	0,99123
5 À 10	48.504	0,99789
10 À 15	48.401	0,99698
15 À 20	48.255	0,99392
20 À 25	47.962	0,99224
25 À 30	47.590	0,99104
30 À 35	47.164	0,98767
35 À 40	46.582	0,98187
40 À 45	45.738	0,97289
45 À 50	44.498	0,95905
50 À 55	42.675	0,93786
55 À 60	40.024	0,90580
60 À 65	36.253	0,85809
65 À 70	31.109	0,78894
70 À 75	24.543	0,69269
75 À 80	17.000	0,87317
80 À +	14.844	0,00000

 Fonte: Compagnie Suisse de Reassurances
 PROBABILITES ET TABLES DE MORTALITE

Tabela 2

 População residente projetada, segundo grupos de idade
 e determinação da probabilidade de sobrevivência
 1985-1990

IDADE	1985	1990	p 5 x
0 À 5	18.072	18.963	0,98130
5 À 10	16.368	17.734	0,99462
10 À 15	14.926	16.280	0,99471
15 À 20	13.933	14.847	0,99211
20 À 25	13.633	13.823	0,98914
25 À 30	11.662	13.485	0,98602
30 À 35	9.883	11.499	0,98199
35 À 40	7.954	9.705	0,97724
40 À 45	6.299	7.773	0,97000
45 À 50	5.460	6.110	0,96007
50 À 55	4.540	5.242	0,94581
55 À 60	3.909	4.294	0,92504
60 À 65	3.097	3.616	0,89345
65 À 70	2.284	2.767	0,84413
70 À 75	1.717	1.928	0,77286
75 À 80	1.037	1.327	0,94021
80 À +	790	975	0,00000
TOTAL	135.564	150.368	

Fonte: IBGE - Anuário Estatístico Brasileiro - AEB91 Capítulo 16 - 16.3

Definição de uma tábua de mortalidade modelo: a eleição de um tábua de mortalidade que represente, no futuro, a mortalidade dos cidadãos brasileiros é, por definição, uma escolha controvertida. Elegemos uma. Sua substituição permitirá, entretanto, que os cálculos dela decorrentes sejam facilmente refeitos, dada a correlação existente entre ela e as demais tabelas.

Determinação da Mortalidade em cada Geração: a partir dos dados dos Censos e das PNADs (Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios), divulgados pelo IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), é possível determinar quantos componentes de uma população residente, com uma determinada faixa etária e em uma data definida, sobreviverão cinco anos. É o que se calcula na Tabela 2.

Projeção da População por Faixa Etária: para a projeção da população brasileira para os próximos anos, partimos da avaliação do comportamento da taxa de mortalidade (no caso, de sobrevivência), calculada em função da experiência brasileira do período 1985-1990 e da tábua “ideal” fixada na Tabela 1. Além disso, definimos uma função que exprimisse o comportamento da quantidade total de habitantes, isto é, que determinasse a taxa de crescimento da população como um todo. É o que se vê na Tabela 3.

Na Tabela 4 apresentamos o resultado dessas premissas, aplicadas à população residente, por grupo de idades, divulgada pelo IBGE para o ano de 1985. Obtemos, assim, valores para 1990-2015.

Cabe destacar que o próprio Anuário Estatístico de 1991, do IBGE, divulga uma população total que supera a do Censo e explica que isso se deve a ajustes determinados pelas pesquisas por amostragem e que indicaram que não houve a contagem exaustiva de todos os residentes.

Tabela 3
Taxas de Sobrevivência (5 anos), por Faixa Etária e
Taxa de Crescimento da População
(Dada por $P(x+5)=1+EXP(ax+b)$, onde $a = -0,020$ e $b = -3,775$)

idade\ ano	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
tx.cres.		1,10817	1,09749	1,08790	1,07928	1,07152	1,06455
0 À 5	0,98130	0,98295	0,98461	0,98627	0,98792	0,98958	0,99123
5 À 10	0,99462	0,99517	0,99571	0,99626	0,99680	0,99734	0,99789
10 À 15	0,99471	0,99509	0,99546	0,99584	0,99622	0,99660	0,99698
15 À 20	0,99211	0,99241	0,99271	0,99301	0,99332	0,99362	0,99392
20 À 25	0,98914	0,98966	0,99018	0,99069	0,99121	0,99173	0,99224
25 À 30	0,98602	0,98686	0,98770	0,98853	0,98937	0,99021	0,99104
30 À 35	0,98199	0,98294	0,98388	0,98483	0,98578	0,98673	0,98767
35 À 40	0,97724	0,97802	0,97879	0,97956	0,98033	0,98110	0,98187
40 À 45	0,97000	0,97048	0,97096	0,97144	0,97192	0,97241	0,97289
45 À 50	0,96007	0,95990	0,95973	0,95956	0,95939	0,95922	0,95905
50 À 55	0,94581	0,94449	0,94316	0,94184	0,94051	0,93919	0,93786
55 À 60	0,92504	0,92184	0,91863	0,91542	0,91221	0,90901	0,90580
60 À 65	0,89345	0,88755	0,88166	0,87577	0,86987	0,86398	0,85809
65 À 70	0,84413	0,83493	0,82573	0,81653	0,80733	0,79814	0,78894
70 À 75	0,77286	0,75950	0,74614	0,73278	0,71941	0,70605	0,69269
75 À 80	0,94021	0,92904	0,91786	0,90669	0,89552	0,88434	0,87317
80 À +	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000	0,00000

Tabela 4
POPULAÇÃO RESIDENTE PROJETADA, SEGUNDO GRUPO DE IDADE - 1985/2015
pop.projetada para 1º jul
(1.000 hab.)

idade\ ano	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
0 À 5	18.072	18.823	19.472	20.119	20.552	21.055	21.558
5 À 10	16.368	17.734	18.502	19.172	19.843	20.304	20.835
10 À 15	14.926	16.280	17.648	18.423	19.101	19.780	20.250
15 À 20	13.933	14.847	16.200	17.568	18.346	19.028	19.712
20 À 25	13.633	13.823	14.734	16.082	17.446	18.223	18.907
25 À 30	11.662	13.485	13.680	14.590	15.932	17.292	18.073
30 À 35	9.883	11.499	13.308	13.512	14.422	15.763	17.123
35 À 40	7.954	9.705	11.303	13.093	13.307	14.217	15.554
40 À 45	6.299	7.773	9.492	11.063	12.826	13.045	13.948
45 À 50	5.460	6.110	7.544	9.216	10.747	12.466	12.685
50 À 55	4.540	5.242	5.865	7.240	8.843	10.311	11.957
55 À 60	3.909	4.294	4.951	5.532	6.819	8.317	9.684
60 À 65	3.097	3.616	3.958	4.548	5.064	6.220	7.560
65 À 70	2.284	2.767	3.209	3.490	3.983	4.405	5.374
70 À 75	1.717	1.928	2.310	2.650	2.850	3.216	3.516
75 À 80	1.037	1.327	1.464	1.724	1.942	2.050	2.270
80 À +	790	975	1.233	1.344	1.563	1.739	1.813
	135.564	150.228	164.874	179.366	193.585	207.431	220.820

Projeção do número de pessoas que receberão cada benefício, discriminando-as por faixa etária, no período 1995-2015:

Para ter essas variáveis, primeiramente levantamos quantas pessoas recebiam cada benefício em uma determinada data, e qual o valor total recebido, o que nos permitiu calcular o benefício médio (em número de salários mínimos, unidade que adotaremos doravante). Isso se espelha na Tabela 5.

Na Tabela 6 apresentamos a distribuição dos beneficiários por faixa etária e por tipo de benefício.

Na Tabela 7 criamos uma série de funções auxiliares que determinam quantos membros da população de uma determinada faixa etária entrarão em gozo de um benefício ou estarão recebendo uma outra espécie de benefício.

Na Tabela 8 utilizamos as funções criadas na Tabela 7 para, em conjunto com os dados da Tabela 4, estabelecer quantos serão os BENEFICIÁRIOS ESPERADOS para a cobertura de APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO.

Na Tabela 9 fazemos trabalho semelhante para determinar o número esperado de beneficiários de AUXÍLIOS pagos pela previdência oficial.

Repetimos o mesmo raciocínio para criar as Tabelas 10, 11 e 12.

Em todas essas tabelas estamos pressupondo a manutenção das regras vigentes.

Na Tabela 13 definimos que parcela da população ainda não recebe qualquer benefício, de modo a poder utilizar tal informação quando formos determinar os resultados esperados a partir da utilização do novo modelo.

Tabela 5

Distribuição dos Benefícios por Espécie (em 31-12-90)

já considerando um benefício mínimo de 1 salário mínimo= 8.836,82

Especie	Contingente	Valor total (em mil S.M.)	Valor Medio (S.M.)
.Auxílios	570.281	679,83	1,192
.Apos.Invalidez	2.002.317	2.584,90	1,291
.Apos.Idade	2.895.194	3.546,45	1,225
.Apos.TempoServ.	1.141.253	5.131,83	4,497
..OutrasApos.	279.522	1.188,91	4,253
..AcidenteTrabalho	113.388	266,24	2,348
..RendasVitalicia	1.451.513	1.451,52	1,000
..Pensos	3.335.456	4.503,18	1,350
.Outros	5.179.879	7.409,85	1,431
TOTAL	11.788.924	19.352,86	

Fonte: Previdência em dados, jul/set. 1991

Tabela 6

Distribuição de Benefícios em Manutenção por Faixa Etária

Brasil - dezembro/1990

Faixa Etária	Apos. T.Serv	Auxílio Doença	Apos. Velhice	Apos. Invalid
0 À 5	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5 À 10	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
10 À 15	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
15 À 20	0,00%	0,43%	0,00%	0,03%
20 À 25	0,00%	2,67%	0,00%	0,12%
25 À 30	0,00%	5,69%	0,00%	0,75%
30 À 35	0,00%	8,48%	0,00%	2,27%
35 À 40	0,00%	10,93%	0,00%	4,19%
40 À 45	0,01%	12,82%	0,00%	6,50%
45 À 50	2,40%	13,87%	0,00%	8,72%
50 À 55	12,29%	15,80%	0,00%	12,19%
55 À 60	22,10%	15,47%	0,00%	14,79%
60 À 65	25,40%	10,99%	20,80%	17,87%
65 À 70	18,35%	2,55%	37,78%	15,84%
70 À 75	10,32%	0,25%	25,51%	9,62%
75 À 80	5,70%	0,03%	10,61%	4,38%
80 À +	3,44%	0,02%	5,31%	2,71%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Previdência em dados, Rio de Janeiro, jul./set. 1991

Tabela 7

 Tabela de entrada esperada em aposentadoria
(percentual da faixa etária correspondente)

Faixa Etária	Apos. T.Serv	Auxílios	Apos. Velhice	Apos. Invalid	OUTROS	TOTAL
0 À 5	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
5 À 10	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0000%
10 À 15	0,0000%	0,0000%	0,0000%	0,0023%	0,0061%	0,0084%
15 À 20	0,0000%	0,0164%	0,0000%	0,0009%	0,0089%	0,0262%
20 À 25	0,0000%	0,1102%	0,0000%	0,0140%	0,0458%	0,1701%
25 À 30	0,0000%	0,2406%	0,0000%	0,0939%	0,2894%	0,6238%
30 À 35	0,0000%	0,4205%	0,0000%	0,2665%	1,0240%	1,7110%
35 À 40	0,0000%	0,6420%	0,0000%	0,4032%	2,2345%	3,2797%
40 À 45	0,0021%	0,9405%	0,0000%	0,6212%	4,3336%	5,8975%
45 À 50	0,4448%	1,2942%	0,0000%	0,7898%	7,3908%	9,9195%
50 À 55	2,1743%	1,7194%	0,0000%	1,4589%	12,0446%	17,3971%
55 À 60	2,7855%	2,0550%	0,0000%	1,5199%	17,8389%	24,1993%
60 À 65	1,5644%	1,7332%	16,6522%	2,3198%	25,5971%	47,8668%
65 À 70	0,0000%	0,5258%	20,0823%	0,0000%	29,6579%	50,2660%
70 À 75	0,0000%	0,0739%	0,0000%	0,0000%	25,8501%	25,9240%
75 À 80	0,0000%	0,0108%	0,0000%	0,0000%	17,0996%	17,1104%
80 À +	0,0000%	0,0143%	0,0000%	0,0000%	14,3855%	14,3999%

Tabela 8

 NÚMERO PROJETADO DE BENEFICIÁRIOS, SEGUNDO GRUPO DE IDADE
1995/2015
APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO

idade \ ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
0 A 5	0	0	0	0	0	0
5 A 10	0	0	0	0	0	0
10 A 15	0	0	0	0	0	0
15 A 20	0	0	0	0	0	0
20 A 25	0	0	0	0	0	0
25 A 30	0	0	0	0	0	0
30 A 35	0	0	0	0	0	0
35 A 40	0	0	0	0	0	0
40 A 45	166	203	237	275	279	299
45 A 50	27.336	33.712	41.186	48.028	55.708	56.689
50 A 55	140.220	153.762	189.767	231.799	270.260	313.419
55 A 60	252.232	270.347	299.107	368.664	449.686	523.561
60 A 65	289.896	294.443	319.502	353.029	433.610	527.046
65 A 70	209.377	257.298	259.599	279.809	307.091	374.631
70 A 75	117.744	174.816	212.460	211.971	225.900	245.100
75 A 80	65.008	89.426	130.436	155.685	152.495	159.497
80 A +	39.274	60.395	82.081	118.265	139.419	134.858
	1.141.253	1.334.401	1.534.374	1.767.525	2.034.447	2.335.100

Tabela 9

NÚMERO PROJETADO DE BENEFICIARIOS, SEGUNDO GRUPO DE IDADE

1995/2015

AUXÍLIOS

idade\ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
0 A 5	0	0	0	0	0	0
5 A 10	0	0	0	0	0	0
10 A 15	26	0	0	0	0	0
15 A 20	2.438	2.660	2.885	3.013	3.125	3.237
20 A 25	15.239	16.244	17.730	19.233	20.091	20.844
25 A 30	32.438	32.908	35.095	38.325	41.597	43.474
30 A 35	48.352	55.958	56.816	60.644	66.282	72.000
35 A 40	62.303	72.561	84.055	85.426	91.270	99.850
40 A 45	73.108	89.272	104.051	120.629	122.693	131.190
45 A 50	79.074	97.626	119.271	139.086	161.326	164.167
50 A 55	90.130	100.841	124.479	152.049	177.278	205.589
55 A 60	88.242	101.744	113.676	140.125	170.920	198.999
60 A 65	62.674	68.608	78.830	87.768	107.809	131.040
65 A 70	14.549	16.875	18.350	20.943	23.161	28.257
70 A 75	1.425	1.707	1.959	2.106	2.377	2.598
75 A 80	143	158	185	209	221	244
80 A +	140	177	193	224	249	260
	570.281	657.339	757.575	869.781	988.397	1.101.750

Tabela 10

NUMERO PROJETADO DE BENEFICIARIOS, SEGUNDO GRUPO DE IDADE

1995/2015 - APOSENTADORIA POR VELHICE

idade\ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
0 A 5	0	0	0	0	0	0
5 A 10	0	0	0	0	0	0
10 A 15	0	0	0	0	0	0
15 A 20	0	0	0	0	0	0
20 A 25	0	0	0	0	0	0
25 A 30	0	0	0	0	0	0
30 A 35	0	0	0	0	0	0
35 A 40	0	0	0	0	0	0
40 A 45	0	0	0	0	0	0
45 A 50	0	0	0	0	0	0
50 A 55	0	0	0	0	0	0
55 A 60	0	0	0	0	0	0
60 A 65	602.144	659.156	757.368	843.235	1.035.783	1.258.978
65 A 70	1.093.661	1.178.955	1.282.011	1.463.180	1.618.108	1.974.129
70 A 75	738.488	913.134	973.503	1.046.806	1.181.276	1.291.469
75 A 80	307.305	560.880	681.323	713.359	753.087	834.042
80 A +	153.596	285.498	514.812	617.749	638.824	665.987
	2.895.194	3.597.623	4.209.017	4.684.329	5.227.078	6.024.604

Tabela 11

 NUMERO PROJETADO DE BENEFICIARIOS, SEGUNDO GRUPO DE IDADE - 1995/2015
 APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

idade\ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
0 A 5	0	0	0	0	0	
5 A 10	0	0	0	0	0	0
10 A 15	381	414	432	448	464	475
15 A 20	512	525	569	594	616	638
20 A 25	2.450	2578	2780	3015	3150	3268
25 A 30	15.085	15269	16251	17713	19225	20093
30 A 35	45.516	50349	51087	54497	59529	64665
35 A 40	83.830	90315	102333	103969	111049	121456
40 A 45	130.211	140953	157128	179920	182965	195604
45 A 50	174.560	185945	209646	237519	273320	278101
50 A 55	244.064	253123	284074	330179	378290	436611
55 A 60	296.104	305766	322812	371189	436951	502467
60 A 65	357.794	364786	386395	412980	482899	572580
65 A 70	317.221	317561	321617	338391	359240	417215
70 A 75	192.656	264859	262221	262612	273195	286722
75 A 80	87.714	146322	197621	192149	188926	192890
80 A +	54.218	81490	134303	179181	172072	167076
	2002317	2220254	2449269	2684357	2941893	3259861

Tabela 12

 NUMERO PROJETADO DE BENEFICIARIOS, SEGUNDO GRUPO
 DE IDADE - 1995/2015
 OUTROS BENEFICIOS

idade\ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
0 A 5	0	0	0	0	0	0
5 A 10	0	0	0	0	0	0
10 A 15	987	1083	1178	1272	1363	1451
15 A 20	1.326	1455	1583	1708	1830	1949
20 A 25	6.338	6955	7567	8167	8751	9316
25 A 30	39.023	42828	46592	50286	53883	57360
30 A 35	117.748	129227	140586	151731	162583	173077
35 A 40	216.862	238004	258924	279451	299438	318765
40 A 45	336.849	369689	402183	434067	465113	495134
45 A 50	451.577	495602	539164	581907	623527	663772
50 A 55	631.379	692932	753839	813601	871792	928062
55 A 60	766.004	840681	914576	987080	1057679	1125947
60 A 65	925.592	1015828	1105117	1192727	1278034	1360526
65 A 70	820.634	900637	979801	1057477	1133110	1206247
70 A 75	498.389	546977	595055	642229	688163	732581
75 A 80	226.912	249033	270923	292401	313314	333537
80 A +	140.259	153933	167463	180739	193666	206166
	5.179.879	5.684.865	6.184553	6.674843	7.152.247	7.613.891

Tabela 13

NUMERO PROJETADO, SEGUNDO GRUPO DE IDADE - 1995/2015
PESSOAS QUE PASSARAO A RECEBER BENEFICIO BASICO

idade \ ano	1990	1995	2000	2005	2010	2015
65 À 70	0	0	222694	194882	397481	250108
70 À 75	0	0	0	69130	33793	183571
75 À 80	0	0	0	20139	159036	130822
80 À +	0	298407	230522	136220	299047	437312
TOTAL		298407	453216	420371	889357	1001813

Dispêndio esperado com benefícios 1995-2015

a) Considerando o quadro atual da Previdência

Nas três Tabelas a seguir, apresentamos projeções de gastos com benefícios da previdência oficial, **em milhares de salários mínimos**, considerando três hipóteses de crescimento da massa de benefícios (em termos de valores reais):

— na Tabela 14 pressupomos que esse incremento, devido ao maior número de segurados que contribuíram acima da média atual, é da ordem de 4% por quinquênio;

— na Tabela 15 adotamos um fator de 6% por quinquênio;

— na Tabela 16 esse fator é de 8%.

Tabela 14

DISPÊNDIO ESPERADO COM BENEFÍCIOS - 1995-2015

- QUADRO ATUAL DA PREVIDÊNCIA -

valores em milhares de salários mínimos

Crescimento do valor dos benefícios = 4% a cada cinco anos

Benefícios	Valor médio 1990	1995	2000	2005	2010	2015
tx.cresc.=>		1,040	1,082	1,125	1,170	1,217
Auxílios	1,192	815	977	1.166	1.378	1.598
Ap.Inval.	1,291	2.981	3.420	3.898	4.443	5.120
Ap.Idade	1,225	4.583	5.577	6.455	7.490	8.979
Ap.T.Serv	4,497	6.240	7.463	8.940	10.702	12.775
Outros	1,431	8.458	9.569	10.741	11.969	13.251
TOTAL		23.077	27.005	31.200	35.983	41.723

Tabela 15
 DISPÊNDIO ESPERADO COM BENEFÍCIOS - 1995-2015
 - QUADRO ATUAL DA PREVIDÊNCIA -
 valores em milhares de salários mínimos
 Crescimento do valor dos benefícios = 6% a cada cinco anos

Benefícios	Valor médio 1990	1995	2000	2005	2010	2015
tx.cresc.=>		1,060	1,124	1,191	1,262	1,338
Auxílios	1,192	831	1.015	1.235	1.488	1.758
Ap.Inval.	1,291	3.038	3.553	4.127	4.795	5.632
Ap.Idade	1,225	4.671	5.793	6.834	8.083	9.876
Ap.T.Serv	4,497	6.360	7.752	9.466	11.549	14.052
Outros	1,431	8.620	9.941	11.372	12.917	14.576
TOTAL		23.521	28.053	33.035	38.832	45.892

Tabela 16
 DISPÊNDIO ESPERADO COM BENEFÍCIOS - 1995-2015
 - QUADRO ATUAL DA PREVIDÊNCIA
 valores em milhares de salários mínimos
 Crescimento do valor dos benefícios = 8% a cada cinco anos

Benefícios	Valor medio 1990	1995	2000	2005	2010	2015
tx.cresc.=>		1,080	1,166	1,260	1,360	1,469
Auxílios	1,192	846	1.053	1.306	1.603	1.930
Ap.Inval.	1,291	3.096	3.688	4.365	5.167	6.183
Ap.Idade	1,225	4.759	6.014	7.228	8.711	10.843
Ap.T.Serv	4,497	6.480	8.048	10.012	12.446	15.428
Outros	1,431	8.783	10.319	12.028	13.920	16.004
TOTAL		23.964	29.122	34.940	41.847	50.388

b) Considerando o Quadro Proposto Para a Previdência

A exemplo do que se fez considerando o quadro atual da Previdência, apresentamos projeções de gastos com benefícios da Previdência Oficial, **em milhares de salários mínimos**, considerando três hipóteses de crescimento da massa de benefícios (em termos de valores reais): na Tabela 17, pressupomos que esse incremento, devido ao maior número de segurados que contribuíram acima da média atual, é da ordem de 4% por quinquênio; na Tabela 18 o fator é de 6%; e na Tabela 19 é de 8% por quinquênio. É conveniente lembrar que esse fator de correção não se aplica integralmente sobre o benefício médio esperado. Consideramos que em 1995 o benefício médio será dado pela fórmula:

$$B(1995; \text{prop2}) = 1 + (B(1995; \text{atual}) - 1) * (30/35)$$

- B(1995; prop2) é o valor considerado para o benefício médio, nesta proposta número 2;
- B(1995; atual) é o valor do benefício se não houvesse alteração no sistema;
- multiplicamos por (30/35) o valor que excede UM SALÁRIO MÍNIMO por considerar que essa razão deve se aproximar da média que será encontrada, na época, para o fator de ajuste relativo à expectativa de direitos.

É ainda importante destacar dois fatos:

- o fator 30/35 será reduzido em 5/35 a cada cinco anos, para efeito de cálculo;
- o segundo termo da soma (aquilo que se agrega a UM SALÁRIO MÍNIMO) está considerado como parte do benefício pagável pela Previdência, dado que, embora propugnemos seu pagamento via previdência supletiva compulsória, o valor é devido pela previdência oficial.

Chamamos a atenção para o surgimento de mais uma linha nessas tabelas: a referente a NOVOS BENEFICIÁRIOS. São aqueles que não deveriam receber qualquer benefício, nas atuais regras da Previdência, mas que, com a instituição de um benefício universal, passarão a recebê-lo.

Chama, finalmente, a atenção o fato de que, mesmo com a inclusão de um novo conjunto de beneficiários, e considerando o pagamento de parcela importante dos DIREITOS ADQUIRIDOS e das EXPECTATIVAS DE DIREITO, ainda assim tem-se uma redução significativa e crescente com o tempo, quando comparamos essa proposta com a alternativa atual.

Fica evidente que a alternativa proposta conduz a uma estabilidade que só seria afetada em prazos extremamente longos e em situações de envelhecimento aceleradíssimo da população, o que somente ocorreria em situações de catástrofe.

Temos, portanto:

Tabela 17

DISPÊNDIO ESPERADO COM BENEFÍCIOS - 1995-2015
- QUADRO DA PREVIDÊNCIA NA VIGÊNCIA DA PROPOSTA 2 -

valores em milhares de salários mínimos

Crescimento do valor dos benefícios = 4% a cada cinco anos

Benefício	Valor médio 1990	1995	2000	2005	2010	2015
tx.cresc.=>		1,040	1,082	1,125	1,170	1,217
Auxílios	1,192	792	914	1.039	1.156	1.244
Ap.Inval.	1,291	2.872	3.143	3.378	3.585	3.791
Ap.Idade	1,225	4.442	5.186	5.696	6.197	6.869
Ap.T.Serv	4,497	5.540	5.769	5.866	5.749	5.318
Outros	1,431	8.061	8.602	8.998	9.217	9.225
NOVOS	1,000	298	453	420	889	1.002
TOTAL		21.708	23.613	24.977	25.904	26.446

Tabela 18

DISPÊNDIO ESPERADO COM BENEFÍCIOS - 1995-2015

- QUADRO DA PREVIDÊNCIA NA VIGÊNCIA DA PROPOSTA 2 -

valores em milhares de salários mínimos

Crescimento do valor dos benefícios = 6% a cada cinco anos

Benefício	Valor médio 1990	1995	2000	2005	2010	2015
tx.cresc.=>		1,060	1,124	1,191	1,262	1,338
Auxílios	1,192	806	941	1.078	1.202	1.289
Ap.Inval.	1,291	2.921	3.237	3.509	3.736	3.938
Ap.Idade	1,225	4.518	5.340	5.913	6.451	7.125
Ap.T.Serv	4,497	5.642	5.976	6.167	6.112	5.683
Outros	1,431	8.201	8.867	9.359	9.623	9.603
NOVOS	1,000	298	453	420	889	1.002
TOTAL		22.088	24.362	26.026	27.125	27.637

Tabela 19

DISPÊNDIO ESPERADO COM BENEFÍCIOS - 1995-2015

-QUADRO DA PREVIDÊNCIA NAVIGÊNCIA DA PROPOSTA 2-

valores em milhares de salários mínimos

Crescimento do valor dos benefícios = 8% a cada cinco anos

Benefício	Valor médio 1990	1995	2000	2005	2010	2015
tx.cresc.=>		1,080	1,166	1,260	1,360	1,469
Auxílios	1,192	819	969	1.119	1.252	1.338
Ap.Inval.	1,291	2.971	3.334	3.645	3.895	4.095
Ap.Idade	1,225	4.593	5.498	6.138	6.720	7.401
Ap.T.Serv	4,497	5.745	6.187	6.479	6.497	6.076
Outros	1,431	8.340	9.138	9.734	10.053	10.011
NOVOS	1,000	298	453	420	889	1.002
TOTAL		22.469	25.126	27.115	28.417	28.922

Definido as necessidades em função do PIB

Na Tabela 20 apresentamos, para os anos de 1990 a 2015, o resumo dos dispêndios com benefícios, para as três hipóteses de crescimento dos benefícios, tanto para o quadro atual quanto para a PROPOSTA 2. Calculamos, também, a relação entre as duas alternativas, que permanecerá constante independentemente das hipóteses de crescimento do PIB e do SALÁRIO MÍNIMO que venhamos a adotar.

Tabela 20

VALOR DOS BENEFÍCIOS EM MILHARES DE SALÁRIOS MÍNIMOS

Previdência	%cresc benefício	1.990	1.995	ano 2.000	2.005	2.010	2.015
Atual	1,040	19.353	23.077	27.005	31.200	35.983	41.723
Atual	1,060	19.353	23.521	28.053	33.035	38.832	45.892
Atual	1,080	19.353	23.964	29.122	34.940	41.847	50.388
Prop.2	1,040	19.353	21.708	23.613	24.977	25.904	26.446
Prop.2	1,060	19.353	22.088	24.362	26.026	27.125	27.637
Prop.2	1,080	19.353	22.469	25.126	27.115	28.417	28.922
P2/At.	1,040	100,0%	94,1%	87,4%	80,1%	72,0%	63,4%
P2/At.	1,060	100,0%	93,9%	86,8%	78,8%	69,9%	60,2%
P2/At.	1,080	100,0%	93,8%	86,3%	77,6%	67,9%	57,4%

Partindo do princípio de que em 1990 consumia-se 3,3% do PIB com benefícios, se PIB e SALÁRIO MÍNIMO apresentam a mesma oscilação, temos o resultado apresentado na Tabela 21. Nela podemos ver quanto representaria o encargo, como função do PIB, em uma e outra hipótese, bem como a relação entre eles que, como dissemos anteriormente, mantém-se constante, independentemente da variação do PIB e do SALÁRIO MÍNIMO.

Tabela 21

ENCARGOS PREVISTOS COMO FUNÇÃO DO PIB,

ADMITINDO QUE PIB E SALÁRIO MÍNIMO VARIEM EM CONJUNTO

Previdência	%cresc benef	1.990	1.995	2.000	2.005	2.010	2.015
Atual	1,040	3,30%	3,94%	4,60%	5,32%	6,14%	7,11%
Atual	1,060	3,30%	4,01%	4,78%	5,63%	6,62%	7,83%
Atual	1,080	3,30%	4,09%	4,97%	5,96%	7,14%	8,59%
Prop.2	1,040	3,30%	3,70%	4,03%	4,26%	4,42%	4,51%
Prop.2	1,060	3,30%	3,77%	4,15%	4,44%	4,63%	4,71%
Prop.2	1,080	3,30%	3,83%	4,28%	4,62%	4,85%	4,93%
P2/At.	1,040	100,0%	94,1%	87,4%	80,1%	72,0%	63,4%
P2/At.	1,060	100,0%	93,9%	86,8%	78,8%	69,9%	60,2%
P2/At.	1,080	100,0%	93,8%	86,3%	77,6%	67,9%	57,4%

Admitindo-se, agora, que o PIB cresça 5% a cada cinco anos, quando comparado com o SALÁRIO MÍNIMO, temos nova composição, apresentada de modo resumido na Tabela 22.

Tabela 22

ENCARGOS PREVISTOS COMO FUNÇÃO DO PIB,
ADMITINDO QUE O PIB CRESÇA 5% A CADA CINCO ANOS,
EM RELAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO

var. PIB/sal. min.	1,000	1,050	1,103	1,158	1,216	1,276	
							anos
Previdencia	%cresc. benef.	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Atual	1,040	3,30%	3,75%	4,18%	4,60%	5,05%	5,57%
Atual	1,060	3,30%	3,82%	4,34%	4,87%	5,45%	6,13%
Atual	1,080	3,30%	3,89%	4,50%	5,15%	5,87%	6,73%
Prop.2	1,040	3,30%	3,53%	3,65%	3,68%	3,63%	3,53%
Prop.2	1,060	3,30%	3,59%	3,77%	3,83%	3,81%	3,69%
Prop.2	1,080	3,30%	3,65%	3,89%	3,99%	3,99%	3,86%
P2/At.	1,040	100,0%	94,1%	87,4%	80,1%	72,0%	63,4%
P2/At.	1,060	100,0%	93,9%	86,8%	78,8%	69,9%	60,2%
P2/At.	1,080	100,0%	93,8%	86,3%	77,6%	67,9%	57,4%

Se o PIB cresce 6,5% a cada cinco anos, em relação ao salário mínimo, temos:

Tabela 23

ENCARGOS PREVISTOS COMO FUNÇÃO DO PIB,
ADMITINDO QUE O PIB CRESÇA 6,5% A CADA CINCO ANOS,
EM RELAÇÃO AO SALÁRIO MÍNIMO

var PIB/SM =		1,000	1,065	1,134	1,208	1,286	1,370
							anos
Previdencia	%cresc. benef.	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Atual	1,040	3,30%	3,69%	4,06%	4,40%	4,77%	5,19%
Atual	1,060	3,30%	3,77%	4,22%	4,66%	5,15%	5,71%
Atual	1,080	3,30%	3,84%	4,38%	4,93%	5,55%	6,27%
Prop.2	1,040	3,30%	3,48%	3,55%	3,53%	3,43%	3,29%
Prop.2	1,060	3,30%	3,54%	3,66%	3,67%	3,60%	3,44%
Prop.2	1,080	3,30%	3,60%	3,78%	3,83%	3,77%	3,60%
P2/At.	1,040	100,0%	94,1%	87,4%	80,1%	72,0%	63,4%
P2/At.	1,060	100,0%	93,9%	86,8%	78,8%	69,9%	60,2%
P2/At.	1,080	100,0%	93,8%	86,3%	77,6%	67,9%	57,4%

Se, inversamente, consideramos a hipótese em que o salário mínimo cresce, a cada cinco anos, a mais que o PIB, temos:

Tabela 24

ENCARGOS PREVISTOS COMO FUNÇÃO DO PIB,
ADMITINDO QUE O SALÁRIO MÍNIMO CRESÇA 6,5% A CADA CINCO ANOS,
EM RELAÇÃO AO PIB

var. SM/PIB =		1,000	1,065	1,134	1,208	1,286	1,370
		anos					
Previdencia	%cresc. benef.	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Atual	1,040	3,30%	4,19%	5,22%	6,43%	7,89%	9,75%
Atual	1,060	3,30%	4,27%	5,43%	6,80%	8,52%	10,72%
Atual	1,080	3,30%	4,35%	5,63%	7,20%	9,18%	11,77%
Prop.2	1,040	3,30%	3,94%	4,57%	5,14%	5,68%	6,18%
Prop.2	1,060	3,30%	4,01%	4,71%	5,36%	5,95%	6,46%
Prop.2	1,080	3,30%	4,08%	4,86%	5,59%	6,23%	6,76%
P2/At.	1,040	100,0%	94,1%	87,4%	80,1%	72,0%	63,4%
P2/At.	1,060	100,0%	93,9%	86,8%	78,8%	69,9%	60,2%
P2/At.	1,080	100,0%	93,8%	86,3%	77,6%	67,9%	57,4%

Se salário mínimo cresce 5% a cada cinco anos em relação ao PIB, temos:

Tabela 25

ENCARGOS PREVISTOS COMO FUNÇÃO DO PIB,
ADMITINDO QUE O SALÁRIO MÍNIMO CRESÇA 5% A CADA CINCO ANOS,
EM RELAÇÃO AO PIB

var. SM/PIB =		1,000	1,050	1,103	1,158	1,216	1,276
		anos					
Previdencia	%cresc. benef.	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Atual	1,040	3,30%	4,13%	5,08%	6,16%	7,46%	9,08%
Atual	1,060	3,30%	4,21%	5,27%	6,52%	8,05%	9,99%
Atual	1,080	3,30%	4,29%	5,47%	6,90%	8,67%	10,97%
Prop.2	1,040	3,30%	3,89%	4,44%	4,93%	5,37%	5,76%
Prop.2	1,060	3,30%	3,95%	4,58%	5,14%	5,62%	6,01%
Prop.2	1,080	3,30%	4,02%	4,72%	5,35%	5,89%	6,29%
P2/At.	1,040	100,0%	94,1%	87,4%	80,1%	72,0%	63,4%
P2/At.	1,060	100,0%	93,9%	86,8%	78,8%	69,9%	60,2%
P2/At.	1,080	100,0%	93,8%	86,3%	77,6%	67,9%	57,4%

Se salário mínimo cresce 3% a cada cinco anos, em relação ao PIB, temos:

Tabela 26

ENCARGOS PREVISTOS COMO FUNÇÃO DO PIB,
ADMITINDO QUE O SALÁRIO MÍNIMO CRESÇA 3% A CADA CINCO ANOS,
EM RELAÇÃO AO PIB

var. SM/PIB =		1,000	1,030	1,061	1,093	1,126	1,159
		anos					
Previdencia	%cresc. benef.	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Atual	1,040	3,30%	4,05%	4,89%	5,81%	6,91%	8,25%
Atual	1,060	3,30%	4,13%	5,07%	6,16%	7,45%	9,07%
Atual	1,080	3,30%	4,21%	5,27%	6,51%	8,03%	9,96%
Prop.2	1,040	3,30%	3,81%	4,27%	4,65%	4,97%	5,23%
Prop.2	1,060	3,30%	3,88%	4,41%	4,85%	5,21%	5,46%
Prop.2	1,080	3,30%	3,95%	4,55%	5,05%	5,45%	5,72%
P2/At.	1,040	100,0%	94,1%	87,4%	80,1%	72,0%	63,4%
P2/At.	1,060	100,0%	93,9%	86,8%	78,8%	69,9%	60,2%
P2/At.	1,080	100,0%	93,8%	86,3%	77,6%	67,9%	57,4%

CONCLUSÕES

As propostas apresentadas indicam direções distintas, embora com um sentido comum: preservar a instituição da previdência oficial, oferecer um benefício oficial para toda a população e reduzir o custo global para a manutenção do sistema.

O primeiro modelo tem aplicação mais simples e imediata e pode servir até mesmo como um paliativo, até que se encontre solução mais radical e definitiva.

No segundo surgem algumas restrições maiores. A princípio se nos afigura ser o limite fixado em UM SALÁRIO MÍNIMO. Temos plena consciência que é insuficiente, neste instante, para garantir a subsistência básica e condigna de qualquer cidadão.

Estudos anteriores, entretanto, mostraram que qualquer outro múltiplo do salário mínimo que fosse tomado como limite seria praticamente equivalente a manter a situação vigente, dentro de um modelo mais complexo.

Tal valor somente será um limite justo no instante em que houver aumento real em seu poder de compra. Nesse momento será socialmente justo, não apenas para os inativos, mas também, e principalmente, para os trabalhadores ativos, que são os geradores da riqueza nacional, da qual se extraem os recursos para o financiamento dos benefícios pagos aos inativos.

Apresentamos diversas alternativas de cálculo. Definidas algumas variáveis, que devem ser do conhecimento da Comissão dentro em breve, será possível eleger qual delas é a mais indicada para aplicação a longo prazo.

Além disso, por ser utilizado um modelo totalmente parametrizado, o mesmo poderá servir para

monitorar e acompanhar o desenvolvimento do sistema. Admite, ainda, receber modificações nas premissas estabelecidas, para gerar novas propostas.

É fundamental lembrar que, a par dos desvios aqui apontados, o efeito do distanciamento dos ajustes dos benefícios, daqueles sofridos pela arrecadação, podem gerar resultados excepcionais ou desastrosos para a previdência oficial, especialmente em períodos como o atual, em que temos uma inflação elevada e um longo interregno entre reajustes de benefícios.

Terminamos este trabalho colocando-nos à disposição para eventualmente colaborar na elaboração de legislação complementar, especialmente no que diz respeito ao modelo de previdência suplementar compulsória, desde que nossa proposta seja utilizada. Além disso, apresentamo-nos para esclarecer e discutir as idéias aqui expostas.

ASPECTOS CONCEITUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

André César Médici^(*)

Francisco Eduardo B. Oliveira^(**)

Kaizo Iwakami Beltrão^(***)

Sumário

Introdução

Metodologia

Aspectos conceituais de Seguridade Social

Aspectos gerais

Aspectos básicos de custeio

Aspectos aspectos básicos operacionais

Aspectos de transição

INTRODUÇÃO

Visa o presente documento fornecer subsídios à discussão objetiva dos aspectos conceituais da Seguridade Social. Dessa forma, são abordadas algumas definições básicas, os aspectos gerais, de custeio e operacionais, com o objetivo de incentivar uma discussão produtiva sobre o tema, reconhecidamente alvo de acaloradas discussões entre políticos, técnicos e entre a própria população em geral.

Logo de início, é fundamental deixar bastante claro que o objetivo perseguido não é o de apresentar e/ou defender um modelo para a Seguridade Social.

É certo que o autor possui suas próprias opiniões, sobre o desenho “ideal” do sistema de proteção social no Brasil. Dessa forma, é possível que, inadvertidamente, façam transparecer essas idéias, ao se analisar cada uma das questões. Entretanto, a diretriz maior do trabalho é traçar um referencial da análise que auxilie uma discussão lógica e não ideológica da seguridade social, dentro de um enfoque algo cartesiano.

METODOLOGIA

Em termos de metodologia, divide-se a Seguridade Social em seus componentes básicos (Seguro

^(*) - Economista, coordenador de Estudos de Política Social do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/SP).

^(**) - Engenheiro, coordenador do Grupo de Estudos de Seguridade Social, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/RJ).

^(***) - Engenheiro, coordenador de Cursos de Pós-Graduação da ENCE/IBGE.

Social, Saúde e Assistência Social), procurando-se conceituar da forma mais precisa possível cada um desses elementos em termos de objetivos que pretendem atingir.

A seguir, são apresentados três conjuntos de atributos, denominados aspectos gerais, de custeio e operacionais. Em outros termos, dados os objetivos, trata-se de discutir como estruturar os programas de Seguridade Social, como colocá-los em operação. A discussão de cada atributo é posta sob a forma de prós e contras entre duas opções extremas e opostas. Trata-se apenas de um artifício destinado única e exclusivamente a facilitar a discussão; na prática muitas das “soluções” requerem a escolha de um ponto intermediário, onde, respeitada a lógica e a racionalidade, seja possível uma viabilização a nível político.

Atributos	Gerais			Custeio			Operacionais	
Componentes da Seguridade	Compulsoriedade X Opcionalidade	Clientela Universalletc X Restrita	etc.	Base Repartição X Capitalização	Folha X Outras	etc.	Centralizado X Descentralizado	Estatal X Privado
Seg. Social Básico Complem. Saúde Ass. Social								

De uma forma genérica, a definição conceitual de um modelo adequado de Seguridade pode ser visualizada como a definição dos elementos de uma matriz da forma ilustrada abaixo:

Obviamente nem todas as “células” da matriz podem e/ou devem ser preenchidas. Da mesma forma, nem todas as escolhas são independentes⁽¹⁾. Mesmo reconhecendo-se estas limitações optou-se, a bem da clareza da exposição, por discutir individualmente cada atributo, fazendo-se referências eventuais à não aplicabilidade de certas escolhas e/ou incompatibilidades entre escolhas.

ASPECTOS CONCEITUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

DEFINIÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS

Como em qualquer campo do conhecimento, a fixação de conceitos básicos é vital à discussão dos problemas. Muito mais do que um formalismo, a tentativa de explicitação do arcabouço conceitual sobre o qual se fundamenta a Seguridade Social pretende levar à reflexão sobre seus problemas estruturais.

Em termos gerais, a Seguridade Social pode ser definida como o conjunto de políticas e ações articuladas com o objetivo de amparar o indivíduo e/ou seu grupo familiar ante os eventos decorrentes de morte, doença, invalidez, idade, desemprego e incapacidade econômica em geral. Como não poderia deixar de ser, o caráter genérico da definição comporta um sem-número de variantes no campo prático, dependendo de fatores políticos, econômico-sociais, históricos e culturais que influenciaram a evolução de cada sistema em particular.

COMPONENTES DA SEGURIDADE SOCIAL

Mesmo levando-se em conta a natural diversidade de modelos, a grande maioria dos programas de Seguridade Social existentes é integrada por três componentes básicos: o seguro social, a saúde e a assistência social.

O Seguro Social, também conhecido como previdência social, é constituído por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou serviços feitos/prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, como compensação parcial/total da perda de capacidade laborativa, geralmente mediante um vínculo contributivo. A clientela é usualmente restrita aos “segurados” e os benefícios guardam alguma proporcionalidade com as contribuições.

De início, é fundamental ressaltar que, tecnicamente, em um “seguro puro”, o valor presente esperado das contribuições iguala o valor presente esperado dos benefícios para cada participante. No outro extremo da escala encontra-se a Assistência social, onde a contribuição e o benefício são absolutamente desvinculados. O que caracteriza o Seguro Social é que, não deixando de ser um seguro, não o é de forma estrita ou pura, sendo admissível algum grau de redistributividade. Mesmo assim, é fundamental ter-se em vista que o objetivo fundamental do Seguro Social é a reposição da renda do trabalhador (ou, mais genericamente, do segurado); o objetivo redistributivo, via de regra presente, é de caráter nitidamente secundário.

A Saúde é entendida como o conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, que visam à prevenção e à cura dos agravos ao bem-estar físico e mental do indivíduo, de seus dependentes bem como da comunidade em geral. Dependendo do sistema em particular, a clientela pode ser restrita a determinados grupos populacionais, conforme os atributos tais como vínculo contributivo, condição de domicílio e/ou laboral, idade, etc.

A Assistência Social é integrada por programas de pagamentos em dinheiro, distribuição de bens *in natura* e de prestação de serviços, dirigidos a uma clientela de caráter residual, sem que esses necessariamente incluam o vínculo contributivo. No caso de benefícios em dinheiro, estes raramente guardam relação com os padrões prévios de renda do grupo populacional a que se destinam.

Apesar da inter-relação existente, de forma proposital ou fortuita, entre os vários componentes da Seguridade Social e dos vários fatores públicos e privados, apenas para facilidade de análise e discussão bem como visando à padronização de nomenclatura, muitas vezes recorre-se a um desdobramento dos programas.

Assim, o Seguro Social é usualmente subdividido em:

- Seguro Social Básico, ou Previdência Social Básica, compreendendo aqueles benefícios em dinheiro e demais programas (reabilitação profissional, aconselhamento, etc.) cuja finalidade é proporcionar, ao indivíduo e a seus dependentes, as condições socialmente definidas como indispensáveis a sua manutenção, quando da perda da capacidade laborativa;
- Seguro Social Complementar, ou Previdência Complementar, cujo objetivo é, como o próprio nome bem o indica, complementar os benefícios e serviços do Seguro Social básico.

É importante notar que o caráter subjetivo do que é básico e do que é complementar deixa essa definição ao processo político que, por sua vez, deve espelhar teoricamente a escala de valores de

⁽¹⁾Por exemplo, não faria sentido a escolha de um regime de repartição para o regime social e, simultaneamente, um plano de contribuição definida.

cada sociedade. Finalmente, o termo “complementar” não significa, necessariamente, que os valores dos benefícios deste programa devam estar vinculados aos valores dos benefícios da Previdência Básica. “Complementar” significa, nesse contexto, apenas aquilo que se adiciona ao benefício Básico.

A Previdência Social Complementar, por sua vez, é geralmente subdividida em:

— Previdência Complementar Aberta, destinada a uma clientela de caráter geral, sem quaisquer outras exigências que não a adesão ao plano por meio do aporte regular das contribuições requeridas. Embora condições especiais possam ser oferecidas a certos grupos, a vinculação é de caráter individual;

— Previdência Complementar Fechada, destinada a grupos restritos — empregados de determinada(s) empresa(s), membros de determinado(s) sindicato(s), etc..

Embora a Saúde possa também ser subdividida em várias categorias (saneamento, atenções ambulatoriais e hospitalares, educação sanitária) conforme o seu objetivo ou de acordo com a forma de prestação de serviços (prestação direta de serviços, medicina de grupo, seguro saúde, etc.), para os fins do presente estudo consideramos desnecessária essa participação mais detalhada. A Assistência Social enquadra-se no mesmo caso.

ASPECTOS GERAIS

SEGURO E EQÜIDADE INDIVIDUAL *VERSUS* REDISTRIBUIÇÃO E EQÜIDADE COLETIVA

Grande parte dos problemas quanto ao real entendimento da Seguridade Social, por parte da sociedade em geral, deriva-se do conflito conceitual entre “seguro” e “redistribuição”. Se o componente previdenciário for entendido como um seguro compulsório, visando à reposição de renda do indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa causada por morte, invalidez, doença e desemprego, os valores das contribuições e dos benefícios deverá guardar uma estrita correspondência. Por outro lado, se a Previdência Social deve ser encarada como um programa de redistribuição de renda, as contribuições devem ser pagas segundo as possibilidades de cada um e os benefícios recebidos conforme a necessidade. No primeiro caso, estar-se-ia atendendo ao princípio da equidade individual, enquanto, no segundo, o princípio básico seria o bem-estar coletivo.

Observe-se que, conforme as definições apresentadas, um programa redistributivo assemelhar-se-ia mais ao conceito de Assistência Social. Mais ainda, a visão securitária é diametralmente oposta à redistributiva pela simples razão de que para redistribuir é necessário retirar de alguém que, por sua vez, receberá menos do que pagou.

Grande parte dos sistemas ditos de previdência social, inclusive o brasileiro, raramente têm seus conceitos e objetivos claramente explicitados, mesclando componentes da abordagem de seguro e da abordagem redistributiva. Tal fato, fruto da tentativa de conciliação de objetivos conflitantes, por meio do processo político, traz enormes dificuldades no que tange à percepção e à discussão da problemática da Previdência Básica pelo público em geral. Na realidade, grande parte dos sistemas procura manter a aparência de um seguro, enquanto efetua significativas transferências de renda entre gerações e, freqüentemente, dentro de uma única geração.

A falta de entendimento é ainda maior quando se passa a discutir os problemas da Seguridade Social. Alimentada permanentemente pelo mito do seguro, a população reage à absorção do conceito de seguridade. Devido ao custeio único das atividades (Previdência, Saúde, Assistência Social), o segurado sente-se, em grande parte, lesado pelo “desvio” de recursos do Seguro Social para o componente assistencial da seguridade. Trata-se de uma reação esperada: o conceito de Seguridade, relativamente recente entre os especialistas que militam na área, ainda está longe de cruzar a barreira de comunicação que o separa da população. De fato, o conceito de Seguridade não só é recente como também mal definido. Sob um mesmo título englobam-se programas tão díspares quanto o Seguro Social, a Saúde e a Assistência Social: o primeiro é, por natureza, um “contrato” de longo prazo, envolvendo todo o ciclo de vida; já a Saúde é, caracteristicamente, um programa sujeito às prioridades políticas que podem ser alteradas (e freqüentemente são) a cada ano, sendo também esse o caso da Assistência Social. Sob o ponto de vista orçamentário, os recursos alocados ao Seguro Social não devem, sob nenhuma hipótese, serem carreados para custeio da Saúde ou da Assistência Social, pois essa prática constituir-se-ia, literalmente, em fraude do “contrato” que assegura, ao indivíduo e/ou a seu grupo familiar, a certeza de receber os benefícios prometidos. De qualquer forma, o conceito de Seguridade pode ser definido não à luz de uma integração de programas sob o ponto de vista conceitual, orçamentário e/ou operacional, mas simplesmente como o conjunto de políticas e ações visando à cobertura dos chamados “riscos sociais”.

COMPULSORIEDADE *VERSUS* COUPANÇA VOLUNTÁRIA⁽²⁾

Em uma época em que o ultraliberalismo freqüenta, cada vez mais, o discurso de alguns setores da sociedade, o argumento de que é desnecessário um sistema compulsório de Seguridade Social é ouvido a todo momento. Argüi-se quanto à necessidade de interferir nas decisões de consumo, poupança e investimento do indivíduo por parte do Estado, o que provocaria inevitavelmente perda de eficiência econômica.

Trata-se de uma situação em que, nitidamente, o “mercado” não produz soluções satisfatórias. Caso o enfoque seja redistributivo-assistencial, a justificativa para uma Seguridade Social compulsória é bastante óbvia. A questão básica seria, nesse caso, saber qual o nível de redistribuição desejado e viável, de acordo com a capacidade de poupança e escala de valores em que o sistema se insere.

Ainda que totalmente contrário à tutela e ingerência excessiva do Estado sobre as decisões de consumo e investimento da sociedade, mesmo sob o prisma estritamente securitário, o total livre-arbítrio do indivíduo em matéria de Seguridade Social não se justifica na teoria ou na prática.

A decisão de quanto poupar, quando poupar e como investir essa poupança, de modo a garantir um fluxo de rendas suficiente durante a inatividade, é certamente muito complexa. O indivíduo deveria ter disponível um conjunto de informações extremamente amplo e preciso sobre seus futuros riscos: período, natureza e custos de tratamento de doenças que venham a acometer a si e a seus dependentes, probabilidades quanto a desemprego, morte, invalidez, expectativa de vida (do segurado e de seus dependentes), etc. Do lado do investimento, seriam necessárias informações razoavelmente precisas quanto ao leque de possibilidades disponíveis, custos de oportunidade, etc.

⁽²⁾Várias das questões a seguir foram abordadas em OLIVEIRA Francisco E. B., “Alguns Aspectos Conceituais, Operacionais e Estruturais da Previdência Social Brasileira”, TDI 53, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, dezembro de 1982. Surpreendentemente, quase uma década depois, os mesmos temas permanecem atuais. Por essa razão são aqui discutivos mais uma vez.

Mesmo que, em uma hipótese absurda, essas informações fossem disponíveis, a análise das mesmas seria tarefa árdua para uma equipe de atuários e de analistas de investimento, especialmente em um país sujeito a grandes “turbulências” no campo econômico como o Brasil. Para a população como um todo, a tarefa seria simplesmente impossível. Considere-se, ainda, que a probabilidade de erro é bastante elevada e o próprio processo de avaliação é muito sensível a pequenas flutuações de certas variáveis — por exemplo, um pequeno desvio na taxa de desconto/capitalização, quando considerado ao longo de um período de ciclo de vida ativa do indivíduo, ao qual se acresce a expectativa de sobrevivência de seus dependentes, poderá muitas vezes até inverter os resultados da análise. Em suma, a hipótese de informação completa, necessária à maximização do bem-estar do consumidor, na teoria do consumidor, está bastante longínqua no caso de decisões sobre Seguridade Social. Por outro lado, em um mundo probabilístico, a magnitude do erro provável não recomenda de forma alguma o livre-arbítrio do indivíduo, nesse caso em particular.

No campo prático, há que se considerar o fato de que as decisões sobre poupança e investimento seriam tomadas ao longo de toda uma vida, não havendo, em caso de erro, a possibilidade de uma segunda tentativa: uma vez trilhado um caminho errôneo no processo decisório, não há retorno, em geral. Mais ainda, as consequências de um erro de avaliação ou mesmo de informação poderão ser drásticas e irreversíveis na maioria das vezes, levando o indivíduo a padrões de vida incompatíveis com a própria dignidade da pessoa humana.

É também certo que algumas pessoas, por pura imprudência (tecnicamente, afeição ao risco), optariam pelo consumo presente, arriscando a ficar à mercê da sociedade quando da perda da capacidade laborativa. Outros, mesmo que desejassem, não teriam condições de poupar o suficiente para a contratação de um seguro que lhes desse cobertura em caso de inatividade. Assim, a falta de cobertura securitária dos imprudentes e/ou dos incapazes de poupar forçaria a sociedade, de qualquer maneira, a prover, de forma desarticulada e possivelmente ineficiente, algum tipo de assistência aos desvalidos, por meio da caridade pública.

No caso da Seguridade Social, os argumentos em prol da compulsoriedade ficam ainda mais reforçados dada a existência dos denominados riscos catastróficos, especialmente na área de Saúde. Mais uma vez, a sociedade seria chamada a alocar recursos ao tratamento dos atingidos por doenças cujo tratamento supera a possibilidade de custeio pelo indivíduo.

Finalmente, se a filiação a um sistema de Seguridade Social fosse deixada completamente ao sabor das preferências de cada um, provavelmente ocorreria um fenômeno conhecido como “seleção adversa”: aqueles cujo risco é maior são, tudo o mais constante, justamente os que procurariam o seguro. A consequência natural é a elevação dos custos atuariais, o encarecimento do prêmio e o desincentivo à entrada ou incentivo à saída de segurados. Observe-se que o processo tende a ser progressivo e a se realimentar continuamente: quanto maior o prêmio, menor seria o número de indivíduos que julgariam vantajosa uma filiação ao seguro — exatamente aqueles cuja expectativa de custo é maior. Mesmo os mais ortodoxos liberais concordariam que, nesse caso, a soberania do consumidor não produz resultados eficientes.

Todos esses argumentos justificam algum tipo de Seguridade Social Compulsória. Vale notar, no entanto, que a compulsoriedade implica apenas “Poder de Polícia” a ser exercido pelo Estado, no sentido de tornar obrigatória a filiação de todos os cidadãos. Observe-se ainda que, em essência, os argumentos que justificam a compulsoriedade são a própria justificativa da necessidade da Seguridade Social.

A compulsoriedade não implica necessariamente administração estatal dos mecanismos de captação, aplicação e transferência de recursos financeiros bem como da prestação direta de

serviços por agentes estatais no âmbito da Seguridade Social. Mais uma vez, é importante distinguir claramente os conceitos — compulsoriedade e estatização são coisas bastante distintas e como tal devem ser mantidas.

Uma outra conclusão relevante, que pode ser depreendida da argumentação, é que a redistribuição de renda é inerente e indissociável do conceito de Seguridade Social.

CONTINGÊNCIAS PREVISÍVEIS *VERSUS* CONTINGÊNCIAS IMPREVISÍVEIS

De uma forma geral, as contingências a que está sujeito o indivíduo, sob a ótica relevante à Seguridade Social, podem ser classificadas em Previsíveis (ou programadas) e Imprevisíveis (ou não programadas).

A morte e a invalidez prematuras, a doença e o desemprego involuntário são casos característicos de Contingências Imprevisíveis. Por outro lado, a menos de morte prematura, uma das poucas certezas que o homem pode ter na vida é de que um dia será velho, provavelmente após um prolongado período de trabalho.

Se o princípio da mutualidade aplica-se perfeitamente à cobertura coletiva das Contingências Imprevisíveis, é no mínimo discutível afirmar o mesmo em termos das Contingências Previsíveis.

Quanto à compulsoriedade e níveis de reposição⁽³⁾, os requisitos são também bastante diferenciados. Assim é que, para as Contingências Imprevisíveis, dificilmente poder-se-ia argumentar contra uma filiação compulsória, bem como contra uma reposição “razoável”, isso sem falar na absoluta necessidade de cobertura do risco de doença.

Já no que tange à contingência de velhice, pode-se justificar o requisito de compulsoriedade mas o nível de reposição do sistema obrigatório poderá ser, em princípio, básico ou mínimo. Assim, aqueles indivíduos com acentuada preferência intertemporal pelo consumo (aqueles que, teoricamente, utilizam altas taxas para desconto de eventos futuros) estariam garantidos, ainda que a nível básico, contra sua própria “imprudência”. Por outro lado, aqueles que são economicamente incapazes de realizar a poupança necessária para a garantia de um fluxo de rendas após a cessação da capacidade laborativa por velhice, estariam garantidos também ao nível mínimo. Finalmente, a própria incerteza no processo decisório seria, de certa forma, minimizada pela garantia de pelo menos um montante que livrasse o indivíduo da mendicância, devido à existência de uma rede de segurança social.

Quanto ao tempo de serviço, o argumento em prol da compulsoriedade, mutualidade e elevados níveis de reposição é, no mínimo, ainda mais discutível. A rigor, tempo de serviço não é risco, mas uma certeza decorrente da própria vida laborativa do indivíduo. Se é certo que o trabalho, principalmente em certas categorias, provoca desgaste físico e mental, também é fato que o seguro social compulsório usualmente cobre as consequências desse desgaste — a cobertura de doença e de invalidez.

Na maioria das sociedades contemporâneas, é normalmente aceita a redução da capacidade laborativa a partir de determinada idade, algo que varia entre 55 e 68 anos, dependendo da época e do país. Na realidade, independentemente da perda real da capacidade laborativa, cada sociedade tem “convencionado” ser conveniente alocar recursos ao sustento financeiro de seus “velhos”, por mais

⁽³⁾Relação entre o valor dos benefícios e da renda/salário prévio.

heterogênea, subjetiva e imprecisa que venha a ser a definição de velhice. Assim, o seguro social compulsório já cobre, na esmagadora maioria dos casos, a contingência de tempo de serviço, por meio da cobertura da contingência de velhice.

Os argumentos normalmente levantados em favor da aposentadoria por tempo de serviço na Previdência Social Básica no Brasil são, em geral, falaciosos, errôneos e/ou mal informados. Apenas adiantando alguns pontos da discussão que será aprofundada posteriormente neste trabalho, vale ressaltar, de início, que a afirmativa de que a expectativa de vida do brasileiro é muito baixa, justificando-se assim uma aposentadoria precoce, é equivocada. Realmente a expectativa de vida ao nascer é extremamente baixa, em virtude das altíssimas taxas de mortalidade infantil. No entanto, o que realmente importa é, para efeitos do Seguro Social, a expectativa de vida na data da aposentadoria. E essa estatística não difere muito, quando se compara o Brasil com os demais países do mundo⁽⁴⁾.

CLIENTELA UNIVERSAL VERSUS CLIENTELA RESTRITA

De uma forma geral, a chamada “clientela” da Seguridade Social pode variar desde a totalidade da população residente — o que poderia ser denominado “Modelo de Beveridge”, até um conjunto restrito de segurados — o que poderia ser chamado de “Modelo de Bismarck”. O primeiro caso corresponde à clientela universal; o segundo é, por definição, restrita.

Na realidade faz pouco sentido a definição de universalidade para a Seguridade como um todo. É fundamental que a clientela seja definida em relação a cada um dos seus componentes, mesmo porque a conceituação de algumas partes integrantes da Seguridade é totalmente incompatível com a idéia de universalidade. Esse é, por exemplo, o caso do Seguro Social. De fato, quando se quer dizer que o Seguro Social é/deve ser universal se está, na realidade, misturando o componente de seguro com o componente de Assistência Social.

NÍVEL DE REPOSIÇÃO

O nível de reposição pode ser conceituado como a relação entre o valor do benefício e o valor do salário/renda do indivíduo.

De início, observe-se que, para o Seguro Social, a variável relevante é o salário de contribuição, definido, por sua vez, como o montante recebido pelo segurado durante um determinado período de tempo, sobre o qual calculam-se as contribuições (ou os benefícios)⁽⁵⁾.

Por sua vez, o nível de reposição para a Assistência Social pode ser conceituado, quando aplicável, como a fração da renda anterior à perda da capacidade laborativa (real ou presumida) reposta pelo benefício. Obviamente, o conceito de nível de reposição não é aplicável nos serviços assistenciais, bem como nos benefícios em dinheiro de caráter suplementar e/ou aqueles concedidos aos indigentes.

Sob o ponto de vista de Seguro Social, é razoável que o nível de reposição guarde alguma

⁽⁴⁾Para uma discussão mais completa dos aspectos demográficos envolvidos na aposentadoria por tempo de serviço, consultar CAMARANO, Ana A., MÉDICI, André C., OLIVEIRA, Francisco E.B. e BELTRÃO, Kaizo I., “Aposentadoria e Esperança de Vida”, Conjuntura Econômica, Volume 45, nº 5, Instituto Brasileiro de Economia, FGV, Rio de Janeiro, maio de 1991.

⁽⁵⁾Mesmo que as contribuições sejam integralmente “pagas” pelo empregador.

relação com a natureza da contingência. Em outras palavras, em princípio, o nível de reposição para as Contingências Imprevisíveis deve ser, tudo o mais constante, maior ou, no mínimo, igual àquele selecionado para o caso de Contingências Previsíveis.

No que se refere à renda do segurado, o nível de reposição do Seguro Social guarda, usualmente, uma relação inversamente proporcional, sendo mais alto nas faixas mais baixas e menor nas faixas mais elevadas: a própria existência de pisos e tetos reflete essa tendência na grande parte dos sistemas existentes. Assegura-se, dessa forma, uma certa progressividade do sistema.

VÍNCULO CONTRIBUTIVO

A existência de um salário de contribuição, conforme a definição acima apresentada, conjugada à existência de alguma proporcionalidade direta entre o montante dessas contribuições e o valor dos benefícios e/ou serviços recebidos⁽⁶⁾ caracteriza um vínculo contributivo. Mesmo no caso em que o benefício é definido em termos de pisos mínimos, não guardando portanto necessariamente estrita proporcionalidade com o salário de contribuição, a simples exigência de haver uma contribuição individualizada, feita pelo segurado ou por alguém em favor do segurado, caracteriza um vínculo contributivo.

Assim, se a clientela é verdadeiramente universal, o vínculo contributivo não pode ser definido como condição necessária, mesmo que os níveis de contribuição sejam baixos.

Em contrapartida, uma clientela restrita implica, necessariamente, existência de uma forma qualquer de vínculo.

ASPECTOS BÁSICOS DE CUSTEIO

CAPITALIZAÇÃO OU REPARTIÇÃO

Em um regime de capitalização, as contribuições aportadas são capitalizadas, real ou contabilmente, constituindo-se reservas para a cobertura das futuras despesas com benefícios. Por oposição, em um regime de repartição simples, os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para o pagamento dos benefícios durante esse mesmo exercício. Eventualmente, mesmo em repartição, são constituídas “reservas de contingência”, com a finalidade de amortecer eventuais flutuações sazonais no comportamento da receita e da despesa do sistema a ser financiado.

Na primeira modalidade, todos os demais fatores constantes (nível de reposição, aumento real da base de incidência, alíquotas, etc.), o equilíbrio do sistema fica dependente da razão entre o número de contribuintes e do número de beneficiários. Conforme as variáveis demográficas e/ou outros fatores de natureza estrutural e conjuntural venham a provocar uma redução, ao longo do tempo, dessa relação, três são as alternativas de solução para o restabelecimento do “equilíbrio” do sistema:

— aumento das alíquotas de contribuição;

⁽⁶⁾Em termos de valor esperado das contribuições e de benefícios/serviços recebidos/a receber.

- redução do nível de reposição;
- estabelecimento de regras mais restritivas para a passagem da condição de contribuinte à condição de beneficiário.

É claro que, na prática, uma combinação dessas alternativas é muitas vezes adotada, nem sempre de forma explícita e visível à população em geral. Pode-se concluir que um sistema custeado por Repartição necessita de freqüentes ajustes, o que, dada uma opinião pública razoavelmente conscientizada, não se constitui intrinsecamente em uma desvantagem.

Tendo-se em vista que o sistema de Repartição é essencialmente constituído por transferências entre pessoas de uma mesma geração (intrageneracionais) e de gerações distintas (intergeracionais), não é direta e clara a relação entre os aportes individuais de contribuições e os benefícios a serem recebidos. No Brasil, em particular, onde o recebimento dos benefícios está, na maior parte dos casos, condicionado à comprovação de um vínculo formal de trabalho e não ao efetivo recolhimento das contribuições aos cofres da Previdência, o sistema de Repartição adotado favorece a evasão. Em outras palavras, mesmo que o empregador venha a se apropriar indevidamente das contribuições descontadas do salário do empregado, sem falar naquelas devidas por ele próprio, o segurado não deixa de fazer jus ao benefício, desde que comprove estar empregado em um vínculo formal durante o tempo requerido. Um sistema como esse fica completamente à mercê da fiscalização exercida por terceiros que, como é de conhecimento generalizado, nem sempre apresenta os requisitos mínimos de eficiência na repressão a todos os tipos de fraudes que permeiam a arrecadação de contribuições sociais neste país. É mesmo discutível se é técnica e economicamente viável montar um sistema de fiscalização que prescindia do contribuinte como fiscal de seus próprios interesses. Esse inconveniente pode ser minimizado, mesmo em um regime de Repartição, por meio do condicionamento da concessão do benefício ao segurado à existência de registros administrativos sobre suas contribuições. Por sua vez, o órgão responsável pela administração da Seguridade/Seguro Social deve fornecer ao segurado, mensalmente, um “extrato de conta”, possibilitando seu próprio controle⁽⁷⁾.

Um segundo argumento, freqüentemente levantado contra o regime de Repartição, é ser um sistema de transferências que usualmente retira recursos de grupos sociais com propensão marginal à poupança e ao investimento em relação aos grupos sociais para os quais os recursos são transferidos. De fato, aposentados, pensionistas, doentes, desempregados e carentes em geral possuem, via de regra, altíssima propensão marginal ao consumo, fruto mesmo do baixo status sócio-econômico.

A tentativa de quantificar esses efeitos de inibição da poupança e da formação de capital⁽⁸⁾ esbarra em consideráveis dificuldades teóricas, metodológicas e práticas. De qualquer forma, pode-se afirmar, com alguma segurança, que um sistema de Repartição não incentiva a poupança.

Já num regime de capitalização, que pode ser “em conta individual” ou “em conta coletiva”, as dificuldades residem principalmente em se evitar que o governo lance mão das reservas para financiar déficits e/ou outros programas, com retornos nem sempre compatíveis com as exigências de rentabilidade atuarial mínima. A história da Previdência, tanto aqui como também em praticamente todo o mundo, é farta em exemplos dessa natureza. O pior cenário

⁽⁷⁾Exemplo do que ocorreria com o FGTS. Alguns bancos ainda fornecem o extrato, mas o procedimento não é geral.

⁽⁸⁾Ver, por exemplo, os trabalhos de FELDSSTEIN e as contestações de BARRO e outros autores sobre os efeitos redutores do Sistema de Seguridade sobre poupança e investimento nos Estados Unidos. A polêmica já se arrasta por quase 15 anos, sem qualquer conclusão definitiva de ambas as partes.

é aquele em que os recursos capitalizados pelo Seguro Social (Básico e/ou Complementar) são utilizados para financiar o déficit do governo. Os títulos de dívida pública dados como garantia⁽⁹⁾, adquiridos normalmente de forma compulsória, têm rentabilidade muitas vezes baixa e liquidez ainda mais questionável, comprometendo a rentabilidade das reservas que deverão lastrear a concessão dos futuros benefícios e a continuidade de pagamento daqueles já concedidos. Mais ainda, a viabilidade de resgate futuro desses títulos depende, muitas vezes, de uma promessa implícita de aumento da base e/ou da carga fiscal, nem sempre viáveis, a depender do desempenho futuro da economia em geral e das finanças do governo em particular.

Finalmente, o pior cenário é aquele onde os recursos capitalizados pelo sistema de Seguro Social são canalizados pelo setor público, de forma compulsória para a cobertura de seu déficit, permitindo o financiamento de déficits ainda maiores, via captação junto ao restante do setor privado.

Esse problema, que é de natureza eminentemente política, pode ser parcialmente resolvido ou, pelo menos, minorado, por meio da capitalização “em conta individual”, com um processo permanente de informação ao segurado sobre o valor e composição de seus ativos. A idéia é que a pressão política exercida por milhares ou milhões de segurados, detentores de contas individuais, contra a intervenção deletéria do governo sobre seu pequeno número de administradores de recursos capitalizados “em conta coletiva”. As recentes experiências brasileiras, por exemplo, no caso do FGTS, parecem confirmar essa tese.

Por outro lado, a capitalização individual das contribuições inviabiliza, muitas vezes, a concessão de benefícios razoáveis, ainda que mínimos a segmentos mais desfavorecidos da população, dada a irregularidade e/ou insuficiência de seus aportes. Nesses casos, em se tratando do sistema básico estatal, o governo vê-se usualmente obrigado a suplementar os benefícios com recursos gerais; se essa complementação é elevada e torna-se o caso geral, em vez da exceção, o regime passa a ser, na prática, de Repartição.

Do lado positivo, o regime de capitalização apresenta a oportunidade de captar recursos para o investimento com prazos de retorno médios e longos, o que, em uma economia em desenvolvimento, constitui-se em fator fundamental ao crescimento econômico sustentado. Também a evasão tende a ser drasticamente reduzida em comparação ao regime de Repartição, principalmente se o sistema for “conta individual”: cada segurado é fiscal de seus próprios interesses. Em um país em que o índice de evasão de contribuições previdenciárias é da ordem de 50% da receita potencial, talvez essa seja uma consideração estratégica nas alternativas para uma reforma efetiva. Finalmente, em um regime de capitalização bem dimensionado e administrado, com limites de aplicações estabelecidos à luz de critérios técnicos⁽¹⁰⁾, os ajustes tendem a ser menos frequentes, o que, sob o ponto de vista de confiança do público, pode constituir-se uma vantagem política significativa.

EMPREGADO OU EMPREGADOR

Parece haver um raro consenso entre os economistas sobre tributos ou contribuições pagos pela empresa; no final, quem paga a conta, ou pelo menos a maior parte dela, parece ser sempre a pessoa

⁽⁹⁾Caso de cotas de Fundos de Desenvolvimento ou similares.

⁽¹⁰⁾Critérios de prudência, em termos de exigência de diversificação por natureza da aplicação, diversificação dos emissores de títulos, exigências de rentabilidade mínima, normas para custódia, etc., conforme a boa técnica de administração de *portfolios*.

física. De fato, nas economias contemporâneas, em grande parte caracterizadas por elevados graus de oligopolização, a prática do *mark-up* é bastante disseminada, sendo os tributos e contribuições indiretas repassadas ao preço, o que corresponde, em última instância, a serem pagos por toda a sociedade.

Ocorre, no entanto, uma diferença de percepção, por parte do contribuinte, extremamente importante sob o ponto de vista político. Impostos, taxas ou contribuições pagos diretamente pela pessoa física são claramente percebidos como uma redução de renda. Mas, aqueles “pagos” pelas pessoas jurídicas são, em larga medida, “invisíveis” aos contribuintes, mesmo quando repassados integralmente ao preço do produto.

Essa “incidência indireta” dificulta extraordinariamente a apuração da exata carga contributiva de cada segmento dos contribuintes, fazendo também com que não segurados paguem ao sistema previdenciário contribuições embutidas no preço dos bens e serviços que adquirirem, sem usufruir de qualquer benefício.

Por exemplo, o argumento de que os trabalhadores rurais não contribuem diretamente para a Previdência Social, e que, portanto, são subsidiados pelos urbanos, deve ser no mínimo analisado com cautela. Ao adquirirem bens e serviços produzidos no setor urbano da economia, eles estão na realidade pagando à Previdência quantias equivalentes à parcela de contribuições do empregador, integrante do preço daquilo que foi adquirido.

As evidências empíricas disponíveis quanto à incidência diferencial de tributos indiretos, sobre as várias classes sócio-econômicas, indicam que os segmentos de baixa renda são os mais fortemente penalizados por essa forma de tributação.

No sistema de Seguridade Social brasileiro, apenas computando-se as incidências sobre folha de salários, a quantia “paga” pelo empregador é mais de duas vezes aquela paga pelo empregado⁽¹¹⁾.

Por outro lado, há que se reconhecer que o mito de contribuições “pagas” pelo empregador pode ser útil ao governo no plano político, no sentido em que o conflito distributivo não fica claro. Até que ponto esta “conveniência” política é vantajosa, em confronto com a percepção distorcida do contribuinte, é realmente uma questão difícil de ser respondida. Certamente, em um regime democrático, que privilegia, em essência, a correta informação aos cidadãos e a explicitação de conflitos, a opção de contribuições diretamente pagas pelas pessoas físicas, seja sobre rendimentos do trabalho, seja sobre rendimentos do capital, parece mais apropriada.

FOLHA DE SALÁRIOS OU OUTRA BASE DE INCIDÊNCIA
(VALOR ADICIONADO, LUCRO OU FATURAMENTO)

Considerando-se que o Seguro Social visa repor salários daqueles que perderam sua capacidade laborativa, a incidência sobre folha pode ser considerada conceitualmente adequada.

Sob o ponto de vista econômico, ao contrário do que muitos apregoam, a folha de salários apresenta uma estabilidade maior do que o restante das demais bases de incidências alternativas, em face das variações do ciclo econômico. Em outras palavras, a elasticidade da folha de salários em relação ao PIB tende a ser menor.

Tal fato encontra explicação clara pela existência de custos de contratação e recontração, que são

⁽¹¹⁾O empregado paga uma alíquota média de cerca de 9% sobre seu salário, limitado ao teto. Já o empregador, recolhe sobre todo o salário, sem teto, a contribuição correspondente à incidência da alíquota de 20%.

crescentemente significativos à medida que o processo de produção se desenvolve e emprega cada vez mais uma mão-de-obra qualificada.

Em termos de potencial futuro, espera-se um crescimento acelerado da participação dos salários na renda nacional, fruto da necessária e inevitável recomposição do poder de compra dos trabalhadores.

Finalmente, como já apontado anteriormente, a incidência sobre salários atua positivamente no que se refere à percepção dos contribuintes — na esmagadora maioria assalariados — quanto aos custos do sistema.

A argumentação favorável já não é tão forte no que se refere à adequação da folha para o custeio dos programas de Saúde e Assistência Social. Na realidade, conceitualmente não se deveria custear a Saúde universalizada e muito menos a Assistência Social por um “imposto” que recaísse exclusivamente sobre um dos segmentos da sociedade.

Mesmo assim, unicamente por problemas econômicos (“comodidade tributária”), poder-se-ia aventar a possibilidade de utilizar a folha como um dos componentes do custeio desses programas.

Existe uma série de argumentos contra a utilização da folha como base de incidência. Os mais freqüentemente citados são a “regressividade” e a inibição da absorção da mão-de-obra no processo produtivo.

O argumento de que a incidência de contribuições sobre folha é de caráter regressivo, principalmente levando-se em conta a existência de um teto de contribuição, deve ser analisado com cautela. De fato, se visto como um imposto, trata-se obviamente de um imposto regressivo. É, no entanto, importante ressaltar que, no Seguro Social, paga-se uma contribuição para recebimento de um benefício.

Aliás, o que distingue um imposto de um benefício é exatamente o fato acima citado. Enquanto praticamente todos os especialistas concordam que os impostos devem ser algo progressivo, é bastante raro ouvir argumentos em prol de contribuições progressivas. Nesse último caso, o que importa é se as contribuições do segurado cobrem os custos dos benefícios. Mais ainda, o conceito de regressividade só se aplica se, e somente se, grupos de baixa renda pagam mais do que recebem do Seguro Social, subsidiando grupos de mais alta renda⁽¹²⁾.

Quanto à absorção de mão-de-obra, é certo que a incidência de encargos sociais sobre a folha encarece o fator de produção trabalho “vis-à-vis” os demais fatores. Dessa forma, é claro que não favorece o uso de tecnologias intensivas em mão-de-obra, quando e se existe a opção⁽¹³⁾.

Por outro lado, à medida que evoluem os processos de produção, a elasticidade da absorção de mão-de-obra em relação a seus custos tende a reduzir-se drasticamente no setor moderno da economia.

Hoje, quando um empresário opta por produzir algo, em grande número de casos opta também por uma determinada tecnologia, na qual raramente pode-se variar as proporções entre capital e trabalho.

Em termos técnicos, os processos industriais são hoje, em grande parte, processos de proporções fixas onde o uso dos fatores de produção é fixo para uma dada quantidade de produto, para uma larga faixa de variação dos preços relativos entre os fatores. A

⁽¹²⁾ Em um sistema de repartição simples esse fato ocorre freqüentemente.

⁽¹³⁾ Dentre os trabalhos empíricos sobre a elasticidade do emprego da mão-de-obra, em relação aos custos dos encargos sociais, destaca-se BACHA, E. L., MATA, M. e MODENESI, R. L., Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate. Coleção Relatórios de Pesquisa, 12, Rio de Janeiro, IPEA/Inpes, 1972, página 20.

substitutibilidade entre capital e trabalho, apresentada nos livros de textos de microeconomia, é muito mais um cenário de produção agrícola do século passado do que um cenário do mundo tecnológico atual.

Hoje, e, muito provavelmente no futuro previsível, os custos de mão-de-obra representam uma fração pequena e declinante do custo total de produção; as decisões de uso dos fatores são no sentido de maximização da produtividade total do processo produtivo dentro de tecnologias dadas, sendo raras as situações de ajuste de margem.

Em termos de objetivos, em um bom número de processos produtivos modernos não haverá maior absorção de mão-de-obra por mais barato que sejam seus custos; em contrapartida, não é de se esperar redução de pessoal em face dos aumentos de custo do trabalho. Caso esses sejam excessivos, a decisão é de continuar ou não produzindo. Assim, o argumento de inibição do uso de mão-de-obra sobre a base folha é algo frágil.

Quanto ao faturamento, o número de argumentos contra é muito maior do que aqueles favoráveis ao uso dessa base de incidência para o custeio da Seguridade Social. Na realidade, os únicos argumentos fortes em favor é que a incidência sobre faturamento é fácil de ser operacionalizada e que a base apresenta alto potencial de arrecadação.

Em contrapartida, é certamente a pior escolha em termos de regressividade, conscientização do contribuinte, controle inflacionário, controle de evasão, etc., como indicado em qualquer texto elementar de finanças públicas. O imposto ou contribuição é em cascata, sendo repassado ao preço do produto, pago primordialmente pelas classes mais desfavorecidas sob o prisma sócio-econômico. Acréscimo de alíquotas refletem-se quase imediatamente na aceleração da taxa inflacionária.

Quanto à base valor adicionado, adequada para impostos em geral, apresenta o inconveniente de ser de difícil conceituação e apuração em alguns setores da economia (por exemplo, setor financeiro).

Como fonte de financiamento, especificamente para o Seguro Social, a base valor adicionado apresenta ainda os inconvenientes de pouca visibilidade ao nível do contribuinte, o que não favorece a criação de uma “consciência contributiva” no país.

A cobrança de impostos e/ou contribuições sobre valor adicionado exige um aparato sofisticado capaz de controlar a complexa escrituração contábil necessária. Dada a complexidade e as dificuldades de fiscalização o nível de evasão tende também a ser elevado.

A instituição de contribuições sobre a base lucro, teoricamente a forma de fazer com que as remunerações do capital contribuam também ao custeio da Seguridade, apresenta também alguns inconvenientes graves. O primeiro deles é que o lucro disponível para taxaço constitui-se de uma base relativamente pequena, quando comparada com folha de salários ou faturamento. Além de altamente sensível às flutuações do ciclo econômico na maior parte dos retornos, o lucro presta-se a todo tipo de manipulação contábil, de difícil detecção para o total do universo de empresas.

Um outro agravante é que as alíquotas sobre o lucro já são elevadíssimas no Brasil, tomando-se padrões internacionais para a comparação. Assim, as alíquotas adicionais impostas sobre essa base para custeio da Seguridade provavelmente ensejarão um aumento da evasão, comprometendo inclusive o desempenho da arrecadação do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ.

Finalmente, as outras bases, tais como renda de concursos de prognósticos, competições hípias, patrimônio imobiliário rural e comercialização da produção rural, apresentam pouca justificativa lógica para o uso no custeio da Seguridade aliada ao baixo potencial de arrecadação e algumas dificuldades operacionais⁽¹⁴⁾.

A taxação dos combustíveis automotivos, embora aparente razoável potencial, tem o defeito de encarecer desnecessariamente os produtos básicos, onde a parcela de frete é muito significativa. Convém ainda citar que os derivados de petróleo respondem pela quase totalidade do transporte urbano (autos, táxis, ônibus e caminhões) de passageiros e cargas.

Assim, os efeitos sociais da taxação de combustíveis estão longe de serem desejáveis.

RECURSOS GERAIS DO ESTADO OU RECEITA VINCULADA?

Um dos pontos mais fortemente definidos pelos admiradores da Seguridade Social é a necessidade de uma receita vinculada, do tipo gerada por contribuições compulsórias sobre a folha de salários. A retórica do “seguro” é largamente empregada, de sorte que, mesmo no texto constitucional, o tratamento dado às contribuições é diferenciado relativamente àquele dispensado aos tributos em geral.

A garantia de uma fonte de receita seria benéfica e mesmo indispensável caso o sistema fosse realmente um seguro (no mínimo questionável, em se tratando de um sistema assistencial). Os recursos vinculados fazem com que, até certo ponto, o sistema previdenciário transforme-se em um poderoso Estado dentro do próprio Estado. Quando tudo vai bem, utiliza seus recursos para expandir programas; nas épocas desfavoráveis, serve-se dos recursos gerais para a sobrevivência.

Acima de tudo, a função redistributiva efetuada por um sistema de Seguridade, com receita vinculada, não sofre os efeitos da competição por recursos em face de outros programas sociais de governo e, por essa mesma razão, é pouco questionada.

Em suma, aquilo que é realmente seguro pode e deve ser financiado por meio de recursos vinculados que assegurem o pleno cumprimento do contrato pactuado. Já a função assistencialista deve teoricamente ser custeada pelos recursos gerais de Estado, dentro dos pressupostos de que o sistema tributário seja justo e de que a alocação de recursos orçamentários às diversas funções de governo seja racional. De outra forma, tendem a cristalizar-se mecanismos de transferência pouco explícitos, fora de controle da sociedade como um todo e, por vezes, do próprio governo.

BENEFÍCIO DEFINIDO OU CONTRIBUIÇÃO DEFINIDA

Como o próprio nome está dizendo, em um plano de benefício definido, seja em regime de Repartição, seja em regime de capitalização, a regra de cálculo do valor do benefício, usualmente em função dos últimos salários de contribuição, é conhecida *a priori*. Assim, o valor do benefício não depende do rendimento das reservas, em capitalização, nem do desempenho econômico do sistema em geral, no regime de Repartição. Obviamente, se as hipóteses atuariais não forem realizadas, a única alternativa é repactuar o plano em termos de alíquotas de contribuição.

Em contraposição, se o plano é de contribuição definida, o ajuste se faz, quando necessário, do lado dos benefícios.

⁽¹⁴⁾Particularmente quanto à área rural.

Parece bastante claro que o primeiro conceito — benefício definido — adapta-se melhor aos benefícios mínimos concedidos, no caso das Contingências Previsíveis, bem como aos benefícios destinados à cobertura das Contingências Imprevisíveis. No primeiro caso, o fato de serem benefícios mínimos já dá a razão primeira para que não possam ser reduzidos em qualquer hipótese. No segundo, a imprevisibilidade do evento justifica plenamente a necessidade do conhecimento prévio do benefício, por parte do segurado.

O conceito de contribuição definida parece adequar-se melhor aos “benefícios complementares” destinados à cobertura das Contingências Previsíveis e, talvez, aos benefícios suplementares de cobertura das Contingências Imprevisíveis.

Em termos de incentivos à adesão, certamente é mais favorável aos olhos dos potenciais segurados o benefício definido, desde que alguém mais pague a conta quando e se houver majoração das alíquotas de contribuição. Do lado da “patrocinadora”⁽¹⁵⁾, é claro que a adoção de planos de contribuição definida minimiza riscos.

ASPECTOS BÁSICOS OPERACIONAIS

SEGURO SOCIAL OU SEGURO PRIVADO

Como já mencionado, o que distingue o seguro privado do seguro social é a existência, no segundo, de algum grau de redistribuição. Assim, em princípio, para os benefícios “básicos” da Seguridade Social, provavelmente o esquema mais apropriado seja o seguro social. Na prática, dada a existência de benefícios mínimos, mesmo um esquema de poupança individual compulsória⁽¹⁶⁾, acaba recaindo em algum grau de redistribuição, quando se usam recursos gerais do Estado para cobrir as insuficiências de recursos acumulados na conta do segurado, quando esses não atingem o montante necessário a assegurar-lhe uma renda mínima durante o período de inatividade.

Já no que se refere aos benefícios “complementares”, em princípio deve-se buscar ao máximo obedecer às regras do seguro privado: resguardadas as conveniências da mutualidade, a correspondência entre valor presente esperado das contribuições deve aproximar-se, na medida do possível, do valor presente esperado dos benefícios e serviços para cada segurado individualmente.

De novo, o que é “básico” e o que é “complementar” depende de uma decisão política. De um lado, a questão é até que ponto é admissível, socialmente, que algumas pessoas não poupem voluntariamente o suficiente para comprar um seguro e/ou formar uma poupança suficiente para garantir-lhes uma renda adequada, em caso de perda da capacidade laborativa. A outra face da moeda é que um esquema compulsório é, de qualquer forma, uma interferência do Estado sobre as decisões individuais de consumo, poupança e investimento, com as conseqüentes perdas de eficiência econômica.

⁽¹⁵⁾Termo aqui usado de forma geral, denotando uma instituição pública ou privada sobre a qual não venham a recair eventuais aumentos de custo.

⁽¹⁶⁾Como, por exemplo, o implantado no Chile.

CENTRALIZADO OU DESCENTRALIZADO

De uma forma geral, os esquemas descentralizados favorecem a eficiência, a flexibilidade e o controle social. É importante ter-se em mente que o conceito de descentralização é muito mais amplo do que a simples transferência de responsabilidades do nível central para os estados ou municípios; a descentralização envolve vários ângulos, que variam de um esquema de custeio (por exemplo, taxas municipais, co-pagamento, etc.), até os prestadores de serviço (entidades públicas estaduais, municipais, de bairro, instituições filantrópicas, sindicatos patronais e de trabalhadores, entidades privadas, etc.).

Por outro lado, há programas como, por exemplo, o seguro social básico, em que as vantagens de alguns graus de centralização são evidentes. Assim, registros centralizados facilitam a resolução de uma enorme gama de problemas relacionados à movimentação física e/ou profissional dos segurados. Mesmo que, em uma primeira etapa, a opção seja por centralizar alguma função, é conveniente se pensar nesse procedimento como uma transição para um esquema descentralizado⁽¹⁷⁾. Da mesma forma, algumas parcelas podem ser descentralizadas quase de imediato: por exemplo, as entidades de previdência privada poderiam ser encarregadas de operacionalizar os pagamentos (e, talvez, a concessão de benefícios) da previdência básica aos seus próprios segurados, aumentando a eficiência do sistema e, ao mesmo tempo, aliviando a demanda nos postos públicos.

ORÇAMENTO ÚNICO OU FUNDOS INDEPENDENTES

Um orçamento único da Seguridade Social, como o preconizado pela atual legislação, pressupõe que os recursos, provenientes de um mesmo conjunto de fontes, podem ser alocados/relocados entre os diversos programas, projetos e atividades, conforme uma definição política de prioridades. Se esse conceito pode fazer sentido dentro das áreas de Saúde e de Assistência Social, certamente não é o caso do seguro social. Ao contrário do que muitas vezes se encontra em justificativas de excessos orçamentários, encaminhadas ao Tribunal de Contas da União⁽¹⁸⁾, as despesas com benefícios são absolutamente previsíveis e os recursos não devem ser alocados a outras áreas.

Um segundo aspecto negativo de um orçamento único para a Seguridade Social é a falta de visibilidade, ou seja: quem paga, para o que paga. Esse aspecto pode, no entanto, ser minimizado, se for estabelecida uma vinculação de recursos, em termos de bases de incidência e/ou alíquotas específicas, para cada um dos componentes da Seguridade (seguro social, Saúde e Assistência Social), mantendo-se todos sob um único “orçamento guarda-chuva”.

Embora parcialmente desprovido da intercambialidade entre os recursos que caracteriza a peça orçamentária tradicional, esse orçamento consolidado preservaria a unicidade do conceito de Seguridade Social e, simultaneamente, traria as vinculações e a visibilidade das relações custeio-programa.

⁽¹⁷⁾ Por exemplo, com a tecnologia de armazenamento, transmissão e comunicação de dados hoje existentes, é necessário apenas que os “bancos de dados” sejam integráveis por meios de uma rede onde se mesclam variados tipos de equipamentos e de *software*, não havendo mais o requisito de centralização física.

⁽¹⁸⁾ Em muitos exercícios adotou-se a prática de subestimar voluntariamente as despesas com benefícios, alocando-se, em contrapartida, recursos adicionais às áreas de Saúde e de Assistência Social, até o total da receita do sistema de seguridade. As despesas com benefícios podem ser pagas sem cobertura orçamentária, independentemente de empenho prévio.

ESTATAL OU PRIVADO

De início, é fundamental que seja feita a distinção entre a função de fomento, de normatização, de imposição e de fiscalização e controle *versus* a função de execução. Tradicionalmente, é aceita a primeira função do Estado, quando a iniciativa do indivíduo, ou mais em geral, o “mercado” não produz soluções satisfatórias sob a ótica sócio-econômica. Mais uma vez, a definição do que vem a ser uma solução satisfatória depende de um processo político de avaliação, onde entram em jogo a percepção e os valores da sociedade quanto ao fenômeno avaliado. Na discussão quanto à compulsoriedade, já se apontou que, no seguro social, parece justificar-se plenamente alguma intervenção do Estado sobre o livre-arbítrio do cidadão.

Já no papel de executor das políticas, cabe questionar a sua racionalidade. Em primeiro lugar, ao participar da execução, o Estado perde, até certo ponto, a condição de árbitro imparcial. À exceção de alguns serviços de excelência, que podem servir como centros de referência tecnológica e onde as considerações de custo são, até certo ponto, secundárias, a atuação do Estado como executor na Seguridade Social pode e deve ser severamente questionada em termos de eficiência econômica.

Sem mecanismos razoavelmente automáticos de controle de custos via competição, os recursos tendem a ser mal empregados. Aliás, a transferência da execução ao setor privado nada mais é de que uma forma de descentralização, onde em vez de controles administrativos, comuns e usualmente ineficazes entre as várias esferas de governo, predominam as relações competitivas.

Observe-se, no entanto, que a opção por um sistema privado de execução não implica, em nenhuma hipótese, que se possa prescindir da atuação normativa e disciplinadora do Estado sobre o mercado, dentro da obsoleta teoria do *laissez-faire*. Muito pelo contrário, dentro de um sistema privatizado na sua execução, o papel do Estado é fundamental, inclusive para assegurar a competição, evitar a cartelização e, principalmente, para a correta disseminação das informações para a tomada de decisões políticas pela sociedade e racionais a nível do indivíduo.

FECHADO OU ABERTO

Obviamente, a opção só é aplicável aos componentes do seguro social e de saúde complementares. As vantagens de um grupo fechado residem, principalmente, na possibilidade de menores custos de administração e marketing. Também, os sistemas fechados tendem a reforçar a solidariedade, comparativamente aos abertos.

Em contrapartida, os esquemas abertos podem tirar proveito das economias decorrentes de uso da capacidade já instalada⁽¹⁹⁾, processos gerenciais modernos e, possivelmente, especialização de funções.

Na realidade, não existe propriamente o dilema aberto *versus* fechado. Há espaço para ambas as modalidades operacionais: para o mercado formal de trabalho, grandes empresas, com rotatividade de mão-de-obra relativamente baixa, talvez o esquema fechado seja o que mais convém, mesmo

⁽¹⁹⁾Por exemplo, os grandes conglomerados financeiros podem utilizar a alta capacidade de processamento de dados, usualmente já existentes, para operacionalizar esquemas de seguro e de Saúde em geral. A capilaridade da rede de agências bancárias, que podem ser utilizadas como ponto de vendas/atendimento ao público, fornece-lhe também uma grande vantagem comparativa.

porque o “pacote” de benefícios sociais muitas vezes integra a pauta de negociações salariais e, freqüentemente, a própria política de pessoal da empresa. Observa-se que, nesse último caso, a previdência complementar é “compulsória”, ainda que apenas aos empregados da “patrocinadora”.

No caso intermediário, situam-se os fundos multipatrocinados e aqueles sob a responsabilidade de sindicatos, onde as conveniências da mutualidade e, simultaneamente, as conveniências administrativas são reunidas nesse arranjo operacional.

Finalmente, o segmento aberto tem como potencial todo o “resíduo” da clientela não abrangida pelos sistemas anteriores citados, isso sem falar nos “nichos de mercado” existentes em várias áreas da Seguridade Social⁽²⁰⁾.

ASPECTOS DE TRANSIÇÃO

Qualquer que seja o sentido da mudança, alguns aspectos importantes estão normalmente envolvidos. Dentre eles, ocupa lugar de destaque a questão dos direitos adquiridos, peça fundamental da tradição trabalhista e previdenciária no Brasil. De uma forma ou de outra, os indivíduos devem optar por um novo sistema pela via de incentivos, sem serem obrigados a renunciar a seus antigos direitos, que devem ser reconhecidos por mais absurdos que sejam. Aliás, o aspecto da portabilidade de direitos, o chamado *vesting*, é um aspecto essencial ao desenho de um sistema de Seguridade moderno, compatível com os padrões de mobilidade geográfica e social da maioria das sociedades contemporâneas.

Finalmente, o próprio processo político de decisão é vital ao êxito da mudança. A Seguridade em geral, e o Seguro Social como hoje conhecemos no país, são um pacto implícito de transferências entre indivíduos da mesma geração e entre indivíduos de diversas gerações⁽²¹⁾. Observe-se que, nesse aspecto, as partes não são igualmente representantes sob o ponto de vista de poder político. Via de regra, os grupos mais favorecidos são os mais vocais e pressionam fortemente os atores do cenário político no sentido da preservação ou ampliação de seus benefícios, enquanto uma grande multidão dos realmente necessitados permanece freqüentemente calada.

Na realidade, algumas partes não são representantes no processo decisório: é usual que se legisle criando benefícios a serem usufruídos pelas gerações atuais para que as gerações futuras, que, muitas vezes, ainda não nasceram, paguem a conta. Aliás, uma particularidade do seguro social que merece lembrança é que qualquer medida restritiva acarreta quase sempre prejuízos político-eleitorais a curto prazo, enquanto as economias resultam a longo prazo.

⁽²⁰⁾ Por exemplo, o seguro-saúde, com livre escolha de médico e hospital, destinado aos segmentos de mais alto rendimento.

⁽²¹⁾ Em regime de Repartição simples.

PERSPECTIVAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DO ATUAL MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

André César Médici^(*)

Francisco Eduardo B. Oliveira^(**)

Kaizo Iwakami Beltrão^(***)

Sumário

Apresentação
Método e hipóteses de projeção
Projeção das despesas
Projeção das receitas
Projeção das necessidades de financiamento
Considerações finais

APRESENTAÇÃO

Este trabalho resume a projeção das receitas e das despesas da Seguridade Social, a partir do disposto no texto constitucional e nas Leis 8.212/91 e 8.213/91, que regulamentaram, respectivamente, a organização e o custeio da Seguridade e o Plano de Benefícios da Previdência Social.

O objetivo de mais uma simulação dos “resultados” econômico-financeiros do sistema vigente não se prende apenas à necessidade de atualização dos dados nessa área. Mais do que isso, procura-se aprimorar um instrumento que seja capaz de fornecer os dados necessários ao adequado planejamento das políticas governamentais para o setor.

As discussões sobre a natureza e organização dos serviços previdenciários podem ser encaminhadas sob os enfoques conceituais mais diversos. O IPEA/CRRJ não pretende aqui introduzir questões sobre o conteúdo das medidas aprovadas. Partindo dos preceitos legais e de hipóteses demográficas e macroeconômicas consistentes, os resultados obtidos podem servir de base para avaliações de diretrizes e eventuais correções de estimativas realizadas.

Tendo em vista a necessidade de avaliar a performance do sistema da seguridade como um todo, foram incluídos os dispêndios para as áreas de Saúde e Assistência Social.

(*) - Economista, coordenador de Estudos de Política Social do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/SP).

(**) - Engenheiro, coordenador do Grupo de Estudos de Seguridade Social, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/J).

(***) - Engenheiro, coordenador de Cursos de Pós-Graduação da ENCE/IBGE.

Importante ressaltar a necessidade de que esses resultados sejam analisados dentro dos limites demográficos e macroeconômicos supostos. A existência de desequilíbrios financeiros não indica, dessa forma, uma opinião implícita dos autores acerca do sistema, mas, antes, uma decorrência aritmética dos eventuais desequilíbrios entre despesas e fontes de financiamento, independente dos aspectos socialmente meritórios que a justificativa dos gastos possa apresentar.

O item 2 apresentará a descrição das hipóteses demográficas e macroeconômicas adotadas, bem como os critérios de projeção das despesas e seus resultados.

O item 3 tratará da evolução das despesas e o item 4 do comportamento esperado da receita no período considerado. As necessidades de financiamento até 2010 são analisadas no item 5, reservando-se o item 6 para algumas considerações finais.

Cabe ressaltar que os resultados relativamente mais favoráveis, ora apresentados⁽¹⁾, decorrem de algumas medidas tomadas pelo governo, dentre as quais alinham-se como mais importantes a desvinculação do reajustamento dos benefícios dos índices de reajustamento do salário mínimo e o aumento das alíquotas⁽²⁾.

Este trabalho contou com a valiosa colaboração da dra. Elizabeth Guedes e Sheyla Jarmouch Brito do IPEA/CRRJ e das estagiárias Margarida e Maria Claudia e André César Médici, do IBGE/ENCE, que deu inúmeras sugestões úteis. A todos o nosso agradecimento. Como de costume os erros são de exclusiva responsabilidade dos autores.

MÉTODO E HIPÓTESE DE PROJEÇÃO

CENÁRIOS MACROECONÔMICOS

As hipóteses utilizadas são provenientes do Modelo de Consistência Macroeconômica⁽³⁾. Considerou-se dois cenários de crescimento, que determinam situações extremas em relação aos resultados das políticas econômicas adotadas, de modo a expressar uma expectativa otimista e outra conservadora, em relação à superação das dificuldades atuais.

São os seguintes os seus elementos principais:

(a) cenário macroeconômico 1: os valores do PIB para o período 1985/1990 são aqueles divulgados pelo relatório “Contas Nacionais”, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Para os anos de 1991 a 1994, assumiu-se um crescimento anual de 1%; de 1995 a 2010, considerou-se o PIB crescendo a uma taxa de 5,86% a.a.

Em relação ao salário mínimo, foram consideradas as taxas de crescimento observadas e projetadas até o final de 1991, de acordo com o que determina a política salarial em vigor. A partir daí foi suposto um crescimento anual de 3,35%, sendo a taxa do salário médio de 2,58% a.a.

(1) OLIVEIRA, F.E.B. e BELTRÃO, K. I. - “Perspectivas da Seguridade Social, 1989/2010”. Perspectivas da Economia Brasileira, 1989-IPEA/INPES, RJ, 1989.

(2) É importante notar que, no trabalho referenciado na primeira nota, quando a alíquota do Finsocial era de 0,5% previa-se que o adicional sobre o faturamento para custear o sistema em 1995 seria da ordem de 1,5%, o que perfaz os 2% hoje vigentes. De certa forma, estes resultados confirmam a acuidade da metodologia empregada nas projeções.

Utilizou-se como deflator o IGP-DI.

(b) cenário macroeconômico 2: adotou-se o mesmo procedimento para o PIB relativo ao período 1985/1990. Daí, até 1994, tomou-se 1% como a taxa anual de crescimento, quando, então, passa a ser de 1,53% até o ano 2010.

O salário mínimo crescerá 3,64% e o salário médio 0,2% anualmente.

Também nesse cenário utilizou-se o deflator IGP-DI.

CENÁRIOS CONSIDERADOS

TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO	1	2
PIB	5,86	1,53
Salário mínimo	3,35	3,64
Salário médio	2,58	0,20
Faturamento	3,86	3,42
Lucro	6,44	-2,78

HIPÓTESES DEMOGRÁFICAS

Tendo por base as informações derivadas do Censo de 1980 e da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios dos anos de 1983 e 1985, as projeções demográficas foram realizadas pelo Método das Componentes, a partir das seguintes hipóteses⁽⁴⁾:

- taxas de fecundidade declinantes, tendo sido assumido o valor médio de 4,25 filhos em 1980, decaindo para cerca de 2,3 filhos em 2010, para expressar a Taxa de Fecundidade Total-TFT;
- declínio das taxas específicas de mortalidade, o que, combinado com o efeito da hipótese anterior, determinará um envelhecimento da população;
- taxas de urbanização crescentes, embora em ritmo inferior ao já experimentado pelo país na década de 60, evoluindo a população urbana masculina de 73,65%, em 1990, para 79,65%, no ano 2000, passando a feminina de 75,51% para 81,58%, no mesmo espaço de tempo;
- para o ano 2000 projeta-se uma PEA de 60% do total da população urbana em idade ativa, a partir das taxas específicas de atividade por sexo, idade e condição de domicílio;
- a população de contribuintes foi calculada através de uma taxa de formalização das relações de trabalho urbanas e por uma taxa de participação de empregadores na PEA rural, ambas específicas por sexo e idade.

PREVIDÊNCIA SOCIAL

A partir das hipóteses demográficas e de desempenho macroeconômico, utilizou-se o modelo de simulação demográfico atuarial desenvolvido pelo IPEA/CRRJ, que estima as populações de contribuintes e de beneficiários, por tipo de benefício, por sexo e por idade⁽⁵⁾.

(3) MOREIRA, Ajax R. B. "Modelo Multissetorial de Consistência", TD 217 IPEA, maio de 1991.

(4) CAMARANO et alli, "Brasil: Passado, Presente e Futuro", RI 6/90 ENCE/IBGE, Maio 1990.

(5) OLIVEIRA et alli, "Um modelo de Simulação da Previdência Social Brasileira", TDI 666, IPEA/INPES, Maio de 1987.

Na composição de ambos os cenários, considerou-se que as normas estabelecidas pela Constituição de 1988, e regulamentadas pelas leis supracitadas, permaneceriam inalteradas.

Os quadros demonstrativos apresentam, de forma discriminada, os cálculos das despesas em dois subgrupos de contas:

- despesas com benefícios: compostas dos custos “base”, representativos da parcela dos dispêndios com benefícios segundo as regras que vigiam antes da Constituição de 1988, e dos custos “adicionais”, fruto das inovações introduzidas diretamente pela mesma e por leis regulamentando dispositivos constitucionais;
- despesas com pessoal e administração: envolvem os custos com pessoal de fiscalização, arrecadação e gasto econômico-financeira do sistema.

Foram as seguintes as modificações adotadas na estrutura de dispêndios da seguridade, sendo as datas indicadoras da vigência considerada:

- recomposição dos benefícios ao valor da época de sua concessão, segundo o número de salários mínimos (1990);
- concessão do piso de um salário mínimo para todos os benefícios, inclusive os rurais (1990);
- aumento do período do salário-maternidade para 120 dias (1990);
- correção monetária dos salários de contribuição dos 12 meses anteriores à concessão dos benefícios (1991);
- acréscimos de custo decorrentes das novas fórmulas de cálculo do valor dos benefícios, (1991);
- determinação do abono anual com base na renda mensal de dezembro (1990).

Os períodos de vigência adotados foram os efetivamente observados, não se considerando os prazos legais para seu início, nem os eventuais efeitos financeiros de demandas judiciais indenizatórias, dada a impossibilidade de sua estimativa na fase atual.

Em relação às despesas com pessoal do INSS, foi assumido um crescimento médio que combina as taxas de evolução do salário médio da população como um todo com o crescimento do número de beneficiários, não considerando a possibilidade de ganhos de eficiência na gestão do sistema.

Não foram computados, nesse item, os custos de manutenção do seguro-desemprego, nem os benefícios assistenciais das rendas mensais vitalícias.

SAÚDE

As despesas com a prestação de serviços médicos de qualquer natureza foram calculadas, ano a ano, como o percentual de 30% do total do orçamento da Seguridade Social, exclusive Seguro Desemprego, de acordo com o que determinou a Constituição, em suas disposições transitórias. Adotou-se esse método diante da extrema dificuldade de opção por outro critério válido, que pudesse substituir com vantagens essa simplificação.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os gastos assistenciais incluem as despesas com as Rendas Mensais Vitalícias e com o pagamento das despesas de pessoal da Legião Brasileira de Assistência-LBA e do Centro para a Infância e Adolescência-CBIA.

Não se computou os custos de Auxílios Funerais e Natalidade vez que a regulamentação ainda não foi votada.

As taxas de crescimento dos dispêndios, a partir de 1990, são aquelas que expressam o crescimento da parcela da população que faz jus ao recebimento dos benefícios, e foi estimada a partir do Suplemento Saúde da PNAD-86.

PROJEÇÃO DAS DESPASAS

COM A SEGURIDADE SOCIAL

A análise das séries históricas de despesas com a Previdência, Saúde e Assistência Social revela, de forma clara, a preponderância dos gastos com benefícios, em relação aos outros componentes do sistema. Pode-se afirmar, de maneira geral, que as despesas com o programa de seguro social, incluindo os benefícios, os gastos com a administração específica do programa e as prestações assistenciais pecuniárias, representam 2/3 do volume dispêndio pela seguridade.

Depois de experimentar contínuas taxas de crescimento, em particular no período de 1971 a 1983, observou-se uma tendência declinante que atingiu seu ponto máximo em 1989, chegando a 52,43% das despesas totais daquele ano.

As Tabelas 2B e 2D demonstram a consolidação das despesas totais do sistema no período de 1980/2010, em relação ao PIB, para os dois cenários macroeconômicos considerados.

Fruto do achatamento dos benefícios, tanto dos concedidos como daqueles em manutenção, em decorrência dos critérios para indexação e das elevadas taxas inflacionárias, as despesas com o seguro social, inclusive assistenciais, declinaram de 4% do PIB em 1980, para 3,59% em 1985. Em 1990, este valor se eleva para 4,30%, refletindo pelo menos uma parte das recomposições determinadas pela legislação.

Daí em diante, as diferenças entre os indicadores dos cenários macroeconômicos utilizados delineam vários perfis para as projeções de gastos da seguridade.

Trabalhando com a hipótese de manutenção do regime financeiro de repartição simples, o cenário de crescimento real do produto interno projeta um déficit para o custeio do sistema da ordem de 3,3% do PIB, que cresce em valores médios a 0,11% a.a., a partir de 1995. As perspectivas para o cenário conservador são mais preocupantes, uma vez que projetam um déficit de 8,26%, em uma economia estagnada, com o crescimento *per capita* tendendo a zero.

Essa tendência à saturação financeira do sistema não pode, no entanto, ser considerada uma prerrogativa do modelo brasileiro. A experiência internacional tem revelado que economias vigorosas como a japonesa, a americana e mesmo a alemã começam a apresentar sinais de incapacidade de sustentação do seguro social, com base no regime de repartição. Somente em um

aspecto o modelo brasileiro propicia o esgotamento mais rápido dessa capacidade: quando concede benefícios onerosos, com prazos de carência inadequados, elevados níveis de cobertura e longo tempo de duração, como a aposentadoria por tempo de serviço sem limite de idade.

Em relação aos gastos com a Saúde, o texto constitucional veio definir limites orçamentários mínimos, embora sua tendência observada já fosse no sentido da expansão a partir de 1983, quando atingiu seu patamar mais baixo de 21,91%, em relação aos gastos totais. Em 1988, ano de implantação do SUDS, esse percentual atingiu quase 38%, sofrendo declínio até 1990.

No cenário 1, a projeção dos gastos aponta para um dispêndio com a Saúde da ordem de 3,37% do PIB em 2010, a partir de taxas médias de aplicação de 3,34%. Não se pode afirmar ser esse um volume razoável de destinação de recursos, diante dos graves problemas de atenção à Saúde e aos elevados níveis de exclusão do acesso a esses serviços, experimentado pela maioria da população. No cenário 2, esse percentual se eleva para 5,70%, tendo em vista o reduzido índice de crescimento da economia. A suposição implícita é de que as regras, tanto de custeio como de prestação desses serviços, permanecerão inalteradas.

Em relação à Assistência Social, constata-se uma mudança radical no comportamento dos gastos, a partir das novas disposições legais.

No cenário 1, elas passam de 0,33% do PIB, em 1990, para 2,51% em 1995, excluídas as despesas de pessoal e administração, alcançando 2,51% no cenário 2, pelo efeito combinado do aumento do piso dos benefícios para um salário mínimo, da recente elevação real do próprio salário mínimo e da incorporação de uma enorme massa de novos beneficiários das rendas vitalícias por idade e invalidez, conforme o disposto pela Constituição de 1988.

Colocando-se em limites muito próximos às despesas com a Saúde, no cenário 1 a Assistência significará 3,49% do PIB no ano 2005 e 3,64% em 2010. No cenário 2, esses valores serão, respectivamente, 5,33% e 6,87%.

COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL

De modo a facilitar a compreensão sobre a natureza do perfil de gastos atuais e projetados da Previdência Social, é necessário que se tenha em mente as características de sua evolução recente.

Os gastos com benefícios específicos do seguro social experimentaram elevados níveis de crescimento real durante toda a década de 70 e até 1981, a taxas superiores a 10% a.a. Alguns fatores apontados como causas:

- aumento do fluxo para a inatividade daqueles indivíduos que, no passado, ocasionaram acelerado ritmo de crescimento do número de contribuintes do sistema;
- aumento gradativo da expectativa de vida da população, em geral, e dos beneficiários, em particular;
- criação de novos benefícios com prazos de carência insuficientes ao seu nível de cobertura ou sem possibilidades de custeio, em momentos de arrecadação declinante. A concessão da renda mensal Vitalícia a idosos e inválidos, sem cobertura do sistema social (cujo mérito não se discute do ponto de vista da justiça social), é um exemplo da ampliação de benefícios sem a necessária contrapartida de custeio. A criação do Pró-Rural também se constituiu em fator de expansão de gastos com benefícios, apesar de seu caráter meritório;
- elevação do valor médio de alguns benefícios, comparativamente ao estoque já existente;

— garantia a inválidos e idosos, ainda não cobertos pelo sistema, de uma renda mensal de um salário mínimo, quantia que não é assegurada, de fato, a todos os trabalhadores;

— reajustamento dos benefícios, na média, em valores superiores às variações do Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, de acordo com a política salarial vigente de novembro de 1979 a janeiro de 1983 (Lei 6.708), e superiores aos reajustes médios dos contribuintes.

Embora não se possam elementos definitivos para a explicação da elevação dos valores médios dos benefícios, hoje concedidos, pode-se considerar esse fator como estrutural, cujo efeito se combina com as questões conjunturais acima descritas. Na década de 70, observou-se uma tendência significativa na elevação dos valores das aposentadorias por invalidez, tempo de serviço, velhice e especial, que experimentaram, respectivamente, acréscimos de 52%, 34%, 46% e 68%, quando consideradas séries históricas deflacionadas pelos próprios índices de reajuste dos benefícios. Uma vez que os efeitos da Lei 6.708 ainda não se faziam sentir, pode-se suspeitar de que tenha havido efetiva elevação dos valores médios dos benefícios concedidos mais recentemente.

As tabelas 1B e 1D, em anexo, demonstram a projeção dos gastos com o pagamento dos benefícios a cargo do INSS, até o ano 2010.

No cenário macroeconômico 1, as despesas denominadas “base” apresentam tendência declinante até o final do período, vez que presume-se um crescimento contínuo e constante da massa salarial média do país, ao mesmo tempo em que não se considera o efeito das novas medidas sobre o valor e a fórmula de cálculo dos benefícios. Com a adoção dessas, no entanto, inverte-se essa tendência devido, principalmente, à fixação do piso de um salário mínimo para todos os benefícios de prestação continuada que, representando 0,28% do valor do PIB em 1990, alcança o valor de 1,73%, em 2010. O efeito da recomposição é significativo até o ano 2000, quando, então, inicia um movimento de redução.

No cenário macroeconômico 2 pode ser observada a mesma situação, com efeitos, obviamente, de maior pressão sobre as necessidades de financiamento. As despesas totais partem de 3,73% do PIB, em 1990, para 6,22% em 2010, sendo o “efeito-piso” igual a 2,21% neste ano.

Uma vez que o método e as formas de concessão dos benefícios não foram reavaliados, pode-se supor que, em qualquer cenário considerado, os efeitos das distorções atuais se multiplicarão a partir da implementação plena das modificações introduzidas pela nova legislação.

Projeção das Receitas

De acordo com o disposto na Constituição e na Lei de Custeio, consideraram-se as seguintes hipóteses para a projeção das contribuições à Seguridade Social:

(a) Sobre Folha de Salário de Contribuição:

Para ambos os cenários considerou-se que a Folha de Salários de Contribuição é o somatório das remunerações recebidas em cada ano, com um teto mensal equivalente a dez salários mínimos, apenas para as contribuições de empregados e as contribuições individuais. O seu crescimento é função da evolução do salário médio e do salário mínimo, da taxa específica de atividade e da taxa de formalização das relações de trabalho urbanas. Como se viu no Quadro 1, no cenário macroeconômico 1, o salário mínimo e o médio crescem, respectivamente, a taxas de 3,35% e

2,58% a.a. No cenário 2, essas taxas são respectivamente 3,64% e 0,20%. O nível de evasão implícito no salário médio de contribuição, que é da ordem de 25% da receita de contribuições potencial, foi mantido constante no horizonte da projeção.

(b) Sobre faturamento:

Para 1990, contabilizou-se o realmente repassado pelo governo ao sistema e, para o futuro, computou-se os valores assumindo que o mesmo nível de repasse se manteria (ou que o Finsocial recolhido seria passado integralmente). O cenário macroeconômico 1 assume um crescimento de 3,86% a.a. real ou o que é equivalente a - 1,89% a.a., como fração do PIB. As taxas equivalentes para o cenário macroeconômico 2 são, respectivamente, 3,42% e 1,86%. Utilizou-se alíquota de incidência sobre o faturamento de 2%.

(c) Sobre lucro:

Para 1990, contabilizou-se o realmente repassado pelo governo ao sistema; para o futuro, computou-se os valores assumindo que o mesmo nível de repasse seria mantido ou passado integralmente. O cenário macroeconômico 1 assume um crescimento de 6,44% a.a. real, ou o que é equivalente a 0,55% a.a. em relação ao PIB. As taxas equivalentes para o cenário macroeconômico 2 são, respectivamente, -2,78% e -4,25%. A alíquota considerada foi de 10%.

(d) Sobre o resultado da primeira comercialização da produção do produtor rural, do pescador artesanal e do garimpeiro:

O crescimento, à falta de melhores estimativas, foi considerado igual ao da Folha de Salários de Contribuição.

O regime de financiamento, sobre o qual baseiam-se as simulações, é o de repartição simples, sem mesmo a manutenção de uma reserva de contingência. Por essa razão, não foram consideradas nem receitas nem despesas financeiras.

Como está previsto um orçamento único para a Seguridade Social, o custeio foi calculado e apresentado para o todo. Considerou-se, além das receitas próprias da Seguridade, recursos do Tesouro, suficientes para cobrir todas as despesas com pessoal e administração, empregados na fiscalização e arrecadação de contribuições e no pagamento de benefícios previdenciário-assistenciais.

PROJEÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO

As Tabelas 3A, 3B apresentam as projeções das necessidades de financiamento (déficits) da Seguridade Social, na hipótese de que os repasses da arrecadação do Finsocial e da Contribuição sobre o lucro pelo Tesouro Nacional continuem a ser parciais, obedecendo ao padrão observado em 1990. Essa hipótese, embora configure um procedimento “irregular” do próprio governo, merece ser analisada, visto que os recursos retidos dessas duas fontes têm sido utilizados para financiar outros programas sociais. Assim, sob o ponto de vista de necessidade de financiamento do setor público como um todo, e dentro de suposições que esses outros programas não seriam descontinuados, essa é a abordagem adequada.

Observa-se que, em ambos os cenários macroeconômicos, as necessidades de financiamento são bastante elevadas, já a partir de 1995, atingindo patamares absolutamente irrealizáveis a partir da virada do século.

As Tabelas 3C, 3D e os gráficos 3 e 4 mostram que, mesmo na hipótese mais otimista quanto a repasses dos recursos do Finsocial e da Contribuição sobre o Lucro, as necessidades de financiamento seriam ainda elevadas após o ano 2000, principalmente no cenário macroeconômico de baixo crescimento.

Finalmente, é fundamental notar que os recursos ordinários do Tesouro, alocados à Seguridade, crescem de um nível de 0,03% do PIB, em 1990, para algo em torno de 1% do PIB, já em 1995, em ambos os cenários. Ainda que tal hipótese espelhe nada mais do que o estrito cumprimento, pela União, dos dispositivos legais vigentes, é questionável sua efetivação na prática, principalmente no quadro geral de escassez de recursos no setor público federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ponto importante a ressaltar é que as projeções efetuadas baseiam-se em hipóteses bastante otimistas, mesmo no cenário macroeconômico mais desfavorável.

Assim, supõe-se que o nível de evasão permanecerá constante, apesar dos elevadíssimos acréscimos das alíquotas de contribuição. É de certa forma improvável que a informalização da economia não permaneça em ritmo crescente, principalmente considerando-se os acréscimos dos encargos sociais necessários ao custeio da Seguridade.

Um segundo efeito macroeconômico, talvez mais importante, é que os acréscimos de “carga contributiva”, que se conjuga aos acréscimos de carga tributária *stricto sensu*, previstos em futuro próximo, provavelmente terá impactos significativos em termo de redução de formação de poupança, investimentos e, conseqüentemente, da taxa de crescimento do próprio PIB. Observe-se que a Seguridade Social é um sistema de transferências que, em princípio, retira recursos de um segmento da sociedade com propensão marginal ao investimento mais elevados comparativamente ao grupo que recebe (aposentados, pensionistas e recebedores da Assistência Social). Na realidade, esses últimos grupos, dado o seu baixíssimo nível sócio-econômico, têm elevadíssima propensão marginal ao consumo. Mesmo considerando-se os efeitos desejáveis desta redistribuição, é certo que o crescimento do produto seria negativamente afetado. Nessa etapa do trabalho não foi possível quantificar esses efeitos de retroalimentação, o que se pretende fazer em futuro próximo.

Os resultados apresentados indicam que, embora em alguns casos justificáveis sob o ponto de vista social, as novas regras propostas para a Seguridade acarretam uma considerável elevação de custos, deixando sérias dúvidas quanto à viabilidade de seu financiamento não inflacionário. Observe-se, no entanto, que essas propostas deixam de corrigir algumas distorções enraizadas no sistema previdenciário brasileiro, como, por exemplo, a aposentadoria por tempo de serviço sem restrições, benefício reconhecidamente elitista e oneroso.

Assim, as propostas de reforma devem atentar não só para o princípio de viabilidade mas, também, com igual ou maior ênfase, para os aspectos de equidade. Para uma correta tomada de decisão política, a sociedade brasileira carece, antes de mais nada, de informações básicas sobre as perspectivas do sistema. É fundamental, nesse contexto, que fique claro quem paga, quanto paga, quem recebe e quanto recebe. O direito adquirido, figura consagrada em nossa tradição previdenciária, esbarra muitas vezes na limitação do viável, isso sem falar nos limites impostos pelo critério da justiça social. É inadmissível que o Estado, já em crise de credibilidade, acene ao povo com mais uma utopia. Fundamental é ter-se em mente que, a cada direito de alguém receber, corresponde um dever de alguém pagar.

TABELA 1A
DESPESAS DA PREVIDENCIA SOCIAL(1)
CUSTOS DAS MEDIDAS
EM MILHOES DE SET DE 1991
CENARIO MACROECONOMICO 1

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
DEPESAS TOTAIS	2,333,895	6,272,060	7,683,022	10,771,575	13,260,339	16,552,923	21,136,212
I. DESPESAS COM BENEFICIOS (1)	4,693,503	5,664,416	7,202,680	10,226,012	12,640,699	15,849,147	20,336,875
I.1. BASE (2)	4,693,503	5,664,416	4,545,473	4,754,541	5,100,310	5,573,651	6,311,047
I.2. DESPESAS ADICIONAIS (3)	-	-	2,657,207	5,471,471	7,540,388	10,275,496	14,025,828
RECOMPOSICAO	-	-	1,817,935	1,736,451	1,479,008	1,139,035	777,762
PISO	-	-	550,801	2,487,631	3,932,136	5,915,306	8,650,683
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	18,223	25,046	31,353	37,107	43,385
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0	286,359	553,875	890,755	1,321,294
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0	641,867	1,184,824	1,842,547	2,652,493
ABONO ANUAL	-	-	270,248	294,116	359,193	450,747	580,211
II. DESPESAS C/ PESSOAL E ADMINISTRACAO	640,392	607,645	480,342	545,563	619,641	703,777	799,337

(1) Nao inclui as areas de saúde, beneficios assistenciais (rendas mensais vitalicias, auxilio natalidade e funeral), LBA e FUNABEM

(2) Totais das despesas da Previdencia Social se nao houvesse modificacao na legislacao previdenciária em vigor antes da Constituicao de 1988

(3) Simulacao dos efeitos decorrentes das inovacoes constitucionais e da Lei de Custeio e Beneficios da Previdencia Social

HIPOTETES UTILIZADAS

- .Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir dai 5,86%
- .Crescimento do salário mínimo 3,35% a.a., salário médio 2,58% a.a.
- .Deflator IGP-DI

TABELA 1B
DESPESAS DA PREVIDENCIA SOCIAL(1)
CUSTOS DAS MEDIDAS
EM % DO PIB
EM MILHOES DE SET DE 1991

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
DEPESAS TOTAIS	3.61%	3.30%	3.97%	5.06%	4.68%	4.40%	4.22%
I. DESPESAS COM BENEFICIOS (1)	3.18%	2.98%	3.73%	4.80%	4.46%	4.21%	4.06%
I.1. BASE (2)	3.18%	2.98%	2.35%	2.23%	1.80%	1.48%	1.26%
I.2. DESPESAS ADICIONAIS (3)	-	-	1.37%	2.57%	2.66%	2.73%	2.80%
RECOMPOSICAO	-	-	0.94%	0.82%	0.52%	0.30%	0.16%
PISO	-	-	0.28%	1.17%	1.39%	1.57%	1.73%
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0.00%	0.13%	0.20%	0.24%	0.26%
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0.00%	0.30%	0.42%	0.49%	0.53%
ABONO ANUAL	-	-	0.14%	0.14%	0.13%	0.12%	0.12%
II. DESPESAS C/ PESSOAL E ADMINISTRACAO	0.43%	1.28%	0.25%	0.26%	0.22%	0.19%	0.16%

(1) Nao inclui as areas de saúde, beneficios assistenciais (rendas mensais vitalicias, auxilio natalidade e funeral), LBA e FUNABEM

(2) Totais das despesas da Previdencia Social se nao houvesse modificacao na legislacao previdenciária em vigor antes da Constituicao de 1988

(3) Simulacao dos efeitos decorrentes das inovacoes constitucionais e da Lei de Custeio e Beneficios da Previdencia Social

HIPOTETES UTILIZADAS

- .Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1%, e a partir dai 5,86%
- .Crescimento do salário mínimo 3,35% a.a., salário médio 2,58% a.a.

TABELA 1C
DESPESAS DA PREVIDENCIA SOCIAL(1)
CUSTOS DAS MEDIDAS
EM MILHOES DE SET DE 1991
CENARIO MACROECONOMICO 1

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
DEPESAS TOTAIS	5.333,895	6.272,060	7.683,022	10.579,597	12.434,659	14.561,730	17.278,123
I. DESPESAS COM BENEFICIOS (1)	4.693,503	5.664,416	7.202,680	10.074,754	11.904,063	14.004,068	16.692,015
I.1. BASE (2)	4.693,503	5.664,416	4.545,473	4.746,217	5.080,624	5.540,599	6.262,265
I.2. DESPESAS ADICIONAIS (3)	-	-	2.657,207	5.328,537	6.823,439	8.463,469	10.429,750
RECOMPOSICAO	-	-	1.817,935	1.736,451	1.479,008	1.139,035	777,762
PISO	-	-	550,801	2.372,405	3.376,506	4.533,992	5.926,184
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	18,223	22,271	24,790	26,090	27,125
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0	287,969	528,323	792,538	1,096,051
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0	619,401	1,076,280	1,573,452	2,126,539
ABONO ANUAL	-	-	270,248	290,039	338,530	398,362	476,090
II. DESPESAS C/ PESSOAL E ADMINISTRACAO	640,392	607,645	480,342	504,844	530,596	557,662	586,108

(1) Nao inclui as areas de saude, beneficios assistenciais (rendas mensais vitalicias, auxilio natalidade e funeral), LBA e FUNABEM

(2) Totais das despesas da Previdencia Social se nao houvesse modificacao na legislacao previdenciaria em vigor antes da Constituicao de 1988

(3) Simulacao dos efeitos decorrentes das inovacoes constitucionais e da Lei de Custeio e Beneficios da Previdencia Social

HIPOTETES UTILIZADAS

.Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir dai 1,53%

.Crescimento do salario minimo 3,64% a.a., salario medio 0,2% a.a.

.Deflator IGP-DI

TABELA 1D
DESPESAS DA PREVIDENCIA SOCIAL(1)
CUSTOS DAS MEDIDAS
EM % DO PIB
EM MILHOES DE SET DE 1991

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
DEPESAS TOTAIS	3.61%	3.30%	3.97%	4.95%	5.39%	5.85%	6.44%
I. DESPESAS COM BENEFICIOS (1)	3.18%	2.98%	3.73%	4.71%	5.16%	5.63%	6.22%
I.1. BASE (2)	3.18%	2.98%	2.35%	2.22%	2.20%	2.23%	2.33%
I.2. DESPESAS ADICIONAIS (3)	-	-	1.37%	2.49%	2.96%	3.40%	3.88%
RECOMPOSICAO	-	-	0.94%	0.81%	0.64%	0.46%	0.29%
PISO	-	-	0.28%	1.11%	1.46%	1.82%	2.21%
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0.00%	0.13%	0.23%	0.32%	0.41%
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0.00%	0.29%	0.47%	0.63%	0.79%
ABONO ANUAL	-	-	0.14%	0.14%	0.15%	0.16%	0.18%
II. DESPESAS C/ PESSOAL E ADMINISTRACAO	0.43%	1.28%	0.25%	0.24%	0.23%	0.22%	0.22%

(1) Nao inclui as areas de saude, beneficios assistenciais (rendas mensais vitalicias, auxilio natalidade e funeral), LBA e FUNABEM

(2) Totais das despesas da Previdencia Social se nao houvesse modificacao na legislacao previdenciaria em vigor antes da Constituicao de 1988

(3) Simulacao dos efeitos decorrentes das inovacoes constitucionais e da Lei de Custeio e Beneficios da Previdencia Social

HIPOTETES UTILIZADAS

.Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1%, e a partir dai 1,53%

.Crescimento do salario minimo 3,64% a.a., salario medio 0,2% a.a.

TABELA 2A
DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL
EM Cr\$ MILHOES DE SET DE 1991
CENARIO MACROECONOMICO 1

	1.980	1.985	1.990	1.995	2.000	2.005	2.010
DESPESAS TOTAIS	8.144.780	9.311.242	12.142.194	23.021.280	31.662.730	42.407.794	56.205.440
I. DESPESAS COM PREVIDENCIA SOCIAL	5.333.985	6.272.060	7.683.022	10.771.575	13.260.339	16.552.923	21.136.212
I.1. DESPESAS COM BENEFICIOS(1)	4.693.503	5.664.416	7.202.680	10.226.012	12.640.699	15.849.147	20.336.875
I.1.1. BASE(2)	4.693.503	5.664.416	4.545.473	4.754.541	5.100.310	5.573.651	6.311.047
I.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	2.657.207	5.471.471	7.540.388	10.275.496	14.025.828
RECOMPOSICAO	-	-	1.817.935	1.736.451	1.479.008	1.139.035	777.762
PISO	-	-	550.801	2.487.631	3.932.136	5.915.306	8.650.683
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	18.223	25.046	21.353	37.107	43.385
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0	286.359	553.875	890.755	1.321.294
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0	641.867	1.184.824	1.842.547	2.652.493
ABONO ANUAL	-	-	270.248	294.116	359.193	450.747	580.211
I.2. DESPESAS C/PESSOAL E ADMINISTRACAO	640.392	607.645	480.342	545.563	619.641	703.777	799.337
II. DESPESAS COM ASSISTENCIA SOCIAL	583.288	549.356	646.523	5.343.321	8.903.572	13.132.532	18.207.596
II.1. BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	422.966	438.026	239.572	4.904.919	8.431.288	12.623.749	17.659.492
II.1.1. BASE	422.966	438.026	239.572	248.497	260.009	286.226	328.780
II.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	0	4.656.422	8.171.279	12.337.523	17.330.712
PISO	-	-	0	396.108	414.458	456.248	524.080
NOVOS ENTRADOS	-	-	0	4.260.314	7.756.821	12.337.523	16.806.631
II.2. LBA E FUNABEM	160.321	111.330	406.951	438.402	472.284	508.784	548.104
III. DESPESAS COM SAUDE(4)	2.227.597	2.489.826	3.812.649	6.906.384	9.498.819	12.722.338	16.861.632

- (1) Não inclui as áreas de saúde, benefícios assistenciais (rendas mensais vitalícias, auxílios natalidade e funeral), LBA e FUNABEM
(2) Totais das despesas da Previdência Social se não houvesse modificação na legislação previdenciária em vigor antes da Constituição de 1988.
(3) Simulação dos efeitos decorrentes das inovações constitucionais e da Lei de Custeio e Benefícios da Previdência Social.
(4) Inclui despesas com pessoal

HIPOTETES UTILIZADAS:

- Crescimento do PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir daí 5,86%
- Crescimento do salário mínimo 3,35% a.a., salário médio 2,58% a.a.
- Deflator IGP-DI

TABELA 2B
DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL
EM % DO PIB
CENARIO MACROECONOMICO 1

	1.980	1.985	1.990	1.995	2.000	2.005	2.010
DESPESAS TOTAIS	5.51%	4.90%	6.28%	10.81%	11.18%	11.27%	11.23%
I. DESPESAS COM PREVIDENCIA SOCIAL	3.61%	3.30%	3.97%	5.06%	4.68%	4.40%	4.22%
I.1. DESPESAS COM BENEFICIOS(1)	3.18%	2.98%	3.73%	4.80%	4.46%	4.21%	4.06%
I.1.1. BASE(2)	3.18%	2.98%	2.35%	2.23%	1.80%	1.48%	1.26%
I.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	1.37%	2.57%	2.66%	2.73%	2.80%
RECOMPOSICAO	-	-	0.94%	0.82%	0.52%	0.30%	0.16%
PISO	-	-	0.28%	1.17%	1.39%	1.57%	1.73%
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0.00%	0.13%	0.20%	0.24%	0.26%
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0.00%	0.30%	0.42%	0.49%	0.53%
ABONO ANUAL	-	-	0.14%	0.14%	0.13%	0.12%	0.12%
I.2. DESPESAS C/PESSOAL E ADMINISTRACAO	0.43%	0.32%	0.25%	0.26%	0.22%	0.19%	0.16%
II. DESPESAS COM ASSISTENCIA SOCIAL	0.39%	0.29%	0.33%	2.51%	3.14%	3.49%	3.64%
II.1. BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	0.29%	0.23%	0.12%	2.30%	2.98%	3.35%	3.53%
II.1.1. BASE	0.29%	0.23%	0.12%	0.12%	0.09%	0.08%	0.07%
II.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	0.00%	2.19%	2.89%	3.28%	3.46%
PISO	-	-	0.00%	0.19%	0.15%	0.12%	0.10%
NOVOS ENTRADOS	-	-	0.00%	2.00%	2.74%	3.16%	3.36%
II.2. LBA E FUNABEM	0.11%	0.06%	0.21%	0.21%	0.17%	0.14%	0.11%
III. DESPESAS COM SAUDE(4)	1.51%	1.31%	1.97%	3.24%	3.35%	3.38%	3.37%

- (1) Não inclui as áreas de saúde, benefícios assistenciais (rendas mensais vitalícias, auxílios natalidade e funeral), LBA e FUNABEM
(2) Totais das despesas da Previdência Social se não houvesse modificação na legislação previdenciária em vigor antes da Constituição de 1988.
(3) Simulação dos efeitos decorrentes das inovações constitucionais e da Lei de Custeio e Benefícios da Previdência Social.
(4) Inclui despesas com pessoal

HIPOTETES UTILIZADAS:

- Crescimento do PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir daí 5,86%
- Crescimento do salário mínimo 3,35% a.a., salário médio 2,58% a.a.
- Deflator IGP-DI

TABELA 2C
DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL
EM Cr\$ MILHOES DE SET DE 1991
CENARIO MACROECONOMICO 2

	1,980	1,985	1,990	1,995	2,000	2,005	2,010
DESPESAS TOTAIS	8,144,780	9,311,242	12,142,194	22,787,719	30,584,729	39,756,708	51,028,702
I. DESPESAS COM PREVIDENCIA SOCIAL	5,333,985	6,272,060	7,683,022	10,579,597	12,434,659	14,561,730	17,278,123
I.1. DESPESAS COM BENEFICIOS(1)	4,693,503	5,664,416	7,202,680	10,074,754	11,904,063	14,004,068	16,692,015
I.1.1. BASE(2)	4,693,503	5,664,416	4,545,473	4,746,217	5,080,624	5,540,559	6,262,265
I.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	2,657,207	5,328,537	6,823,439	8,463,469	10,429,750
RECOMPOSICAO	-	-	1,817,935	1,736,451	1,479,008	1,139,035	777,762
PISO	-	-	550,801	2,372,405	3,376,506	4,533,992	5,926,184
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	18,223	22,271	24,790	26,090	27,125
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0	287,969	528,323	792,538	1,096,051
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0	619,401	1,076,280	1,573,452	2,126,539
ABONO ANUAL	-	-	270,248	290,039	338,530	398,362	476,090
I.2. DESPESAS C/PESSOAL E ADMINISTRACAO	640,392	607,645	480,342	504,844	530,596	557,662	586,108
II. DESPESAS COM ASSISTENCIA SOCIAL	583,288	549,356	646,523	5,371,806	8,974,652	13,267,966	18,441,969
II.1. BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	422,966	438,026	239,572	4,933,404	8,502,368	12,759,182	17,893,864
II.1.1. BASE	422,966	438,026	239,572	252,047	267,491	298,670	347,975
II.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	0	4,681,357	8,234,876	12,460,513	17,545,889
PISO	-	-	0	401,767	426,385	476,083	554,677
NOVOS ENTRADOS	-	-	0	4,279,590	7,808,491	11,984,429	16,991,212
II.2. LBA E FUNABEM	160,321	111,330	406,951	438,402	472,284	508,784	548,104
III. DESPESAS COM SAUDE(4)	2,227,597	2,489,826	3,812,649	6,836,316	9,175,419	11,927,012	15,308,611

(1) Nao inclui as areas de saude, beneficios assistenciais (rendas mensais vitalicias, auxilios natalidade e funeral), LBA e FUNABEM

(2) Totais das despesas da Previdencia Social se nao houvesse modificacao na legislacao previdenciaria em vigor antes da Constituicao de 1988.

(3) Simulacao dos efeitos decorrentes das inovacoes constitucionais e da Lei de Custeio e Beneficios da Previdencia Social.

(4) Inclui despesas com pessoal

HIPOTHESES UTILIZADAS:

- . Crescimento do PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir dai 5,66%
- . Crescimento do salario minimo 3,35% a.a., salario medio 2,58% a.a.
- . Deflator IGP-DI

TABELA 2D
DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL
EM % DO PIB
CENARIO MACROECONOMICO 2

	1,980	1,985	1,990	1,995	2,000	2,005	2,010
DESPESAS TOTAIS	5.51%	4.90%	6.28%	10.66%	13.26%	15.98%	19.01%
I. DESPESAS COM PREVIDENCIA SOCIAL	3.61%	3.30%	3.97%	4.95%	5.39%	5.85%	6.44%
I.1. DESPESAS COM BENEFICIOS(1)	3.18%	2.98%	3.73%	4.71%	5.16%	5.63%	6.22%
I.1.1. BASE(2)	3.18%	2.98%	2.35%	2.22%	2.20%	2.23%	2.33%
I.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	1.37%	2.49%	2.96%	3.40%	3.88%
RECOMPOSICAO	-	-	0.94%	0.81%	0.64%	0.46%	0.29%
PISO	-	-	0.28%	1.11%	1.46%	1.82%	2.21%
SALARIO MATERNIDADE 120 DIAS	-	-	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
CORRECAO ULTIMOS 12 MESES	-	-	0.00%	0.13%	0.23%	0.32%	0.41%
NOVA FORMULA VALOR BENEF	-	-	0.00%	0.29%	0.47%	0.63%	0.79%
ABONO ANUAL	-	-	0.14%	0.14%	0.15%	0.16%	0.18%
I.2. DESPESAS C/PESSOAL E ADMINISTRACAO	0.43%	0.32%	0.25%	0.24%	0.23%	0.22%	0.22%
II. DESPESAS COM ASSISTENCIA SOCIAL	0.39%	0.29%	0.33%	2.51%	3.89%	5.33%	6.87%
II.1. BENEFICIOS ASSISTENCIAIS	0.29%	0.23%	0.12%	2.31%	3.69%	5.13%	6.66%
II.1.1. BASE	0.29%	0.23%	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%	0.13%
II.1.2. DESPESAS ADICIONAIS	-	-	0.00%	2.19%	3.57%	5.01%	6.54%
PISO	-	-	0.00%	0.19%	0.18%	0.19%	0.21%
NOVOS ENTRADOS	-	-	0.00%	2.00%	3.39%	4.82%	6.33%
II.2. LBA E FUNABEM	0.11%	0.06%	0.21%	0.21%	0.20%	0.20%	0.20%
III. DESPESAS COM SAUDE(4)	1.51%	1.31%	1.97%	3.20%	3.98%	4.79%	5.70%

(1) Nao inclui as areas de saude, beneficios assistenciais (rendas mensais vitalicias, auxilios natalidade e funeral), LBA e FUNABEM

(2) Totais das despesas da Previdencia Social se nao houvesse modificacao na legislacao previdenciaria em vigor antes da Constituicao de 1988.

(3) Simulacao dos efeitos decorrentes das inovacoes constitucionais e da Lei de Custeio e Beneficios da Previdencia Social.

(4) Inclui despesas com pessoal

HIPOTHESES UTILIZADAS:

- . Crescimento do PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir dai 1,53%
- . Crescimento do salario minimo 3,64% a.a., salario medio 0,2% a.a.
- . Deflator IGP-DI

TABELA 3A
QUADRO RESUMO DAS PROJEÇÕES
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
EM % DO PIB

CENARIO MACROECONOMICO 1							
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
RECEITAS	5.09%	5.09%	6.32%	9.18%	8.91%	8.47%	7.93%
SOBRE FOLHA DE SALARIOS	4.61%	4.34%	5.03%	6.78%	6.58%	6.24%	5.80%
FINSOCIAL	-	-	0.31%	0.47%	0.43%	0.39%	0.35%
SOBRE O LUCRO	-	-	0.24%	0.25%	0.25%	0.26%	0.27%
PRODUTOR RURAL	0.17%	0.43%	0.50%	0.68%	0.66%	0.62%	0.58%
TESOURO	0.26%	0.29%	0.03%	0.97%	0.96%	0.93%	0.90%
OUTRAS RECEITAS	0.04%	0.03%	0.21%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
DESPESAS	5.51%	4.90%	6.28%	10.81%	11.18%	11.27%	11.23%
PREVIDENCIA SOCIAL	3.61%	3.30%	3.97%	5.06%	4.68%	4.40%	4.22%
ASSISTENCIA SOCIAL	0.39%	0.29%	0.33%	2.51%	3.14%	3.49%	3.64%
DESPESAS COM SAUDE	1.51%	1.31%	1.97%	3.24%	3.35%	3.38%	3.37%
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO	0.42%	-0.20%	-0.04%	1.63%	2.28%	2.80%	3.30%

HIPÓTESES UTILIZADAS:

- . Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir daí 5,86%
- . Crescimento do salário mínimo 3,35% a.a., salário médio 2,58% a.a.
- . Repasse da arrecadação sobre faturamento e lucro como em 1990.

TABELA 3B
QUADRO RESUMO DAS PROJEÇÕES
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
EM % DO PIB

CENARIO MACROECONOMICO 2							
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
RECEITAS	5.09%	5.09%	6.32%	8.64%	9.36%	10.04%	10.75%
SOBRE FOLHA DE SALARIOS	4.61%	4.34%	5.03%	6.01%	6.39%	6.63%	6.76%
FINSOCIAL	-	-	0.31%	0.57%	0.62%	0.68%	0.75%
SOBRE O LUCRO	-	-	0.24%	0.19%	0.16%	0.13%	0.10%
PRODUTOR RURAL	0.17%	0.43%	0.50%	0.60%	0.64%	0.66%	0.68%
TESOURO	0.26%	0.29%	0.03%	0.94%	1.11%	1.28%	1.47%
OUTRAS RECEITAS	0.04%	0.03%	0.21%	0.33%	0.45%	0.65%	1.00%
DESPESAS	5.51%	4.90%	6.28%	10.66%	13.26%	15.98%	19.01%
PREVIDENCIA SOCIAL	3.61%	3.30%	3.97%	4.95%	5.39%	5.85%	6.44%
ASSISTENCIA SOCIAL	0.39%	0.29%	0.33%	2.51%	3.89%	5.33%	6.87%
DESPESAS COM SAUDE	1.51%	1.31%	1.97%	3.20%	3.98%	4.79%	5.70%
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO	0.42%	-0.20%	-0.04%	2.02%	3.90%	5.94%	8.26%

HIPÓTESES UTILIZADAS:

- . Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir daí 1,53%
- . Crescimento do salário mínimo 3,64% a.a., salário médio 0,2% a.a.

TABELA 3C
QUADRO RESUMO DAS PROJEÇÕES
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
EM % DO PIB

CENÁRIO MACROECONOMICO 1

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
RECEITAS	5.09%	5.09%	6.32%	11.29%	10.97%	10.29%	9.62%
SOBRE FOLHA DE SALARIOS	4.61%	4.34%	5.03%	6.78%	6.58%	6.24%	5.80%
FINSOCIAL	-	-	0.31%	2.29%	2.08%	1.89%	1.75%
SOBRE O LUCRO	-	-	0.24%	0.54%	0.56%	0.58%	0.59%
PRODUTOR RURAL	0.17%	0.43%	0.50%	0.68%	0.66%	0.62%	0.58%
TESOURO	0.26%	0.29%	0.03%	0.97%	0.96%	0.93%	0.90%
OUTRAS RECEITAS	0.04%	0.03%	0.21%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%
DESPESAS	5.51%	4.90%	6.28%	10.81%	11.18%	11.27%	11.23%
PREVIDENCIA SOCIAL	3.61%	3.30%	3.97%	5.06%	4.68%	4.40%	4.22%
ASSISTENCIA SOCIAL	0.39%	0.29%	0.33%	2.51%	3.14%	3.49%	3.64%
DESPESAS COM SAUDE	1.51%	1.31%	1.97%	3.24%	3.35%	3.38%	3.37%
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO	0.42%	-0.20%	-0.04%	-0.49%	0.32%	0.98%	1.61%

HIPÓTESES UTILIZADAS:

- . Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir daí 5,86%
- . Crescimento do salário mínimo 3,35% a.a., salário médio 2,58% a.a.

TABELA 3D
QUADRO RESUMO DAS PROJEÇÕES
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
EM % DO PIB

CENÁRIO MACROECONOMICO 2

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
RECEITAS	5.09%	5.09%	6.32%	11.07%	11.96%	12.83%	13.77%
SOBRE FOLHA DE SALARIOS	4.61%	4.34%	5.03%	6.01%	6.39%	6.63%	6.76%
FINSOCIAL	-	-	0.31%	2.76%	3.03%	3.32%	3.65%
SOBRE O LUCRO	-	-	0.24%	0.43%	0.34%	0.28%	0.22%
PRODUTOR RURAL	0.17%	0.43%	0.50%	0.60%	0.64%	0.66%	0.68%
TESOURO	0.26%	0.29%	0.03%	0.94%	1.11%	1.28%	1.47%
OUTRAS RECEITAS	0.04%	0.03%	0.21%	0.33%	0.45%	0.65%	1.00%
DESPESAS	5.51%	4.90%	6.28%	10.66%	13.26%	15.98%	19.01%
PREVIDENCIA SOCIAL	3.61%	3.30%	3.97%	4.95%	5.39%	5.85%	6.44%
ASSISTENCIA SOCIAL	0.39%	0.29%	0.33%	2.51%	3.89%	5.33%	6.87%
DESPESAS COM SAUDE	1.51%	1.31%	1.97%	3.20%	3.98%	4.79%	5.70%
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO	0.42%	-0.20%	-0.04%	-0.41%	1.30%	3.15%	5.24%

HIPÓTESES UTILIZADAS:

- . Crescimento PIB de 1990 a 1994, 1% e a partir daí 1,53%
- . Crescimento do salário mínimo 3,64% a.a., salário médio 0,2% a.a.

PROPOSTA DE UM MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira^(*)

Kaizô Iwakami Beltrão^(**)

André César Médici^(***)

Sumário

Considerações gerais

Diretrizes básicas de reforma da seguridade

Propostas de reforma da seguridade

Transição entre sistemas

Uma nota sobre as contribuições parafiscais

CONSIDERAÇÕES GERAIS

As propostas a seguir apresentadas constituem uma das possíveis alternativas para a redefinição do modelo de Seguridade Social no país. A preocupação fundamental foi a de estruturar algo essencialmente coerente sob o ponto de vista lógico, atendendo aos princípios de viabilidade econômico-financeira e de equidade.

Os aspectos políticos, talvez os mais importantes em matéria de mudanças na Seguridade Social, foram, deliberadamente, deixados à margem: em se tratando de um trabalho de cunho técnico, julgou-se apropriada tal opção.

Evitou-se, também, fazer qualquer referência a números nesta etapa do trabalho. Exemplos numéricos, porventura encontrados no texto, são meras ilustrações.

Finalmente, não são ainda apresentadas quantificações quanto aos impactos das mudanças propostas. A razão pela qual foi adotada essa linha prende-se ao fato de que é necessário, em primeiro lugar, definir um modelo lógico-conceitual adequado para a Seguridade; as quantificações, embora extremamente importantes pois delimitam o espaço viável das opções políticas, só podem ser feitas após este passo inicial. A inversão das etapas no processo decisório não só dificulta extremamente o trabalho como também pode até enviesar o próprio processo de escolha política. É sempre bom lembrar que na Seguridade, como nas demais políticas sociais, os aspectos econômico-financeiros não são objetivos, mas sim restrições no processo de análise e escolha de alternativas.

(*) - Economista, coordenador de Estudos de Política Social do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/SP).

(**) - Engenheiro, coordenador do Grupo de Estudos de Seguridade Social, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/RJ).

(***) - Engenheiro, coordenador de Cursos de Pós-Graduação da ENCE/IBGE.

Sob o ponto de vista metodológico, apresenta-se a proposta sob a forma de partições da matriz originalmente apresentada no “Aspectos Conceituais da Seguridade Social”, conforme cada um dos componentes da Seguridade. Uma discussão em separado é feita quanto ao acidente do trabalho e doença profissional, pelo entendimento de que essa é uma distinção desejável, embora não essencial.

Finalmente, toda a vez que aparecer (*) após um atributo, indica que a proposta é “preponderantemente” ou “na medida do possível” na direção apontada.

DIRETRIZES BÁSICAS DE REFORMA DA SEGURIDADE

As diretrizes básicas que norteiam as propostas de reforma estrutural da Seguridade Social são as seguintes:

- total “visibilidade” tanto de custos como de benefícios, no sentido de explicitar claramente os conflitos distributivos na partilha das rendas da Seguridade;
- manutenção do conceito de Seguridade Social mas com separação efetiva de seus componentes (Seguro Social, Saúde e Assistência Social) nos planos de conceito, custeio e operacional;
- respeito total à liberdade e à decisão soberana do indivíduo, restringindo a intervenção do Estado sobre as decisões de poupança e investimento ao mínimo necessário;
- respeito aos direitos adquiridos e mudanças totalmente opcionais;
- opção preferencial por contribuições pagas diretamente pelas pessoas físicas;
- segurança dos recursos que custeiam a Seguridade Social;
- controle social, de preferência exercido a nível da pessoa física, sobre todas as funções da Seguridade Social;
- gestão e aplicação dos recursos de forma descentralizada, procurando-se evitar as concentrações de poder político e econômico;
- políticas de rendas explícitas, em vez de benefícios assistenciais sob a tutela do Estado; e
- substituição do Estado Provedor de serviços sociais pelo Estado Promotor de serviços sociais.

PROPOSTAS DE REFORMA DA SEGURIDADE

SEGURO SOCIAL BÁSICO

Os quadros 1, 2 e 3 mostram, respectivamente, as propostas para reformulação do Seguro Social Básico quanto aos seus aspectos gerais, de custeio e operacionais.

A opção por nível de reposição mínimo para as contingências previsíveis significa que,

mesmo no novo sistema, continuariam a existir aposentadorias por tempo de serviço, sem limites de idade. Como esses valores seriam necessariamente baixos (uma fração pequena do salário de contribuição, talvez algo como 20%, com um piso mínimo a ser estabelecido conforme a cesta de consumo mínimo dos beneficiários), estariam cobertos pelo benefício os trabalhadores prematuramente desgastados pela atividade, embora não inválidos, e que ainda não tivessem idade para aposentadoria. Mesmo reconhecendo-se que o contingente de segurados incluídos nesse último grupo é bastante reduzido, há que se lembrar que seriam eles indevidamente penalizados pela simples imposição de um limite etário.

Da mesma forma, a reposição dos benefícios por velhice do Seguro Social Básico deveria ser baixa, ainda que substancialmente maior do que para o tempo de serviço. Em termos de custeio, essa proposta reduz drasticamente os custos do plano de benefícios em relação à situação atual: principalmente a aposentadoria por tempo de serviço com altos níveis de reposição é, reconhecidamente, um benefício de altos custos⁽¹⁾.

Por outro lado, a reposição razoável para as contingências imprevisíveis pressupõe que o benefício aproximar-se-ia bastante do último salário de contribuição, mas não necessariamente do último salário. Os tetos de contribuição e de benefícios do Seguro Social Básico deveriam ser relativamente baixos, compatíveis com a distribuição de salários do país, o que implicaria, necessariamente, escolha de níveis substancialmente inferiores aos atuais. Observe-se, no entanto, que estabelecer o teto não equivalente a cinco salários mínimos, como parece ser a proposta governamental, é totalmente irrelevante sob o ponto de vista econômico-financeiro⁽²⁾.

Assim, os impactos sobre custeio são de magnitude significativa: as prováveis reduções de taxas de contribuição são, sem dúvida, um forte incentivo à adesão dos trabalhadores a um novo sistema básico, mais simples e mais barato para a grande maioria.

Quadro 1

Seguro Social Básico — Aspectos Gerais

	Contingências Previsíveis	Contingências Imprevisíveis
Clientela	Universal (*)	Universal (*)
Compulsoriedade	Sim	Sim
Reposição	Mínima	Razoável
Vínculo Contr.	Sim	Sim

(*) No sentido potencial, incluindo todos os trabalhadores e empregadores, urbanos e rurais, funcionários públicos federais, estaduais, municipais, civis e militares, congressistas, membros das assembleias legislativas estaduais e câmaras municipais.

Em se tratando de um Seguro Social Básico, que oferece benefícios mínimos e/ou de baixo valor, a adoção de um regime de repartição parece apresentar um maior número de vantagens, “vis-à-vis” um regime de capitalização. A primeira razão é de ordem puramente prática. Um regime de

⁽¹⁾ As simulações a serem apresentadas posteriormente adotam, como hipótese simplificadora, a hipótese de 1 salário mínimo como valor tanto da aposentadoria por tempo de serviço como por velhice. As diferenças, em termos de custo, são irrelevantes.

⁽²⁾ Simulações efetuadas indicam que, na hipótese mais otimista, a economia resultante da medida teria como resultado uma economia de 5% da despesa com benefícios ao final de 20 anos, pois a limitação proposta só é aplicável às novas concessões e, mesmo assim, só reduz a parcela da despesa de cada novo benefício concedido que se acha acima de cinco salários mínimos.

capitalização, para o Seguro Social Básico, gera uma tal acumulação de recursos que torna-se politicamente inviável evitar a aplicação dos mesmos no financiamento da dívida pública, na melhor das hipóteses. Em hipóteses mais pessimistas, os recursos capitalizados são empregados no financiamento de projetos que, se por vezes são desejáveis sob a ótica social, raramente possuem as características de prazo e taxas de retorno compatíveis com as exigências atuariais. No caso brasileiro, as experiências das aplicações, no passado, dos recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e, mais recentemente, dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, por si só já seriam suficientes para ilustrar o perigo da acumulação de grandes volumes de capital por meio de sistemas de poupança compulsória. Uma legislação assegurando a independência na aplicação dos recursos, embora teoricamente eficaz, tem-se mostrado algo frágil ante as pressões políticas para mudá-la.

Também nos Estados Unidos da América, onde os superávits de curto prazo estão sendo capitalizados para cobrir os déficits esperados no futuro, os recursos acumulados pela Previdência vêm sendo largamente utilizados para financiar o déficit corrente do governo, por meio da aquisição de títulos da dívida pública.

Aliás, no Brasil, nos raros períodos em que a Seguridade acumulou algum tipo de “reserva”, o governo reduziu substancialmente seus aportes e/ou criaram-se novos programas, e/ou, ainda, ampliaram-se aqueles já existentes, fazendo com que, em pouco tempo, essas reservas fossem integralmente consumidas.

Mesmo em esquemas de capitalização em conta individual, onde os riscos da intervenção governamental nas aplicações são, em teoria, menores, a experiência demonstra que tais riscos são ainda substanciais. No caso chileno, mais de 40% das inversões das Administradoras de Fundos de Pensão-AFP são feitas em títulos do governo.

Em suma, parece que é bastante difícil manter recursos capitalizados pela Seguridade Social fora do alcance da cobiça do Estado, seja no Brasil, seja em qualquer outra parte do mundo.

Observa-se também, na prática, que mesmo em um regime de capitalização puro, como o chileno, muitos segurados não conseguem acumular recursos em suas contas individuais capazes de assegurar uma aposentadoria mínima. Nesses casos que, diga-se de passagem, são extremamente frequentes em países de baixo nível sócio-econômico, grande mercado informal de trabalho e elevada rotatividade da mão-de-obra, o governo vê-se obrigado a suplementar com recursos gerais o Sistema de Seguridade Social, de modo a assegurar o pagamento de benefícios mínimos⁽³⁾. Assim, aquilo que teoricamente seria um regime de capitalização acaba, de fato, funcionando em grande parte em regime orçamentário.

A opção por um sistema de benefício definido justifica-se pelo caráter básico dos benefícios. Em outras palavras, não seria razoável que o valor desses variasse com a rentabilidade de recursos a longo prazo, pois poderiam cair abaixo dos valores definidos como básicos ou mínimos.

O fato de que o custeio do Seguro Social Básico seria de responsabilidade exclusiva do empregado parece estranho à primeira vista e será agora examinado, com detalhes contidos no item TRANSIÇÃO, adiante. É fundamental esclarecer que todas as contribuições presumidamente “pagas” pelo

⁽³⁾ No Chile, pela legislação atual, o governo só garante o benefício mínimo se o segurado puder provar um vínculo contributivo por, no mínimo, 20 anos. De qualquer forma, a argumentação permanece válida, pois, caso o segurado recaia em situação de indigência, terá como última rede de segurança social os programas assistenciais, que, por sua vez, são financiados por recursos gerais orçamentários.

empregador sobre folha de salários, exceto aquelas destinadas ao custeio do seguro do acidente do trabalho e doença profissional, seriam integralmente repassadas ao salário daqueles que optassem pelo novo sistema.

Assim, o salário líquido de contribuições sociais, o salário que o trabalhador “leva para casa”, efetivamente, seria no mínimo igual e, dados os ganhos de eficiência, possivelmente maior do que o atual, mesmo pagando diretamente as contribuições para o Seguro Social Básico.

Um segundo aspecto não menos importante é que, operacionalmente, os empregadores continuariam a descontar as contribuições de seus empregados e recolhê-las à Seguridade. Observe-se, no entanto, que o desconto da contribuição do salário e o seu não recolhimento constituem-se, sem qualquer sombra de dúvida, de apropriação indébita de valores de terceiros, passível de punição criminal sem questionamentos. Essa diferença pode ser significativa em relação à situação atual, onde as contribuições de responsabilidade do empregador estão juntas com aquelas descontadas do empregado, dificultando a caracterização do delito supracitado.

A utilização da folha de salários⁽⁴⁾ como base de incidência para custeio do Seguro Social Básico é defensável pois o seguro visa, em princípio, repor total ou parcialmente salários em caso de perda da capacidade laborativa. O atributo de visibilidade fica, também, extremamente reforçado com o uso dessa base.

A folha de salários apresenta, via de regra, uma menor elasticidade em relação às variações do ciclo econômico⁽⁵⁾, é de fácil fiscalização e controle e a incidência de contribuições sociais não apresenta o caráter regressivo e inflacionário da incidência sobre faturamento.

Finalmente, dentro de uma perspectiva de médio e longo prazos, espera-se que, após duas décadas de implacável compressão, os salários recuperem seu poder de compra dentro do contexto de um regime democrático para o Brasil.

Quadro 2
Seguro Social Básico — Aspectos Básicos de Custeio

Capitalização X Repartição	Repartição
Contr.Definida X Benef. Definido	Benef. Definido
Empregado X Empregado	Empregador
Folha de Salários X Outra Base	Folha
Receita Vinculada X Orçamento Geral	Vinculada

Quadro 3
Seguro Social Básico — Aspectos Operacionais Básicos

Seguro Social X Seguro Privado	Social
Centralizado X Descentralizado	Centralizado(*)
Estatal X Privado	Estatal

⁽⁴⁾ Na realidade, outras bases de incidência que não salários, correspondentes a rendimentos da pessoa física, podem e devem ser utilizadas: remuneração de autônomos, retiradas de sócios cotistas, pró-labore, etc.

⁽⁵⁾ Expressa em termos de flutuações da taxa de crescimento do produto.

O uso de receita vinculada é indispensável ao Seguro Social Básico. Como em praticamente todos os lugares do mundo, os recursos destinados ao pagamento das aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários são tratados de forma isolada dos demais recursos arrecadados pelo Estado. De fato, o “contrato” de longo prazo entre o segurado e o Estado deve ser preservado de todas as formas, especialmente no que se refere à garantia dos recursos para cumprimento das obrigações.

Observe-se, ainda, que, dentro da proposta aqui esboçada, os recursos provêm exclusivamente dos trabalhadores e são destinados exclusivamente ao pagamento dos benefícios do seguro social, não cabendo, portanto, qualquer dúvida quanto à sua natureza e propriedade: são contribuições sociais e os fundos, assim constituídos, são de propriedade dos trabalhadores. Como adiante será enfatizado, é essa razão que torna também fundamental a separação no âmbito das alíquotas, bases de custeio e fundos independentes, dos recursos destinados ao custeio do seguro social, da Saúde e da Assistência Social. Os recursos destinados ao custeio do seguro social, previsíveis com diminuta margem de erro, simplesmente não podem ser remanejados para a cobertura de outras despesas nem mesmo da própria Seguridade Social nem, muito menos, para outros programas de governo.

Já os aspectos operacionais merecem menos discussão, em se tratando do Seguro Social Básico. O aspecto redistributivo, ainda que em pequeno grau, elimina a possibilidade de um seguro estritamente privado. Por outro lado, um seguro compulsório privado na escala do seguro social, que necessariamente operaria sob alguma forma de capitalização, gera concentrações muito grandes de capital e de poder político, indesejáveis sob vários aspectos.

O caso chileno pode aqui ser citado como um exemplo negativo recente. Embora existam mais de uma dezena de AFPs, apenas três detêm mais de 60% das aplicações. Nessa estrutura altamente oligopolizada, os eventuais ganhos de eficiência obtidos pela operação privada do seguro social podem facilmente ser anulados por ineficiências comuns a esse tipo de mercado. Da mesma forma, as concentrações exageradas de capital financeiro podem acarretar severas distorções no preço e disponibilidade de ativos reais.

A operação centralizada é muito mais uma conveniência do que uma exigência do modelo conceitual proposto. Na verdade, certos segmentos do Seguro Social Básico podem e devem ser operacionalizados de forma descentralizada, resguardando-se apenas os requisitos de compatibilidade e trânsito de informações entre os agentes executores e o “órgão central”. Como candidatos naturais a esses agentes descentralizados para a operacionalização do Seguro Social Básico estariam, em ordem de prioridade, as instituições de previdência complementar privada fechadas e abertas, sindicatos e centrais sindicais. No papel de executores, essas instituições apenas operariam algumas funções específicas, desonerando assim o Estado da prestação direta desses serviços a clientelas específicas.

Finalmente, o termo “estatal” significa que a iniciativa e o controle do processo deve ser estatal, e não de todos os agentes executores.

ACIDENTE DO TRABALHO⁽⁶⁾

A questão do acidente do trabalho tem suscitado intensa polêmica no Brasil. Alguns estudiosos do assunto, dos quais destaca-se Celso Barroso Leite, têm defendido intransigentemente a tese de

⁽⁶⁾Inclui benefícios em dinheiro para a cobertura de perda parcial ou total da capacidade laborativa, em decorrência direta de acidente do trabalho e/ou de doença profissional.

integração do acidente do trabalho à previdência em geral, dado que a preocupação do seguro social deve ser com a “reparação” dos danos do evento, independentemente de suas causas.

Pode-se, no entanto, argumentar que, dentro de um conceito de seguro mais moderno, as ações preventivas são de vital importância, tanto sob o ponto de vista social quanto sob o ponto de vista econômico-financeiro. No Brasil, recordista de acidentes do trabalho, esse último aspecto oferece um amplo campo para uma eficaz política social.

Uma particularidade do acidente do trabalho é que existe, normalmente, uma co-responsabilidade do empregador no processo. Nos setores mais modernos da economia já existe conscientização quanto ao problema e atitudes prevencionistas efetivas, quer devido à própria tecnologia utilizada nos processos produtivos, quer pela conscientização do empresário/administrador no que se refere aos prejuízos causados por acidentes do trabalho (horas paradas, queda de motivação, etc.)

Em contrapartida, a situação nos setores mais atrasados e naqueles que têm por objeto de atuação atividades de maior nível intrínseco de risco (por exemplo, construção civil), a situação brasileira é bastante precária nessa área. A legislação atual, ao estabelecer as taxas de acidente do trabalho em função das características setoriais, e não conforme as características próprias da empresa, em nada contribui para a solução do problema. Obviamente, dentro de um mesmo setor, existe uma enorme variabilidade de métodos e de processos de trabalho e, conseqüentemente, dos parâmetros de frequência e/ou severidade dos acidentes do trabalho; ademais, qualquer ação preventiva de um empresário isoladamente não tem incentivo financeiro em termos de redução das taxas, visto que, dificilmente, essa ação afetaria a média de todo o setor.

Assim, optou-se por um modelo em separado para o acidente do trabalho, o que incluiria também a denominada doença profissional. Esse modelo, enfocaria, prioritariamente, o incentivo às ações preventivas.

Como demonstram os quadros que se seguem, as contribuições seriam exclusivamente de responsabilidade do empregador. Além disso, as alíquotas específicas para custeio de seguro de acidentes do trabalho seriam variáveis conforme o desempenho de cada empresa em relação à média setorial, revistas com bastante frequência (talvez anualmente).

Aparentemente tal proposta está em desacordo com o “axioma” de que contribuições pagas pelo empregador são repassadas ao preço e, portanto, irrelevantes sob o ponto de vista de incentivo a atitudes prevencionistas.

De fato, conforme já ressaltado anteriormente, nos setores modernos e oligopolizados, o incentivo de redução de tarifas de acidente do trabalho é, possivelmente, de caráter marginal. Observe-se que, no entanto, a nível de cada empresa individualmente, e dependendo das variações das taxas em função dos graus de accidentalidade e severidade, poderá haver um incentivo à prevenção não desprezível, mesmo considerando-se as características oligopolísticas do setor. Observe-se, também, que nesses setores o problema social do acidente do trabalho já estaria sendo atacado por outras razões, e que o incentivo via redução/aumento das contribuições é, apenas, um mecanismo complementar.

É justamente nos segmentos mais atrasados do mercado de trabalho, onde a formação de uma consciência da necessidade de prevenção do acidente do trabalho é ainda incipiente, o campo onde pode ser esperada maior eficácia da política proposta. Em primeiro lugar, esses setores são usualmente competitivos, não havendo, portanto, possibilidade de simplesmente repassar integralmente acréscimos de contribuições ao preço do produto e aos consumidores. Em segundo lugar, é

comum existir grande dispersão entre os padrões de acidentalidade entre as empresas, o que fortalece o argumento da tarifação variável individual. Enfim, devido ao grau de risco mais elevado, os próprios custos representados pelo seguro do acidente do trabalho tendem a tornarem-se relevantes dentro do processo decisório de cada empresa, podendo representar um incentivo à adoção de políticas/processos prevencionistas.

Ainda dentro desse enfoque de prevenção é que a proposta contempla a administração do seguro de acidentes do trabalho e de doença profissional por órgãos privados, sem fins lucrativos, a exemplo das mutualidades de empregadores existentes de há muito no Chile. Aliás, no Brasil, existe um bom número de instituições financiadas pelo patronato, que poderiam ter seus estatutos redirecionados para a administração do acidente do trabalho (p.ex., o Sesi e o Senai).

Outras formas de mutualidades poderiam ser patrocinadas por sindicatos patronais, órgãos de classe, associações profissionais, etc.

Um problema particularmente complexo é a cobertura do acidente do trabalho no caso de “autônomos”. De início, há que se considerar a existência de duas modalidades de trabalhador autônomo: existem aqueles que trabalham por conta própria (por exemplo, profissionais liberais, tarefeiros, etc.) e aqueles que prestam serviços às empresas. Para os primeiros, sugere-se que, pelas dificuldades intrínsecas à caracterização de acidentes do trabalho, simplesmente não haja esse tipo de seguro: os autônomos assim enquadrados teriam apenas a cobertura do Seguro Social Básico. Já para o segundo tipo, que em tudo se assemelha aos assalariados, as empresas para quem prestam serviços deveriam arcar com os custos.

Quadro 4

Acidente do Trabalho — Aspectos Gerais

Clientela	Universal (*)
Compulsoriedade	Sim
Reposição	Razoável
Vínculo Contr.	Sim

Quadro 5

Acidente do Trabalho — Aspectos Básicos de Custeio

Capitalização	X Repartição	Repartição
Contr. Definida	X Benef. Definido	Benef. Definido
Empregado	X Empregador	Empregador
		(taxas variáveis conforme acidentalidade)
Folha de Salários	X Outra Base	Folha e/ou Outra
Receita Vinculada	X Orçamento Geral	Vinculada

Quadro 6

Acidente do Trabalho — Aspectos Operacionais Básicos

Seguro Social	X Seguro Privado	Social(*)
Centralizado	X Descentralizado	Descentralizado
Estatual	X Privado(*)	Privado

(*)Entidades privadas, sem fins lucrativos, encarregadas das prestações em dinheiro e das ações de saúde, cujo formato operacional poderia ser o de “Mutualidades de Empregadores”.

SAÚDE

Cabe pouca discussão quanto ao aspecto da universalidade e necessidade de cobertura compulsória de um sistema básico de saúde: a saúde é um direito inerente à cidadania e cabe ao Estado prover os meios para que seja levada a cabo uma efetiva política de prevenção, educação sanitária e ambiental, bem como de assistência médica. Afinal, como já discutido anteriormente, a doença é uma contingência imprevisível, que deve ser evitada ao máximo e tratada convenientemente, quando não for possível prevenir. A operação direta pelo Estado do sistema de saúde é, no entanto, uma outra questão.

Criticar o setor público é, na realidade, tarefa bastante fácil. Bem mais difícil é sugerir um modelo alternativo de assistência à saúde que, cobrindo todo o espectro da demanda por serviços, o faça atentando aos princípios básicos da eficiência.

Assim, deve ficar bastante claro, logo de início, que não há a pretensão de formular um modelo completo, que dê respostas precisas a cada uma das possíveis indagações. Ao contrário, optou-se por trazer à discussão as linhas gerais, dentro do princípio de que a diversidade intrínseca do panorama de saúde no Brasil requer uma multiplicidade de modelos de prestação de serviços.

Seria uma utopia, em um país como o nosso, tentar eliminar a interferência do Estado em qualquer modelo liberal de reestruturação dos serviços de saúde. Tendo-se em vista as características sócio-econômicas de vastos contingentes populacionais, o governo terá sempre um forte papel a desempenhar como “provedor” de um mínimo de atenções de saúde, condizentes com a condição da cidadania. Ao Estado cabe, também e principalmente, o papel controlador da qualidade, desde a vigilância sanitária até às próprias atenções médico-assistenciais.

Em contrapartida, o Estado pode e deve retirar-se por completo da prestação direta de serviços à população, mesmo porque quem executa perde, pelo menos parcialmente, a capacidade de controle.

No campo econômico, ao Estado cabe somente, e tão-somente, o papel de financiador das ações de saúde para os grupos sociais e/ou situações onde o usuário é incapaz de custear individualmente os serviços, ou daquelas situações onde as externalidades positivas indicam claramente a necessidade de sua intervenção (campanha de vacinação, saneamento básico, etc.). Mesmo nesse último caso, não há nenhum impositivo para que os agentes governamentais deixem sua posição normativa/reguladora/financiadora/controladora de qualidade e se envolvam na execução: o próprio caráter cíclico de algumas endemias talvez recomende a utilização de uma força de trabalho variável. Assim, o Estado passaria, essencialmente, do papel de executor das políticas de saúde para o papel de promotor e controlador.

Em resumo, a idéia que não é original nem nova, é o pré-pagamento fixo *per capita* dos serviços de saúde, a serem contratados pelo próprio usuário junto a entidades privadas. O sistema poderia ser operacionalizado de várias formas, dentre as quais inclui-se a distribuição, pelo poder público, de um bônus a cada cidadão, correspondente ao valor médio atuarialmente calculado do custo da atenção integral à saúde.

Segundo dados obtidos junto ao setor privado, esse custo médio estaria hoje em torno de US\$ 120 - US\$ 140 *per capita*, por ano. Observe-se que esse custo foi estimado para as condições atuais, não levando em conta, portanto, eventuais ganhos de escala.

Uma segunda alternativa seria fazer o bônus de valor variável conforme o sexo e idade do indivíduo (e/ou outros atributos facilmente mensuráveis). Dado o formato em “U” da curva de custos em

função da idade, tudo o mais constante, indivíduos jovens e velhos, receberia “bônus” de valores maiores comparativamente àqueles recebidos por adultos jovens.

De posse desse bônus, pessoal e intransferível, o usuário se inscreveria em uma organização privada — Entidade Mantenedora de Saúde - EMS que, por via de contrato, asseguraria a cobertura de todos os riscos de saúde. O mesmo contrato facultaria ao usuário mudar de EMS caso descontente com o atendimento ou em decorrência de outros fatores (tais como mudança de empresa e/ou de local de residência). Cumpridos os requisitos mínimos de qualificação técnica e econômica, qualquer empresa médica poderia habilitar-se a prestar esses serviços. Com o fim de evitar o efeito “cartório-alvará”, a autorização de funcionamento poderia ser feita pelo poder municipal, com base em um parecer técnico emitido por representantes dos Conselhos Regionais de Medicina, associação de classes, etc.

Possíveis práticas de cartelização seriam punidas com base na legislação já existente, para o trato desse tipo de infração.

Observe-se que, em linhas gerais, o modelo proposto já tem embutido, em si próprio, o controle de custos. E que a proposta é bastante diferente do seguro-saúde — onde ao usuário interessa receber o máximo de serviços, ao prestador de serviço vender o máximo e à seguradora resta apenas pagar a conta.

O princípio da descentralização é levado às suas últimas consequências, restabelecendo-se a soberania absoluta do consumidor que, dentro do elenco de serviços oferecidos pelas empresas concorrentes, escolhe aquela que mais lhe convém. Como a proposta abrange apenas o padrão básico de atendimento, é praticamente certo que um bom número de usuários demande, e um número significativo de empresas oferte, padrões superiores de atendimento, mediante pagamento complementar.

Do lado das prestações de serviços, rompe-se o elo de clientelismo e fisiológico do credenciamento. O lucro ou prejuízo a ser auferido repousa no delicado equilíbrio entre a qualidade e quantidade de serviços oferecidos e na imperiosa necessidade de controle de custos. Ao mesmo tempo, é provável que, no mercado de fatores (usando o jargão da economia), se desenvolvam novas e criativas formas de transação. Por exemplo, alguns serviços especializados podem ser contratados pelas empresas médicas a outras empresas; consórcios de empresas poderão ser formados para procedimentos de alto custo, participação dos médicos contratados nos lucros, etc.

Os chamados “riscos catastróficos” devem ser objeto de um resseguro junto aos agentes financeiros já operando no mercado, ou que porventura vierem a ser criados especificamente com esse fim. Em nenhuma hipótese, no entanto, esse resseguro deverá ser bancado direta ou indiretamente pelo governo.

Note-se que até os hospitais públicos poderiam competir por usuários. Em vez de receber verbas fixas, a dotação de cada unidade seria o somatório dos “bônus” recebidos dos usuários. O montante de salários seria também, desta forma, função da demanda efetivamente atendida.

Um detalhe importante, que deve ser ressaltado, é que às EMS interessaria desenvolver, ao máximo, ações preventivas — em geral de baixo custo e de elevada eficácia — minimizando dessa forma ações curativas mais dispendiosas⁽⁷⁾. Assim, desde acompanhamento pré-natal, passando pela

⁽⁷⁾ É fundamental “balancear” adequadamente a mobilidade do usuário e o incentivo às ações preventivas. Se o espaço de tempo em que cada usuário pode mudar de EMS, quando não satisfeito, for muito curto, cada organização de per si pode não estar interessada em programas preventivos.

educação sanitária até, talvez, a fluoretação dentária, essas ações estariam naturalmente incorporadas ao processo, acabando-se com a dicotomia preventiva x curativa e restabelecendo-se a integralidade das atenções à saúde.

O excesso de formação de médicos e, principalmente, sua má distribuição geográfica teriam alguma possibilidade de correção, via forças de mercado. Minimizada a função protecionista do setor público, no que tange à absorção dos enormes contingentes de médicos formados a cada ano — estimados em cerca de 10.000 — a oferta possivelmente ajustar-se-ia às reais necessidades. Um ponto delicado, qual seja, o da qualificação técnica de pessoal médico, poderia também tomar um rumo no sentido da melhoria, pelo próprio interesse das empresas em melhorar a qualidade dos serviços ofertados, como forma de atração de novos clientes, redução de custos e conseqüente minimização de lucros.

É claro que o modelo proposto tem algumas limitações. Um exemplo bastante claro, cuja solução afigura-se bastante difícil, é o caso da Aids. Esa pandemia, que hoje atinge praticamente todos os países, caracteriza-se não só pelo ritmo extremamente acelerado de sua propagação, como também pelos custos elevadíssimos de tratamentos de doentes.

Segundo informações do Ministério da Saúde, em 1986 foram notificados seis casos; desde essa época, até julho de 1989, os casos dobraram a cada oito meses. Até 31 de março de 1990, foram 11.070 os casos notificados. Estima-se que a população infectada hoje seja da ordem de 300.000 a 500.000 pessoas que, mesmo na hipótese remota de ser interrompida a curto prazo, a cadeia de transmissão já se constituiria em um grave problema de saúde pública.

Quanto aos custos, estima-se que, do diagnóstico até o óbito, um paciente com Aids venha a consumir algo entre US\$ 50 e US\$ 70 mil. Os custos indiretos são estimados entre US\$ 300 e US\$ 400 mil por paciente.

Acomodar esse risco dentro do esquema proposto é, sem dúvida, um desafio. Observa-se, no entanto, que dentro da ineficiência do setor público de saúde no Brasil, é provável que os custos para a sociedade sejam ainda maiores.

Um segundo desafio importante é o envelhecimento da população brasileira e seu reflexo sobre os custos de saúde (Medicina Social, nº 53). Como mostra o quadro, a proporção de velhos na população deverá passar de 4%, em 1980, para 5,5% no ano 2000, com uma taxa média geométrica anual de 3% ao ano no período 1980/85, que se acelera para 3,3% ao ano, no período 1995/2000.

Taxa de crescimento de alguns segmentos populacionais - 1980/2000

segmentos populacionais	Proporção		Taxas de crescimento	
	1980	2000	1980/5	1995/2000
População Infantil (0-4anos)	14.4	10.0	-0.5	0.2
População Escolar (5-14anos)	24.5	19.2	1.7	-0.1
População Idade Ativa (15-65anos)	57.2	65.5	2.8	2.0
População Idosa (65 anos e +)	4.0	5.5	3.0	3.3

Assim, é provável que, em um futuro próximo, sobre salas de aula e falem facilidades para atenção à velhice. Ressalta-se ainda que, no âmbito institucional, há uma completa carência de uma política sanitária.

A solução talvez fosse ajustar o valor do “bônus” conforme o progresso da epidemia e envelhecimento da população, utilizando-se, simultaneamente, o esquema de resseguro para diluir os riscos.

Em suma, não há esquema sugerido, sob o ponto de vista técnico, nenhum problema que profissionais de saúde, economistas, atuários e empresários não possam, juntos, resolver de forma razoavelmente satisfatória. A questão é essencialmente política.

É necessário vencer os dogmas e preconceitos que há muito vêm impregnando o campo da saúde neste país. É necessário conscientizar o povo de que, “se a saúde é um direito do cidadão e dever do Estado”, alguém deve pagar a conta. E a “conta” deve ser a menor possível, para níveis de serviços qualitativa e quantitativamente adequados.

Saúde tem preço e esse preço deve ser extremamente elevado em uma sociedade cívica de injustiças sociais. A eficiência é objetivo tão válido aqui como em qualquer outro setor da atividade humana. Não há motivo para que, em face da liberalização da economia, aqui e em tantas outras partes do mundo, o setor no Brasil continue vítima de uma concepção arcaica, estatizante, ineficiente e ineficaz, preso a soluções demagógicas.

A Lei Orgânica da Saúde é o expoente do conservadorismo. Calcada na ilusão de que apenas a descentralização resolve o problema, não inova em qualquer outro ponto, deixando de lado as questões centrais da eficácia do modelo de prestação de serviços de saúde.

Obedecendo ao mesmo referencial metodológico utilizado para todos os componentes da Seguridade Social, os Quadros 7 a 9 apresentam, em linhas gerais, as características consideradas desejáveis para o sistema básico de saúde.

Em termos de custeio, afiguram-se duas opções bastante distintas: a saúde é financiada diretamente pelos empregados com contribuições incidentes sobre a folha de salários, ou o financiamento é feito com contribuições sobre “outras bases” (faturamento, lucro ou valor adicionado) ou mesmo por meio dos recursos gerais.

A vantagem da primeira alternativa é a visibilidade: pagando a contribuição de seu próprio salário e recebendo, em troca, o “bônus saúde”, fica extremamente claro quem perde e quem ganha, quem subsidia e quem é subsidiado. Nitidamente, explicita-se o conflito distributivo, pois cada um pagaria conforme suas possibilidades, recebendo conforme suas necessidades⁽⁸⁾. O problema maior surge em países com grande parte do mercado de trabalho informal e/ou com elevada taxa de desemprego.

Por outro lado, um sistema universal de saúde deveria ser pago por toda a sociedade, o que seria o caso de uma contribuição incidente sobre faturamento ou o custeio por meio de recursos gerais do Estado. O problema associado a essa alternativa é a regressividade de incidências sobre faturamento e do sistema tributário em geral.

A solução mais adequada talvez seja aquela que concilie um sistema de saúde básico, custeado com contribuições sobre salários do mercado formal e com recursos gerais do Estado. De modo a incentivar a maior formalização das relações do trabalho, provavelmente seria necessário promover

⁽⁸⁾ Observe-se que o sistema aqui proposto difere radicalmente do sistema chileno: naquele país, cada segurado desconta um percentual fixo de seu salário (7%) diretamente para a Isapre a que está filiado, fazendo com que a atenção à saúde que recebe venha a ser, de certa forma, proporcional à sua contribuição e não à sua necessidade. É claro que se a opção do segurado for pelo sistema público — sistema Fonasa — a observação aqui proposta não é aplicável.

Quadro 7
Saúde — Aspectos Gerais

Clientela	Universal
Compulsoriedade	N.A.
Reposição	N.A.
Vínculo Contr.	Não

Quadro 8
Saúde — Aspectos Básicos de Custeio

Capitalização X Repartição	Repartição
Contr.Definida X Benef. Definido	N.A.
Empregado X Empregador	Empregado/Empregador/ Recursos Gerais
Folha de Salários X Outra Base	Recursos Gerais
Receita Vinculada X Orçamento Geral	Orçamento Geral

Quadro 9
Saúde — Aspectos Operacionais Básicos

Seguro Social X Seguro Privado	Seguro Social (Bônus Saúde)
Centralizado X Descentralizado	Descentralizado
Estatual X Privado	Privado

algum grau de diferenciação no atendimento entre contribuintes diretos e indiretos, possivelmente por meio de majorações/reduções dos valores do bônus saúde.

Finalmente, vale lembrar que outras formas de atenção à saúde podem conviver perfeitamente com o esquema proposto. Por exemplo, os atuais sistemas patrocinados por empresas continuariam existindo: além das contribuições dos empregados, representados pelo somatório de bônus-saúde, os empregadores poderiam aportar também suas contribuições a planos de saúde, com padrões de qualidade superiores ao básico. Ainda que a filiação de qualquer trabalhador a qualquer EMS seja livre, é natural que os planos co-patrocinaados por empregadores, embora não obrigatórios para os empregados de determinada empresa, recebam adesão voluntária maciça.

Também os esquemas de seguro-saúde, com livre escolha de médico e hospital, provavelmente continuarão encontrando mercado entre os segmentos de maior nível sócio-econômico da população. Nesse caso, o “bonus-saúde” serviria como uma espécie de “franquia” para o segurado, reduzindo o prêmio do próprio seguro.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A reformulação dos programas de Assistência Social passa, antes de mais nada, pela simples extinção dos inúmeros programas de distribuição de bens *in natura*, tickets, etc., bem como de toda a sorte de incentivos fiscais (tipo cestas básicas, merenda escolar, deduções para o Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT, etc.).

Da mesma forma que se advoga a visibilidade das contribuições, também no que se refere aos benefícios assistenciais o modelo proposto é o do imposto de renda negativo a ser pago, em caráter seletivo, aos grupos considerados prioritários, sob a forma de uma renda mensal não vitalícia.

Sendo um programa não contributivo, de cunho essencialmente redistributivo, a assistência social deve fornecer benefícios mínimos, substancialmente inferiores àqueles benefícios mínimos correspondentes no Seguro Social Básico. De outra forma, como hoje acontece, não há maiores incentivos ao vínculo contributivo para a base da pirâmide econômico-social, dado que o benefício mínimo a receber é idêntico para contribuintes e não contribuintes.

Em nenhuma hipótese esses benefícios assistenciais devem ter vinculação com o salário mínimo: pelo contrário, devem ser valores fixados em moeda corrente do país, sendo reajustados levando-se em conta não só a evolução inflacionária, mas também a disponibilidade orçamentária.

Quanto ao custeio, os mesmos argumentos em favor de um sistema de repartição com benefícios definidos, utilizado quando da análise do Seguro Social Básico, são também aplicáveis ao sistema de assistência. Também as considerações sobre base de incidência e ente pagador, vistas quanto ao custeio da saúde, podem também aqui ser cogitadas. Aqui, as vantagens no custeio com recursos gerais são evidentes, evitando-se, inclusive, a perpetuação de programas ineficazes e/ou não mais necessários.

O custeio com recursos vinculados é, também, no mínimo discutível. Sob todos os aspectos, é conveniente que os programas de Assistência Social venham a competir com os demais programas de governo, em termos de prioridade política de alocação de recursos.

O esquema “centralizado” mais uma vez significa centralização de informações, com vistas a evitar duplicidades de concessão de benefícios e outras fraudes em geral, e não necessariamente um organismo executor único. Da mesma forma, os agentes de execução, talvez melhor definidos como agentes da logística de operacionalização, podem variar de entes estatais (por exemplo, governos estaduais e municipais) até organizações não governamentais diversas (por exemplo, entidades filantrópicas, organizações comunitárias, etc.). Qualquer que seja o esquema mais adequado para cada região, município, cidade ou bairro, os critérios de concessão e de revisão periódica dos benefícios assistenciais devem ser públicos e uniformes, em todo o território nacional. Além de rigoroso acompanhamento dos grupos recebedores de benefícios assistenciais, visando comprovar a permanência do estado de necessidade que deu origem ao benefício, os mecanismos operacionais devem proporcionar meios para que a própria sociedade possa auditar o programa (por exemplo, listas de beneficiários afixadas em locais públicos e/ou remetidas a organizações políticas e comunitárias locais).

SEGURO SOCIAL COMPLEMENTAR ⁽⁹⁾

A rigor, não se propõe um modelo para o seguro social complementar. Muito pelo contrário, a proposta é que, obedecidas as normas mínimas de prudência que garantam o segurado, a previdência complementar seja a mais livre possível.

De fato, o próprio caráter opcional do qual se reveste, necessariamente, a previdência complementar, tem como corolário a livre escolha do segurado quanto à cobertura, nível de reposição, contribuições etc.. Guardado o princípio da segurança, a flexibilidade e a diversidade de modelos são fundamentais para a estruturação do sistema complementar.

Assim, as organizações fechadas de previdência complementar deverão continuar desempe-

⁽⁹⁾ Optou-se, aqui, por manter a qualificação “social”, no sentido em que a previdência complementar cobre os riscos ditos sociais e que há uma certa solidariedade e mutualidade na cobertura dos eventos imprevisíveis.

Quadro 10
Assistência Social — Aspectos Gerais

Clientela	Residual
Compulsoriedade	N.A.
Reposição	N.A.
Vínculo Contr.	Não

Quadro 11
Assistência Social — Aspectos Básicos de Custeio

Capitalização X Repartição	Repartição
Contr.Definida X Benef. Definido	Benef. Definido
Empregado X Empregador	Recursos Gerais
Folha de Salários X Outra Base	Outra Base
Receita Vinculada X Orçamento Geral	Orçamento Geral

Quadro 12
Assistência Social — Aspectos Operacionais Básicos

Seguro Social X Seguro Privado	N.A.
Centralizado X Descentralizado	Centralizado(**)
Estatual X Privado	Estatual(*)

(**) Na realidade, apenas o esquema de pagamentos deverá ser centralizado; a determinação da elegibilidade deve ser feita da forma mais descentralizada possível.

nhando um papel extremamente importante, na medida em que uma maior flexibilidade venha a incentivar o crescimento das já existentes, bem como a criação de novas: organizações fechadas multipatrocinadas, sindicais, etc. devem crescer em número e importância, adicionando uma desejável diversificação institucional ao quadro existente.

Por outro lado, a previdência aberta provavelmente continuará a encontrar seu lugar entre profissionais liberais e outros segmentos da sociedade cujas formas de ação não propiciem vantagens comparativas na criação de entidades fechadas.

Acima de tudo, a proposta aqui esboçada reduz substancialmente a previdência compulsória estatal, ao mesmo tempo em que incentiva, vigorosamente, o crescimento de toda a previdência complementar (detalhes quanto aos mecanismos de incentivo poderão ser encontrados no item TRANSIÇÃO).

As propostas apresentadas nos quadros que se seguem devem ser vistas, portanto, como meras

Quadro 13
Seguro Social Complementar — Aspectos Gerais

Clientela	Restrita (**)
Compulsoriedade	Não
Reposição	Variável
Vínculo Contr.	Sim

(**) Clientela potencialmente universal mas, na prática, restrita devido a fatores sócio-econômicos.

Quadro 14

Seguro Social Complementar — Aspectos Básicos de Custeio

Capitalização X Repartição	Capitalização
Contr.DefinidaX Benef. Definido	Contribuição Def.(*)
Empregado X Empregador	Empregado e/ou Empregador
Folha de Salários X Outra Base	Folha e/ou Outra Base
Receita Vinculada X Recursos Gerais	N.A.

Quadro 15

Seguro Social Complementar — Aspectos Operacionais Básicos

Seguro Social X Seguro Privado	Privado
Centralizado X Descentralizado	Descentralizado
Estatual X Privado	Privado

ilustrações. Dentro do contexto de flexibilidade e diversidade sugerido é fundamental, no entanto, desvincular totalmente a previdência complementar do Seguro Social Básico, quer em termos de valor dos benefícios, quer em termos de condições ou normas de concessão.

TRANSIÇÃO ENTRE SISTEMAS

DIFICULDADES INTRÍNSECAS À TRANSIÇÃO

Talvez um dos aspectos mais difíceis em uma reforma da Seguridade Social seja a transição entre o antigo e o novo sistema, num contexto de liberdade de escolha individual. Dentro de uma reação previsível e natural, os indivíduos relutam em mudar, pois isso implicaria, de certa forma, renunciar a algum direito já adquirido, na expectativa de alguma vantagem futura que, por natureza, é distante e por vezes incerta.

Aliás, antes mesmo que a população seja chamada a opinar, começam as resistências no âmbito político quanto à própria apresentação de uma alternativa qualquer ao sistema vigente. Em geral, os políticos avaliam de forma negativa o apoio a uma mudança que, mesmo podendo beneficiar a maioria, prejudica fortemente uma minoria extremamente mobilizada na defesa de seus “direitos”. Em vez de prometer a extinção de privilégios é mais cômodo acenar com a possibilidade de sua generalização. Os danos políticos de uma reforma, que sempre corre o risco de ser mal concebida e implementada, são realizados a curto prazo; os dividendos, quando existem, são auferidos no médio e longo prazos.

Dada essa conjunção de fatores políticos altamente desfavoráveis, não é nenhuma surpresa que a Seguridade Social seja uma das áreas onde existe maior resistência à mudança, ou seja, uma enorme inércia pela manutenção do *status-quo*.

O argumento da inviabilidade, por si só, raramente é capaz de mobilizar a sociedade em favor de uma mudança. Mesmo quando os números mostram claramente a falência do sistema, muitos oportunistas e demagogos em geral levam a discussão para temas que, embora importantes, não são centrais. Esse é, por exemplo, o caso das discussões sobre sonegação, inadimplência da União, fraudes e má gestão do patrimônio que, ciclicamente, freqüentam o discurso oficial e o noticiário da imprensa. Certamente, a resolução dessas questões amenizaria bastante os problemas da Seguridade Social; ocorre, no entanto, que o enfoque policial e

sensacionalista, dado freqüentemente, não só deixa de atacar as causas estruturais como, no caso da sonegação e das fraudes de benefícios, eventualmente até facilita a sua disseminação via a divulgação pela mídia dos métodos e processos empregados pelos fraudadores.

RISCO DAS FALSAS QUESTÕES

A sonegação

Talvez o nível de evasão, da ordem de 50% da receita potencial e elevado sob qualquer ótica, seja fruto de uma excessiva carga fiscal e de contribuições sobre os setores não oligopolizados da economia. Em outras palavras, as empresas que não conseguem repassar aos preços os constantes acréscimos de contribuições, estariam utilizando a sonegação como estratégia de sobrevivência, acabando, por falta de alternativas viáveis, por cair na informalidade. Conjugando-se esse fato com a excessiva dependência do sistema de recolhimento de contribuições, de uma ação fiscal eficiente, e, ainda, não havendo maior interesse dos próprios segurados quanto à efetiva transferência dos recursos recolhidos aos cofres da Seguridade é, até certo ponto, surpreendente que a evasão não seja ainda maior⁽¹⁰⁾, isto sem mencionar as sucessivas e generosas anistias fiscais que premiam o mau contribuinte e penalizam aqueles que cumprem rigorosamente suas obrigações.

As fraudes nos benefícios

No que se refere às fraudes de benefícios, também não é surpresa seu nível, que, embora desconhecido, presume-se bastante elevado. Há mais de uma década sucessivos ministros da Previdência vêm prometendo erradicar as inúmeras modalidades de distorções existentes nos pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais, aparentemente com pouco ou nenhum sucesso. Na realidade, as fraudes milionárias que são normalmente detectadas e amplamente divulgadas pela mídia, representam apenas a ponta de um *iceberg* composto por um enorme número de irregularidades que, embora de pequeno valor unitário, provavelmente perfazem, em conjunto, somas realmente gigantescas.

Como é de conhecimento da população em geral, o recurso de “encostar no INPS” é amplamente utilizado pelos segmentos de baixo poder aquisitivo como estratégia de sobrevivência, fazendo com que cerca de metade das aposentadorias em manutenção seja por invalidez. A solução desse problema passa não só pela efetiva implantação de mecanismos de cadastro, acompanhamento e auditoria dos benefícios concedidos, mas também pela própria recuperação do crescimento do país.

Em suma, a seguridade social seria viável por muitos anos se não houvessem fraudes. A verdade e simplicidade da afirmativa esconde, no entanto, a dificuldade e a complexidade do problema de erradição das fraudes dentro do contexto de um país subdesenvolvido, atravessando uma fase adversa no campo político, econômico e social.

O patrimônio mal utilizado

A má gestão do patrimônio da Seguridade é outra constatação clara e evidente. Imóveis abandonados, invadidos ou alugados a preços irrisórios são quase a norma, quando deveriam ser exceções. É importante ressaltar, entretanto, que a maior parte do patrimônio da Seguridade

⁽¹⁰⁾ Na realidade, os índices de evasão no mercado formal de trabalho (universo dos declarantes da Relação Anual de Informações Sociais-RAIS) tem sido crescente durante toda a década de 80, estimando-se que tenha atingido algo no entorno de 25% da receita potencial sobre folha de salários, em 1988.

destina-se a abrigar os próprios serviços da Previdência, Saúde e Assistência Social. Assim, a menos de uma redução drástica de sua própria máquina operacional e administrativa, essa parcela do patrimônio é simplesmente indisponível, constando seu valor apenas para fins de registro contábil.

Uma segunda parcela, também de valor substancial, é constituída por imóveis objeto de disputas judiciais, tornando-os tanto ou mais ilíquidos do que os de uso próprio. Nesse caso, independentemente das decisões tomadas por administradores da própria Seguridade, os processos seguem invariavelmente o ritmo da justiça nesse país.

Finalmente, a parcela realmente disponível do patrimônio imobiliário esbarra no gigantismo, na ineficiência e, não raro, na corrupção da administração da Seguridade. Assim, além de relativamente pequena em relação aos compromissos/estimativas grosseiras, com base em cadastros precários, indicam que esse patrimônio disponível não seria capaz de custear nem um mês de pagamento de benefícios. A reserva imobiliária “líquida” da Seguridade é, dentro do atual sistema de administração patrimonial, de lenta desmobilização.

A dívida da União

A “dívida da União” é muito mais uma ficção contábil do que uma questão propriamente dita. O chamado modelo de Bismarck, que previa um esquema tripartite de contribuições — do empregado, do empregador e do Estado — é, antes de mais nada, um conjunto das três formas possíveis de extrair recursos de uma única fonte final: a pessoa física. Assim, quer diretamente (contribuições do empregado), quer por meio do consumo (contribuições do empregador repassadas a preço de produto), quer pelas taxas e impostos (recursos do Estado), o contribuinte é sempre chamado a “pagar a conta”.

Por outro lado, a União é responsável, segundo a legislação vigente há quase duas décadas, por cobrir os custos de pessoal e de administração geral do sistema. Ao que tudo indica, o espírito do legislador seria o de que a máquina burocrático-administrativa da Seguridade deveria ser custeada com recursos gerais do Estado. Ocorre que, na interpretação dos administradores da Seguridade, a União seria responsável por cobrir todo o custo de pessoal do sistema, aí incluídos todos os funcionários da área fim de saúde (médicos, enfermeiros, etc.). Existem, ainda, aportes de recursos da União que não foram consignados nos balanços da Seguridade. Por exemplo, por ocasião do “pacote” de dezembro de 1981, a União quitou as dívidas da Previdência junto à rede bancária — na época, a substancial quantia de Cr\$ 200.000.000.000,00 — por meio de uma série de ORTN que o mercado denominou de “biodegradáveis”. Esses títulos, entregues a cada um dos bancos credores, além de serem irresgatáveis e inegociáveis por um período de dez anos, rendiam apenas 50% da correção monetária. Em nenhum dos balanços da Previdência aparece o registro dessa operação que, embora conduzida diretamente entre o Tesouro e os bancos, quitou um passivo importante do sistema.

Assim, dependendo do critério de contabilização, os resultados podem ser diametralmente opostos: ou a União deve à Seguridade ou vice-versa.

Observe-se que, sob o ponto de vista de financiamento do setor público como um todo, a discussão de burocratas sobre esse critério de apropriação é totalmente irrelevante, servindo apenas para instilar na opinião pública mais confusão sobre as reais causas dos problemas e as reais alternativas de solução.

Descarregar a responsabilidade pelos problemas da Seguridade sobre o Estado é uma postura bastante cômoda e, por vezes, com forte apelo popular. Pouco contribui, entretanto, para solucionar o problema.

De qualquer forma, na proposta ora apresentada, a “dívida da União” é, de certa forma, saldada pelo reconhecimento dos direitos adquiridos dos contribuintes do antigo sistema.

ASPECTOS PRINCIPAIS DA TRANSIÇÃO PROPOSTA

O reconhecimento dos direitos adquiridos

O reconhecimento dos direitos adquiridos no antigo sistema é condição necessária, embora não suficiente, à adesão a um novo sistema, pela via de opção livre e soberana do segurado. A proposta aqui esboçada contempla a necessidade de distribuir a cada segurado optante pelo novo sistema de seguro social um “bônus de reconhecimento de direitos adquiridos” correspondente ao valor presente capitalizado das contribuições efetuadas para o antigo seguro social até a data da opção, acima do novo teto estabelecido para o salário máximo de contribuições. De modo a proporcionar um incentivo ao sistema de poupança e evitar demandas instantâneas por recursos, esses bônus só poderiam ser creditados junto a entidades de previdência complementar, abertas ou fechadas, conforme as conveniências e preferências de cada segurado individualmente.

Lastro dos bônus e democratização do capital das estatais.

Um dos problemas críticos da transição é exatamente como lastrear os bônus com ativos reais. De outra forma, a única garantia desses títulos passa a ser apenas uma promessa de arrecadação futura, o que pode ser extremamente problemático em países sem tradição de superávits fiscais como o Brasil. Em contrapartida, a grande participação acionária da União nas estatais e em outras empresas do setor privado fornece uma excelente oportunidade para que se atinja, simultaneamente, dois objetivos-chave: lastro dos bônus e democratização do capital das empresas.

Assim, propõe-se que seja criado um fundo de cotas correspondente à totalidade da participação acionária da União no setor produtivo da economia, recebendo cada bônus o número de cotas correspondente ao seu valor. Em outras palavras, as entidades de previdência privada poderiam “resgatar” os bônus creditados pelos optantes, recebendo, em troca, cotas do fundo.

Dependendo dos novos valores limite de contribuições e de benefícios, o montante total dos bônus pode ser superior ou inferior ao valor total da participação acionária da União. No primeiro caso, existiria a possibilidade de o governo continuar a deter parte das cotas do fundo e destiná-las, posteriormente, a outros usos. No segundo, a diferença de recursos necessários a atingir o total dos bônus poderia ser constituída por títulos da dívida pública, com prazos de resgate compatíveis com a necessidade de liquidez das entidades de previdência privada. Observe-se que, em ambos os casos, haveria um forte impacto sobre o mercado de capitais, devendo esse também ser objeto de uma ampla reforma.

Sob o ponto de vista distributivo, o esquema proposto permitiria, de certa forma, a participação dos trabalhadores, por meio das entidades de previdência, no capital das estatais. Note-se ainda que, quanto maior o tempo de contribuição, *ceteris paribus*, maior o valor do bônus e, conseqüentemente, o valor das cotas de cada um. Assim, sob esse aspecto, cada contribuinte terá sua participação proporcional ao seu próprio esforço laborativo.

Aspectos operacionais dos bônus

Uma das dificuldades principais na implantação da reforma proposta é o cálculo do valor do bônus para cada optante. Observe-se, no entanto, que essa dificuldade existiria de qualquer maneira: no regime atual, os segurados devem também provar suas contribuições para fins de aposentadoria, especialmente em se tratando de tempo de serviço. Assim, a dificuldade apontada é benéfica, até certo ponto, pois obriga a realização de um censo completo dos contribuintes da Previdência,

completando-se as vastas lacunas existentes no registro da história laboral: basta lembrar que os registros da RAIS começam, ainda de forma bastante precária, apenas em 1976.

Mesmo após a realização desse “censo” é provável que não seja possível reconstituir a história de vida laboral de um grande contingente de indivíduos. Nesse caso, ter-se-ia de adotar um procedimento simplificado: por exemplo, para aqueles indivíduos que não pudessem comprovar todo o período de contribuições, a história de trabalho seria reconstituída por meio das declarações dos últimos períodos, utilizando-se, para tanto, uma curva de “progresso salarial média”, determinada para toda a população, para o preenchimento das lacunas. Observe-se, no entanto, que o tempo de contribuição não comprovado jamais deveria ser utilizado para fins de aposentadoria por tempo de serviço.

Finalmente, há que se ressaltar que essas dificuldades em reconhecer o tempo de contribuição não são inerentes à proposta de reformulação, mas sim deficiências do sistema antigo que, como foi anteriormente esclarecido, não guarda registros individuais adequados. Pelo contrário, a necessidade de calcular o valor dos bônus de reconhecimento, antecipa a contagem do tempo de contribuição que, quando deixada para a data da aposentadoria, muitas vezes causa sérios transtornos aos segurados.

Repasse das contribuições “pagas” pelo empregador sobre folha de salários

Um dos elementos fundamentais da transição, visando não só incentivar a opção pelo novo sistema mas, também, dar-lhe um máximo de visibilidade, seria o repasse das contribuições patronais incidentes sobre folha de salários diretamente aos salários daqueles que optassem pelo novo sistema.

Todas as contribuições sobre folha seriam total e imediatamente repassadas ao próprio salário dos optantes. Sobre o salário assim majorado é que incidiriam as contribuições diretamente pagas pelas pessoas físicas, específicas para cada um dos programas.

Tendo-se em vista os ganhos de eficiência esperados pela mudança de sistema, é bastante provável que seja possível dar aos optantes um ganho real de salários, o que seria um poderoso incentivo à adesão. A exemplo do que ocorreu no Chile, onde também a adesão ao novo sistema foi totalmente opcional para os antigos participantes, o fato da individualização do recolhimento e vinculação do direito ao recebimento dos benefícios à existência de registros das contribuições de cada segurado induz a um mecanismo bastante eficiente de autocontrole.

Em outras palavras, o novo sistema de custeio, ao tornar o empregado o principal fiscal do recolhimento de suas contribuições, introduz a possibilidade de um grande aumento de base de incidência.

Dentro do contexto de uma reforma tributária mais ampla, poder-se-ia adotar semelhante mecanismo para as contribuições sobre folha de salários — desoneração da pessoa jurídica e pagamento pela pessoa física — para as contribuições hoje existentes sobre lucro. Em suma, qualquer que fosse a origem do rendimento — trabalho ou capital — a incidência de contribuições dar-se-ia ao nível da pessoa física.

Quanto às contribuições sobre faturamento, a proposta é que, também dentro do contexto de uma reforma tributária, venham a ser totalmente eliminadas. No período de transição, essas contribuições poderiam vir a alimentar o “Fundo de Assistência Social”, sendo progressivamente substituídas por recursos gerais da União.

O fundo de manutenção dos inativos

Um dos problemas mais complexos de qualquer transição no Seguro Social é a manutenção do “estoque” de antigos inativos após a data da introdução do novo sistema. Particularmente em países em que o sistema é relativamente antigo, como no caso do Brasil, esse estoque tende a ser grande (hoje da ordem de grandeza de 6% do PIB, quando se concluir a implantação dos novos dispositivos constitucionais no que tange aos benefícios rurais e às rendas mensais vitalícias, elevadas de meio salário mínimo para um salário). Assim, a solução que, à primeira vista se revela adequada, qual seja, o financiamento do estoque de antigos beneficiários através do aporte de recursos gerais do Estado, torna-se, na prática, totalmente inviável.

Por outro lado, todas as outras alternativas consideradas revelam-se pouco satisfatórias sob a ótica da justiça social.

Feita essa ressalva, uma das possibilidades é a de constituir um “Fundo de Manutenção de Inativos” do antigo sistema, por meio de contribuições exclusivamente pagas pelos empregados/pessoas físicas, sendo estas optantes ou não pelo novo sistema. Em se tratando de um grupo populacional em extinção, as contribuições tenderiam a declinar ao longo do tempo.

Dessa maneira, os contribuintes teriam total e plena “visibilidade” dos dispêndios com a manutenção do atual estoque, explicitando-se, assim, o conflito distributivo. Em outras palavras, qualquer decisão quanto ao montante pago aos inativos fica clara à massa de contribuintes. Por mais “cruel” que pareça ser a medida proposta, há que se compará-la a outras piores e/ou inviáveis.

Tratamento dos não optantes

Obviamente, por uma razão ou outra, sempre haverá um contingente de trabalhadores que optarão por permanecer no antigo sistema de seguro social. Dentro do princípio de garantia dos direitos adquiridos, a esses será assegurado todo o conjunto de direitos do regime ao qual pertenciam antes da reforma, inclusive a aposentadoria por tempo de serviço, com os atuais níveis de reposição.

Torna-se, no entanto, indispensável proceder a um balanço atuarial individual para cada segurado não optante, fazendo com que este venha a custear integralmente o diferencial eventualmente não coberto pelas atuais contribuições do empregado e do empregador. Em outras palavras, calcular-se-ia o valor presente esperado do custo dos benefícios a receber (inclusive da aposentadoria por tempo de serviço, o que seria cotejado com o valor presente esperado das contribuições ao seguro social (estimadas na base de 2/3 das contribuições esperadas do empregado e empregador), calculando-se então a alíquota necessária ao custeio do eventual excesso de custos sobre receita esperada.

Exatamente o mesmo esquema poderia ser adotado em relação aos segurados de regimes especiais de Previdência, como seria o caso dos funcionários públicos federais regidos pelo regime jurídico único-RJU, congressistas, funcionários estaduais e municipais com regime próprio e até militares.

Mesmo no caso em que os inativos sejam pagos única e exclusivamente com recursos gerais do Tesouro federal, estadual ou municipal, é sempre possível calcular qual a alíquota média sobre a folha de salários equivalente a essas “contribuições patronais”. Assim, o valor presente das contribuições do Estado, para custeio da aposentadoria de seus funcionários, tomaria por base esta alíquota, imputando-se eventuais diferenças de custo exclusivamente ao empregado.

A questão do FGTS e do PIS/Pasep

Qualquer reforma da Seguridade Social não poderá deixar à margem a questão dos chamados fundos

patrimoniais, ou seja, do PIS/Pasep e do FGTS. Embora não seja objetivo deste trabalho entrar em detalhes quanto à reformulação desses fundos, mesmo porque as informações ora disponíveis são insuficientes para uma análise mais profunda, sua inclusão justifica-se, dado que as atuais fontes de custeio desses fundos, originárias de incidências sobre a folha de salários, seriam utilizadas para outros fins dentro da reforma proposta.

A idéia seria criar um “Fundo de Liquidez do PIS/Pasep e do FGTS”, destinado a dar cobertura orçamentária e financeira ao exercício de direitos adquiridos por participantes de ambos os fundos. É claro que benefícios hoje pagos como, por exemplo, o 14º salário, seriam extintos, reduzindo-se o passivo atuarial existente. Em contrapartida, o repasse das contribuições “pagas” pelo empregador sobre folha diretamente aos salários, com o conseqüente aumento de eficiência esperado, poderá garantir ganhos efetivos à massa salarial como um todo e, em particular, uma política de recuperação/elevação efetiva do poder de compra do salário mínimo.

No que se refere ao patrimônio acumulado pelo trabalhador no FGTS, dado que a proposta contempla um esquema de reposição de ganhos “razoável” no caso de desemprego involuntário, o perfil de pagamento dos saques pode ser consideravelmente alongado. Eventualmente, o mesmo esquema de bônus de direito adquirido, sugerido para o Seguro Social, pode também ser aplicado aos patrimônios individuais em ambos os fundos. Nesse caso, os bônus seriam creditados pelo segurado, quando da data da aposentadoria, em uma instituição de previdência complementar de sua livre escolha, sendo esses transformados em uma renda mensal equivalente. Observe-se que, nesse caso, o direito de saque integral por aposentadoria seria restrito.

Da mesma forma que os “bônus” do Seguro Social, o lastro poderia ser constituído por uma conjugação de cotas da participação acionária da União e de títulos da dívida pública de longo prazo, dentro das conveniências das políticas fiscal e monetária.

UMA NOTA SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES PARAFISCAIS

Da mesma forma que as demais contribuições incidentes sobre salários, também as chamadas contribuições parafiscais para o Senai, Sesi, Sesc e Senac seriam repassadas, em caráter opcional, diretamente ao salário dos trabalhadores.

Nesse caso, cada trabalhador optaria entre continuar no antigo sistema, recebendo assim os serviços destas instituições assistenciais custeadas por contribuições patronais, ou receber diretamente, sob a forma de salário, o produto da incidência da alíquota de 2,5% sobre rendimentos que hoje custeia os referidos serviços.

Uma reforma ainda mais radical do sistema contemplaria a possibilidade de tornar completamente opcional o desconto de cada empresa para essas entidades patronais. Aliás, sob o ponto de vista da boa técnica de finanças públicas, essa seria a solução mais adequada, pois faz pouco sentido custear entidades essencialmente privadas com contribuições compulsórias.

Em contrapartida, conforme anteriormente apontado, a sugestão é que essas entidades viessem a se reorganizar com vistas a assumir integralmente a administração do seguro de acidente do trabalho.

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Paulo R. , "O Estado-gigante: Excesso de Ação e Crise de Eficiência", Conjuntura Econômica, Vol. 36, no. 7, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, julho de 1982.

FARR, C.E.; TROWBRIDGE ,C.L.,The Theory and Practice of Pension Funding, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, USA, 1976.

JIMENEZ, Emmanuel; PUFFERT, Douglas, "The Macroeconomics of Social Security in Brazil: Fiscal and Financial Issues", Internal Discussion Paper, Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, Washington, June, 1989.

OLIVEIRA, Francisco E.B., "Alguns Aspectos Conceituais, Operacionais e Estruturais da Previdência Social Brasileira", Texto para Discussão Interna, no. 53, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, dezembro de 1982.

OLIVEIRA, Francisco E. B., CABRAL, Hilda M., BELTRÃO, Kaizo I., BRITO, Sheyla J., Metodologia de Projeção dos Gastos Previdenciários e Assistenciais", Estudos Sobre Economia do Setor Público, no. 4, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, marco de 1990.

OLIVEIRA, Francisco E. B., "Reflexões sobre Cenários da Seguridade Social", XII Congresso Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Privada, Foz do Iguaçu, novembro de 1991.

OLIVEIRA, Francisco E. B., "Proposta de um Referencial Básico para a Discussão da Seguridade Social", Texto para Discussão, no. 251, IPEA, Diretoria de Pesquisa/RJ, Rio de Janeiro, abril de 1992.

McGREEVEY, William,"Social Security in Latin America- Issues and Options for the World Bank", World Bank Discussion Papers, 110,World Bank, Washington, 1990.

MEDICI, Andre C., OLIVEIRA, Francisco E.B., A Política de Saúde no Brasil: Subsidios para uma Reforma",Documento de Política, no. 6, IPEA/INPES,Rio de Janeiro, dezembro de 1991.

"Social Security Programs Throughout the World-1989", Research Report 62, U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, Office of International Policy, Office of Research and Statistics, Washington, may, 1990.

SEGURIDADE SOCIAL

PROPOSTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

André César Medici ^(*)

Francisco E. B. de Oliveira ^(**)

Kaizô Iwakami Beltrão ^(***)

Sumário

Introdução

Diretrizes básicas

Seguro social básico

Seguro de acidentes de trabalho

Assistência social

Regime de previdência complementar

Aspectos operacionais da transição do novo regime

Sugestões de mudança constitucional

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, no que diz respeito aos direitos sociais, foi pródiga em suas promessas e perversa em suas perspectivas de realização. Prometeu-se ao povo brasileiro um *welfare state* escandinavo e esqueceu-se que nossa base de financiamento era sul-americana. Nesse processo pouco de substantivo foi dito a respeito de quem paga e como se paga a conta.

O resultado não poderia ser outro. Quatro anos se passaram e as benesses constitucionais esbarraram em grandes dificuldades para se concretizarem, seja pelos altos custos envolvidos, seja pelas promessas não cumpridas ou, ainda, pela inadequação do sistema de custeio da seguridade social.

Pode-se dizer, por outro lado, que uma política de expansão dos direitos sociais dificilmente pode ser financiada num contexto de crise e ajustamento macroeconômico. Nos anos 80, enquanto boa parte dos países desenvolvidos restringia a abrangência de suas políticas de *welfare*, buscando retomar a estabilização, a produtividade e o crescimento, o Brasil, com uma inflação de três dígitos e a ameaça de uma crise econômica, discutia, por meio de seu parlamento, a expansão dos direitos sociais.

^(*) - Economista, coordenador de Estudos de Política Social do Instituto de Economia do Setor Público (IESP/SP).

^(**) - Engenheiro, coordenador do Grupo de Estudos de Seguridade Social, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/RJ).

^(***) - Engenheiro, coordenador de Cursos de Pós-Graduação da ENCE/IBGE.

É verdade que o quadro social brasileiro é um dos mais injustos do mundo. Alta concentração de renda, precariedade do mercado de trabalho, altos índices de mortalidade infantil e analfabetismo são apenas alguns de nossos males.

Mas nosso Estado, por mais gigante que seja, não é uma “pedra filosofal” que possa transformar chumbo em ouro. Estamos convencidos de que somente políticas de longo prazo podem trazer a dignidade que o povo brasileiro merece, só que não por dádivas ou promessas de direitos. É necessário, antes que tudo, “ensinar o povo a pescar” e não dar o peixe que é pago, “com juros e correção”, a cada nova eleição.

Para tornar reais os direitos previdenciários da população brasileira, é necessário que sejam feitas reformas estruturais na legislação de Previdência Social e na própria Constituição. O objetivo deste artigo é esboçar os princípios gerais que devem nortear tais reformas. Excluiu-se a análise do setor saúde, que requer um outro perfil de reformas onde, mantendo-se a universalidade de acesso, pretende-se mudar o formato da cobertura e a base de financiamento e custeio.

DIRETRIZES BÁSICAS

Reformar a Previdência Social é, antes que tudo, garantir aos beneficiários toda a informação possível sobre os benefícios a que têm direito, os critérios de pagamento, concessão, cálculo e o valor das contribuições. Sendo assim, são sugeridas as seguintes características no desenho das propostas:

- (a) total “visibilidade” tanto no que diz respeito aos custos como em relação aos benefícios da Seguridade Social, no sentido de explicitar os conflitos distributivos na partilha de rendas;
- (b) manutenção do conceito constitucional de Seguridade Social, mas com a separação efetiva de seus componentes, a saber: seguro social, saúde e assistência social. Essa separação deve ser feita tanto em termos conceituais como em termos operacionais e de custeio, na medida em que cada um desses componentes se refere a fenômenos distintos, a populações social e demograficamente distintas e a formas de cálculo próprio, no que diz respeito aos riscos atuariais envolvidos e ao valor dos benefícios;
- (c) respeito total à liberdade e à decisão soberana do indivíduo, restringindo a intervenção do Estado sobre as decisões de poupança e investimento, para efeito de futuros benefícios de seguro social, ao mínimo necessário;
- (d) respeito aos direitos adquiridos, na medida em que mudanças ou adesões ao novo sistema devem ser totalmente opcionais;
- (e) opção preferencial por contribuições pagas diretamente pelas pessoas físicas, ou a partir de rendas percebidas pelas pessoas físicas, com exceção da área de cobertura de acidentes de trabalho, que deveria ser coberta pelos empregadores. A concentração das contribuições nas pessoas físicas favoreceria o aumento do grau de formalização do mercado de trabalho e contribuiria para reduzir as fraudes e sonegações hoje praticadas pelas empresas;
- (f) ampliação da base de incidências das contribuições (principalmente pelo estímulo à formalização do mercado de trabalho) e redução do valor das alíquotas nominais;
- (g) segurança de que os recursos da Seguridade Social não serão utilizados para outros fins;

- (h) controle social, principalmente exercido por meio de pessoas físicas e órgãos de representação dos trabalhadores, de todas as atividades da Seguridade Social;
- (i) gestão e aplicação dos recursos de forma descentralizada, procurando-se evitar as concentrações de poder político e econômico;
- (j) políticas de rendas explícitas, em vez de benefícios assistenciais sob tutela do Estado;
- (k) substituição do Estado provedor, pelo Estado “promotor” de serviços sociais.

A partir dessas diretrizes básicas, as reformas irão se concentrar nas três áreas da Seguridade Social, como será visto a seguir:

SEGURO SOCIAL BÁSICO

Coloca-se a necessidade de realizar uma separação radical entre a clientela do Seguro Social Básico e a clientela dos programas assistenciais, os quais estão misturados e confundidos no contexto da atual Constituição.

ASPECTOS GERAIS

- (a) universalidade de Cobertura no Mercado de Trabalho (empregados, empregadores, autônomos, regimes rural e urbano, funcionários públicos federais, estaduais e municipais, civis e militares). Uma política de aumento do grau de formalização deverá contribuir para estender progressivamente a cobertura para a totalidade da população economicamente ativa;
- (b) filiação compulsória para todos aqueles que se inserem em atividades formais;
- (c) sistema de benefícios definidos, ou seja, a regra de cálculo do valor do benefício, em função dos últimos salários de contribuição, deverá ser definida *a priori*;
- (d) o valor do benefício mínimo deverá ser completamente desvinculado do salário mínimo, tendo em vista evitar que a política previdenciária seja um fator de inibição do aumento do salário mínimo;
- (e) o valor máximo do benefício para eventos imprevisíveis (morte, invalidez, doença e desemprego involuntário) não poderá ser superior a três salários mínimos vigentes na data da reforma, o qual deverá ser atualizado mediante um novo índice: a cesta de consumo dos beneficiários da Seguridade Social;
- f) no caso dos eventos previsíveis (idade e tempo de serviço), o valor máximo do benefício deverá ser de um salário mínimo da data da reforma, atualizado conforme o novo índice acima mencionado. Supõe-se que, no caso de eventos previsíveis, é mais fácil para o indivíduo programar sua aposentadoria a partir de fundos de complementação;
- g) para a concessão de qualquer benefício é indispensável a existência de vínculo contributivo.

ASPECTOS BÁSICOS DE CUSTEIO

- (a) sugere-se a adoção, para o Seguro Social Básico, do regime de repartição simples, com reserva de contingência que possibilite atenuar as deficiências financeiras em eventuais conjunturas recessivas;
- (b) as contribuições deverão ser pagas exclusivamente sobre o salário dos trabalhadores, até o teto máximo de três salários mínimos. O mesmo critério vale para empregadores e trabalhadores autônomos, que passam a ter a mesma contribuição. Todas as contribuições atualmente pagas pelos trabalhadores, incidentes sobre a folha de salários, seriam repassadas ao salário dos empregados que optassem pela nova sistemática;
- (c) a receita das contribuições passa a ser vinculada a sua utilização para as atividades finalísticas de custeio do Seguro Social Básico, por meio de um “Fundo de Seguro Social Básico”.

ASPECTOS OPERACIONAIS

A forma de operação deste seguro será estatal e centralizada, evitando-se a dispersão dos recursos em outros programas. O regime de repartição garantirá que os recursos sejam administrados de forma solidária entre os participantes, respeitadas as regras estabelecidas anteriormente.

SEGURO DE ACIDENTES DE TRABALHO

ASPECTOS GERAIS

O seguro de acidentes do trabalho será universal entre todos os empregados, empregadores e trabalhadores autônomos, que contribuem para o sistema de Seguro Social Básico da Previdência Social. Seu caráter é compulsório, garantindo, dadas as contingências imprevisíveis, benefícios definidos maiores que os benefícios comuns e vínculo contributivo da empresa e do trabalhador.

ASPECTOS BÁSICOS DE CUSTEIO

- (a) o sistema será de repartição simples, com reserva de contingência para eventualidades cíclicas e conjunturais;
- (b) as contribuições serão pagas exclusivamente pelas empresas, sobre a folha de salários, com taxas variáveis conforme o grau de accidentalidade ou sinistralidade por ramo de atividade e condição específica da empresa;
- (c) a receita será vinculada, a partir da criação de fundos setoriais de seguro de acidente do trabalho.

ASPECTOS OPERACIONAIS

- (a) sugere-se a formação de “Mutualidades de Empregadores”, formadas a partir de cotizações mínimas de empresas em cada ramo de atividade, que se constituiriam em fundações juridicamente privadas e autônomas, e sem fins lucrativos;

(b) as mutualidades, por adesão voluntária de cada empresa, receberiam as cotizações sobre a folha de salários, para efeitos de custeio de cada entidade;

(c) as taxas de contribuição teriam um piso mínimo e um adicional por grau de acidentalidade, relacionado a cada empresa e cada ramo de atividade.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social será voltada para uma clientela residual, ou seja, aquela não protegida pelos programas de Seguro Social Básico, composta basicamente por famílias de baixa renda e trabalhadores pertencentes ao setor informal do mercado de trabalho. Esse conjunto, hoje estimado em 45 milhões de pessoas, deverá ser reduzido lentamente, na medida em que seja posta em marcha a estratégia de formalização do mercado de trabalho.

O formato das estratégias assistenciais será baseado na descentralização (repasse para estados e municípios) dos programas de distribuição de bens (programas alimentares) e de prestação de serviços (assistência a crianças, gestantes, menores, idosos), bem como na manutenção, ao nível estatal centralizado no governo federal, dos programas de benefícios.

O regime de financiamento é não contributivo. Os benefícios deverão ser financiados a partir de impostos gerais da União, bem como de outras receitas que irão integrar o Fundo de Assistência Social.

Os benefícios terão valor único, equivalente a um dado percentual do salário mínimo, fixado na época de sua concessão, atualizados de acordo com a variação da cesta básica dos beneficiários da Seguridade Social.

REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Esse regime é essencialmente livre quanto à compulsoriedade, custeio, forma de operação e regime financeiro. Prevê-se regimes de previdência complementar abertos e fechados, conforme as formas de funcionamento mais adequadas à natureza de cada empresa.

As regras mínimas de funcionamento desses fundos serão elaboradas pela Superintendência de Seguros Privados — Susep, incluindo os fundos de previdência fechada, que hoje estão sendo regulados pelo Ministério da Previdência Social.

Não é desejável, sob nenhuma hipótese, a existência de uma previdência complementar pública, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

ASPECTOS OPERACIONAIS DA TRANSIÇÃO AO NOVO REGIME

Por ser opcional a adesão ao novo sistema, existe a necessidade de se criar mecanismos que incentivem tal opção. Nesse sentido, sugere-se as seguintes medidas:

(a) a criação de um bônus de direito adquirido, com o valor igual ao valor presente de 2/3 das contribuições pagas acima de três salários mínimos pelo empregado e pelo empregador, até a data da opção;

- (b) os bônus serão utilizados pelos optantes, para seus próprios planos de previdência complementar privada;
- (c) o lastro desses bônus seria constituído por ações de empresas estatais e títulos da dívida pública de longo prazo;
- (d) os trabalhadores não optantes, ou seja, aqueles que desejarem permanecer no antigo sistema, terão mantido seus direitos a todos os benefícios do sistema antigo, inclusive a aposentadoria integral dos funcionários públicos;
- (e) no entanto, será feito um balanço atuarial de cada não optante, onde o valor esperado que exceder, em termos de custo, as contribuições já feitas, será convertido em alíquotas adicionais pagas exclusivamente pelo empregado, enquanto pessoa física;
- (f) os optantes terão, assim que aceitarem ingressar no novo sistema, um ganho salarial real decorrente do repasse dos encargos sociais do empregador aos salários, excluídos os custos do novo sistema, ou seja, a alíquota incidente sobre a folha de salários;
- (g) o vínculo estrito entre o registro individualizado das contribuições e o direito ao recebimento do benefício fazem com que cada segurado se transforme em fiscal de si próprio. Os trabalhadores sem registro cairiam na rede residual de proteção social, de caráter assistencial;
- (h) estima-se que, essa fórmula venha propiciar a eliminação da evasão de receitas previdenciárias, hoje estimada em 25% (diferença entre a simulação das alíquotas sobre a folha RAIS e a arrecadação efetiva do Iapas); e
- (i) a transição permite que a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários seja declinante no tempo, até que o estoque de beneficiários ativos, optantes pelo antigo regime, venha a se extinguir.

SUGESTÕES DE MUDANÇA CONSTITUCIONAL

A atual Constituição formulou o conceito de Seguridade Social no capítulo 2, título VIII, “Da Ordem Social” (artigos 194 a 204).

A proposta formulada neste artigo não é incompatível com o *caput* do artigo 194, onde se lê “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

No que diz respeito ao parágrafo único desse artigo, propõe-se eliminar apenas o inciso IV - “Irredutibilidade do valor dos benefícios”. A justificativa está associada ao fato de que, num contexto de ajustamento econômico, como o atualmente vivido pela economia brasileira, qualquer valor pago pelo governo ou pelo setor privado deve ser flexível “para cima e para baixo”, tendo em vista evitar constrangimentos que possam prejudicar as metas de estabilização postas em marcha pela política econômica.

Quanto ao artigo 195, sugere-se, da mesma forma, manter-se o *caput*, onde se lê: “A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante

recursos provenientes dos Orçamentos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:"

Sugere-se, no entanto, modificar o inciso I: onde se lê "dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro" leia-se: "dos empregadores sobre a folha de salários, para efeito de custeio do seguro de acidentes de trabalho". Sugere-se, ainda, eliminar o inciso III, dado que as receitas oriundas dos resultados da administração de concursos de prognósticos podem ser consideradas como receitas integradas ao Orçamento Geral da União.

Sugere-se ainda, nesse artigo, substituir o § 2º. Assim, onde se lê:

"A Proposta do Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão dos seus recursos"

Leia-se:

"Os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social deverão elaborar, a cada ano, uma proposta orçamentária para cada uma de suas respectivas áreas de atuação, da qual deverá constar: a) as fontes específicas de custeio de cada uma dessas áreas; b) os recursos do Tesouro necessários a complementar, se for o caso, os fundos específicos de administração e custeio, a saber, Fundo Nacional de Seguro Social, Fundo Nacional de Assistência Social e Fundo Nacional de Saúde; c) os usos desses recursos por fonte, programa/subprograma e natureza econômica da despesa."

Sugere-se, ainda, a eliminação do § 8º, dado que parceiros, meeiros, arrendatários, garimpeiros e pescadores artesanais, não-empregadores, poderão contribuir segundo os critérios vigentes, para quaisquer outros trabalhadores autônomos.

Os artigos da seção II (Da Saúde, artigos 195 a 200) serão objeto de uma revisão específica.

No que diz respeito à seção III (Da Previdência Social), sugere-se as seguintes modificações:

(a) eliminação do artigo 201 e sua substituição por dois artigos com a seguinte redação:

Art.... "Os Planos de Seguro Social Básico, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, velhice e reclusão;

II - proteção maternidade, especialmente a gestantes e nutrízes;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes;

§ 1º. Qualquer trabalhador (assalariado, empregador ou autônomo) ou dependente poderá participar dos benefícios da Previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários".

Art.... "Os Planos de Seguro ao Acidentado do Trabalho serão regulamentados em lei específica,

sendo supervisionados pelo Ministério da Previdência Social (no que diz respeito aos benefícios) e Ministério da Saúde (no que diz respeito à prevenção, higiene e assistência médica aos acidentados do trabalho e portadores de doenças profissionais);

§ 1º. - As entidades gestoras de planos e programas para acidentados do trabalho serão as “Mutualidades de Empregadores”, fundações de direito privado, sem fins lucrativos, e administradas conjuntamente por empregados e empregadores;

§ 2º. - As condições de funcionamento, criação, gestão e financiamento das mutualidades de empregadores serão definidas em legislação complementar específica;

§ 3º. - Qualquer trabalhador (assalariado, empregador ou autônomo) poderá participar dos programas de seguro ao acidentado do trabalho, desde que haja vínculo contributivo da empresa (no caso de assalariados) ou do trabalhador (no caso de empregadores e autônomos), com a respectiva mutualidade.

Sugere-se, ainda, eliminar o artigo 202 e substituí-lo pela seguinte redação:

Art.... “As condições de elegibilidade para recebimento dos benefícios de seguro social e acidente de trabalho serão definidas em legislação complementar específica.”

Quanto à Seção IV - “Da Assistência Social” sugere-se que sejam feitas as seguintes modificações:

a) Substituir o inciso V, do artigo 203, pela seguinte redação:

“a garantia de um mínimo de subsistência mensal às pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida pela família, conforme dispuser a lei;

b) Substituir o art. 204 por outro, com a seguinte redação:

Art..... “As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do Orçamento da União e de outras fontes eventuais, alocados no Fundo de Assistência Social e organizados segundo as seguintes diretrizes:

I - manutenção dos programas de benefícios assistenciais, de forma centralizada, no governo federal;

II - descentralização político-administrativa dos programas de distribuição de bens e prestação de serviços assistenciais, cabendo a elaboração de normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficiárias de assistência social;

III - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas de controle das ações em todos os níveis;

Acrescentar um artigo dizendo que:

Art.... “A regulamentação das condições de elegibilidade, concessão, gestão e financiamento dos benefícios assistenciais será objeto de legislação complementar específica.

O AJUSTE FISCAL DE CURTO PRAZO E O FINANCIAMENTO DOS DIREITOS ADQUIRIDOS DA PREVIDÊNCIA E DA SAÚDE

Augusto Jefferson Lemos

Sumário

Princípios gerais

O IVA e o financiamento dos estoques da previdência social

Ajuste fiscal via imposto de renda

PRINCÍPIOS GERAIS

AJUSTE FISCAL DE CURTO PRAZO E REFORMA TRIBUTÁRIA

A Constituição de 1967 dotou o país de um sistema tributário funcional e moderno, mas extremamente concentrador de receitas e encargos ao nível da União, inadequado, portanto, para a convivência harmônica entre os diferentes níveis de governo e a preservação de certa autonomia dos Estados e municípios relativamente à União, sem o que não subsiste o princípio federativo.

A reação política foi o desenvolvimento, a partir de meados da década de 70, culminando com a Constituição de 1988, de um processo de descentralização das receitas tributárias. Assim, do mínimo de 12% no final da década de 60, os percentuais da arrecadação dos impostos federais destinados aos Fundos de Participação dos Estados e municípios atingiram 47% do IR e 57% do IPI. Além disso, inclui-se na base de incidência do ICMS e, portanto, na competência dos Estados, as incidências de cinco impostos da União: os antigos impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e lubrificantes e mineração, e mais comunicações e transportes.

Não há, na verdade, como determinar se a reação descentralizadora teria sido ou não exagerada, posto que sua contrapartida natural, a descentralização dos encargos, foi deixada de lado, não por qualquer limitação legal, mas porque a União se negava a reduzir seu campo ação, até porque isso implicaria em perda de instrumentos de barganha política. Evidentemente, não se poderia realisticamente esperar que, diante de tal atitude da União, os Estados e municípios encarassem espontaneamente suas responsabilidades ampliadas. De fato, ocorreu que, dos quase 5% do PIB de 1987, suas despesas de pessoal saltaram para cerca de 7% do PIB, em 1991.

O resultado desse processo de descentralização de receitas, sem transferência dos encargos correspondentes, foi o progressivo agravamento da crise financeira do governo federal, cuja reação foi a de abandonar seus impostos de melhor qualidade, que deviam ser repartidos com os estados,

para buscar aumentar sua arrecadação própria através de impostos de baixa funcionalidade, como o IOF, originalmente concebido como Reserva Monetária, e que aberrantemente já chegou a arrecadar mais de 1% do PIB, ou o Finsocial, que além de incidir em cascata, vem sendo considerado inconstitucional, por ter base de cálculo idêntica à do PIS, ou ainda a contribuição social sobre o lucro das empresas, que ajudou a tornar exagerada a tributação dos ganhos da pessoa jurídica. Ao longo do processo, aumentos de alíquotas e criação de novos impostos geraram uma legislação excessivamente complexa, casos óbvios de sobretaxação e perda da capacidade de fiscalização. A sobretaxação e a complexidade do sistema tributário aumentaram a relação benefício/custo da sonegação e da informalidade, levando à evasão fiscal e à informalização progressiva da atividade econômica.

Essas circunstâncias ocasionaram dois efeitos que fecham um verdadeiro ciclo vicioso:

- a carga tributária global, como porcentagem do PIB, caiu de pouco mais de 25% na década de 70%, para cerca de 20% no final da década de 80;

- um coeficiente de extração fiscal de 25% do PIB, que parece perfeitamente razoável em termos e comparações internacionais, representa na verdade uma imposição excessiva sobre o reduzido contingente de contribuintes efetivos: assalariados, classe média e empresas organizadas. Nos anos mais recentes, seja porque o universo de contribuintes reduziu-se aos que, por manterem vínculos econômicos formais muito fortes, não podem recorrer simplesmente à informalidade ou à sonegação, seja por debilidade jurídica de certos ajustes de tributação, instalou-se no país um amplo contencioso fiscal, em que se buscam todas as brechas legais para questionar as obrigações tributárias, como no caso do Finsocial e da correção monetária de balanços.

Segue-se que a reforma tributária deve levar a uma reconciliação entre governo e sociedade civil, que inclusive contribuiria decisivamente para sua aprovação no Legislativo, implicando necessariamente em simplificar o sistema, pelo abandono de impostos de baixa funcionalidade, unificação de impostos com bases de cálculo semelhantes e eliminação dos casos de sobretaxação.

O problema é que, se no longo prazo isto leva à ampliação do universo de contribuintes e da base de incidência, pela redução da relação benefício/custo da sonegação e da informalidade, no curto prazo, a menos que se adotem regras de passagem adequadas para a transição para o novo sistema fiscal, pode ocorrer perda de arrecadação, totalmente incompatível com a inegável prioridade do ajuste fiscal imediato.

REFORMA DOS SISTEMAS DE SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL À SAÚDE.

Todas as propostas relativas à reformulação do seguro social convergem para uma reconstrução voltando a estaca zero, com uma privatização à chilena, pelo menos como opção de cada trabalhador.

As reformulações seriam essencialmente as seguintes:

- redução máxima possível das contribuições sobre folha que constituem um dos casos mais gritantes de sobretaxação no modelo atual;
- limitação do teto de benefício de responsabilidade da previdência pública;
- criação de uma faixa de previdência complementar obrigatória, pública ou privada;

— reformulação e maximização do uso dos planos abertos de previdência complementar privada.

Um problema comum a todas essas propostas, decorrente da compreensão de que deve-se respeitar os direitos adquiridos, até para a viabilidade política da reforma, é o do financiamento do estoque de benefícios existente e do risco eminente.

Problema inteiramente análogo surge quando se examina a questão da assistência social à saúde. A universalidade do direito de assistência à saúde, dada a própria natureza dos serviços médicos, não é suscetível de limitação, seja pela discriminação de determinados serviços, seja por um teto quantitativo. A única limitação viável seria assim a já existente, quanto ao padrão modesto de atendimento.

Na impossibilidade de limitar o direito universal de assistência à saúde, a solução seria estimular a utilização dos convênios privados de seguro saúde, dentro das faixas de renda em que isso é viável, e através de empresas.

A crítica óbvia ao sistema de incentivos é a de que provavelmente seriam isentos os grandes contribuintes, com perda muito grande de arrecadação. Não basta considerar que seriam eliminados encargos e não apenas receita, posto que existe uma infra-estrutura de instalações e equipamentos, intensiva em capital, que implica em um custo fixo da universalidade para o sistema social de assistência à saúde.

Em ambos os casos, no da previdência e no da saúde, trata-se de uma herança da sociedade brasileira, com aspectos socialmente positivos, mas financeiramente negativa, cujo financiamento deve ser partilhado por toda a sociedade e não apenas por trabalhadores e capitalistas.

Segue-se que é recomendável utilizar um imposto de caráter geral, incidindo sobre o maior universo possível de contribuintes, para seu financiamento. As duas hipóteses que vêm sendo sugeridas e que serão examinadas adiante são a do financiamento por uma parcela da arrecadação do IVA, ou pelo imposto sobre transações financeiras.

PARTILHA DA ARRECADAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS

Tendo em vista que a Constituição de 1988 descentralizou a receita tributária, enquanto que a União simplesmente esquiu-se de um esforço de descentralização dos correspondentes encargos, um caminho aritmeticamente cogitável para o ajuste fiscal da União seria o de reduzir a participação dos Estados e municípios na arrecadação de seus impostos, ou descentralizar encargos, ou uma mistura das duas coisas.

As análises, no entanto, levam a crer que:

— a viabilidade política da reforma depende de manter-se inalterada a partilha da arrecadação tributária entre União, Estados e municípios;

— a descentralização de encargos é politicamente viável, mas sobretudo através da transferência de encargos simultaneamente com os correspondentes recursos, com vantagens de eficiência e, portanto, com ganhos de longo prazo na situação fiscal do governo geral, mas sem ganhos de curto prazo na situação fiscal da União.

A recomendação cabível parece ser, portanto, a de implantar imediatamente a reforma tributária e

a da previdência, prosseguindo o estudo da reforma fiscal do lado da despesa, como preparativo do lado do Executivo para a revisão constitucional de 1993, bem como executando gradativamente as transferências ou eliminações de encargos possíveis, independentemente de alterações na legislação.

A reforma e o ajuste fiscal seriam concebidos e executados respeitando o *status quo* da partilha de arrecadação entre os três níveis do governo geral. Sugere-se, apenas, passar a financiar os Fundos de Participação dos Estados e dos municípios, respeitada a atual distribuição da arrecadação, através de uma percentagem uniforme do total da arrecadação da União, ou mesmo da arrecadação dos três níveis do governo. De fato, isso evitaria o viés da União em favor dos impostos que não precisam ser partilhados. Por exemplo, as tentativas de compatibilização da necessidade do ajuste fiscal de curto prazo com a reforma fiscal, via IR, esbarram de imediato no problema de que quase 50% de qualquer aumento da arrecadação do IR iriam para os Estados e municípios, exigindo portanto uma dolorosa dose dupla de ajuste por parte da União.

Quanto a reforma fiscal do lado da despesa, os princípios gerais a serem obedecidos seriam:

- definição mais precisa das esferas de competência da União, Estados e municípios, inclusive com a redução das competências concorrentes;
- transferência de encargos, ainda que acompanhada dos correspondentes recursos, da União para os Estados ou municípios, sempre que recomendável pelo critério da eficiência administrativa;
- eliminação, na máxima extensão possível, das transferências discricionárias da União para Estados e municípios, seja tornando-as automáticas, seja pela sua simples supressão.

O IVA E O FINANCIAMENTO DOS ESTOQUES DA PREVIDÊNCIA E SAÚDE

A REFORMA DOS IMPOSTOS SOBRE VALOR AGREGADO

Em linhas gerais, a reformulação dos impostos sobre valor agregado seria a seguinte:

- o ICMS incorporaria a atual incidência do IPI, excetuadas as dos impostos seletivos sobre bebida, cigarros e combustíveis a serem criados para a União, bem como a base de cálculo do ISS, transformando-se num único imposto sobre o valor agregado, o IVA, dos Estados, sendo uma parcela da arrecadação transferida para os municípios;
- assegurar-se-ia o crédito pleno dos insumos nas aquisições de bens de capital;
- diversas isenções existentes seriam substituídas pela tributação com alíquota zero, mais uma vez para assegurar o crédito pleno dos insumos;
- o princípio da origem seria substituído pelo do destino, nas transações interestaduais;
- todas as exportações seriam completamente isentas, com o devido crédito para a taxa dos insumos;

— o aproveitamento dos créditos acumulados seria maximizado, pela criação de novos mecanismos.

Com todas essas modificações, o novo IVA se transformaria em um imposto sobre o valor agregado, com base de incidência no consumo e não na produção.

Os atuais IPI e ICMS são parcialmente impostos em cascata, seja pela preferência por isenções, em lugar de tributação com alíquota zero, seja pelas dificuldades de aproveitamento de créditos acumulados na ausência de mecanismos adequados de liquidação.

Implantada plenamente, a reforma ideal proposta eliminaria essa incidência indireta do IVA, criando um imposto efetivamente sobre valor agregado. O crédito pleno dos impostos incidentes sobre os insumos, no caso das aquisições de bens de capital, representaria o abandono do princípio do crédito físico, colaborando para eliminar o efeito “cascata”, aderindo à incidência sobre a base do consumo e, sobretudo, eliminando a discriminação contra o investimento e os processos intensivos em capital. A adesão ao princípio do destino completaria a definição do novo IVA como imposto sobre o valor agregado incidente na base do consumo.

Finalmente, a extinção do IPI, com sua extraordinária complexidade, seria um passo importante para a simplificação do sistema tributário. O IVA poderia funcionar com um conjunto de três alíquotas, no máximo, ficando a maior diferenciação de alíquotas nos impostos indiretos por conta dos novos impostos seletivos da União.

A UTILIZAÇÃO DE PARTE DA ARRECADAÇÃO DO IVA PARA FINANCIAR OS ESTOQUES DE PREVIDÊNCIA E SAÚDE.

Em princípio, a universalidade do campo de incidência do IVA é muito consistente com a idéia de utilizar parte de sua arrecadação para o financiamento do estoque de benefícios existente e do risco eminente da previdência, bem como do custo fixo da universalidade para o sistema social de assistência à saúde. Os problemas surgem na quantificação.

A extensão em que será possível implantar essa reforma ideal dos impostos sobre o valor agregado irá depender da mensuração detalhada do impacto sobre a arrecadação das diversas modificações. A incorporação da base de cálculo de parte do IPI e da totalidade do ISS ampliaria a base do IVA, em comparação com a do atual ICMS, mas o efeito na arrecadação total seria moderado, a menos que se aumentem alíquotas médias. De fato, no caso da incorporação da base de cálculo do IPI a idéia seria utilizar alíquotas nominais iguais à alíquota correspondente à incidência atual dos dois impostos, enquanto que no caso da incorporação do ISS haveria aparentemente margem para certo aumento de arrecadação.

A adoção do princípio do destino, em substituição ao da origem, tem impactos redistributivos importantes, a serem compensados, mas não afeta a arrecadação global.

A eliminação do efeito cascata pela adesão ao princípio do crédito financeiro em lugar do crédito físico; pela adoção da tributação com alíquota zero ou reduzida em substituição às isenções; e pelo pleno aproveitamento dos créditos acumulados, bem como a exclusão completa das exportações e dos bens de capital da incidência do IVA, implicam em importante redução, a ser quantificada, da arrecadação total.

Assim, o mais provável é que não seja possível preservar a arrecadação total dos impostos sobre valor

agregado sem aumento de alíquotas médias de incidência, sendo que a profundidade viável da reforma dependerá de que tais aumentos não se tornem excessivos, ampliando demais a relação benefício/custo da sonegação.

O IVA, a menos de elevação de alíquotas médias de incidência, não arrecadará mais do que os três impostos atuais que substitui, após a eliminação de todas as distorções do atual sistema de tributação de valores agregados. Para manter a atual partilha de receita, a destinação de parte de sua arrecadação para o financiamento do estoque de benefícios existente e do risco eminente da previdência, bem como do custo fixo da universalidade para o sistema social de assistência à saúde, implicaria em aumento ainda maior de alíquotas médias, transformando provavelmente o IVA em proposta de sonegação.

Note-se que, sob o princípio da manutenção do *status quo* de partilha, na hipótese de o aumento de alíquotas médias ser apenas o suficiente para manter a arrecadação total, a utilização, pela União, de parte da receita do IVA para financiamento da seguridade e da saúde deveria ser compensada por transferências. Considerando os fluxos líquidos de receitas, o mecanismo equivaleria, na prática, a reduzir as transferências da União, em troca de um aumento de alíquotas do IVA.

AJUSTE FISCAL VIA IMPOSTO DE RENDA

INTRODUÇÃO.

O ajuste fiscal via imposto de renda seria obtido essencialmente com as seguintes medidas:

— quanto ao IRPF, passar-se-ia para um modelo com limite de isenção substancialmente menor (1,6 vezes a renda *per capita*) e três alíquotas marginais de 10% (de 1,6 até 3,6 vezes a renda *per capita*), 20% (de 3,6 até 6,7 vezes a renda *per capita*), e 30% (acima de 6,7 vezes a renda *per capita*), segundo sugestão recente do FMI, em substituição ao sistema implantado com a reforma de dezembro de 1991, que tem elevado limite de isenção (2,4 vezes a renda *per capita*) e duas alíquotas marginais, de 15% e 25%.

— quanto ao IRPJ, seria adotada uma alíquota uniforme, para todos os setores, de 35%. Abandonar-se-ia o complexo sistema atual, em que os ganhos das pessoas jurídicas são tributados com cinco diferentes impostos (imposto de renda normal de 30%, exceto para empresas agrícolas que são taxadas a 25%; adicional para lucros superiores a 25.000 UFIR de 10%, exceto para empresas financeiras, que pagam adicional de 15%; contribuição social sobre os lucros com uma alíquota efetiva de 9,09%; imposto na fonte independente de distribuição de 8%; e adicional dos Estados de 5%), configurando um caso nítido de sobretaxação, com alíquotas efetivas de 42,95% a 51,70%;

— criação de um imposto sobre ativos das empresas, nos moldes mexicanos, com uma alíquota da ordem de 2%, que poderia ser compensado com o IRPJ, assumindo assim características de imposto de renda mínimo.

A reformulação do IRPF descrita acima, de acordo com estimativas da Receita Federal, levaria a um acréscimo de arrecadação de cerca de 45%, ou aproximadamente 0,9% do PIB.

A introdução da alíquota marginal máxima da 30% se justifica para facilitar a integração do IRPF com o IRPJ. De fato, a plena integração se obtém quando rendas equivalentes são taxadas com

idênticas alíquotas efetivas, independentemente da origem. Desde que as contribuições sociais sobre a folha de pagamentos passem a ser muito reduzidas, uma alíquota marginal máxima de 30% seria razoavelmente consistente com uma alíquota uniforme de 35% para o IRPJ.

A alíquota marginal mínima de 10% se torna necessária pela redução planejada do limite de isenção.

Quanto à redução do limite de isenção, cujo principal efeito seria elevar as alíquotas médias de incidência do IRPF, a justificativa seria a de que o limite de 2,4 vezes a renda *per capita* seria excessivo, pelos padrões internacional. Os próprios dados do FMI sugerem, no entanto, que o atual limite de isenção é consistente com os padrões internacionais, mas que se tornaria bastante discrepante se reduzido tal como sugerido. De fato, encarando o limite de isenção como uma estimativa da capacidade contributiva mínima, abaixo da qual não se deveria cobrar imposto de renda, os dados deveriam ser estratificados por nível de renda *per capita*, para efeito de comparações internacional. No quadro a seguir, os dados foram separados em três grupos: países de renda *per capita* baixa, a Argentina, que constitui uma evidente aberração, e países de renda *per capita* elevada. O limite de isenção atual do IRPF quase coincide com a média dos países de renda *per capita* baixa na amostra, sendo que, se adotada a sugestão do FMI, se tornaria virtualmente idêntico ao dos Estados Unidos.

LIMITES DE ISENÇÃO IRPF
comparações internacionais

País	Renda Per capita US\$/Ano	Limite de Isenção US\$/Mês	% do PIB Per capita
Tailândia	1.402,3	165,0	141,2
Peru	1.807,9	560,0	371,7
Turquia	1.850,2	350,0	227,0
Chile	1.908,8	360,0	226,2
Venezuela	2.017,3	330,0	196,3
México	2.099,4	380,0	217,2
Brasil	2.500,0	500,0	240,0
Média	1.941,0	377,9	233,6
Proposta	2.500,0	333,3	160,0
Argentina	3.500,1	2.000,0	685,7
Portugal	5.679,8	470,0	99,3
EUA	21.966,4	2.830,0	154,6
Alemanha	24.193,5	625,0	31,0

Fonte: Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform, IMF, Brasília, fevereiro, 1992.

Por outro lado, limites de isenção até inferiores ao sugerido já foram utilizados no passado, para o IRPJ no Brasil. O que tudo isso sugere é que, caso se caminhe para o ajuste fiscal via imposto de renda, se faça uma análise mais cuidadosa da questão, possivelmente adotando uma redução mais moderada do limite de isenção.

Quanto à introdução da alíquota uniforme de 35% para tributação dos lucros da pessoa jurídica, eliminaria um caso grave de sobretaxação, permitiria crédito pleno nos EUA e países europeus, o que é fundamental para a captação de investimentos de capital estrangeiro, e facilitaria a integração do IRPF com o IRPJ. Segundo estimativa do FMI, a perda líquida de arrecadação equivaleria à

arrecadação da contribuição social sobre o lucro que, nos termos da reforma tributária proposta, seria devidamente compensada por meio do imposto sobre transações financeiras, de modo que não haveria perda na arrecadação total.

O IMPOSTO SOBRE ATIVO

As modificações do imposto de renda, em conjunto, são obviamente insuficientes para o ajuste fiscal, de modo que o imposto sobre ativos se tornaria indispensável, a menos que se venha a optar pela utilização do imposto sobre transações como instrumento do ajuste fiscal de curto prazo.

Em essência, o imposto mexicano sobre ativos segue as seguintes linhas:

- as pessoas jurídicas pagam um imposto de 2 % sobre seus ativos, determinados como a soma de estoques, ativos financeiros (excluídas as participações em outras empresas) ativos fixos ajustados pela depreciação normal e pela inflação, menos exigibilidades junto a outras empresas não-financeiras;
- o imposto é estendido ao ativo dos sócios majoritários das pessoas jurídicas;
- as empresas financeiras são isentas do imposto;
- as empresas que se implantam ficam isentas por dois anos, ocorrendo o mesmo no caso de fusões e incorporações;
- as empresas que entram em processo de liquidação são dispensadas do pagamento do imposto;
- o imposto é compensado com o IRPJ pago em cada exercício, até o limite do mesmo, ou seja, o recolhimento total dos dois impostos será efetivamente igual ao maior dos dois;
- a parcela não compensada com o IRPJ em um dado exercício pode ser carregada para compensação futura, nos exercícios em que o IRPJ exceder o imposto sobre ativos, por até seis anos.

A alíquota do imposto sobre ativos deve ser calibrada para corresponder ao IRPJ que seria devido normalmente, para uma estimativa conservadora do retorno médio sobre os ativos produtivos da pessoa jurídica. Assim, a alíquota mexicana de 2% se justificaria para um retorno médio sobre ativos de 6%, taxado a 35,0% pelo IRPJ.

Na determinação da base de cálculo, a exclusão das participações em outras empresas e a subtração das exibilidades junto a empresas não financeiras é admitida para evitar dupla tributação.

A extensão do imposto ao ativo dos sócios majoritários visa impedir a engenharia fiscal, que consistiria na transferência de ativos da empresa para os sócios majoritários e seu subsequente *leasing*.

As empresas financeiras são excluídas da incidência do imposto basicamente por duas razões: (i) grande parte dos ativos de empresas financeiras são exibilidades de empresas não financeiras, utilizadas para financiar seus ativos, de modo que sua taxaço geraria dupla contagem; (ii) as taxas médias de retorno sobre ativos de empresas financeiras são muito mais próximas de 1%, do que de 6%, de modo que a alíquota aplicável deveria ser muito inferior a 2%.

A exclusão temporária de novas empresas e das que resultam de fusões e incorporações compensam

a insuficiência de lucros no período de *mise-en-marche*, enquanto que a exclusão das empresas em processo de liquidação se justifica pela evidente falta de capacidade contributiva.

Note-se que o imposto sobre ativos é inteiramente distinto do imposto de renda, sendo juridicamente um novo imposto sobre patrimônio. No entanto, a compensação com o IRPJ devido, até o limite deste, lhe confere inequivocamente o caráter de imposto mínimo de renda.

Finalmente, o *carryforward* da parcela não compensada com o IRPJ para compensação nos exercícios futuros em que o IRPJ superar o imposto sobre ativos é necessário para compensar as flutuações conjunturais de resultados e, sobretudo, minimizar ao longo do tempo a tributação de prejuízos.

Uma simulação do imposto de renda mínimo, para as 53.670 maiores empresas, com os dados de 1988, realizada pela Secretaria da Receita, levou a expressivos ganhos de arrecadação. Para a simulação, as empresas financeiras foram excluídas do imposto sobre ativos e, no caso das empresas não financeiras os investimentos em outras empresas foram deduzidos. O ganho de arrecadação foi de 0,6% do PIB para 0,5% de alíquota do imposto sobre ativos, 1,3% do PIB para 1% de alíquota e 2,7% do PIB para a planejada alíquota de 2,%,

Há, no entanto, diversas dificuldades com esse imposto. Em primeiro lugar, a diversidade de taxas médias de retorno sobre os ativos não se resolve simplesmente pela discriminação entre empresas financeiras e não financeiras. Todos os processos produtivos intensivos em capital e de baixo retorno médio sobre ativos, como é o caso de toda a infra-estrutura, serão sobretaxados pelo imposto sobre ativos, que, portanto, introduz severas distorções e ineficiência alocativas. A minimização de tais distorções exigiria novas e numerosas exclusões, ou a adoção de alíquota substancialmente mais baixa, importando, em qualquer caso, em ganhos bem menos entusiasmantes de arrecadação

Em segundo lugar, mesmo aceitando uma taxa de retorno média sobre ativos de 6% como adequada para todos os setores incluídos na incidência do imposto, ganhos importantes de arrecadação proporcionados pelo imposto sobre ativos, tratado como imposto mínimo de renda, ocorrem apenas em três casos: I) empresas que utilizam intensamente os incentivos fiscais para reduzir seu IRPJ abaixo do nível mínimo representado pelo imposto sobre ativos; II) empresas com prejuízo; III) empresas que sonegam o IRPJ de alguma forma.

No primeiro caso, os incentivos fiscais só teriam qualquer efeito de redução do imposto a pagar até o nível mínimo do imposto sobre ativos, sendo utilizados daí em diante apenas por empresas interessadas nos investimentos incentivados, que provavelmente investiriam com ou sem incentivo fiscal. Segue-se que o ganho de arrecadação correspondente só é real se se pretende eliminar ou abrandar muito os incentivos fiscais de impostos de renda. Note-se que a substituição dos incentivos fiscais do IRPJ por, digamos, subsídios explícitos no Orçamento da União, compensaria totalmente essa parcela do ganho de arrecadação.

No caso do México, os incentivos fiscais de IRPJ assumiam a forma de contratos de garantia de redução ou isenção da tributação, por prazos de 10 a 25 anos. Qualquer tentativa de romper tais acordos seria derrubada pelo Judiciário mexicano. Havia, no entanto, a decisão clara de eliminar esses incentivos, bem como uma estrutura política monolítica, que já foi descrita como uma "ditadura democrática", para respaldar tal decisão.

A situação brasileira é bem diferente. De fato, os incentivos fiscais de IRPJ chegam a 0,76 % do PIB, dos quais 0,62 % do PIB, ou 81,6 % da perda de arrecadação, são representados pelos incentivos fiscais regionais: Sudene, Sudam, Finor, Finam e Funres. É claro que a eliminação ou o

abrandamento de tais incentivos regionais dificilmente pode ser visto como um objetivo nítido da sociedade, pelo menos enquanto o Nordeste e a Amazônia forem vistos como parte integrante da mesma. Por outro lado, tais regiões são muito bem representadas no Legislativo, o que torna problemática a aprovação desse tipo de ajuste fiscal, a partir do momento em que o efeito mencionado for claramente percebido.

Quanto ao ganho de arrecadação correspondente ao imposto sobre o ativo de empresas com prejuízo, trata-se de imposição fiscal iníqua, muito particularmente numa conjuntura de recessão intensa.

Estudo recente da Fiesp, para empresas industriais de São Paulo em 1991, revela que 2/3 das 220 empresas amostradas tiveram prejuízo, sendo que, em termos médios, todos os setores incluídos na amostra, à exceção do de bebidas, apresentaram rentabilidade negativa.

Dois pontos são evidentes: essa parcela do ganho de arrecadação com o imposto sobre ativos só pode ser substancial numa conjuntura desse tipo; não é de se esperar uma fácil reconciliação entre governo e sociedade, pondo fim à contestação civil no campo tributário, se o ajuste fiscal seguir esse caminho.

Finalmente, o ganho de arrecadação com o imposto sobre ativos de empresas, que sonegam o IRPJ, é a única parcela claramente desejável, mas que infelizmente não pode ser separada das outras duas.

O ajuste fiscal de curto prazo, através do imposto sobre ativos, é perfeitamente viável do ponto de vista aritmético, desde que o imposto sobre transações financeiras arrecade o suficiente para compensar a eliminação de diversos impostos e a redução das contribuições sobre salários e assuma o papel de imposto de grande abrangência, financiador dos estoques de direitos adquiridos da previdência e da saúde. Os custos seriam:

- novas distorções alocativas contra setores relativamente intensivos em capital e de baixo retorno médio sobre ativos;
- conflitos entre governo e parcelas da sociedade, que prejudicariam seja a popularidade do projeto de reforma fiscal, seja sua tramitação política;
- certa inconsistência entre a complexidade de administração e fiscalização do imposto e a idéia de reforma simplificadora.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS

Raul F.S. Zenha

Priscilla Assis P. Motta

Sumário

Perspectiva histórica

Contribuição sobre transações financeiras - base de calculo

Estimativas

PERSPECTIVA HISTÓRICA

Os tributos incidentes sobre transações financeiras não são uma idéia nova. Vários países adotam ou já adotaram impostos similares, que se diferenciam na sua estrutura e organização: Argentina, Austrália, Colômbia, Chile e Peru. Neste relatório, a análise restringir-se-á aos casos argentino e australiano.

O CASO ARGENTINO

ANTECEDENTES

O "Impuesto sobre los débitos bancários" foi criado pela primeira vez em 13-09-76, através da Lei 21.415. Esse surgiu como um gravame de emergência, com uma alíquota de 2 por mil, sobre os débitos em conta corrente bancária. Durou pouco tempo; a lei foi revogada três meses mais tarde.

Uma nova Lei (nº 22.947, de 14/10/83), sete anos mais tarde, ressuscitou o imposto, agora com uma alíquota de 1 por mil. A idéia básica consistia em operacionalizar um imposto que, se aplicado sobre todos os débitos em conta corrente bancária, permitiria obter um aumento de arrecadação associado às vantagens de simplicidade de operacionalização e controle.

Mas o que se viu, nos anos em que existiu o imposto, foi o aumento indiscriminado de alíquota e várias modificações no sistema de incidência. Inúmeras leis e decretos descaracterizaram a idéia inicial de um imposto simples e de fácil arrecadação.

A Tabela 1 caracteriza bem todas as modificações ocorridas nos últimos nove anos de existência do imposto.

Tabela 1
IMPOSTO SOBRE DÉBITOS BANCÁRIOS - ARGENTINA

PERÍODO	ALÍQUOTA GERAL	ALÍQUOTA ESPECIAL	LEIS E DECRETOS
Out/83 até Ago/85	0,1%	—	Lei 22947 (14/10/83) Lei 22983 (22/11/83) Lei 23121 (30/09/84)
Ago/85 até Jan/88	0,2%	—	Lei 23213 (31/07/85) Lei 23496 (11/02/87)
Jan/88 até Dez/89	0,7%	0,1%	Lei 23549 (26/01/88) Decreto 261 (25/02/88) Decreto 614 (10/05/88) Decreto 736 (30/05/89) Lei 23679 Lei 2365
Dez/89 até Fev/91	1,2%	0,2%	Lei 23760 (22/11/89)
Fev/91 até Fev/92	0,3%	0,1%	Lei 23905 (16/02/91)
Atualmente	0,3%	0,1%	Lei 23760 (21/02/92)
* Neste período vigoraram duas alíquotas especiais			

Fonte: Banco Central da República Argentina.

Como se observa, houve seis alterações de alíquotas, que inicialmente foi baixa (0,1%), alcançou o teto de 1,2%, sendo reduzida ao nível atualmente existente de 0,3%. Todas essas modificações ocorreram por meio de inúmeras leis e decretos, que complicaram sobremaneira a operacionalização do imposto. Ao cabo de muita discussão, está prevista a sua extinção para o segundo semestre desse ano (1992).

BASE DE INCIDÊNCIA

Expõe-se a seguir, a base de incidência do “Imposto sobre os débitos em conta corrente e outras operações”, criado pela Lei nº 23.760 (dez/1989) para vigorar a partir de janeiro de 1990.

Esse imposto foi concebido para incidir:

(a) sobre todos os débitos, de qualquer natureza, em conta corrente das entidades compreendidas na Lei das Entidades financeiras e em contas de caderneta de poupança;

(b) em algumas operações efetuadas por essas entidades, tais como:

— pagamentos por conta e/ou em nome de terceiros. Excetuam-se os que tiverem originado débitos de igual valor na conta corrente do ordenante do pagamento; os que correspondam a taxas, impostos, contribuições e outros; os que se relacionem a operações efetuadas em caráter de agentes de mercado aberto ou através de agentes de bolsa;

— receitas decorrentes de gestão de cobrança de qualquer tipo de valor ou documento, inclusive com adiantamento de fundos. Excetuam-se as que sejam creditadas em conta corrente do beneficiário dos valores ou documentos e ordenante da gestão; e as que correspondam a cheques em moeda estrangeira vinculados diretamente com operações de exportação e importação. Também estarão isentas as receitas com adiantamento de fundos por desconto de faturas com prazo inferior a 15 dias corridos.

Vale notar que não entende-se como constituindo gestão de cobrança a compensação de cheques. Essa legislação previa a incidência de uma alíquota geral de 12 por mil. A alíquota especial de 2 por mil aplicava-se aos débitos das contas de alguns contribuintes, tais como:

(a) entidades que operam com cartão de crédito, unicamente para pagamentos dos estabelecimentos associados;

(b) cooperativas, em todas as suas operações;

(c) os débitos em conta corrente das entidades compreendidas na Lei das Entidades Financeiras, corretoras, distribuidoras, casas de câmbio e agentes do mercado aberto, sempre que as ditas contas sejam utilizadas exclusivamente para pagamentos derivados de suas operações de intermediação e de serviços, isso é, quando os beneficiários dos pagamentos sejam clientes que através de suas ordens no mercado financeiro geraram tais débitos.

Eram isentos do imposto:

(a) as operações realizadas:

— pelo governo federal, estados e municípios, assim como pelas respectivas repartições;

— pelas missões diplomáticas e consulares estrangeiras;

— pelas pessoas jurídicas regidas pela Lei 23.298;

— pelas empresas de transporte internacional constituídas em países nos quais, em virtude de convênios internacionais, eram isentas de tributação;

— entre o Banco Central e as instituições financeiras, assim como as operações realizadas entre as instituições financeiras, nos casos em que o pagador efetivo e o beneficiário efetivo do correspondente pagamento eram instituições atuando em seu nome e por conta própria.

(b) os débitos correspondentes a:

— acertos e estornos;

— os débitos em conta corrente originados por transferências de fundos que se efetuam por qualquer meio, exceto mediante o uso de cheques, com destino a outras contas correntes do próprio ordenante;

- os débitos que gerarem um imposto inferior a 5 austrais (valor corrigido por um índice específico);
- os débitos originados pelo próprio imposto.

ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO

A Tabela 2 mostra a participação desse imposto na arrecadação tributária total da Argentina. Vale notar que as diversas modificações nele introduzidas não dizem respeito somente as alíquotas geral e especial, mas também à base de incidência que foi, ao longo do tempo, sendo expandida.

Quando se considera a arrecadação mensal líquida, isso é, depois de subtrair o que foi creditado do imposto sobre o lucro e do IVA, no período compreendido entre março/88 e julho/89, com uma alíquota de 7 por mil, a arrecadação foi de aproximadamente US\$ 13.000.000.

Uma cifra superior a essa média foi obtida no período que vai de junho/84 a maio/85, durante o qual a taxa era de 1 por mil e não existia a possibilidade de creditar esse imposto recolhido no imposto sobre lucros e sobre o IVA, gerando uma arrecadação mensal média da ordem de US\$ 13.900.000.

Finalmente, ao analisar-se o período em que vigorou a alíquota de 2 por mil, a citada média líquida chega a alcançar US\$ 31.000.000, aproximadamente.

CONSEQÜÊNCIAS DO AUMENTO DA ALÍQUOTA

Nesta seção analisar-se-à os efeitos do aumento da alíquota sobre a movimentação das contas correntes, isso é, sobre os débitos bancários e, conseqüentemente, sobre a arrecadação.

Essa análise abrangerá os seguintes períodos:

- maio/84 até maio/85;
- junho/87 até junho/88.

Tabela 2
IMPOSTO SOBRE DÉBITOS BANCÁRIOS — ARGENTINA

ANOS	ALÍQUOTA GERAL	PARTICIPAÇÃO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁ- RIA TOTAL	PORCENTAGEM DO PIB
1984	0,1%	1,87%	0,27%
1985	0,1% — 0,2%	2,26%	0,45%
1986	0,2%	3,08%	0,60%
1987	0,2%	2,36%	0,44%
1988	0,2% — 0,7%	5,88%	1,01%
1989	0,7% — 0,2%	5,97%	1,04%
1990	1,2%	2,51%	0,42%
1991	1,2% — 0,3%	6,38%	—
1992	0,3%	4,07%	—

Fonte: Banco Central da República Argentina.

Tabela 3

EVOLUÇÃO DOS DEPÓSITOS E DOS DÉBITOS EM CONTA CORRENTE
E DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE OS DÉBITOS BANCÁRIOS - ARGENTINA

	DEPOSITO EM CONTA CORRENTE		DEBITOS EM CONTA CORRENTE		ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO		VELOCIDADE DE CIRCULAÇÃO DA MOEDA.
	INDICE % (b/a)	Var. (b/a)	INDICE % (b/a)	Var. (b/a)	INDICE %	Var.	
a - maio/84	100,0	100,0	100,0	23,02			
b - maio/85	57,8	- 42,2	96,4	- 3,6	96,6	- 3,4	40,41
Aliquota = 0,1%							
Inflação = 987,1%							
B.	(d/c)	(d/c)	(d/c)				
c - junho/87	109,4	113,6	199,4	23,22			
d - junho/88	59,3	- 45,8	81,9	- 27,9	116,4	- 41,6	29,81
Aliquota = 0,7%							
Inflação = 373%							

Fonte : Associação dos Bancos Argentinos

* Deflacionado por índice de preços

Os dois períodos caracterizam-se por um nível de inflação crescente, sendo a inflação no segundo período um terço da verificada no primeiro. Quando a alíquota ficou constante em 0,1%, no primeiro período, enquanto no segundo sofreu importante modificação, passando de 0,2% para 0,7%.

A Tabela 3 apresenta, para os períodos indicados, a evolução real dos depósitos em conta corrente, dos débitos em conta corrente, da arrecadação do imposto sobre os débitos bancários e da velocidade de circulação dos depósitos em conta corrente do setor privado não financeiro. Os valores foram deflacionados por um índice de preços específico.

No que diz respeito à arrecadação do mês de junho de 1988, é necessário que se faça uma pequena observação: deve ser considerada como arrecadação genuína desse imposto 30% do total arrecadado, que é, em termos globais, o que realmente o fisco arrecada, pois 70% são descontados do imposto sobre os lucros e do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA).

PERÍODO DE MAIO/84 ATÉ MAIO/85

Observa-se uma queda real de 42% nos níveis dos depósitos em conta corrente e uma diminuição de 3,6% nos débitos. A conjunção de ambos fenômenos dá lugar a quase uma duplicação da velocidade de circulação dos depósitos, que alcança, em maio de 1985, o valor de 40,41.

Logo, a queda do nível dos depósitos foi compensada por uma maior circulação dos mesmos, dando lugar somente a uma diminuição da arrecadação da ordem de 3%.

PERÍODO DE JUNHO/87 ATÉ JUNHO/88

Observa-se, novamente, uma importante queda nos níveis de depósito (— 45,8%). Contudo, essa foi mais significativa que a registrada no período anteriormente analisado. A taxa de inflação verificada nesse período foi de 373%, três vezes menor que o período anterior, e substancialmente inferior à registrada nos 12 meses anteriores ao Plano Austral.

Diferentemente do período anterior, nos débitos bancários, base tributária do imposto estudado, registrou-se uma queda de 28% em termos reais. Conseqüentemente, foi muito significativa a diminuição observada na arrecadação total do imposto sobre os débitos: 42%.

Por essas constatações podemos concluir que a queda na arrecadação do imposto sobre os débitos no segundo período deve-se, primordialmente, à elevação de alíquota, que gerou uma desintermediação financeira. Esse ponto também é corroborado quando observamos a evolução da composição do M1. Com efeito, desde o aumento da alíquota de 0,2% para 0,7%, a participação dos depósitos à vista no M1 caiu para 28%, média de março/88 a outubro/88, enquanto a média dessa participação nos dez meses anteriores a março desse mesmo ano era 31%.

Um fato curioso é que, no período de junho/87 a junho/88, apesar de ter-se observado uma queda nos débitos bancários da ordem de 28%, a arrecadação registrou diminuição de 42%, contrariando as expectativas de queda na mesma proporção, uma vez que os débitos constituem a base de incidência do imposto.

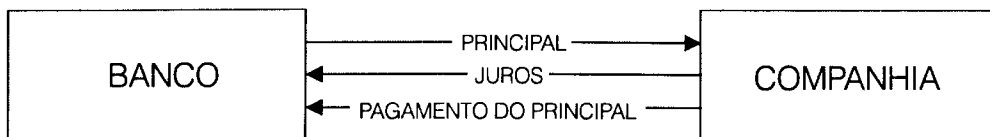
EXEMPLOS DE INCIDÊNCIA

Saque de numerário - Como constitui débito na conta corrente do sacador, incide sobre o valor do saque a alíquota de 1,2% de acordo com a Lei nº 23.760. Ou seja, é debitado o valor do saque acrescido de 1,2%, se existir fundo. Caso não haja, o cliente só poderá sacar um valor tal que dê para cumprir suas obrigações fiscais.

Cabe destacar que, apesar de representar um pagamento por parte do banco, esse não recolhe nenhum adicional, pois, como salientado anteriormente, somente os pagamentos que não tiverem originados débitos de igual valor na conta corrente do ordenante do pagamento estarão sujeitos ao imposto.

Deposito de cheque - O imposto só incidirá no débito efetuado na conta do emitente por consequência da compensação do cheque, uma vez que a entrada de dinheiro no banco do depositante não é definida como receita decorrente de gestão de cobrança.

Empréstimo - O esquema abaixo caracteriza um empréstimo de um banco a uma companhia.



Para tornar mais claro o exemplo, divide-se a operação de empréstimo em duas etapas:

1ª etapa: liberação do empréstimo via depósito na conta corrente do solicitante. Nessa etapa nenhum imposto é descontado.

2ª etapa: no pagamento dos juros e do principal, o banco recolherá o imposto quando se tratar de débito na conta corrente do cliente. No caso de pagamento em dinheiro, como o fato gerador não se configurou, o imposto não será descontado.

O CASO AUSTRALIANO

ANTECEDENTES

Na Austrália existem dois impostos que incidem sobre as transações financeiras, o “Financial Institutions Duty” (FID) e o “Bank Account Debits Tax” (BADT).

O FID é utilizado em quase todos os estados e territórios australianos (com uma exceção, o estado de Queensland). A legislação e o modo de operacionalização do imposto são bastante similares entre os estados. O primeiro estado a introduzir esse novo imposto foi New South Wales (principal estado australiano), em 1982, em substituição a outros impostos então existentes. Os outros estados introduziram-no nos anos seguintes.

O BADT foi introduzido pela primeira vez na Austrália em 1982, através do “Bank Account Debits Tax Acts”. Atualmente é utilizado como instrumento arrecadador em cada estado, através de uma legislação federal igual para todos.

BASE DE INCIDÊNCIA

Financial Institutions Duty - O FID incide nos recebimentos, e uma transação ou uma série de transações pode gerar diferentes recebimentos. Por exemplo, uma venda de seguros pode gerar uma série de recebimentos: para a corretora de seguros, para o banco no qual a corretora tem uma conta corrente, para a companhia de seguros e para o banco na qual a seguradora tem uma conta corrente.

A legislação do FID prevê a incidência em três tipos de situações:

- (a) nos recebimentos das instituições financeiras registradas à alíquota primária;
- (b) nas operações no mercado monetário de curto prazo dos intermediários financeiros à uma alíquota especial;
- (c) à alíquota primária, quando a transação se realizar com uma instituição financeira não registrada.

Instituições financeiras registradas são os bancos comerciais, as corretoras, os fundos de pensão, as financeiras, os varejistas e qualquer instituição que tenha como principal função a intermediação financeira. Somente estão sujeitas ao FID as instituições financeiras registradas.

O termo “recebimentos” é definido na legislação para incluir um pagamento, reembolso,

depósito e crédito em conta corrente. Quando um pagamento é seguido por um crédito em conta corrente, o imposto recai somente sobre o crédito. Isto é, quando um banco faz um empréstimo, depositando-o na conta corrente do favorecido, apesar de estar efetuando um pagamento, como teve contrapartida crédito em conta só incidirá no crédito. Certas entidades, como as filantrópicas, são isentas do pagamento do imposto. Uma instituição financeira registrada é autorizada a repassar o FID aos seus clientes, dessa forma, essas instituições funcionam como agentes arrecadadores do imposto.

A alíquota primária é de 0,06% do valor de cada recebimento, sujeito a um limite superior de US\$ 1.200,00 para cada recebimento individual (o máximo é alcançado quando o recebimento atinge o valor de US\$ 2 milhões ou mais). O FID é repassado mensalmente ao governo.

Existem certos mecanismos na legislação que evitam que o imposto incida mais de uma vez no mesmo recebimento, por exemplo, quando uma instituição financeira tem conta corrente com outra instituição financeira, os créditos dessa não estão sujeitos ao FID.

Uma alíquota especial de 0,005% é aplicada nas transações no mercado monetário de curto prazo ou nos negócios intercompanhias. As operações de curto prazo são aquelas que ocorrem num prazo inferior a 185 dias e que envolvem um montante de US\$ 50.000 ou mais. Esse tratamento especial é importante para as instituições que operam nesses tipos de mercado e é aplicada tanto às instituições financeiras como às não financeiras. O imposto não é calculado nos recebimentos e sim no "passivo médio diário" desses intermediários.

Bank Account Debits Tax - O BADT incide nos débitos das contas bancárias que são movimentadas através de cheques. O imposto é recolhido pelos bancos e então repassado aos clientes. Quando um banco se vê impossibilitado de repassar o imposto ao cliente, ele pode exigir que a Receita o reembolse pelo imposto recolhido. Só há uma exceção ao BADT, quando os débitos forem decorrentes de transações interbancárias. Essa exceção foi imposta para evitar a bitributação de uma dada transação.

As alíquotas do BADT, para o ano de 1987, eram as seguintes:

TOTAL DO DÉBITO US\$	IMPOSTO DEVIDO US\$
Abaixo de 100	0.10
Entre 100 e 500	0.25
Entre 500 e 5000	0.50
Acima de 5000	1.00

ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS

A Tabela 4 mostra o montante do BADT arrecadado na Austrália, bem como sua participação percentual na arrecadação federal total e no PIB. Vemos que a participação do BADT na arrecadação federal total manteve-se constante ao longo do período, enquanto sua participação no PIB vem se elevando significativamente desde 1986.

Com relação ao FID, as únicas informações disponíveis referem-se ao estado de New South Wales. Esse estado representa aproximadamente um terço do total do FID arrecadado em todos os estados

Tabela 4
BADT - AUSTRÁLIA

ANOS	MONTANTE ARRECADADO (US\$ Milhões)	PARTICIPAÇÃO NA ARREC. FEDERAL TOTAL (%)	PARTICIPAÇÃO NO PIB (%)
1982	29,6	0,1	0,015
1983	182,7	0,5	0,090
1984	189,5	0,5	0,087
1985	202,1	0,4	0,088
1986	260,8	0,5	0,111
1987	330,0	0,5	0,135
1988	358,0	0,5	0,141
1989	378,0	0,5	0,143

Fonte: Tesouro Nacional Australiano

australianos. De acordo com a Tabela 5, pode-se verificar que o FID vem ganhando participação no PIB, sendo que o incremento mais significativo ocorreu em 1990, quando a alíquota foi dobrada e o limite superior de arrecadação ampliado.

IMPACTO SOBRE O PÚBLICO E SOBRE O SISTEMA BANCÁRIO

Os impostos foram introduzidos muito repentinamente e sem consulta prévia às comunidades financeiras e empresariais. Até há pouco tempo, quando a alíquota foi dobrada, não havia críticas significativas ao imposto. Uma recente pesquisa junto às instituições financeiras

Tabela 5
FID - AUSTRÁLIA

ANO	ARRECADACÃO EM US\$ MIL	PARTICIPAÇÃO NO PIB	ALÍQUOTA PRIMÁRIA	LIMITE SUPERIOR DE FID (US\$)
1982	166.662	0,084%	0,03%	300
1983	335.376	0,166%	0,03%	300
1984	366.831	0,168%	0,03%	300
1985	411.750	0,180%	0,03%	300
1986	493.653	0,210%	0,03%	300
1987	553.500	0,236%	0,03%	300
1988	638.667	0,261%	0,03%	600
1989	724.194	0,286%	0,03%	600
1990	1.250.970	0,455%	0,06%	1200
1991	1.530.000(*)	0,571%	0,06%	1200

(*) Estimativa

Fonte: Tesouro Nacional Australiano

Tabela 6

TAXAS DE JUROS E INFLAÇÃO - AUSTRÁLIA

ANOS	TAXA NOMINAL DE JUROS(a.a.)	TAXA DE INFLAÇÃO	TAXA REAL DE JUROS(a.a.)
1980	13,85%	8,85%	4,93%
1981	16,00%	11,67%	3,88%
1982	18,75%	11,17%	6,81%
1983	13,60%	3,88%	9,36%
1984	12,80%	7,13%	5,29%
1985	16,45%	8,46%	7,37%
1986	14,80%	9,33%	5,00%
1987	13,35%	7,05%	5,88%
1988	13,15%	7,59%	5,17%
1989	18,30%	7,84%	9,70%
1990	15,10%	3,37%	11,35%

FONTE: Boletim do Banco Central da Austrália.

mostrou que essas preferiam manter o imposto, com algumas modificações na legislação, do que substituí-lo por outros. Como foi dito anteriormente, o FID foi criado em substituição a outros impostos, tais como o imposto sobre empréstimos, o imposto sobre compras de instalações e o imposto sobre créditos comerciais. Um importante fator para a sua aceitação inicial foi o fato de a alíquota ser relativamente baixa (0,03%, com um limite superior de US\$ 300 para os recebimentos simples). Porém, em 1989, o limite superior passou a ser US\$ 600 e, em outubro de 1990, no estado de New South Wales, a alíquota foi dobrada e o limite superior passou para US\$ 1.200.

Um ponto importante destacado pelos bancos refere-se às operações cujas margens bancárias são tão pequenas que a imposição do FID as torna inviáveis. Isto acontece, em especial, com os empréstimos de curto prazo às instituições financeiras. Atualmente, considerações estão sendo feitas no sentido de isentar os recebimentos sujeitos à alíquota especial.

A introdução dos impostos provocou mudanças significativas nas práticas financeiras dos clientes e das instituições financeiras. A título de exemplo, os empresários conseguiram reduzir o FID devido utilizando-se dos seguintes procedimentos:

- (a) reduzindo o número de contas bancárias;
- (b) minimizando-transferências entre suas contas;
- (c) reunindo pagamentos de modo a tirar vantagem do limite superior do imposto.
- (d) obtendo certificados falsos de operações de curto prazo para tirar vantagem da alíquota especial.

Os bancos, recentemente, têm oferecido aos seus clientes preferenciais arranjos compensatórios de contas para reduzir a necessidade de transferências entre contas. Isto é, um cliente pode ter saldo negativo em uma conta, sem que se incorra em multa, desde que fique comprovada a existência de fundos em outra conta bancária do cliente no banco. Esse mecanismo é particularmente útil para

aqueles clientes que conduzem seus negócios compartimentadamente, tendo necessidade de várias contas separadas.

Alguns empresários utilizam-se de bancos do estado de Queensland, onde o imposto não existe, para receber certos pagamentos.

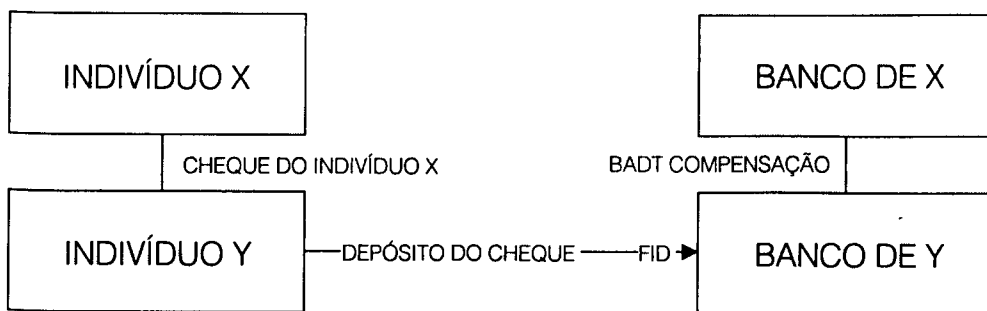
Na Tabela 6 são apresentadas as taxas nominais e reais de juros ao ano de duplicatas com prazo de vencimento de 90 dias, negociadas em junho de cada ano. Isso posto, a taxa de inflação utilizada para calcular a taxa real de juros foi a verificada no período de junho a junho.

De posse desses dados, verifica-se que não houve nenhuma alteração sistemática nas taxas de juros reais praticadas na economia australiana decorrentes da introdução do FID e do BADT.

EXEMPLOS DE INCIDÊNCIA

Saque de numerário - Só há incidência do BADT quando ocorre débito na conta corrente do emitente do cheque.

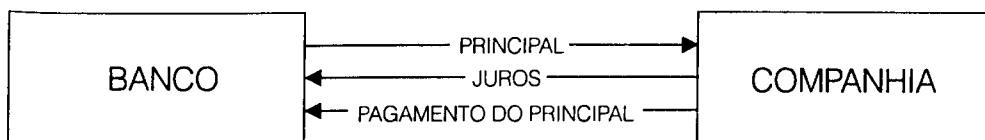
Depósito de cheque - O esquema abaixo mostra em que etapas dessa operação o FID e o BADT incidem.



Indivíduo X: paga o BADT (débito em c.c.).

Indivíduo Y: paga 0,06% de FID (crédito em c.c.).

Empréstimo - O esquema abaixo representa uma transação efetuada entre um banco e uma companhia não registrada como instituição financeira. O banco cede um empréstimo para a companhia.



(a) empréstimo de longo prazo

Nessa transação existem três eventos sujeitos ao FID:

- (i) o recebimento do empréstimo pela companhia: a companhia irá pagar à alíquota de 0,06% (que foi repassada pelo banco), quando tal empréstimo for creditado na sua conta corrente;
- (ii) o recebimento dos juros pelo banco: em tal recebimento irá incidir a alíquota de 0,06%, podendo esse ser pago pelo banco ou não, dependendo da política de cada banco;
- (iii) o pagamento do principal: sobre ele incidirá a alíquota de 0,06%, devendo ser recolhido pelo banco, a não ser que esse empréstimo seja considerado de curto prazo.

(b) empréstimo de curto prazo

Os eventos tributáveis são:

- (i) o recebimento do empréstimo pela companhia: a companhia irá pagar à alíquota de 0,06% (que foi repassada pelo banco), quando o empréstimo for creditado na sua conta corrente;
- (ii) o recebimento dos juros pelo banco: em tal recebimento o banco pagará 0,06%;
- (iii) o pagamento do principal estará isento do FID.

Como se pode observar o FID poderá incidir mais de uma vez na mesma transação (a legislação específica somente faz provisões para evitar a dupla incidência no mesmo recebimento). Do mesmo modo, uma transação pode ser base de incidência do FID e do BADT. Por exemplo, quando um cheque é debitado da conta corrente do emitente, nele incidirá o BADT (que é repassado pelo banco). Quando esse mesmo cheque é creditado na conta do depositante, o respectivo crédito será base de incidência do FID (novamente repassado pelo banco). No caso de um cliente pagar juros ao banco, o débito respectivo será base de incidência do BADT. O recebimento dos juros pelo banco estará sujeito ao FID.

CONTRIBUIÇÃO SOBRE TRANSAÇÕES FINANCEIRAS — BASE DE CÁLCULO

BASE DE INCIDÊNCIA DA CTF

Para determinar a base de incidência da CTF duas características devem nortear a escolha:

- simplicidade de operacionalização;
- abrangência das transações tributáveis.

A base de cálculo precisa satisfazer essas características sem, contudo, provocar desintermediação financeira. Essa é uma tarefa difícil, uma vez que as características desejadas parecem ser conflitantes. Vislumbrou-se uma forma de incidência que respeita os pontos levantados acima.

Nesse trabalho faz-se importante classificar de maneira adequada as instituições financeiras. São instituições financeiras: os bancos comerciais, as caixas econômicas, os bancos de desenvolvimento, as cooperativas de crédito, os bancos de investimento, as sociedades de crédito, financiamento e investimento (as financeiras), as sociedades corretoras, as sociedades distribuidoras, as sociedades de arrendamento mercantil (leasing), as associações de poupança e empréstimo, as sociedades de crédito imobiliário, os bancos múltiplos e os investidores institucionais (fundos mútuos de investimento, entidades fechadas de previdência privada, seguradoras). Denomina-se instituições financeiras monetárias aquelas que captam depósitos à vista, ou seja, os bancos comerciais, as caixas econômicas e os bancos múltiplos.

Neste sentido, a contribuição sobre transações financeiras deve incidir:

- (a) em todos os débitos nas contas correntes no setor bancário, excetuando-se:
 - (i) os débitos decorrentes de transações entre instituições financeiras;
 - (ii) os efetuados em contas do governo, nos seus três níveis;
 - (iii) os débitos nas contas correntes do setor financeiro privado.
- (b) em todas as despesas operacionais das instituições financeiras, excetuando-se aquelas devidas a outras instituições financeiras.

Logo, todas as instituições financeiras monetárias serão agentes arrecadadores da União, assim como as demais no tocante as suas despesas administrativas. Contudo, as seguradoras, as empresas de arrendamento mercantil e as entidades de previdência privada não receberão tratamento de instituições financeiras.

Faz-se importante advertir para o uso indevido das contas de caderneta de poupança ou outras contas de aplicação como contas correntes, aproveitando-se da isentabilidade dessas. Existem ainda outras formas de escape: transferência de recursos de uma conta de aplicação para outra (por exemplo, transferir o saldo do FAF para aplicação em CDB) e a compensação de encargos financeiros via saldos aplicados. Para evitar tais práticas, ter-se-ia que dar o mesmo tratamento de saque às retiradas de numerário da caderneta de poupança e exigir que o resgate de aplicações tivesse contrapartida em crédito na conta corrente. Ou seja, todas as operações transitariam ou receberiam tratamento de conta corrente. Além desse cuidado, deve-se também atentar para a possível prática generalizada de endosso de cheques, objetivando escapar da incidência da contribuição. Para coibir esse tipo de procedimento, poder-se-ia limitar o endosso ou mesmo proibi-lo.

Outro ponto importante é a necessidade de se dispensar tratamento equivalente ao das instituições financeiras às administradoras de cartão de crédito. O motivo é óbvio: elas, em última análise, desempenham o mesmo papel das financeiras, concedendo empréstimos a seus associados.

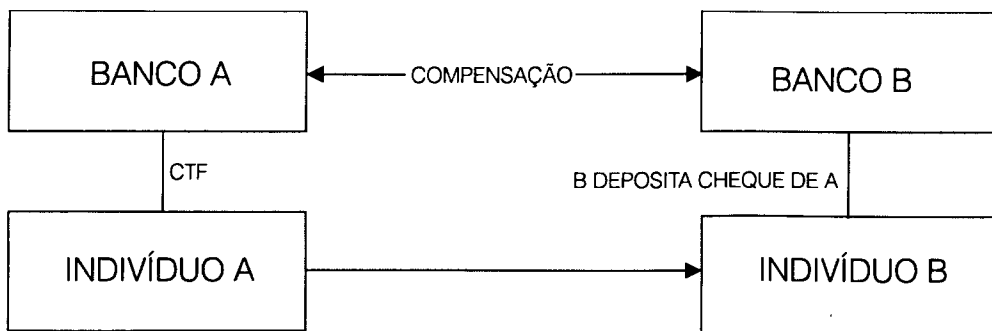
Quanto às linhas de crédito abertas pelos bancos na forma de cheques especiais, convém frisar que os débitos nas contas correntes, mesmo acarretando saldos devedores nessas, sofrerão a incidência da CTF. Isto é, suponha que um indivíduo possua um limite de Cr\$ 300.000,00 no cheque especial e use Cr\$ 100.000,00, ou seja, no extrato constará Cr\$ 100.000,00 D. Ao fazer esse débito paga-se a CTF, ficando, então, com saldo devedor de Cr\$ 100.000,00 (1+X). Os juros debitados pelo banco também estarão sujeitos à CTF.

Uma alternativa para a base de incidência da CTF, menos simples de implementar porém mais abrangente, seria aplicar alíquota diferenciada em vez de isentar os débitos citados no item (a), excetuando-se os das transações entre instituições financeiras e os das contas do governo.

EXEMPLOS DE INCIDÊNCIA DA CTF

Saque de numerario - O banco recolherá a contribuição sobre o montante sacado. Ou seja, a forma de incidência é a mesma da Argentina e do BADT na Austrália

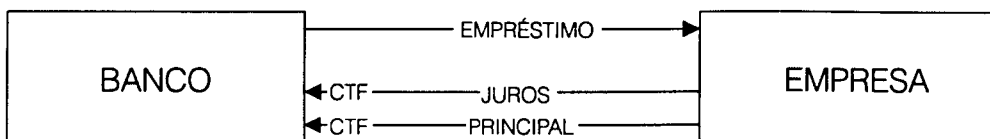
Depósito de cheque - O esquema a seguir ilustra a incidência da contribuição:



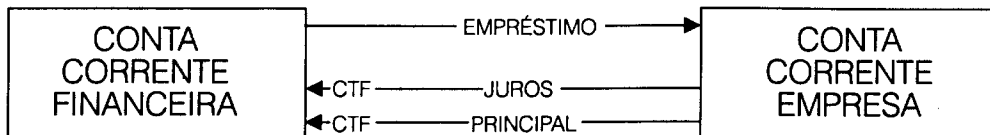
O indivíduo A ao passar um cheque ao indivíduo B terá um débito em sua conta na compensação do mesmo relativo ao valor do cheque mais a contribuição.

Operação de empréstimo -

(a) concedido por um banco comercial a uma empresa



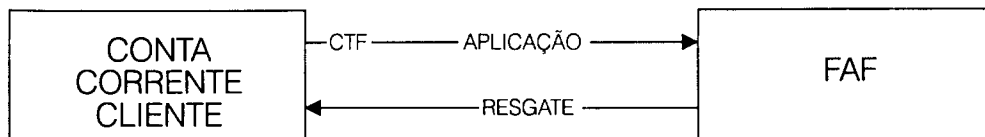
(b) concedido por uma financeira



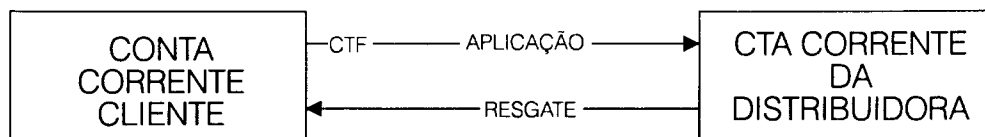
Em uma operação de empréstimo, seja por um banco comercial, seja através de uma financeira, a contribuição sobre transações financeiras incidirá nos débitos da conta corrente da empresa, relativo ao pagamento dos juros e do principal.

Aplicações em Fundos Mútuos de Investimento -

(a) em um banco comercial



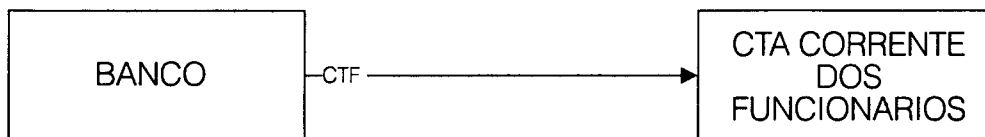
(b) em uma distribuidora



Numa aplicação em fundo mútuo de investimento, seja através de um banco, seja através de outra instituição financeira, a CTF incidirá no débito da conta corrente bancária correspondente ao valor total aplicado.

Despesas com folha salarial -

(a) de um banco comercial



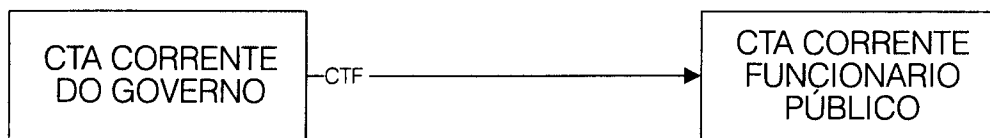
(b) de uma instituição financeira não monetária



(c) de uma instituição não financeira



(d) do governo



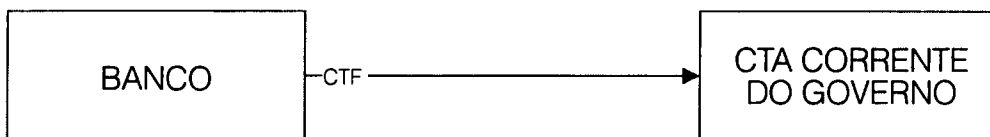
A contribuição sobre transações financeiras incidirá nas despesas com folha salarial de qualquer instituição, seja ela instituição financeira ou não, podendo essa ser repassada aos funcionários ou não, dependendo da política salarial de cada empresa.

Pagamento de tributos -

(a) pessoa jurídica não bancária e pessoa física



(b) setor bancário



BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO ÚNICO SOBRE TRANSAÇÕES (IUT)

Analisar-se-á agora, sob o ponto de vista da operacionalidade, a base de cálculo do IUT proposto pelo professor Marcos Cintra.

Nas contas correntes no setor bancário, contas cuja movimentação pode dar-se através de cheques, a alteração de seu saldo, quando por outra decorrência que não seja por operações no mercado financeiro, seria fato gerador do imposto. Em cada transação, o imposto incidiria igualmente entre as contas credoras e devedoras, se esse fosse o caso, ou com uma alíquota dobrada no caso de saque ou depósito. As exceções seriam as transações com o governo e as operações no mercado financeiro; como se verá adiante.

Para exemplificar, tomemos os seguintes casos:

(a) depósitos de cheques: incidiria na conta creditada e na conta que foi debitada devido à compensação do cheque. Vale notar que seria necessário se certificar que essa transação está inserida no setor real da economia. Isto é, o cheque pode até ter sido emitido por uma instituição financeira, contudo, deve ter sido para fazer face as suas despesas com folhas de

pagamento ou outras despesas administrativas e não como contrapartida da execução de ordens no mercado financeiro;

(b) depósitos de numerário : se o agente depositar X , será creditado na sua conta $X - IUT$, sendo a alíquota dobrada;

(c) saque de numerário : será debitado o valor do saque mais o imposto, se existir fundo. Caso não tenha, só poderá sacar a quantia que dê para pagar a contribuição. Nesse caso a alíquota também será dobrada;

(d) emissão de DOCs, OP e OC: sujeita à mesma forma de tributação que no item (a). A única observação relevante é que se a ordem de pagamento for recebida na boca do caixa e não por crédito em conta, a alíquota será a mesma do saque de numerário.

Faz-se importante esclarecer que as operações que geram alterações nos depósitos à vista são irrelevantes, exceto as que envolvam operações financeiras. Por exemplo, não importa se o crédito em conta de um determinado agente foi decorrência de um empréstimo bancário ou por depósito de cheque ou ainda por cobrança.

No mercado financeiro, a sistemática seria bastante distinta, podendo-se até dizer que é um outro imposto, mais parecido com o imposto de renda sobre ganhos de capital de renda variável, ou com o IOF, do que propriamente com o IUT, nas suas características de simplicidade e baixo custo de arrecadação.

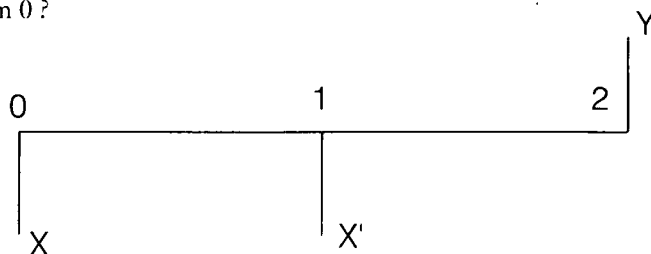
O professor Marcos Cintra, engenhosamente, para tornar possível a tributação diferenciada no mercado financeiro, criou as contas especiais. Toda conta corrente de depósito à vista seria desdobrada em outra conta especial, ou melhor, em n outras contas especiais, cada uma para um tipo de operação no mercado financeiro (compra de CDB, ações, aplicações em fundos, etc.). Sempre que a conta corrente fosse debitada para que a conta especial fosse creditada nada se pagaria. Por exemplo, para aplicar no FAF, o correntista retiraria cruzeiros de sua conta corrente e passaria para sua conta especial FAF, não incidindo nessa transferência nenhum imposto. No entanto, ao creditar sua conta corrente decorrente de um resgate da conta especial, incidiria uma alíquota média sobre o rendimento real da operação. É aí que se encontra a grande dificuldade de operacionalização do esquema de contas especiais.

No caso de aplicação nos Fundos Mútuos de Investimento, a contabilização do imposto a ser descontado do valor de resgate não é tão complicada, quando a aplicação for feita no próprio banco. Façamos um exemplo:

Sejam:

- : aplicação;
- : resgate;
- i_0 : taxa de rentabilidade do fundo no período 0-1;
- i_1 : taxa de rentabilidade do fundo no período 1-2;
- r : taxa de inflação no período 0-2;
- r_0 : taxa de inflação no período 0-1;
- r_1 : taxa de inflação no período 1-2;
- X : capital aplicado em 0;
- X' : capital aplicado em 1;
- Y : capital resgatado em 2;
- t : alíquota do IUT em operações financeiras.

Pergunta-se: Dada as taxas de rentabilidade e o valor de resgate, quanto o indivíduo deveria ter aplicado em 0 ?



Resposta :
$$Y = Y'(1 + i_0)(1 + i_1) \quad Y' = \frac{Y}{(1 + i_0)(1 + i_1)}$$

imposto descontado:

1) $Y' < X \Rightarrow [Y - Y'(1 + r)]t = Y \left[1 - \frac{(1 + r)}{(1 + i_0)(1 + i_1)} \right]$

2) $Y' > X$

Tomando $Z = [Y - X(1 + i_0)(1 + i_1)]$

$Z = Z'(1 + i_1)$

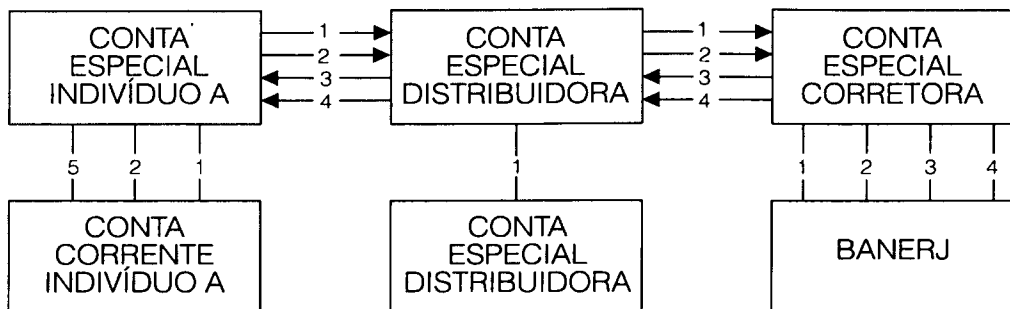
$X [(1 + i_0)(1 + i_1) - (1 - r)]t + [Z - Z'(1 + r)]t$

$X [(1 + i_0)(1 + i_1) - (1 - r)]t + Z \left[1 - \frac{(1 + r)}{(1 + i_1)} \right]t$

Se este cálculo não é tão trivial quanto se esperava de um imposto cuja grande característica enobrecedora é a simplicidade, menos trivial ainda é a apuração do rendimento real de uma operação de venda de ações ou operações no mercado futuro ou a termo.

No mercado à vista de ações, o cálculo seria basicamente o efetuado no Imposto de Renda sobre ganhos de capital de renda variável. Como temos conhecimento, tal imposto arrecada somente 0,05% do PIB, devido à grande complexidade de cálculo.

No mercado futuro e a termo, o que importa para o cálculo do imposto são as quantias desembolsadas pelo investidor e as recebidas da instituição financeira durante o período de operação. Vejamos, esquematicamente, como se processaria essa operação:



- 1-> o indivíduo A abre posição no mercado futuro;
- 2-> série de ajustes negativos;
- 3-> série de ajustes positivos - hipótese: o aplicador não deixou disponível para saque os créditos recebidos;
- 4-> liquidação da operação;
- 5-> resgate do valor da operação descontado o imposto.

Cálculo do imposto descontado:

$$t \left[\xrightarrow{4} + \xrightarrow{3} - \xrightarrow{2} - \xrightarrow{1} \right]$$

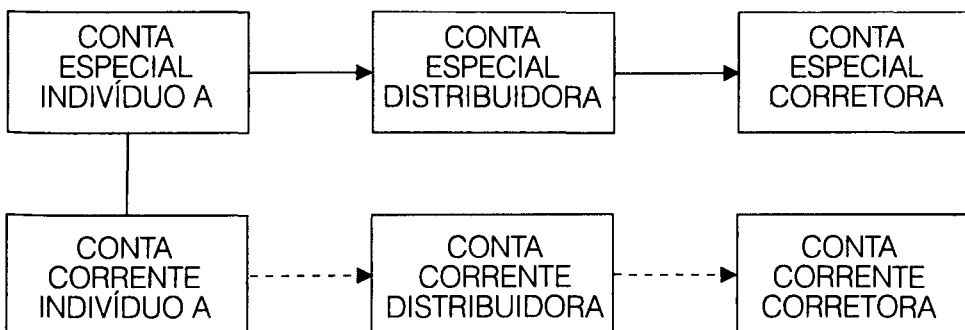
Observação: se o indivíduo transferir para conta corrente a série de ajustes positivos que recebeu, o imposto incidirá sobre o montante transferido. Essa sistemática vale também para resgate antecipado de CDB/RDB.

Em suma, as contas especiais podem ser movimentadas por transferências de/para outras contas especiais ou da conta corrente do titular da conta especial. Somente os débitos nas contas especiais que tem como contrapartida créditos na conta corrente estarão sujeitos ao imposto.

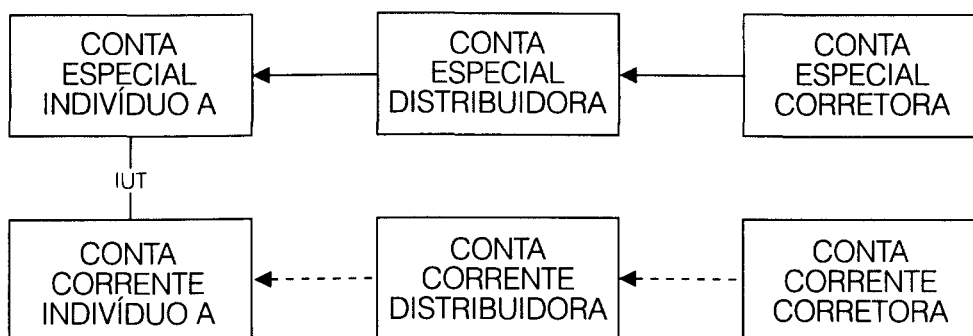
São grandes as dificuldades de operacionalização, posto que os bancos teriam que ter ciência de todas as operações financeiras levadas a cabo pelos seus clientes, tanto para apurar o imposto quanto para desonerar os cheques e/ou outros meios de transferências de fundos que acompanham tais operações, quando essas não são executadas no próprio banco. Exigir tal conhecimento é absurdo pois implica mudanças profundas nas práticas bancárias.

Exemplo: Aplicação no FAF em uma distribuidora.

Aplicação



Resgate



- IUT-> incidência do IUT
- > transferência de fundos que vigorariam com a incidência do IUT
- > transferência de fundos observadas atualmente.

As transações com o governo estão excluídas da base do imposto.

ESTIMATIVAS DA BASE DE INCIDÊNCIA

Existem duas metodologias para o cálculo da base da Contribuição sobre Transações Financeiras (CTF).

A primeira, consiste em mensurar toda a movimentação dos depósitos à vista, utilizando-se dos instrumentos que geram alterações nas contas correntes (cheques, DOCs, OP, débitos automáticos em conta, etc.). Depois, seriam consideradas as despesas operacionais das instituições financeiras, com o objetivo de computar o imposto devido pelo setor financeiro. Por fim, retirar-se-iam todos os débitos de contas do governo e das instituições financeiras que foram englobadas no início.

Na segunda metodologia, projeta-se a base da CTF a partir do total de débitos em conta corrente de depósitos à vista e caderneta de poupança, de uma amostra do setor bancário. Esta projeção fundamenta-se em algumas relações tais como: a participação dos cheques compensados dessa amostra no total registrado na Câmara de Compensação do Banco do Brasil e na relação dos depósitos à vista.

A primeira metodologia é simples de formular mas extremamente complicada para levar a efeito. Isso porque o Banco Central não dispõe de todas as informações necessárias e, portanto, os dados teriam que ser coletados em cada banco. Mesmo que isso fosse possível, os erros seriam grandes, pois a maioria dos bancos não dispõe de uma contabilidade que acompanhe o fluxo financeiro diário desses vários itens.

A obtenção da base de cálculo via projeção é um caminho menos arenoso, contudo bem mais exposto a erros de escala. Isso porque no setor existem bancos com características diversas, implicando movimentações de recursos também distintas. As relações utilizadas não espelham tanta diversidade. Por exemplo, dois bancos podem ter relações de cheques compensados semelhantes,

sendo que um é banco muito mais automatizado e seletista do que outro. É de esperar-se que esse apresente um total de débitos em conta corrente superior ao segundo.

Esse capítulo contém quatro simulações sobre a base de cálculo da CTF. Na primeira, utilizou-se os dados estimados do volume de transações financeiras contidas no relatório da MCM Consultores Associados, cujas fontes de informações foram a Febraban e a Câmara de Compensação do Banco do Brasil. A segunda simulação teve por base os dados coletados no Banco do Brasil. A projeção para o setor bancário foi realizada considerando-se a relação dos cheques compensados no total dos débitos. A terceira estimativa foi feita utilizando-se os mesmos dados do Banco do Brasil acrescentados aos do Unibanco. Por fim, na última estimativa, os dados do Banco do Brasil e do Unibanco foram projetados para o setor, com base na participação dos depósitos à vista desse no total dos depósitos divulgados pelo Banco Central.

A Tabela 7 foi construída com base em valores oferecidos pelo Banco do Brasil e Febraban e distribuída pelo deputado Flávio Rocha e pelo professor Marcos Cintra. Convém ressaltar os seguintes pontos:

(i) cheques intrabancos — os cheques não compensáveis foram estimados utilizando-se percentual de 40% dos cheques compensados;

(ii) os pagamentos *on line* referem-se às transferências automáticas que vêm, ao longo dos anos, substituindo os DOCs. Essa informação encontra-se disponível somente para o Banco do Brasil. Para o Bradesco e o Itaú inferiu-se, de uma forma conservadora, que seria o dobro do mesmo montante observado para o Banco do Brasil;

(iii) as transações intragovernamentais e interbancárias não foram excluídas;

(iv) no item autorização de débitos estão incluídos saques e depósitos em dinheiro, assim como pagamentos de contas de luz, água, cartão de crédito e outros. Novamente, abrange somente o Banco do Brasil, Itaú e Bradesco.

Note-se que, por não excluir as transações intragovernamentais e operações das instituições financeiras, a base está superdimensionada; por não incluir o imposto devido pelo setor financeiro está subdimensionada.

Tabela 7

Base do Imposto sobre Transações Financeiras

em US\$ milhões de maio de 1991

ITENS	Volume de Pagamentos
Cheques compensados	97.396
Cheques intrabancos	64.931
DOCs	38.959
Autorização de débitos	29.219
Pagamentos on line	194.792
Total	425.291

FONTE: Banco do Brasil e Febraban.

A tabela fornecida pelo deputado Flávio Rocha embasa a proposta do imposto único e dá início a

toda controvérsia em torno dele. A idéia central é de que se fosse imputada uma alíquota de 1% sobre todos os débitos e créditos de todas as transações financeiras que envolvam contas correntes bancárias, isso seria suficiente para cobrir a atual arrecadação tributária de 20% do PIB. Como pode-se observar, considerando a estimativa oficial do PIB brasileiro, US\$ 420 bilhões, fornecida pelo Banco Central, o volume de transações, segundo os dados da Tabela 7, gira em torno de 1 PIB/mês ou 12 PIBs/ano.

Tabela 8

VALORES DAS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS

(US\$ bilhões/mês)

ESPECIFICAÇÃO	DEBITO	CREDITO	TOTAL
1) Cheques compensados através da Câmara de Compensação do Banco do Brasil	100	88	188
2) Cheques do próprio Banco:			
a) compensados internamente	4	4	8
b) liquidados no caixa	10	0	10
3) Documentos de Créditos (DOC)	14	20	34
4) Ordens de pagamento	6	2	8
5) Pagamentos autorizados (débitos automát.)	9	0	9
6) Dinheiro em espécie:			
a) Cheques (saques)/depósito em dinheiro.	12	16	28
b) Cartao magnético	4	1	5
c) Saques por outros meios	1	0	1
d) Transações consideradas em dinheiro	23	22	45
7) Transferências de fundos:			
a) entre duas c/c de depósitos à vista	18	18	36
b) em contrapartida a outras c/c	1	5	6
SUB TOTAL I (*)	202	176	378
8) Operações de crédito e cobrança			
a) Empréstimo e financiamentos	17	17	34
b) Cobrança (*)	4	18	22
c) Desconto de títulos	0	8	8
SUB TOTAL II	21	43	64
9) Aplicações Financeiras (*)			
a) Fundos (FAF etc.)	25	25	50
b) Títulos de Renda Fixa	9	9	18
SUB TOTAL III	34	34	68
10) Operações de Câmbio (*)	1	3	4
11) Mercado Aberto - aplicações de empresas do setor financeiro (exceto bancos):			
a) Over (aplicações de 1 dia)	18	18	36
b) Open (prazo superior a 1 dia)	7	7	14
TOTAL (c/c de depósitos à vista)	283	281	564
12) Outras contas-correntes:			
a) Caderneta de Poupança (*)	2	2	4
b) Depósito Especial Remunerado (DER)	3		3
13) Mercados de ativos financeiros de renda variável (c/c não bancária)	5	5	10
Total Geral	293	288	581

(*) Base de cálculo da CTF

A primeira estimativa consistiu em utilizar os dados fornecidos pelo relatório da MCM Consultores Associados,⁽¹⁾ estudo encomendado pela Febraban para quantificar e analisar os efeitos da implementação do imposto único na economia brasileira.

A Tabela 8 ilustra os valores estimados segundo os vários itens de movimentação de contas correntes. A tabela apresenta débitos e créditos, mas a análise restringir-se-á aos débitos, base de incidência da CTF.

A base de cálculo da CTF se restringe às movimentações em contas correntes registradas nos itens 1 a 7, item 8 “b”, 9, 10 e 12 “a”. Portanto, ficam excluídos: o item 8 “a”, porque nas operações de empréstimo e financiamento não será cobrada a contribuição e sim no movimento financeiro que eles geram em contas correntes registrados nos itens 1 a 7; o item 11, porque as operações de Mercado Aberto estão isentas; o item 12 “b”, por tratar-se de uma transferência automática para conta corrente; o item 13, porque somente o fluxo financeiro das aplicações em bolsa será tributado, e esse também está incluído nos itens 1 a 7.

Considerando essas exclusões, o montante total alcançado pelas transações financeiras é da ordem de US\$ 2.916 bilhões ao ano, o equivalente a um giro anual de 6,94 PIBs.

Dessa base é necessário retirar as movimentações em conta corrente do governo e as relativas às instituições financeiras, pelos motivos expostos anteriormente:

Governo - utilizando-se a estimativa da MCM que tomou como referência uma receita total do setor público de US\$ 90 bilhões ao ano, que se processa através das seguintes transações:

- (a) a débito dos contribuintes/a crédito do governo: US\$ 90 bi;
- (b) transferências intergovernamentais, entre entidades do mesmo nível de governo (da conta da União para a de um ministério, por exemplo.) ou entre esferas do governo (Fundos de Participação, por exemplo): US\$ 180 bi;
- (c) a débito do governo (suposto equilíbrio orçamentário)/a crédito do setor privado da economia: US\$ 90 bi.

Em conjunto, então, as transações em que o Poder Público é interveniente representam um total de US\$ 360 bilhões. Porém, dessa parcela deve-se retirar o montante relativo ao item (a) anterior, já que esse será base de incidência da contribuição. Portanto, o volume de transações do governo, que será excluído da base, perfaz um total de US\$ 270 bilhões.

Instituições financeiras - para quantificar o volume envolvido na intermediação financeira multiplicou-se o volume transacionado no mercado de ativos financeiros de renda variável por dois e somou-se o volume transacionado no mercado aberto (isso porque as corretoras e distribuidoras possuem contas correntes bancárias que serão isentas de tributação). Uma vez que o mercado aberto já foi excluído anteriormente, o montante adicional a ser subtraído perfaz US\$ 120 bilhões ao ano.

Vale ressaltar que as instituições financeiras não monetárias serão contribuintes da CTF, no tocante às suas despesas administrativas. Então, ao volume de transações encontrado é necessário incluir o montante devido pelo setor bancário, decorrentes de suas despesas administrativas. Contudo, não é necessário adicioná-lo, dado que foram retirados somente os débitos correspondentes ao papel de intermediador financeiro.

⁽¹⁾ MCM Consultores Associados, “O imposto sobre Transações Financeiras no Contexto de uma Reforma Tributária”. São Paulo, Julho de 1992.

A Tabela 9 sintetiza os cálculos efetuados e apresenta os resultados da primeira estimativa.

Tabela 9

Base de Contribuição sobre Transações Financeiras
(Simulação feita a partir dos dados do relatório da MCM)

	valores em US\$ milhões/mês
Cheques Compensados	100.000
Outras Movimentações em C/C	143.000
(-)Operações do Governo	22.500
(-)Operações da IF	35.000
Despesas Adm. do Setor Bancário	15.942
Base Mês	201.442
Base Ano	2.417.304
Base em N° de PIBs	5,75

FONTE: MCM Consultores Associados

Como se pode observar na Tabela 9, com uma alíquota de 0,25% nos débitos das contas correntes bancárias a arrecadação tributária estimada da CTF seria de US\$ 6.037,50 milhões.

A segunda estimativa foi feita tomando como base os dados fornecidos pelo Banco do Brasil, relativos às suas operações bancárias do mês de maio de 1992.

A Tabela 10 consolida o montante de transações estimado a partir desses dados.

Tabela 10

Base de Contribuição sobre Transações Financeiras
(Simulação feita a partir dos dados do Banco do Brasil)

	valores em US\$ milhões/mês
Cheques Compensados	96.181
Multiplicador do BB	2,20267
Outras Movimentações em C/C	211.856
(-)Operações da IF	35.000
Despesas Adm. do Setor Bancário	15.942
Base Mês	288.979
Base Ano	3.467.748
Base em N° de PIBs	8,26

FONTE : Banco do Brasil

Para encontrar o montante relativo ao item “outras movimentações em conta corrente” foi extendido esse mesmo item do Banco do Brasil para o setor, via relação dos cheques compensados. Ou seja, primeiro calculou-se o multiplicador dos cheques compensados do Banco do Brasil de acordo com os seguintes passos:

1º — cálculo do total de débitos do Banco do Brasil, exceto os decorrentes da compensação de cheques;

2º — divisão do montante encontrado pelos cheques compensados do Banco do Brasil;

3º — efetuou-se o produto do multiplicador encontrado pelo volume de cheques compensados na Câmara de Compensação do Banco do Brasil.

Vale ressaltar que fazer esse cálculo ou tomar o total de débitos do Banco do Brasil e dividi-lo pela participação do Banco do Brasil na Câmara de Compensação são cálculos que, obviamente, convergem para o mesmo número, quando considerado o total de débitos de setor bancário.

Com essa base anual e considerando uma alíquota para a CTF de 0,25% a arrecadação tributária seria de US\$ 8.673 milhões.

A terceira estimativa difere da anterior no tamanho da amostra. Nessa foram acrescentados os dados do Unibanco aos do Banco do Brasil, aumentando, dessa forma, o grau de confiança da estimativa se comparada à anterior.

A Tabela 11 apresenta os resultados da simulação.

Tabela 11
Base de Contribuição sobre Transações Financeiras
(Simulação feita a partir dos dados do Banco do Brasil e Unibanco)

	valores em US\$ milhões/mês
Cheques Compensados	96.181
Multiplicador do BB	3.08171
Outras Movimentações em C/C	296.402
(—) Operações de IF	35.000
Despesas Adm. do Setor Bancário	15.942
Base Mês	373.525
Base Ano	4.482.300
Base em Nº de PIBs	10,67

FCNTE: Banco do Brasil e Unibanco.

Pelos dados da Tabela 11, a arrecadação será de US\$ 11 203,5 milhões

A última estimativa, representada pela Tabela 12, consistiu em projetar o total de débitos do Banco do Brasil e Unibanco a partir da participação desses no total dos depósitos à vista.

O volume elevado de transações financeiras encontrado nessa simulação se deve ao fato de não se ter excluído, da base de cálculo, os débitos referentes ao papel que o Banco do Brasil tem como emissor de moeda e de não se ter feito uma ajuste devido ao elevado número de agências que esse banco possui e que influencia a sua participação no total de débitos projetados.

Com um número de transações financeiras em torno de 12,43 PIBs ao ano, e com uma alíquota de 0,25% para a CTF, a arrecadação seria US\$ 13.051,5 milhões.

Como se pode observar, as simulações da base de cálculo da CTF, com as diversas hipóteses levantadas, apresentaram resultados díspares. A mais conservadora, elaborada a partir dos dados do relatório da MCM Consultores Associados, apresentou um volume de transações financeiras tributáveis da ordem de 6 PIBs ao ano; a mais otimista, feita a partir da projeção dos depósitos à vista, foi de cerca de 12,5 PIBs ao ano.

Tabela 12

Base de Contribuição sobre Transações Financeiras

(Simulação feita a partir dos dados de depósito à vista do BB e Unibanco)

	valores em US\$ milhões/mês
Total de Débitos do Banco do Brasil	84.304
Total de Débitos do Unibanco	13.750
Total	98.054
Participação do BB nos Depósitos à vista	20,31%
Participação do Unibanco nos DV	2,23%
Base Mês	435.022
Base Ano	5.220.266
Base em N° de PIBs	12,43

FONTE : Banco do Brasil, Unibanco e Banco Central

Duas observações importantes sobre as estimativas devem ser feitas:

— com relação à tabela apresentada pelo deputado Flávio Rocha há superestimação, porque não foram excluídas as transações em que o governo é interveniente e aquelas processadas pela intermediação financeira;

— se levarmos em consideração a arrecadação do FID na Austrália, imposto similar à CTF, a estimativa da MCM deve estar subavaliada. De fato, se para uma taxa de 0,12% nos débitos bancários, e observando que as transações superiores a US\$ 2 milhões pagam no máximo US\$ 1.200,00 de imposto, além de que certas operações de empréstimo de curto prazo pagam alíquota inferior, a base tributável do FID é cerca de 5 PIBs ao ano, número próximo ao encontrado através da simulação dos dados da MCM.

Assim sendo, se considerarmos um cenário otimista de 11 PIBs de transações financeiras ao ano, hipótese levantada a partir da simulação com os dados do Banco do Brasil e Unibanco, e fixando uma alíquota de 0,25% sobre os débitos das contas correntes bancárias, arrecadação se situa em torno de US\$ 11.550 milhões ao ano. Num cenário pessimista, levando em consideração os dados da MCM, a base de transações financeiras seria de 6,5 PIBs ao ano e a arrecadação de US\$ 6.825 milhões ao ano. Por último, num cenário provável, intermediário entre os outros dois, a base aproximada de transações financeiras seria de 9 PIBs ao ano, gerando uma arrecadação de US\$ 9.450 milhões.

FLEXIBILIDADE NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO E O FGTS: UMA PROPOSTA DE MUDANÇAS

José Márcio Camargo^(*)

Sumário

Introdução

A questão da flexibilidade

FGTS e flexibilidade

Uma proposta para utilização do FGTS

Conclusões

INTRODUÇÃO

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foi criado em 13 de setembro de 1966, através da Lei 5.107, para substituir o instituto da Estabilidade no Emprego constante da Consolidação das Leis do Trabalho (Capítulo V), mas era oferecido em caráter opcional para os trabalhadores.

Em linhas gerais, o FGTS constitui-se em um fundo nominativo, para cada trabalhador legalmente registrado, composto por um depósito mensal correspondente a 8% do seu salário, em conta bancária vinculada. No total, o fluxo anual de recursos deste fundo corresponde hoje a mais de 1% do PIB do país.

Várias são as possibilidades de utilização dos recursos depositados no FGTS por parte dos trabalhadores. Entretanto, do ponto da análise que se fará a seguir interessa apenas o referente à utilização devido à rescisão do contrato de trabalho. Se a rescisão se der por iniciativa da empresa, e sem justa causa, fica esta obrigada a pagar diretamente ao empregado optante os valores relativos aos depósitos referente ao mês da rescisão e ao mês imediatamente anterior, ao montante dos depósitos dos meses anteriores e a correção monetária e os juros capitalizados na sua conta vinculada, correspondente ao período de trabalho. Além disto, a empresa é obrigada a pagar uma multa de 40% sobre o montante depositado.

Durante muitos anos os recursos do FGTS foram utilizados para financiar a construção de casa própria e para o financiamento de obras de infra-estrutura urbana.

O objetivo deste estudo é examinar o mecanismo do FGTS e os incentivos implícitos por ele criados no mercado de trabalho, como subsídios para apresentar uma alternativa para sua utilização. Para isto, o tema será desenvolvido em três partes: a primeira consiste em uma análise das vantagens e

^(*) Professor do Departamento de Economia da PUC/RJ.

desvantagens da flexibilização no mercado de trabalho e o grau de flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil; na segunda, será argumentado que o FGTS, como está constituído, estimula os trabalhadores a forçarem sua demissão e desincentiva as empresas a investirem em treinamento de seus trabalhadores; por último, será apresentada uma proposta alternativa para a utilização do fundo, de tal forma a torná-lo um instrumento de apoio aos investimentos das empresas e, portanto, de geração de empregos produtivos.

A QUESTÃO DA FLEXIBILIDADE

A discussão em torno do tema flexibilidade no mercado de trabalho tem sido realizada de forma extremamente limitada. O conceito tem sido definido como a capacidade que tem as firmas (e os trabalhadores) em demitir e/ou contratar mão de obra, sem empecilhos de ordem institucional.

Em linhas gerais, se não existem empecilhos institucionais para trabalhadores e empresas se alocarem mutuamente no mercado, este se ajustará automaticamente através do sistema de preços. Um aumento de demanda, em relação à oferta de trabalhadores em determinado setor ou ocupação, gerará aumento de salário e criará o incentivo adequado para que os trabalhadores adquiram a qualificação em falta, equilibrando o mercado. O oposto ocorrerá se houver excesso de trabalhadores.

Em um mercado como esse, a menos atritos de curto prazo, deve-se esperar que os ajustes sejam realizados por meio de variações nos salários reais, com a taxa de desemprego permanecendo relativamente constante, e reduzida, ao longo do tempo. Nesse sentido, o mercado de trabalho seria tão mais flexível quanto mais o ajuste se desse por dos preços (salários reais) e menos por das quantidades (desemprego).

Entretanto, a questão da flexibilidade é bastante mais complexa do que a apresentada acima. Em primeiro lugar, porque a quantidade de capital humano acumulada por um determinado trabalhador não pode ser simplesmente descartada no curto prazo. Da mesma forma, a aquisição de capital humano novo leva tempo. Portanto, mesmo quando o mercado é totalmente flexível no sentido acima, mudanças estruturais e conjunturais na economia têm o efeito de gerar variações na taxa de desemprego.

Um segundo aspecto importante decorre de que trabalhadores e empresas detêm diferentes conjuntos de informações quanto ao mercado de trabalho. De um lado, os trabalhadores sabem, na melhor das hipóteses, qual a sua qualificação e sua produtividade, sua capacidade de trabalho e sua motivação. Por outro, as empresas sabem qual a sua tecnologia e suas possibilidades no mercado, seu relacionamento com os trabalhadores e o que ela espera desses.

As informações dos trabalhadores somente estarão disponíveis para a empresa à medida que a relação de trabalho se materializar, o mesmo ocorrendo com as informações dos empregadores. Essa assimetria de informações tem o efeito de transformar a contratação de trabalhadores e a aceitação de um emprego, em uma operação que envolve um risco ponderável. Em outras palavras, tanto trabalhadores quanto empresas estarão, na verdade, comprando uma loteria e não um produto cujas características são conhecidas à priori.

Uma das consequências deste fato é que relações de trabalho pouco estáveis inibem o melhor conhecimento entre os agentes econômicos, aumenta a incerteza, cria desconfiança entre empresas e trabalhadores e inviabiliza a possibilidade de um melhor aproveitamento da força de trabalho pelas firmas, e das potencialidades das empresas por parte dos trabalhadores.

Por essas razões, apesar de uma grande parte da discussão sobre o funcionamento do mercado de trabalho privilegiar a flexibilização (no sentido estrito discutido acima) como um objetivo a ser perseguido, existem razões teóricas e empíricas importantes para se acreditar que mais, assim como, menos flexibilidade, nesse sentido, têm seu custo.

Menos flexibilidade leva a um aumento da probabilidade de desemprego. Em primeiro lugar, devido às dificuldades geradas na transferência de mão-de-obra de setores que estão reduzindo sua produção para outros que estão crescendo. Segundo, deve-se esperar que se uma empresa não pode demitir livremente, será mais exigente ao contratar. Além disso, por certo evitará admitir trabalhadores, a menos que tenha sólidas razões para acreditar que ocorrerá um aumento estável de demanda no futuro. Em outras palavras, a empresa se torna mais prudente e conservadora no processo de contratação. Essa atitude deve afetar, principalmente, os novos entrantes no mercado de trabalho.

A questão dos incentivos é particularmente relevante nesse contexto. Maiores restrições às demissões tendem a tornar o trabalho em um fator quase fixo da empresa. Contratar trabalhadores improdutivos significa para a firma elevação de custos e perda de competitividade. Portanto, dar treinamento e gerar incentivos para que os trabalhadores já empregados lutem para aumentar sua produtividade, se torna um fator importante para a firma.

Por outro lado, uma flexibilidade excessiva reduz os incentivos para a acumulação de capital humano específico e pode ter efeitos negativos sobre a motivação dos trabalhadores, porque a identificação entre trabalhadores e firmas é enfraquecida. Nesse caso, a indução ao trabalho se dá exclusivamente por meio da ameaça à demissão. O empregado trabalha bem ou mal não porque tem incentivos, mas pelo medo da punição.

O problema é que o medo da punição, em lugar de induzir o trabalhador a se interessar pelo desempenho da empresa, cria tensão e gera desconfianças, reduzindo o potencial de crescimento produtivo dos trabalhadores. Esses trabalharão o estritamente necessário para não serem punidos com a demissão.

Dadas as considerações acima pode-se argumentar que, em mercados de trabalho muito flexíveis, as empresas tenderão a utilizar o processo de contratação e demissão de trabalhadores como um substitutivo para o processo de seleção e de treinamento, enquanto, em mercados de trabalho mais rígidos, a necessidade de evitar contratações inadequadas e de induzir os trabalhadores empregados a serem produtivos tenderá a tornar os processos de seleção e treinamento mais efetivos, por parte das empresas.

Um aspecto importante a ser destacado é que o próprio desemprego sinaliza diferentes coisas, dependendo se o mercado de trabalho é mais ou menos flexível. No primeiro caso, o desemprego não tem qualquer valor no sentido de sinalizar a motivação, a assiduidade e a produtividade do trabalhador, enquanto no segundo, ser demitido é um sinal para as empresas de que o trabalhador ou não tem as qualificações adequadas para a ocupação que exercia ou não tem a produtividade necessária. Nesse sentido, menos flexibilidade tende a aumentar a quantidade de informações no mercado disponível para os agentes envolvidos.

Sendo assim, flexibilidade no mercado de trabalho pode ser conseguida através de variações dos salários reais, mas também por outros mecanismos importantes, e muitas vezes mais eficientes para a economia, como mudanças na estrutura de qualificações dos trabalhadores, investimento em treinamento não específico, etc. Trabalhadores com um grau mais elevado de qualificação geral tendem a se adaptar melhor a novas ocupações do que aqueles com baixa qualificação ou com qualificação específica muito definidas.

Neste sentido, pode-se dizer que um grau "ideal" de flexibilidade no mercado de trabalho seria aquele que, a um só tempo não afete a taxa de desemprego e não crie desincentivos para que empresas e trabalhadores, respectivamente, invistam na força de trabalho e no aumento da produtividade.

À vista dessas considerações, cabe perguntar se o mercado de trabalho brasileiro é muito ou pouco flexível, em comparação com o mercado de trabalho de outros países.

Devido ao grande número de leis e regulamentos que aparentemente dificultam a demissão de trabalhadores, muitos observadores têm sugerido que o mercado de trabalho no Brasil é pouco flexível, no sentido apresentado acima. Da mesma forma, é também comum afirmar-se que a principal razão pela qual cerca de 50% da mão de obra brasileira ou não tem contrato de trabalho assinado, apesar de ser assalariado, ou trabalha por conta própria é o elevado custo de contratar trabalhadores. Apesar de os dados disponíveis no momento não permitirem uma verificação definitiva dessas características, as informações existentes tendem a apontar em outra direção.

O primeiro aspecto importante trata da questão da flexibilidade. Para tal, pode-se decompor o desemprego na frequência das ocorrências de desemprego e na sua duração⁽¹⁾. A tabela abaixo apresenta essas informações para um conjunto de países da OECD e para o Brasil.

Como pode ser observado pelos dados da Tabela 1, a taxa de desemprego no Brasil está entre as mais baixas entre os países estudados, sendo maior apenas que as do Japão, Suécia e Noruega. Em segundo lugar, a frequência do desemprego no Brasil é uma das mais altas entre esses países, superado apenas pelo Canadá. Finalmente, a duração do desemprego é extremamente baixa, 1,6 meses, em média, a menor da amostra considerada.

Tabela 1
Taxas, Frequência e Duração do Desemprego — 1988

Países	Taxas	Frequência*	Duração**
Bélgica	8,3	0,2	50
Dinamarca	9,4	0,8	11
França	11,1	0,6	21
Alemanha	6,6	0,4	16
Irlanda	20,0	0,7	30
Itália	8,6	0,2	36
Holanda	10,1	0,4	25
Espanha	23,1	0,2	105
Reino Unido	9,1	0,9	10
Austrália	7,8	1,4	3
Canadá	8,3	2,6	3
EUA	5,8	2,2	3
Finlândia	5,3	1,1	5
Japão	2,6	0,5	3
Noruega	3,3	1,1	3
Suécia	1,6	0,5	3
Brasil***	4,0	2,5	1,6

Fonte: W. Bivar, op. cit., pag. 86.

* Número de vezes que o trabalhador fica desempregado ao longo do ano.

** Número de meses que o trabalhador fica, em média, desempregado.

*** Dados para São Paulo.

Tabela 2

Probabilidades Mensais de Transição entre diferentes segmentos do Mercado de Trabalho
(média mensal) — 1983 / 1990 — São Paulo

anos	FS	FC
1983	3,39	2,09
1984	3,66	2,04
1985	3,69	2,12
1986	4,18	2,15
1987	3,91	2,40
1988	4,17	2,67
1989	3,89	2,35
1990	3,62	2,53
média	3,82	2,29

Fonte: probabilidades calculadas a partir de dados primários da PME-IBGE.

FS = probabilidade mensal de que um trabalhador com carteira de trabalho assinado se torne um trabalhador sem carteira de trabalho assinada.

FC = probabilidade mensal de que um trabalhador com carteira de trabalho assinada se torne um trabalhador por conta própria.

O que esses indicadores sugerem é que, ao contrário do que normalmente se acredita, o mercado de trabalho no Brasil é bastante flexível, no sentido tradicional apresentado acima, se comparado com outros países do mundo. Não só a taxa de desemprego é baixa, mas também os trabalhadores ficam desempregados com muita frequência e o período de desemprego é bastante reduzido. Ou seja, existe uma enorme rotatividade entre empregados no mercado de trabalho brasileiro.

O segundo aspecto importante a ser analisado é se essa flexibilidade se dá principalmente por de informalização da força de trabalho. Se esse for o caso, deve-se esperar que a probabilidade de que um trabalhador com carteira de trabalho assinada transite para um emprego sem carteira de trabalho assinada ou para um emprego por conta própria oscile de acordo com a elevação ou queda da taxa de desemprego. A Tabela 2 apresenta as probabilidades de transição de empregos com carteira, para empregos sem carteira de trabalho assinada (FS) e para empregos por conta própria (FC), entre 1983 e 1990.

Como pode ser observado na tabela, as probabilidades de transição não só mudam pouco ao longo da década, apesar da variação das taxas de desemprego no período, quanto as pequenas mudanças que ocorrem se dão na direção contrária à que se poderia esperar, se os segmentos sem carteira de trabalho assinada e por conta própria fossem os repositórios dos trabalhadores que perdem empregos com carteira assinada.

Da mesma forma, rigidez no mercado de trabalho, no sentido apresentado acima, tenderia a fazer com que a probabilidade de um trabalhador com carteira de trabalho assinada ficar desempregado seja pequena, o oposto ocorrendo com os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e por conta própria. Deve-se também esperar que a probabilidade de um trabalhador desempregado consiga emprego com carteira seja pequena e relativamente constante, o

⁽²⁾ Os números para o Brasil foram calculados com a utilização da Pesquisa mensal de Emprego do IBGE e estão analisados em detalhe em Wasmália Bivar, Aspectos da Estrutura do Desemprego, Composição por Sexo e Duração, Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, PUC/RJ, 1991.

oposto ocorrendo com os outros dois grupos de trabalhadores. Ou seja, se o custo de demitir é muito alto em um segmento em comparação com os outros, deve-se esperar que pouco emprego seja gerado no segmento cujo custo é elevado.

Utilizando informações da Pesquisa Mensal de Empregos do IBGE, foram calculadas essas probabilidades para o período 1983/1990, apresentadas na Tabela 3.

Como pode ser observado na tabela, a probabilidade de um trabalhador com carteira assinada se tornar desempregado (FD) é basicamente constante ao longo de todo o período, enquanto as probabilidades de trabalhadores sem carteira (SD) e conta própria (CD) ficarem desempregados caem com a redução da taxa de desemprego, a partir de 1984. Por outro lado, a probabilidade de um trabalhador com carteira assinada ficar desempregado é sistematicamente menor que essa mesma probabilidade para um trabalhador sem carteira de trabalho assinada durante todo o período considerado. Porém, para os trabalhadores por conta própria, essa probabilidade torna-se igual à dos trabalhadores com carteira assinada, quando a taxa de desemprego cai, o que aponta na direção de maior rigidez do segmento formal do mercado de trabalho.

Entretanto, as probabilidades de transição de desemprego para ocupação (DS, DC, DF) têm comportamento diverso. Não só a probabilidade de um trabalhador desempregado conseguir emprego com carteira assinada aumenta com a redução da taxa de desemprego, assim como as probabilidades de um

Tabela 3
Probabilidades Mensais de Transição entre ocupação e desemprego e vice-versa
(média anual) São Paulo

anos	ocupação para desemprego			desemprego para ocupação		
	SD	CD	FD	DS	DC	DF
1983	4,00	2,49	1,29	17,97	5,14	10,39
1984	4,06	2,72	1,46	18,28	5,41	9,33
1985	3,11	1,46	1,11	18,60	5,41	12,31
1986	2,04	0,93	1,03	18,16	4,99	18,11
1987	2,25	1,13	1,23	17,34	4,83	18,56
1988	2,33	1,28	1,15	16,54	5,51	15,46
1989	2,12	0,87	1,13	16,57	5,83	16,96
1990	2,47	1,30	1,33	15,72	6,35	12,83
média	2,79	1,52	1,19	17,40	5,51	14,24

Fonte: calculados a partir da PME, IBGE.

SD = probabilidade mensal de um trabalhador sem carteira (ou sem remuneração) permanecer nessa situação, em média, ao longo do ano.

CD = probabilidade mensal de um trabalhador por conta própria ficar desempregado, em média, ao longo do ano.

FD = probabilidade mensal de um trabalhador com carteira (ou empregado) ficar desempregado, em média, ao longo do ano.

DS = probabilidade mensal de um trabalhador desempregado conseguir um emprego sem carteira (ou sem remuneração), ao longo do ano.

DC = probabilidade mensal de um trabalhador desempregado conseguir um emprego por conta própria ao longo do ano.

DF = probabilidade mensal de um trabalhador desempregado conseguir um emprego com carteira (ou se tornar empregado) ao longo do ano.

trabalhador desempregado conseguir emprego sem carteira ou por conta própria permanecem praticamente constantes, apesar das variações das taxas de desemprego no período.

O que esses dados mostram é que um aumento da taxa de desemprego aumenta a probabilidade de desemprego entre os trabalhadores sem carteira e por conta própria, permanecendo constante a probabilidade de que um trabalhador com carteira assinada fique desempregado. Em outras palavras, são os trabalhadores sem carteira e por conta própria, permanecendo constante a probabilidade de que um trabalhador com carteira assinada fique desempregado. Em outras palavras, são os trabalhadores dos chamados segmentos informais os que mais sofrem com o aumento da taxa de desemprego.

Por outro lado, uma redução da taxa de desemprego aumenta a probabilidade de que um trabalhador desempregado consiga emprego com carteira assinada. Porém, não aumenta a probabilidade de que trabalhadores com carteira de trabalho assinada se empreguem nos segmentos informais do mercado de trabalho.

Esses dados sugerem que, apesar de existirem evidências de que os trabalhadores com carteira assinada são mais estáveis do que os trabalhadores por conta própria ou sem carteira de trabalho assinada, pois têm uma probabilidade menor de ficarem desempregados e esta probabilidade não é afetada pela taxa de desemprego, um aumento do nível de atividade afeta basicamente a probabilidade de obtenção de emprego com carteira, aumentando-a. Ou seja, os custos de demissão em São Paulo não são suficientemente fortes para impedir a criação de empregos formais.

Note-se, finalmente, que a probabilidade de transição de qualquer posição na ocupação, para desemprego, são muito menores que as probabilidades inversas de transição de desemprego, para algum tipo de ocupação entre 1983 e 1990, apesar de este ter sido um período de relativa estagnação no nível de atividade econômica. Em especial, um trabalhador desempregado tinha 15% de probabilidade ao mês, em média, ao longo destes oito anos, de obter um emprego com carteira assinada, sendo esta probabilidade próxima a 20% ao mês nos anos de 1986 e 1987. Em outras palavras, o problema no Brasil não parece ser a geração de empregos, mas sim a geração de empregos de qualidade, de alta produtividade e, conseqüentemente, que paguem salários elevados.

Um mercado de trabalho com essas características não pode ser considerado um mercado de trabalho rígido. Da mesma forma esses dados não sustentam a hipótese de que os mercados informais de trabalho funcionam como mercados residuais para os trabalhadores com carteira assinada em períodos de recessão. Ao contrário, eles sugerem que é o aumento desemprego que reduz a probabilidade de obtenção de empregos com carteira assinada.

Pode-se, portanto, concluir esta seção dizendo que o mercado de trabalho brasileiro (ou pelo menos em São Paulo) é bastante flexível, se comparado com mercados de trabalho de outros países do mundo e que esta flexibilidade não decorre da possibilidade de que os trabalhadores busquem o setor informal de mercado para obter emprego. O que os dados sugerem é que o aumento do desemprego tende a afetar mais os trabalhadores informais que os formais, enquanto que reduções da taxa de desemprego aumentam significativamente a probabilidade de que um trabalhador consiga um emprego com carteira. Uma vez que obtém um emprego com carteira de trabalho assinada, a probabilidade de desemprego se reduz substancialmente.

Na próxima seção, será argumentado que tal flexibilidade está, pelo menos em parte, relacionada aos incentivos resultantes do mecanismo do FGTS.

FGTS E FLEXIBILIDADE

O FGTS é a principal instituição do mercado de trabalho brasileiro que gerencia o processo de demissão dos trabalhadores. Cada indivíduo, uma vez contratado por uma empresa, tem uma conta bancária aberta por essa onde é depositado, mensalmente, um valor correspondente a 8% do salário pago. Esta conta é capitalizada com juros e correção monetária pela taxa de inflação tendo o trabalhador acesso a esses recursos ao ser demitido. No ato da demissão, além de receber os recursos recolhidos pelo empregador, ao longo do período de emprego na firma, o trabalhador tem direito também a 40% sobre esse montante, a ser pago pela empresa. Note-se que, quanto mais tempo o trabalhador permanecer empregado na mesma empresa, maior é o fundo que ele tem acumulado e maior o montante que a empresa deverá pagar para demiti-lo.

O sistema introduzido pelo FGTS foi um importante instrumento para o desenvolvimento de um mercado de trabalho bastante flexível no Brasil, no sentido de que se tornou relativamente fácil demitir e recontratar trabalhadores, e ajustar a força de trabalho às necessidades de produção.

O problema desse arranjo institucional é que ele provê um incentivo, que pode ser bastante forte aos trabalhadores pouco qualificados, em postos de trabalho sem potencial de ascensão profissional e que recebem baixos salários, para que eles forcem sua demissão. Para um trabalhador com poucas perspectivas de ganho profissional em um dado emprego, a demissão significará a apropriação, no curto prazo, de um certo montante de recursos que, dependendo do tempo de trabalho na empresa, pode representar uma soma substancial em relação a seu salário mensal, recursos que somente estariam disponíveis para ele quando de sua aposentadoria.

Se a economia está em recessão, a probabilidade de o trabalhador conseguir emprego é relativamente pequena, como visto acima, o que o desincentiva a se demitir. Entretanto, se a economia cresce, e a probabilidade de conseguir rapidamente um novo emprego aumenta, a estratégia mais apropriada para esse trabalhador, do ponto de vista da maximização do valor presente de sua renda, seria forçar sua demissão, reduzindo o esforço e a dedicação ao trabalho e, conseqüentemente, sua produtividade.

Na verdade, a estratégia ótima para este trabalhador seria desenvolver um sistema de procura de um novo emprego, enquanto ainda está empregado, possibilitando-lhe aumentar a probabilidade de atingir seu intento logo após ser demitido do atual, o que provocará, certamente, uma queda de produtividade no emprego presente. Se os trabalhadores têm incentivos para forçar sua demissão, as empresas também o têm no sentido de explorar ao máximo sua força de trabalho, ou seja, tirar o máximo proveito no período de tempo mais curto possível. Além disto, gera um incentivo para que as empresas não invistam em treinamento de seus trabalhadores, pois, caso o faça e algum se demita, os custos serão arcados pela empresa, enquanto os benefícios do aumento de produtividade decorrente do treinamento seriam apropriados pelo novo empregador.

Nessas condições, cria-se uma situação na qual as relações de trabalho são de curto prazo, sem qualquer envolvimento da empresa no treinamento de seus trabalhadores e sem nenhum comprometimento desses com os objetivos da empresa.

Países como o Japão e a Alemanha, assim como grandes empresas multinacionais, têm mostrado que o desenvolvimento de relações de trabalho de longo prazo é uma forma bastante eficiente de aumentar a produtividade da mão de obra, devido aos laços de envolvimento e comprometimento que são criados entre a empresa e os trabalhadores. A estrutura do FGTS desincentiva este tipo de relação de trabalho no Brasil.

O aspecto importante neste contexto é que existe um custo, para a sociedade, da demissão de trabalhadores, que deve ser cobrado privadamente daqueles empresas que adotam uma política pouco responsável quanto a seus empregados. Entretanto, este custo não deve ser apropriado pelo trabalhador que está sendo demitido, sob pena de incentivá-lo a forçar sua demissão (a menos que ele anteveja uma possibilidade de ascensão profissional firme na empresa) e a desincentivar investimentos em treinamento da mão-de-obra por parte da empresa.

Como não existe informação adequada, nem para trabalhadores nem para empresas, de como o outro agente irá se comportar, e como ser demitido e estar desempregado não se constitui em um sinal eficiente do nível de produtividade do trabalhador, devido à frequência do desemprego, nenhum dos dois terá o incentivo correto. Conseqüentemente, nem o trabalhador investe adequadamente no trabalho, nem a empresa investe em seu trabalhador. Como resultado, o mercado de trabalho se torna bastante flexível, como vimos na seção anterior, e cria-se uma enorme carência de investimento no treinamento da mão-de-obra e um efeito perverso sobre a criação de empregos de qualidade, que induzam ganhos de produtividade da forma de trabalho. A pergunta é como mudar o mecanismo do FGTS para evitar esses incentivos perversos e, ao mesmo tempo, criar incentivos adequados que induzam a ganhos de produtividade da mão de obra.

UMA PROPOSTA PARA UTILIZAÇÃO DO FGTS

Em primeiro lugar, é importante que pelo menos uma mudança seja introduzida no mecanismo do FGTS por meio do qual todos os trabalhadores demitidos, sejam as demissões por justa causa ou não, tenham acesso aos recursos depositados no fundo. Isto para evitar que o trabalhador tenha um incentivo para reduzir sua produtividade para ser despedido.

Porém, uma reforma mais substancial, que eliminasse os incentivos perversos apontados na seção anterior, deveria ser considerada. Os recursos do FGTS seriam divididos em duas partes: uma correspondente aos depósitos realizados na conta de cada trabalhador e a outra referente à multa pela demissão.

Para os depósitos realizados diretamente na conta de cada trabalhador sugere-se que, em lugar de torná-los disponíveis para serem utilizados em caso de demissão, esses recursos sejam convertidos em ações da empresa na qual o trabalhador está empregado. Essas ações teriam um preço fixo, em termos reais, estipulado a partir do volume de recursos envolvidos, que dependerá do salário real de cada trabalhador. Os recursos derivados desse processo poderiam ser utilizados livremente por parte das empresas e todos os riscos de sua utilização recairiam sobre os empresários.

Em caso de dispensa, ou de pedido de demissão, o trabalhador teria o direito de vender suas ações à empresa, pelo preço de face da mesma, mais uma correção pela taxa de inflação ocorrida entre o momento da compra e o da venda, além de uma taxa de retorno que dependerá da taxa de retorno da empresa no período (que teria de ser não negativa). Este recursos permaneceriam depositados em conta bancária, em nome do trabalhador, que renderia juros de mercado mais correção pela taxa de inflação.

Quando o trabalhador fosse reempregado, o fundo depositado seria utilizado para comprar ações da empresa empregadora. Dessa forma, empregar um novo trabalhador significará também conseguir recursos adicionais para a empresa, enquanto desempregar significa um custo adicional em termos de desembolso efetivo.

Em caso de aposentadoria, o trabalhador poderia escolher entre continuar acionista e receber

dividendos da empresa, ou vender suas ações à mesma. Em caso de falência, os trabalhadores deveriam ser considerados acionistas prioritários, em relação ao capital da empresa.

Quanto à multa, propõe-se que essa seja aumentada, em relação à que existe atualmente e que seu valor seja inversamente proporcional ao tempo de emprego do trabalhador. Por exemplo, se tem menos de dois anos no mesmo emprego e é dispensado, a multa seria de 100% do fundo existente; se o tempo de emprego for entre dois e cinco anos, seria de 80%; entre cinco e dez anos, seria de 60%; mais de dez anos, seria de 40%. Objetiva-se evitar que as empresas demitam seus trabalhadores, sem terem explorado inteiramente suas potencialidades, como forma de incentivar relações de trabalho de mais longo prazo.

Ao contrário dos recursos decorrentes dos depósitos nas contas dos trabalhadores, aqueles decorrentes das multas formariam um fundo à parte, que seria utilizado para incentivar o emprego de novos entrantes na força de trabalho. Todo trabalhador, ao obter seu primeiro emprego com carteira de trabalho assinada, teria direito a um montante de recursos que seria aplicado na empresa que o está empregando. Esses recursos deverão ser proporcionais ao salário que será pago pela empresa ao novo empregado e ao montante existente no fundo. Com isto, evitar-se-ia o desincentivo para o emprego de trabalhadores recém entrados no mercado de trabalho e criaria um incentivo para a geração de empregos com carteira de trabalho assinada.

Os recursos desse fundo seriam avaliados periodicamente (por exemplo, uma vez por ano) e determinado o montante que seria concedido para cada trabalhador aplicar na empresa que o contratasse. Note-se que, em períodos de recessão, este fundo tenderia a crescer, o que aumentaria os recursos disponíveis para serem aplicados nas empresas, o oposto ocorrendo em períodos de crescimento.

Um esquema com essas características tem algumas vantagens importantes, se comparado com o atual mecanismo de utilização dos recursos do FGTS. Em primeiro lugar, não criaria os incentivos perversos apontados acima. Ao contrário, estimularia o crescimento da produtividade na medida em que maiores lucros significam maiores dividendos e um aumento dos recursos de cada trabalhador empregado.

Segundo, setores que estão crescendo mais rapidamente teriam mais recursos para investir, pois estariam aumentando seu nível de emprego e recebendo recursos adicionais dos novos empregados.

Terceiro, incentivaria o investimento por parte das empresas, na medida em que empresas com baixa atividade de investimento acabariam sendo controladas por seus trabalhadores. Nesse sentido, seria interessante a criação de conselho de representantes de trabalhadores que poderiam ter assento na diretoria das empresas, a partir de um certo nível de participação dos trabalhadores no capital das mesmas.

Quarto, como o fundo para novos entrantes no segmento do mercado de trabalho com carteira assinada aumenta durante períodos de recessão e cai durante períodos de crescimento e, em geral, períodos de recessão são caracterizados por elevadas taxas de juros reais, ele serviria como um estabilizador da atividade econômica pois proveria recursos para investimento cuja remuneração dependeria da taxa de retorno da empresa e não da taxa de juros de mercado.

Finalmente, tenderá a reduzir a rotatividade da mão-de-obra e induzirá as empresas a investirem em treinamento de seus trabalhadores, pois aumenta o custo de demissão.

Talvez o problema mais importante a ser resolvido seja o como gerenciar os recursos decorrentes das

multas devidas a demissões. Uma possibilidade é a de que sejam gerenciados centralizadamente, por uma instituição de crédito oficial. O importante nesse sentido é que se evite uma sobra excessiva de recursos nesse fundo, ao mesmo tempo em que se evita que os trabalhadores recém entrados no mercado de trabalho formal tenham mais recursos para serem utilizados pelas empresas contratantes que os que já estão no mercado. Sem dúvida, alguma engenharia financeira será necessária para viabilizar essa parte do esquema.

CONCLUSÕES

Procedeu-se a uma análise preliminar do grau de flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro, no sentido de sua capacidade de ajustar-se através de variações da probabilidade de obtenção de emprego com carteira de trabalho assinada e por conta própria. Foram apresentadas evidências de que o mercado de trabalho no Brasil é bastante flexível e de que existe um grande potencial de geração de empregos na economia brasileira.

A partir dessa constatação, fez-se uma análise dos incentivos criados pelo mecanismo do FGTS e argumentou-se que esse mecanismo tende a gerar incentivos perversos no mercado de trabalho, tanto para trabalhadores quanto para empresas. Especificamente, o FGTS, da forma como funciona atualmente, tende a gerar um incentivo a que os trabalhadores forcem sua demissão, mediante desinteresse pela sua produtividade, e a desincentivar as empresas a investirem em seus trabalhadores.

Com base nessas verificações, fez-se uma sugestão para mudanças na sistemática do fundo de tal forma a evitar essas distorções.

POLÍTICA SOCIAL E REFORMA FISCAL: AS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

Edson de Oliveira Nunes

José Brakorz

Sumário

Política social e Reforma Fiscal
Políticas de saúde e educação: diagnóstico
Análise e recomendações para o setor saúde
Análise e recomendações para o setor educação
Sumário de recomendações

POLÍTICA SOCIAL E REFORMA FISCAL

.

DEMOCRACIA E POLÍTICA SOCIAL

Lidamos agora com sociedades de massa e mídia, populações numerosas e forte demanda sobre serviços sociais. A Carta em vigor legitimou a transição do regime autoritário para o regime democrático. Legitimada, a transição requer prática política adequada e processo legislativo complementar que possa consolidar os enunciados constitucionais. Ensina a literatura sobre organizações complexas que, muitas vezes, é mais fácil tomar medidas constitucionais do que medidas operacionais, *policy oriented*. Isso porque as medidas constitucionais lidam com princípios mais abrangentes, enquanto as *policy oriented*, cotidianas, lidam com interesses claramente estabelecidos, visíveis, palpáveis.

No que toca à educação e saúde, a gestão pública parece não ter feito a transição completa rumo à democracia. Praticamente se mantiveram, consuetudinariamente, as regras pertinentes ao regime autoritário. Não só as regras como também a estrutura decisória, de cunho burocrático centralizador, e a distribuição clientelista de recursos.

Foram estabelecidas medidas constitucionais cuja consecução depende apenas, agora, de vontade política, que no regime democrático deve ser, inevitavelmente, descentralizadora e equitativa. Conforme Piscitelli, “a democracia se sente mais à vontade em sistemas descentralizados”.

A despeito da prescrição constitucional, a saúde e a educação do brasileiro são precárias, os serviços oferecidos são lamentáveis, a educação esvai-se. É preciso alterar essa situação.

Tome-se, por exemplo, a universidade. A emenda Ney Lopes, ora em tramitação no Congresso Nacional, prevê para as universidades o estabelecimento de figura jurídica própria, integrante da administração indireta. A corporação universitária, por meio de representantes formais, já fez pública sua rejeição à proposta. Consideramos que não há como defender o Regime Jurídico único para professores e pesquisadores universitários. A remuneração desses deveria ser função da qualidade e produção acadêmica, com parâmetros fixados autonomamente por cada universidade. Defender a Emenda, com algumas modificações, significa defender a autonomia universitária e o princípio eqüitativo de remuneração justa.

A complexidade das questões aqui abordadas, tanto pela natureza das comunidades envolvidas como pelo delicado momento político-institucional brasileiro, requer que esses temas sejam tratados com cautela, mas com a coragem de quebrar tabus longamente estabelecidos.

AJUSTE GERENCIAL NAS ÁREAS SOCIAIS: DIRETRIZES

A diretriz básica para as recomendações aqui expressas é a de propor o mínimo de mudanças constitucionais, exceto por modificações já em andamento no Congresso ou por apoio a projetos de lei adequados (tal como o projeto de LDB do Senado) e de inspiração legislativa.

A política social expandiu-se no Brasil no bojo dos governos militares. Ensejou a multiplicação burocrática dos meios para produção das políticas, permitiu e justificou a corporativização das comunidades de educação e saúde, criou um ideário de “democracia social”, permitiu vastos campos de manobra política com a clientelização dos meios para a produção do voto por meio de recursos da saúde, educação, previdência e, agora, ação social. O Congresso talvez fosse relutante em apoiar medidas que quebrassem as bases corporativas tão ao gosto da atual Carta. Essa é a razão dessa diretriz.

Segunda diretriz. A reforma fiscal procura ajustar a eficácia e a eficiência do gasto social para otimizar o dispêndio. Nesse sentido, medidas gerenciais, no marco legal possível, devem ser urgentemente adotadas para sanar a densa subotimalidade da ação social do governo. A ação de reforma fiscal deve evitar confundir-se com reforma administrativa (expressão totalmente desmoralizada no momento). Devemos, contudo, insistir na necessidade de aperfeiçoamento gerencial, descentralização e avaliação.

Terceira diretriz. Qualquer que seja o nível de gasto com saúde e educação, o estabelecimento das metas e objetivos deve pautar-se por dois critérios: o serviço deve ser gerenciado por unidades próximas ao usuário e deve ser sistematicamente avaliado sob todos os aspectos, principalmente no tocante à sua qualidade. Os gastos globais com saúde e educação devem ser mantidos nos níveis atuais.

As recomendações que faremos, sob tais diretrizes, obedecem aos seguintes princípios:

- a política social deve ser fixada em função de seu usuário, isso é, do cidadão;
- é preciso livrar o governo federal da oferta direta de serviços de educação e saúde;
- é preciso despolitizar e desclientelizar a transferência e a alocação de recursos para a saúde e a educação;
- é necessário avaliar sistematicamente a qualidade dos serviços oferecidos à população.

OBJETIVOS DO TRABALHO

Propõe-se efetuar uma revisão das questões críticas atinentes à ação do estado nos setores sociais e identificar medidas a serem incluídas na proposta de reforma fiscal, relativas ao financiamento, organização e relações intergovernamentais.

É consenso geral que os serviços sociais providos pelo estado estão em crise, são, em geral, de péssima qualidade e necessitam de melhorias drásticas. É importante reforçar a ação do estado nesses setores, propiciando melhor utilização dos recursos públicos, eliminação de desperdícios e ineficiências. Os recursos são escassos e por isso devem ser aplicados com eficácia e equidade e os subsídios, canalizados para as camadas realmente necessitadas da população. Os gastos sociais devem ser vistos como investimentos de longo prazo, que geram retornos econômicos à sociedade.

Estudos e a experiência recente demonstram que os níveis de governo locais cumprem melhor as funções que envolvem relação direta com a comunidade, entre outros motivos pela capacidade de resposta a demandas e adaptabilidade a peculiaridades locais ⁽¹⁾. Esse princípio de descentralização já está consagrado na legislação federal, faltando, porém, aperfeiçoar os mecanismos que viabilizem sua implementação.

Educação e saúde constituem “bens públicos”, funções que o mercado não proveria em níveis socialmente satisfatórios. São também bens de mérito, os quais a sociedade tem interesse em estimular. Assim, não se discute se saúde e educação são funções próprias do estado, mas a forma de organizar os meios necessários para garantir o amplo acesso da população aos serviços sociais. Essa atribuição implica em prover financiamento adequado e equitativo, normalizar aspectos peculiares, prestar diretamente ou criar os mecanismos adequados para o acesso a esses serviços.

Na área de saúde, o Sistema único de Saúde representou um avanço considerável na definição de competências e padrões de organização do setor público. A implementação efetiva desses princípios, no entanto, especialmente no referente à descentralização e aos critérios de transferência de recursos, ainda deixa muito a desejar.

Na área da educação, persiste um padrão de financiamento público inequitativo, onde subsídios são direcionados para clientela de renda superior, em detrimento de vasta maioria que sofre pelo grau deficiente de financiamento aos níveis básicos.

Princípio de divisão de responsabilidades acorde com a capacidade tributária foi claramente alterado a partir da Constituição de 1988. O aumento das transferências financeiras para estados e municípios foi uma das formas de viabilizar a descentralização nas áreas sociais. No entanto, dado o padrão de financiamento central do setor saúde, e a existência de mecanismos de transferência setorial em educação, a União continua a manter forte presença na definição de política e mesmo na execução direta de atividades nesses setores.

Esse esquema de financiamento leva ainda ao controle deficiente sobre a qualidade dos serviços, à ineficiência administrativa, clientelismo e burocratização na implementação de programas. Isso decorre tanto da superposição de atribuições nos três níveis de governo, com responsabilidades difusas, quanto dos modelos inadequados de prestação de serviços, que precisam ser revistos sob perspectiva modernizadora.

⁽¹⁾ Ver por exemplo avaliação comparativa de experiências de descentralização na América Latina em Tim Campell, José Brakarz e George Peterson Decentralization to Local Government in Latin America: National Responses in Planning, Spending and Management. World Bank Regional Studies Program. 1991

POLÍTICAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO: DIAGNÓSTICO**SETOR DE SAÚDE**

Características do Setor - o modelo brasileiro de saúde vem passando por mudanças significativas, especialmente no tocante à organização do setor público. O modelo pode ser classificado como misto, no que se refere à oferta de serviços de medicina, coexistindo a medicina pública e a privada. Esta é utilizada como complemento à oferta de serviços gratuitos à população carente.

O padrão de organização setorial brasileiro encontra similares entre os padrões internacionais⁽²⁾, onde são encontrados inúmeras variações que vão desde modelos de medicina totalmente pública, como nos países socialistas, passando por modelos de atendimento diferenciado por clientela, chegando aos modelos de seguro saúde individuais, ao estilo norte-americano. As inovações mais recentes nos modelos tendem a favorecer o controle de qualidade por parte dos cidadãos, conferindo-lhes direito à escolha de médicos e serviços, mas cobrando direta ou indiretamente contribuições proporcionais à renda ou qualidade do serviço usufruído. Na maioria dos países, porém, persiste o desafio de atendimento universalizado e de boa qualidade, contido dentro de custos razoáveis para a sociedade.

No Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, foram introduzidas modificações importantes na área de saúde. A implantação do Sistema único de Saúde implicou a unificação da rede pública, antes dividida entre a rede ligada ao Inamps e a pertencente ao Ministério da Saúde, além dos serviços mantidos por estados e municípios. Implicou também a descentralização da operação das unidades de saúde, com a transferência da maior parte da rede federal para os estados e municípios. Essa transferência não incluiu os servidores lotados nas unidades federais, os quais mantêm sua vinculação funcional mas passam ao controle administrativo das unidades de governo locais.

O sistema passou a funcionar de forma estruturada e hierarquizada, cabendo aos estados e municípios a execução dos serviços e seu financiamento complementar, mantendo a União a responsabilidade pelo financiamento básico e a operação de sua rede própria, de caráter supra-regional. A União exerce ainda funções de normalização, realização de campanhas nacionais e suplementação em geral das carências dos sistemas locais com medicamentos e investimentos.

Em função dessa divisão de competências, foi montado um esquema de financiamento de serviços no qual os estados e municípios são ressarcidos pela produção de atendimentos hospitalares e ambulatoriais.

O sistema consiste essencialmente no ressarcimento de gastos por serviços ambulatoriais e hospitalares. Os limites de gastos são estabelecidos pelo número de internações (cota de AIHs) e de atendimentos ambulatoriais (UCA). O valor unitário das AIHs varia para cada estado, segundo critérios definidos pelo Inamps, baseados em custos históricos e levantamentos específicos. A tabela tende a definir valores mais elevados para os estados mais desenvolvidos e mais baixos para os menos desenvolvidos, um reflexo, segundo o Inamps, dos graus diferenciados de complexidade de procedimentos e da estrutura das redes instaladas. O sistema, desenvolvido inicialmente para ressarcimento e controle de gastos dos serviços da rede privada, foi recentemente estendido aos hospitais públicos estaduais e municipais.

⁽²⁾ Ver Creese, Andrew "Financing Health Sector and Recent Chages". National Health Systems and Policies, World Health Organization, Geneva, 1992 (mimeo).

A participação do setor privado na saúde pública se dá através da contratação de serviços hospitalares e ambulatoriais. A rede privada é mais numerosa que a pública, estando presente em maior número de localidades e oferecendo em geral serviços de melhor qualidade. A tradição de entidades beneficentes é forte no país e o mercado de medicina privada teve crescimento significativo nas últimas décadas.

Esse padrão de financiamento manteve, porém, o viés centralizador do sistema. As relações que se estabeleceram entre os níveis de governo podem ser caracterizadas como de dependência ou “descentralização tutelada”, em virtude da dependência mantida pelos níveis subnacionais às diretrizes operacionais e, principalmente, aos recursos financeiros centrais.

Evolução do Setor Público e do Setor Privado - o número de estabelecimentos de saúde vem crescendo significativamente no Brasil. No período de 1978 a 1989, o número de estabelecimentos de todos os tipos passou de 15.345 para 34.831. O setor público apresentou crescimento superior ao privado: de 7.839 estabelecimentos públicos para 22.706, enquanto os privados aumentavam de 7.506 para 12.125 no período. Em termos de estabelecimentos com internação hospitalar, que refletem a qualidade e sofisticação dos serviços oferecidos, a situação é inversa: em 1978, havia 1.072 estabelecimentos públicos para 4.636 privados, enquanto em 1989 os estabelecimentos haviam crescido para 1.889 e 5.238, respectivamente.

Quanto à oferta de leitos hospitalares, a evolução entre 1978 e 1989 foi de 124,5 mil para 119,5 mil na rede pública (decréscimo de 4%) enquanto os leitos particulares aumentaram de 350,8 mil para 403,3 mil (+14%)⁽³⁾.

Organização do setor de medicina privada: Este setor tem crescido significativamente, auxiliado pela queda de qualidade e a inadequação dos serviços prestados pela medicina pública. A procura por serviços pelas classes média e alta e a inclusão de cláusulas de seguro-saúde entre os benefícios trabalhistas têm possibilitado a expansão dos serviços de medicina privada nas suas várias modalidades. O tamanho desse setor, em termos do número de pessoas que o utilizam, é estimado em 35 milhões de usuários, em 1989⁽⁴⁾.

A importância relativa desse segmento pode ser avaliada pelos dados, referentes a 1987, que estimam ser esse responsável por 81,4% das internações em todo país, 77% da oferta de leitos hospitalares e 44,5% das consultas médicas realizadas⁽⁵⁾.

O mercado de medicina privada pode ser dividido em: a) serviços privados contratados pelo setor público; b) serviços contratados por empresas; c) serviços contratados por famílias ou indivíduos; e d) serviços beneficentes ou assistenciais. Desses segmentos, o de serviços contratados por empresas é o que apresenta maior dinamismo, embora sua clientela seja fortemente concentrada nos trabalhadores melhor posicionados no mercado formal de trabalho. Já o setor de serviços contratados pelo setor público vem reduzindo sua participação relativa, seja por motivo da crise financeira da saúde pública, que se traduz em menor número de contratações ao setor privado, seja pelo crescimento da rede ambulatorial e hospitalar e a preferência dos administradores locais em dar prioridade aos serviços da rede pública.

Modalidades: As formas de organização hoje encontradas no mercado de medicina privada podem ser classificadas em:

⁽³⁾ Segundo Médici, André e Oliveira, Francisco E. B. “Considerações sobre o sucateamento da Rede de Saúde Pública e Privada de saúde” IPEA, Textos para Discussão N° 252, Abril 1992.

⁽⁴⁾ Segundo a empresa Towards, Terrin, Foster & Crosby Ltda., citado em Médici, op. cit. 1991.

⁽⁵⁾ Segundo Médici, André “A Medicina de Grupo no Brasil” Organização Panamericana de Saúde, 1991.

(a) Cooperativas Médicas, formadas por médicos que tanto são membros como prestam serviços à cooperativa. Oferecem planos geralmente de livre escolha a empresas ou indivíduos (ex. Unimed);

(b) Medicina de Grupo, consistindo em planos oferecidos por empresas médicas que mantêm redes próprias de atendimento e médicos associados ou contratados. Há uma grande variedade desses planos, oferecendo desde cobertura básica até as mais completas, segundo os custos. (Golden Cross, Amil);

(c) Programas autogeridos, onde as empresas administram seus próprios programas de saúde, mediante convênios com profissionais ou empresas especializadas;

(d) Seguro-Saúde, segmento representado por empresas de seguros, que oferecem planos diversos, podendo cobrir consultas, internações e exames laboratoriais, mas sujeitos a restrições diversas e obedecendo a franquias preestabelecidas.

Com relação a essas modalidades de prestação de serviços pelo setor privado, destacam-se as Empresas de Medicina de Grupo, que correspondem ao ramo mais dinâmico, cobrindo hoje 61,5% da clientela.

Observa-se uma tendência à fusão de modalidades, com companhias seguradoras buscando

Gráfico 1

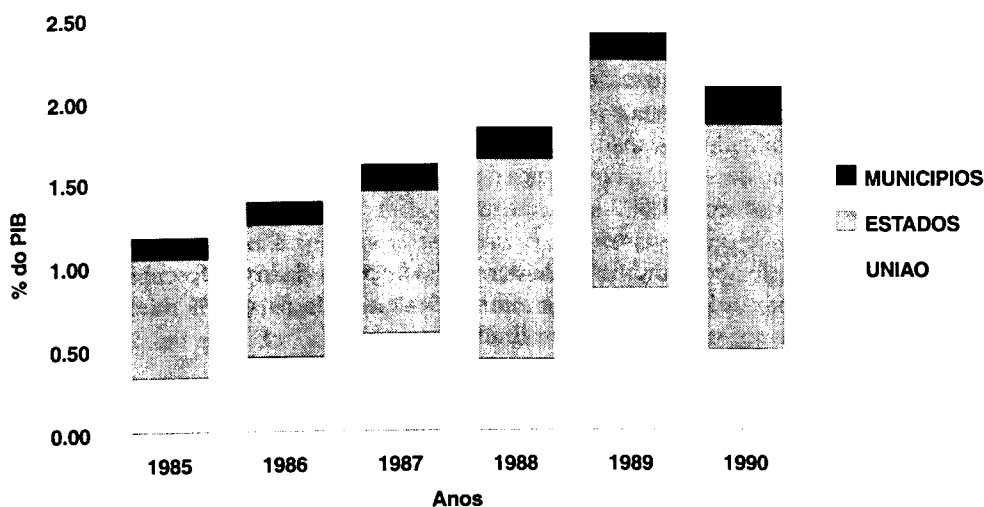


Tabela 1

GASTOS DA UNIÃO, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES, ESTADOS E MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS NA FUNÇÃO SAÚDE E SANEAMENTO 1985-1990 (em % do PIB)

NÍVEIS DE GOVERNO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
SETOR PÚBLICO	1.18	1.39	1.61	1.83	2.41	2.08
UNIÃO	0.33	0.45	0.59	0.43	0.86	0.49
ESTADOS	0.72	0.80	0.86	1.21	1.38	1.36
MUNICÍPIOS	0.13	0.14	0.16	0.19	0.16	0.23

Fonte: Balanços da União e STN

associar-se a empresas de medicina de grupo, enquanto essas buscam tratamento fiscal equivalente ao das seguradoras (o que faculta aos associados deduções tributárias). Para as empresas, a modalidade mais econômica para a cobertura de seus empregados é através de convênios diretos com médicos e hospitais.

É inegável a importância do setor privado de saúde como complementação dos serviços públicos. O setor é dinâmico e inovador, possuindo uma considerável capacidade instalada. Seu crescimento se deu quase sem incentivos, à exceção da contratação de serviços pelo setor público que, apesar de remunerar mal, representa considerável infusão de recursos ao setor. Vale a pena observar que as despesas médicas para pessoas jurídicas não são aceitáveis como dedução das contribuições sociais ou do imposto de renda (do imposto a pagar), ao contrário dos programas de alimentação do trabalhador, vale-transporte ou informática e treinamento.

Financiamento da Saúde - os gastos globais com saúde a nível nacional alcançam, segundo diferentes estimativas, até 4,18% do PIB, respondendo o setor público por 2,78% e o privado por 1,40%⁽⁶⁾. Os gastos públicos, pelos três níveis de governo são estimados em 2,08% do PIB pelo IPEA, pelos quais a União, após as transferências, responde por 0,49%, os estados por 1,36% e os municípios por 0,23%. (Tabela 1)

A saúde pública no Brasil sofre os problemas comuns a todos os sistemas nacionais de saúde,

Gráfico 2

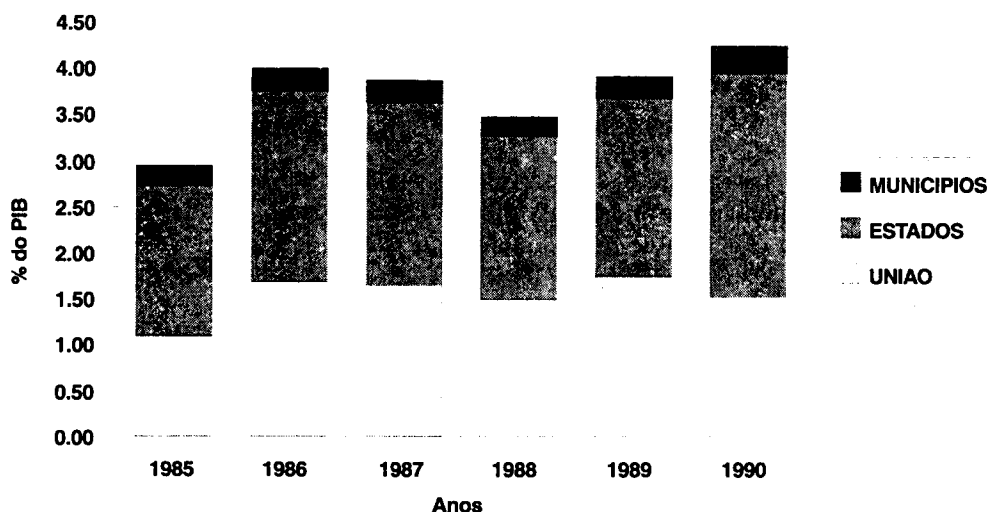


Tabela 2

GASTOS DA UNIÃO, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA 1985-1990 (em % do PIB)

NÍVEIS DE GOVERNO	1985	1986	1987	1988	1989	1990
SETOR PÚBLICO	1.18	4.01	3.87	3.48	3.92	4.26
UNIÃO	0.33	1.69	1.65	1.50	1.75	1.53
ESTADOS	0.72	2.06	1.98	1.77	1.93	2.42
MUNICÍPIOS	0.13	0.25	0.24	0.21	0.24	0.30

Fonte: Balanços da União e STN

especialmente no que se refere ao seu financiamento em um contexto de crise fiscal do Estado e de custos crescentes da medicina. Além disto, há problemas específicos, decorrentes de questões não resolvidas de relações intergovernamentais no setor.

A implantação do Sistema único de Saúde não foi completa. Grande parte da rede federal, especialmente a do Inamps, foi efetivamente repassada aos estados e municípios. No entanto, parte da rede ambulatorial e hospitalar sob a responsabilidade direta do governo federal (Pioneiras Sociais, FSESP, Hospitais Universitários, centros nacionais de referência) permanece sob responsabilidade da União.

No sistema atual, o princípio de que a instância que tributa é a que deve prestar o serviço não é seguido. O financiamento é central mas a operação do sistema é regional e local. Desenvolve-se, assim, uma relação de dependência entre esferas de governo absolutamente incompatível com um sistema descentralizado.

A maior parte do financiamento para saúde provém de receitas federais que, apesar de transferidas com base na produção de serviços, incorporam uma série de condicionantes para seu repasse. Nesse esquema de transferências negociadas entram também as dotações para investimentos, altamente disputadas, e para as quais não há critérios objetivos de alocação.

Assim, o sistema atual gera a necessidade da assinatura de convênios entre cada unidade recipiente e o Ministério da Saúde, o que produz a conseqüente parafernália de formalidades legais e prestações de contas. Esses procedimentos implicam custos consideráveis, sem que se tenha uma avaliação de seus benefícios em termos do uso adequado dos recursos. Gera, ainda, “custos de transação” excessivos, tornando-o lento e burocratizado. Há que se considerar, também, as perdas inflacionárias decorrentes do período decorrido entre o instante em que os tributos que financiam o sistema são arrecadados e aquele em que se dá seu efetivo desembolso para ressarcimento aos estados e municípios.

A legislação básica do Sistema de Saúde previa, em sua proposta original, a distribuição de recursos de forma “automática e imediata” (50%). Esse artigo foi vetado na Lei 8080/90, indicando resistência a esse tipo de procedimento, que restringe o poder de decisão central sobre recursos.

A descentralização é desejável e, por isso mesmo, não deve ser incompleta, sob pena de se tornar contraproducente. A responsabilidade pela qualidade final dos serviços fica compartilhada ambigüamente entre a instância financiadora e a prestadora dos serviços.

Gastos com Saúde - a nível nacional, os gastos do setor público com saúde têm sido crescentes, tendo aumentado de 1,18% em 1985 para 2,08% do PIB em 1990. Embora as fontes de financiamento sejam constituídas por impostos e contribuições federais, a responsabilidade pelos gastos é predominantemente estadual, em decorrência das transferências intergovernamentais. Assim, para o ano de 1990, enquanto a esfera federal despendia diretamente 0,49% do PIB, os estados aplicavam 1,36% e os municípios, 0,23%. (ver Tabela 1 e Gráfico 1).

As principais fontes de financiamento da saúde são as contribuições sociais, especificamente a Contribuição para a Seguridade Social e para o Finsocial. Essas fontes foram responsáveis, em 1991, pelo financiamento de 63,3% do orçamento da saúde, conforme Tabela 3.

⁽⁶⁾ Dados citados por Médici, André “Perspectivas do Financiamento à Saúde no Governo Collor de Mello”, Organização Panamericana de Saúde, 1991.

Tomando por base a execução orçamentária do Ministério da Saúde em 1990 e 1991, relativa apenas ao financiamento do Sistema único de Saúde, obtém-se um quadro mais acurado dos recursos transferidos aos estados e municípios por ressarcimento de gastos ambulatoriais e hospitalares (inclusive contratação de serviços privados), investimentos, convênios diretos com hospitais e entidades de saúde e pagamento de pessoal do Sistema, inclusive os lotados em unidades transferidas. Os gastos globais decresceram no período, em termos reais, passando de aproximadamente US\$ 5,9 bilhões, em 1990, para US\$ 4,5 bilhões, em 1991. Desses, em média 31,5 % foram despendidos em custeio das atividades ambulatoriais; 33,4% em investimentos; 36% no ressarcimento de internações hospitalares e próteses; 5,5% no financiamento a convênios isolados, que incluem hospitais universitários e outros; e 24% para o pagamento de pessoal federal transferido aos estados e municípios.

Depreende-se desses dados que o esforço fiscal para o financiamento da saúde pública tem girado em torno de 2% do PIB, considerados os gastos das três esferas de governo. Esses gastos tendem a ser crescentes, a nível nacional, motivados pelo aumento dos custos gerais da saúde e pelo crescimento da população, especialmente de baixa renda. Os gastos federais, exclusivamente para a manutenção do SUS, correspondem em média a cerca de US\$ 5,5 bilhões anuais ou, aproximadamente, 1,5% do PIB de 1991.

setor de educação

Ensino Básico - estima-se em aproximadamente 200.000 o número de escolas de ensino básico no Brasil. Ainda assim, o número de crianças entre 7 e 14 anos que não freqüentam a escola é avaliado em 4 milhões. Cerca de 5 milhões freqüentam escolas em turnos reduzidos, de três horas

Tabela 3

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE 1990 — 1991

(Cr\$ 1.000)

COD.	ESPECIFICAÇÃO DA RECEITA	1990		EXERCÍCIOS	
			%	1991	%
100	Recursos Ordinários	9.221.625	4.6	24.107.656	0.8
148	Operações de Credito Externas	1.812.787	0.9	17.860.087	0.6
150	Recursos Diretamente Arrecadados	1.359.160	0.7	32.969.215	1.0
151	Contrib. S/ Lucro Pessoas Jurídicas	9.123.786	4.5	46.969.732	1.5
153	Contribuição do Finsocial	93.191.810	46.1	725.625.810	23.0
192	SalDOS Exercícios Anteriores	—		1.041.557	0.0
	Outras Fontes Ordinárias	921.609	0.5	12.427.957	0.4
250	Recursos Diretamente Arrecadados	9.999.209	5.0	42.432.730	1.3
	Demais Recursos de Outras Fontes	128.768	0.1	3.681.468	0.1
300	Transferências Ordinárias do Tesouro	—		101.849.958	3.2
322	Cont. S/Concursos de Prognósticos	15.518	0.0	78.185.845	2.5
346	Operações Credito Internas	—		396.631.008	12.5
351	Contrib. S/ Lucro Pessoas Jurídicas	10.737.833	5.3	50.131.633	1.6
354	Contrib. para a Seguridade Social	60.959.624	30.2	1.280.382.305	40.3
321	Renda Loteria Fed. Instantânea	—		5.823.328	0.2
450	Recursos Diretamente Arrecadados	4.464.070	2.2	358.112.958	11.3
Total		201.935.799		3.178.233.247	

Fonte: Departamento de Orçamento da União

Tabela 4

RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS POR CONVÊNIOS E DE MANUTENÇÃO DE UNIDADES PRÓPRIAS — MINISTÉRIO DA SAÚDE — INAMPS

ESPECIFICAÇÃO	1990		1991	
	CR\$ MIL	US\$ MÉDIO(1)	CR\$ MIL	US\$ MÉDIO(2)
CUSTEIO (UCA E FEM)	165.187.447	1.863.942	666.454.655	1.465.766
INVESTIMENTOS	16.498.647	186.167	30.016.603	67.776
CONVÊNIOS ISOLADOS	30.945.120	349.178	100.481.080	220.992
AIH / PRÓTESES	188.497.998	2.126.974	784.554.591	1.725.509
SERVIDORES	126.344.350	1.425.644	499.778.003	1.099.186
TOTAL	527.473.562	5.951.905	2.081.284.932	4.579.229

(1) Cr\$ 88,63

(2) Cr\$ 454,68

 Fonte: Diretoria de Administração e Finanças, M. Saúde
 Elaboração: Prefeitura M. São José dos Campos.

diárias. Assim, embora a oferta de matrículas seja suficiente para atender a 85% da população de 7 a 14 anos, a qualidade do ensino oferecido e as precárias condições das escolas em termos de equipamentos e da falta de qualificação dos professores repercute na qualidade precária do ensino básico. Observam-se grandes diferenças regionais, com indicadores favorecendo nitidamente as regiões Sul e Sudeste em comparação com o Nordeste e as zonas urbanas em relação às rurais. Além disto, constata-se distorções resultantes do processo de urbanização acelerada, que gera carências em áreas urbanas de rápido crescimento.

As tendências demográficas mais recentes têm sido de redução no aumento populacional e a atenuação do êxodo rural. Simultaneamente, observa-se que o aumento da oferta de unidades escolares nos últimos anos foi concentrada nas áreas urbanas. A conjugação desses fatores implica, de um lado, necessidade menor de expansão física da rede escolar, que deve ser substituída por política de reequipamento e manutenção da rede existente e, de outro, atenção a aspectos ligados à qualidade do ensino, como a adequação pedagógica das escolas, melhoria curricular, requalificação e valorização funcional do magistério⁽⁷⁾.

O maior problema do setor não é o volume de gastos com educação. Cerca de 4,2 % do PIB brasileiro vão para essa função, o que nos coloca numa situação média com relação aos demais países. Os mais desenvolvidos têm gastos maiores (EUA: 7,5%, Canadá: 7,4%, França: 6,1%), enquanto os países de grau equivalente de desenvolvimento apresentam gastos semelhantes ou inferiores (China: 2,7%, Coreia: 4,3% e Espanha: 3,4%).

É importante enfatizar, ainda, os desvios quanto às funções típicas de cada nível de governo neste segmento. Vemos o governo federal empenhado desde a construção de escolas de nível básico até a administração universitária, os estados atuando no nível universitário e básico, sem clareza de papéis. Funções de apoio, como merenda escolar e livros didáticos, seguem sendo executadas pelo governo federal, apesar das evidências quanto às vantagens da descentraliza-

⁽⁷⁾ Citados em Barretos, Angela M. R., Guso, Divonzir, Sobrinho, Amaral et alli, "Sistema Educativo-Cultural: Uma Visão Prospectiva, em "Para a Década de 90, Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas", IPEA, 1990.

ção nesse tipo de atividade e das conhecidas ineficiências dos órgãos delas encarregados⁽⁸⁾.

Os números agregados mascaram situações bastante diversas tanto a nível regional, quanto em relação à natureza dos gastos. Estudos indicam que os gastos administrativos chegam a representar de 30% a 50% dos dispêndios totais com educação, isso significa que grande parte dos esforços setoriais são despendidos fora da sala de aula (ainda que admitamos que algum nível de gastos administrativos seja indispensável para a operação do sistema, as distorções são amplamente reconhecidas).

O problema, nesse caso, se refere às práticas de gestão dos sistemas escolares. Predominam ainda esquemas centralizadores, onde as secretarias estaduais e municipais se incumbem das tarefas mais diminutas da gestão escolar, tornando a operação das unidades de ensino ineficiente e impessoal. Ao mesmo tempo, as burocracias centrais — sob a alegação da necessidade de controle — se inflam com o crescimento das funções de gestão financeira, de recursos humanos, compras e distribuição e outras, absorvendo insumos crescentes desviados das atividades-fim.

As políticas locais de gestão têm o dever de reverter essas tendências, operando em bases descentralizadas próximas das unidades de serviços. Essa é a tendência moderna da descentralização administrativa, onde se procuram estabelecer princípios de autonomia com responsabilidade por resultados, que constitui a forma mais efetiva de controle.

A aplicação desse princípio ao setor educacional corresponde à concessão de autonomia relativa às unidades escolares para sua autogestão. Estipula-se um volume mínimo de recursos e insumos humanos e materiais a serem aportados à escola, cujo corpo docente deverá geri-los de forma autônoma. Contribuições da comunidade e dos próprios pais dos alunos passam a ser procurados com mais intensidade. A supervisão sobre o uso de recursos é feita de forma seletiva, enfatizando as melhorias na qualidade geral do ensino ministrado. O estado de Minas Gerais vem implantando sistema com essas características, com resultados promissores.

Ensino de Segundo Grau - o ensino de segundo grau é competência compartilhada de fato pelos três níveis de governo, embora a tendência seja a especialização dos governos estaduais nessa área. A atuação federal se efetua através das Escolas Técnicas Federais, presentes em todas as Unidades da Federação, em alguns casos, mais de uma vez. Inclui-se nesse nível o treinamento vocacional ou técnico-profissional provido pelo sistema Senai/Senac, que mantém tanto programas de formação secundária formal, como cursos de duração variada de treinamento profissional. O setor inclui ainda o segmento privado, responsável pela formação de cerca de 34,4% dos alunos de nível secundário formal.

Com relação ao ensino secundário formal, os dados comparativos existentes para 1985 indicavam a seguinte distribuição dos 3,016 milhões de alunos⁽⁹⁾:

- 68,4%: Escolas municipais e estaduais;
- 2,2%: Escolas técnicas federais;
- 34,4%: Escolas particulares.

⁽⁸⁾ Com referência à evolução das relações intergovernamentais na área de educação, ver José Amaral Sobrinho "Relacionamento Institucional MEC/Estados/Municípios". IPEA, 1990.

⁽⁹⁾ Dados do MEC, Senai e Senac, citados no relatório do Banco Mundial Brazil: Issues in Secondary Education, Novembro de 1989.

Considerando o ensino secundário, incluindo o treinamento profissional, a distribuição das matrículas para o mesmo ano, que totalizavam 4,4 milhões, é a seguinte:

- 48,4%: Escolas municipais e estaduais
- 1,5%: Escolas técnicas federais
- 23,5%: Escolas particulares
- 22,8%: Senac
- 8,8%: Senai

Alocação de Recursos - na área do ensino secundário e técnico as maiores distorções alocativas dizem respeito à discrepância de recursos despendidos *per capita* entre os segmentos municipal, estadual e técnico federal. Enquanto o custo anual por estudante das escolas municipais equivale a US\$ 745, nas estaduais ele é de US\$ 1.553, enquanto nas escolas técnicas federais pode alcançar \$ 6.983⁽¹⁰⁾.

Entre as questões-chave neste segmento constam: (a) a adequação do ensino técnico-profissionalizante às demandas da economia moderna, nos aspectos de currículos, equipamentos etc; (b) a discrepância entre os recursos despendidos *per capita* entre as diversas modalidades de ensino secundário (Sistema Senai/Senac e escolas técnicas federais despendem montantes por aluno muitas vezes superiores às escolas estaduais e municipais de mesmo nível); e (c) a vinculação institucional das escolas técnicas ao governo federal, que deve ser revista.

Ensino Superior - distribuição da Oferta: Em termos globais o ensino de terceiro grau é majoritariamente privado no Brasil: 55,1% dos cursos de graduação são ministrados por instituições privadas, que oferecem 67,7% das vagas e 51,1% das matrículas de terceiro grau. No âmbito das universidades, preponderam as federais, respondendo por 48,1% dos cursos, enquanto as privadas oferecem apenas 31,5%. Quanto aos estabelecimentos isolados, apenas 2,2% dos cursos são federais, sendo 77,5% particulares.

No tocante aos indicadores de qualificação de professores, uma “proxy” para qualidade do ensino, vale destacar a superioridade das instituições públicas: dos 51.872 professores da rede privada, apenas 4,9% tem doutorado, 15,4% mestrado e 79,4% têm especialização ou graduação somente. Na rede pública as proporções são 18,4%, 25,6% e 56,0%, respectivamente, enquanto o número de docentes em tempo integral é de 7,5% nas privadas, contra 67,0% nas públicas⁽¹¹⁾.

As questões críticas relativas ao ensino superior, no que se refere ao papel do governo federal no setor, relacionam-se ao padrão de financiamento, ao sistema de gestão universitária e à política de aperfeiçoamento da qualidade das instituições de ensino superior.

O ensino superior hoje é majoritariamente oferecido pela iniciativa privada. Repetidos estudos mostram que os melhores estudantes, os mais jovens, os de classe média, são proporcionalmente mais aprovados nos vestibulares das escolas públicas. Os menos favorecidos e os de faixa etária mais alta acabam no ensino privado.

⁽¹⁰⁾Ver Banco Mundial, 1989, já citado.

⁽¹¹⁾Dados citados no Relatório sobre “Evolução e Institucionalização do Ensino Superior no Brasil: 1968-90” por Edson Nunes, Laura Dantas e Violeta M. Monteiro. 1990. Diagnóstico mais detalhado sobre o ensino superior no Brasil encontra-se em Banco Mundial, “Higher Education Reform in Brazil”, Report n° 9376-BR, 1991.

O ensino superior, da maneira como é oferecido, garante uma reserva de mercado para a universidade pública e outra para a universidade privada. Esta situação favorece a acomodação e a atuação medíocre dos dois segmentos, já que são restritos os incentivos para competição por novos estudantes.

A escola privada oferece mais vagas e forma mais estudantes do que o setor público, além de, certamente, ter uma carga horária de greves muitíssimo menor. As universidades públicas padecem de “grevismo” crônico, que, real ou exagerado, influencia na percepção social da Instituição.

As verbas federais para o financiamento adequado das universidades públicas, além de insuficientes para seu adequado funcionamento, são pulverizadas entre um número obviamente excessivo de instituições. A isonomia salarial veio agravar o problema. Além disto, a falta de mecanismos de incentivo ao desempenho acadêmico, seja individual dos docentes, seja das instituições como um todo, contribui para a propalada queda de qualidade do ensino superior.

Como mecanismo de incentivo e forma suplementar de financiamento, discute-se a cobrança de mensalidades, que introduziria um elemento de competição entre os segmentos público e privado, com base na qualidade dos serviços.

Financiamento da Educação - os três níveis de governo despendem cerca de 4,6% do PIB na função educação, conforme estudo recente⁽¹²⁾. Esses gastos evoluíram positivamente desde 1985, quando representavam somente 2,95% do PIB. Tal crescimento se deve, sem dúvida, ao caráter compulsório das aplicações oficiais, que têm evoluído desde 1983, com a chamada “Emenda

Tabela 5

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO 1990 - 1991 (Cr\$ 1.000)

COD.	ESPECIFICAÇÃO DA RECEITA	EXERCÍCIOS			
		1990	%	1991	%
100	Recursos Ordinários	24.646.407	7.3	31.150.805	1.7
112	Manutenção e Des. do Ensino	241.113.807	71.7	1.167.507.821	65.1
113	Contribuição Salário-Educação	9.617.816	2.9	112.683.747	6.3
51	Contrib. S/ Lucro Pessoas Jurídicas	9.488.895	2.8	-	-
153	Contrib. Finsocial	16.871.535	5.0	115.629.192	6.4
188	Bacen/rem. Disp. Tesouro	-	-	27.378.573	1.5
192	Saldos Exercícios Anteriores	400.962	0.1	27.161.797	1.5
	Outras Fontes Ordinárias	2.144.430	0.6	1.496.747	0.1
250	Recursos Diretamente Arrecadados	23.612.531	7.0	163.167.230	9.1
	Demais Recursos de Outras Fontes	784.490	0.2	82.020.197	4.6
313	Contribuição Salário-Educação	932.389	0.3	12.716.361	0.7
381	Recursos de Convênios	5.893.334	1.8	45.553.362	2.5
	Transf. Tesouro e Outras Fontes	618.913	0.2	6.778.970	0.4
TOTAL		336.125.509	100	1.793.244.802	100

Fonte: Departamento de Orçamento da União

(1) Governo Federal e Ensino Fundamental: Nota Técnica de José Amaral Sobrinho. IPEA.

Calmon”, que instituiu a obrigatoriedade de aplicação de 13% até a Constituição de 1988, que definiu as vinculações compulsórias vigentes.

A Constituição assegura os seguintes recursos mínimos para a educação, a nível (a) federal: 18% de toda a arrecadação tributária federal; 1/3 da Contribuição do salário-educação; (b) estadual: 2/3 do salário-educação, correspondente à arrecadação no próprio estado; 25% dos recursos transferidos pela União através do FPE; e (c) municipal: 25% da sua receita própria de impostos; e 25% das transferências através do FPM.

A redistribuição de recursos do salário-educação é efetuada através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os recursos beneficiam, em geral, os municípios, mas não há critérios universais para sua alocação, o que torna o padrão de gastos aleatório e disfuncional. Com referência à obrigatoriedade de aplicação de recursos vinculados (18% dos tributos federais, dos quais 50% devem destinar-se ao ensino fundamental), recente estudo do IPEA⁽¹³⁾ indica que apenas 6,4% desses (ou 9,3%, se consideradas as bolsas de estudos) foram efetivamente destinados ao ensino básico.

A série histórica de gastos federais, por função de governo, revela que as despesas com ensino superior predominam na função Educação e Cultura. O ensino de primeiro grau, que chegou a alcançar 54% de todos os gastos nessa função, não chega a 27% em 1991.

A execução orçamentária do Ministério da Educação nos últimos dois anos, segundo as fontes de receita, foi como mostra a Tabela 5:

ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES PARA O SETOR SAÚDE

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MODELO DE SAÚDE

As sugestões de mudança para a área de saúde baseiam-se na premissa de manutenção do caráter misto do setor saúde, segmentado em clientela atendidas pelos setores público e privado. Assim, pode-se conciliar a preservação das características de universalidade no acesso e atendimento a toda a população, com o crescimento de um segmento independente do setor público. Esse segmento deverá ser incentivado, de forma a ampliar a cobertura de saúde aos empregados formais, através de planos co-financiados por empresas e empregados. A rede pública deve atender às pessoas não cobertas por esses planos e à população carente em geral.

Não se trata de privatizar o sistema, mas, sim, de reduzir o papel do estado como intermediador de serviços. Atualmente, as empresas contribuem para o Estado, que se dispõe a prestar serviços em caráter universal. Propõe-se que sejam criadas condições para que empresas e indivíduos equacionem diretamente o problema de saúde, como forma de estímulo ao mercado privado de saúde, já de porte considerável, reduzindo a demanda sobre os serviços públicos. O Estado deve se concentrar na assistência aos realmente necessitados.

Ao mesmo tempo, deve-se trabalhar para o resgate da saúde pública, através do reforço de suas fontes de financiamento, da descentralização, da racionalização de gastos e melhoria de gestão da rede hospitalar e ambulatorial.

⁽¹²⁾ Em Guedes, J. Rildo, Ohana E. F. e Mussi, Carlos. “Análise da Estrutura Funcional do Gasto Público no Brasil: 1985-1990”. IPEA, 1991.

⁽¹³⁾ Governo Federal e Ensino Fundamental: Nota Técnica de José Amaral Sobrinho. IPEA.

FINANCIAMENTO DA SAÚDE

Objetivos: promover a mobilização de recursos a nível estadual e municipal, embora mantendo o financiamento básico central. Incentivar esforço fiscal dos estados e municípios, revertendo caráter de dependência e paternalismo hoje vigentes. E ainda: (a) reduzir as perdas inflacionárias, abreviando o tempo decorrido entre o recolhimento das contribuições sociais e sua efetiva utilização pelos prestadores de serviços; (b) restringir o grau de discricionariedade nas transferências intergovernamentais, eliminando mecanismos burocráticos desnecessários; (c) assegurar estabilidade aos recursos para Saúde Pública, separando sua fonte das receitas previdenciárias.

Propõe-se a adoção de critério de automaticidade nas transferências de recursos federais para financiamento suplementar à rede de saúde.

O problema crítico para o setor consiste no seu financiamento. Atualmente, as receitas destinadas ao setor, através do Orçamento de Seguridade Social, sofrem grandes flutuações cíclicas e são prejudicadas pela competição com os compromissos inflexíveis da Previdência Social. Urge equacionar esses problemas tendo em vista objetivos de estabilidade e previsibilidade, equidade na alocação inter-regional e incremento do comprometimento de estados e municípios no financiamento.

Conforme apontado anteriormente, o esforço fiscal para o financiamento da saúde pública tem se situado em torno de 2% do PIB, considerados os gastos das três esferas de governo. Os gastos federais exclusivamente para a manutenção do SUS correspondem em média a cerca de US\$ 5,5 bilhões anuais ou aproximadamente 1,5% do PIB de 1991.

As alternativas para financiar a saúde devem levar em conta as incertezas quanto à aprovação de medidas que alterem radicalmente o quadro atual de financiamento e repartição de competências entre as esferas de governo. Assim, são apresentadas a seguir hipóteses que levam em conta princípios desejáveis a serem introduzidos na gestão financeira do setor.

(a) Financiamento com base em tributos federais: o que parece consistir na hipótese mais provável, apesar de não ser a mais desejável, deve ensejar mudanças nos padrões de alocação e gestão com respeito à situação atual. A justificativa mais forte para a competência tributária permanecer a nível nacional é o da promoção de redistribuição inter-regional dos recursos. No entanto, os critérios atualmente adotados tendem a favorecer as Unidades da Federação que dispõem de redes hospitalares e ambulatoriais mais complexas e que produzem maior número de atendimentos, que são as das regiões mais desenvolvidas.

As principais alterações na sistemática corrente de financiamento e partilha de recursos seriam:

- separação clara das receitas de Saúde e Previdência, ainda que mantido o conceito de Orçamento da Seguridade Social, o qual implica uma competição intersectorial por recursos;
- o repasse a estados e municípios deveria ser feito em bases automáticas, de modo a simplificar o processo, evitar o excesso de burocracia e a discricionariedade na alocação de recursos;
- uma definição mais clara dos limites de responsabilidade do governo federal quanto ao financiamento à saúde, limitado ao repasse de recursos partilhados e a suas atividades próprias, cabendo aos governos locais a responsabilidade pelo financiamento adicional requerido;
- desvinculação, na medida do possível, do financiamento à saúde por uma única fonte, como

ocorre com o Finsocial, já que não devem persistir os tributos com destinação específica. A fonte básica deve ser recursos ordinários do Tesouro.

Quanto à partilha de recursos, a manutenção do financiamento básico do sistema por tributos federais impõe a revisão dos atuais critérios de repasse de recursos. Hoje, esses se baseiam principalmente na produção de serviços, tanto ambulatoriais como hospitalares, e no rateio de recursos para investimentos com base em “necessidades” identificadas pelo MS. Se a justificativa da titularidade federal dos tributos que financiam a saúde é a promoção da equidade, esses critérios deveriam refletir a distribuição de renda regional, o que não vem ocorrendo. O sistema de ressarcimento da produção médica causa uma limitação psicológica quanto à responsabilidade básica pela prestação de serviços de saúde que, sendo compartilhada pelos diferentes níveis de governo, não caracteriza a responsabilidade específica de nenhuma instância. Gera, ainda, constante tensão motivada pelos freqüentes atrasos no repasse de recursos.

Por outro lado, o repasse de recursos é efetuado mediante a assinatura de convênios anuais, o que cria a necessidade da apresentação de programas de trabalho, preenchimento de requisitos como contrapartidas orçamentárias mínimas, estabelecimento de fundos estaduais e municipais de saúde, criação de conselhos estaduais e municipais de saúde e outros.

A proposta consiste na substituição do sistema de ressarcimento da produção de serviços pelo de transferências automáticas: isso implica criar sistema de transferências onde o montante a ser repassado a estados e municípios é conhecido, limitado e distribuído com base em critérios universais. Esses recursos seriam repassados aos estados, que os realocariam aos municípios, com base em critérios definidos a nível estadual. O sistema de ressarcimento com base nas AIH e UCA poderia ser mantido a nível subnacional, já que apresenta várias vantagens para o controle de custos de atendimento médico.

O financiamento adicional requerido para a operação do sistema seria complementado com recursos próprios de estados e municípios. Essa é a forma mais efetiva de incentivar a busca de eficiência no custeio dos sistemas locais, de alternativas entre contratar serviços ou prestá-los diretamente, e da adoção de medidas de recuperação de custos para diminuir seus déficits.

O aspecto mais polêmico dessa proposta são os critérios a serem adotados na repartição de recursos. Uma sugestão simplificadora é que a partilha seja efetuada em bases semelhantes às do Fundo de Participação dos estados, que leva em conta a renda *per capita*, território e população, reservando-se um percentual para compensar os estados que disponham de redes de serviços mais complexas.

(b) Tributo Federal Arrecadado pelos Estados: nesta hipótese, o tributo destinado a financiar a saúde seria de titularidade federal, mas arrecadado pelos estados. Esses tereriam uma porcentagem fixa, que poderia ser de 75%, e repassariam o restante para a União, que apropriaria parte para seus gastos próprios e promoveria a redistribuição às unidades mais pobres. Os recursos arrecadados pelos estados seriam rateados entre os municípios, com base em critérios uniformes para todos os estados, e utilizados também para custear os serviços estaduais.

(c) Tributo Estadual: uma terceira alternativa consiste na adoção de base de tributação estadual para financiar as redes estaduais e municipais de saúde. Esta corresponderia à hipótese de descentralização efetiva, com a transferência de responsabilidades pela saúde para os estados (e municípios, que receberiam subsídios dos governos estaduais). A base de tributação poderia ser a) um adicional sobre o ICMS, acompanhado de redução proporcional do Finsocial ou da Contribuição Previdenciária; b) o próprio IVA, se simulações comprovarem um aumento da arrecadação estadual suficiente para cobrir a redução das transferências federais para o SUS.

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Objetivo: promover efetiva descentralização de funções na área de saúde, dando continuidade à implantação do SUS. Implica transferir o que resta de responsabilidade operativa para os níveis estadual e municipal. Inclui, principalmente, os hospitais do Inamps, as relações financeiras com a rede privada, as atividades médico-hospitalares-ambulatoriais da Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde.

Os problemas que afetam o desempenho das redes públicas de saúde e educação não se distinguem daqueles que afetam as demais entidades da administração pública direta: referem-se ao excesso de controles burocráticos, ausência de autonomia decisória, subfinanciamento, desestímulo funcional decorrente de baixos salários. Os resultados são serviços deficientes e permanente estado de crise nos serviços.

Embora comuns ao setor público, quando tais problemas afetam entidades de linha, que prestam serviços diretos à população, sua gravidade e urgência se tornam mais dramáticas. A forma de atenuar esses problemas passa necessariamente pela descentralização administrativa. No plano intergovernamental, esse processo já foi iniciado. A própria institucionalização do SUS, com a transferência das unidades de serviços para estados e municípios, representou um avanço considerável em termos da especialização de funções, com reconhecimento de que os governos locais estão melhor capacitados a administrar as redes de serviços de saúde.

Os resultados alcançados até agora pelo SUS, em termos de gestão da rede, têm, em geral, corroborado essas expectativas. Os gastos com saúde dos estados e municípios aumentaram consideravelmente nos últimos anos e se destinaram tanto à manutenção e ampliação da rede, em função da precariedade das instalações recebidas e das demandas pela criação de novos postos de atendimento, como a pessoal, que responde por 70% a 80% dos custos de manutenção de uma unidade de saúde. A responsabilidade pela operação da rede pelos níveis de governo locais, porém, fez com que seus dirigentes se sentissem mais responsáveis pela qualidade dos serviços, que antes era atribuição da distante União.

São conhecidas também uma variedade de soluções tentadas por prefeituras e governos estaduais para aperfeiçoar a gestão da rede. Alguns estados optaram por estratégias de regionalização da rede estadual, em apoio aos serviços municipais; outros foram mais radicais na descentralização, municipalizando praticamente toda a rede, ambulatorial e hospitalar. No tocante à administração da rede são conhecidas experiências como a adoção de contratos de gestão, caso de Maringá-PR, e também em outros níveis, com resultados promissores.

Urge, portanto, ampliar o processo de descentralização, transferindo as unidades de atendimento hospitalar e ambulatorial que ainda são operadas pelo governo federal aos estados e municípios, exceção feita aos hospitais considerados centros nacionais de referência, cuja estrutura de gastos é mais pesada e cujas atividades de pesquisa devem ser mantidas e estimuladas.

Resta conferir prioridade à transferência das atividades de atendimento médico-sanitário mantidas pela Fundação Nacional de Saúde. Esse processo poderia seguir os mesmos padrões de operacionalização adotados no caso do SUS, onde as instalações foram transferidas aos estados e municípios sem o ônus de pessoal, que foi mantido na folha de pagamento federal.

MELHORIA DE GESTÃO NA REDE PÚBLICA

Objetivo: melhorar a qualidade e eficiência nas unidades prestadoras de serviços públicos de saúde, incentivando modalidades de autogestão e contratos de gestão.

As grandes deficiências de gestão do sistema de saúde se evidenciam na área das unidades prestadoras de serviços. Dentro de regras rígidas de administração de meios, determinada pela legislação da administração pública, especialmente a direta, torna-se difícil obter eficiência no uso dos meios materiais no interesse do desempenho final. Práticas como compras centralizadas, finanças restringidas por regras excessivamente burocráticas, ausência de incentivos ao pessoal e outras não só diminuem a capacidade de resposta das unidades de serviços como diluem a responsabilidade de seus gestores. Elas não se coadunam com a dinâmica exigida por uma unidade hospitalar, por exemplo, para a qual não podem faltar meios materiais.

Soluções fáceis, num quadro de restrições financeiras, não existem. No entanto, pode-se recorrer à experiência internacional de descentralização administrativa nessa e em outras áreas, e mesmo aos tímidos intentos nacionais com contratos de gestão.

A sistemática dos contratos de gestão implica definição de metas operacionais a serem cumpridas pelos administradores de hospitais, em contrapartida à outorga de plena liberdade de administração das atividades-meio (compras, contratações e pessoal). Os recursos financeiros também devem ser fixados em função das necessidades de funcionamento das unidades e transferidos regularmente. Este insumo, no caso de atividades que não geram receitas próprias suficientes, é vital para o funcionamento do esquema.

A possibilidade de geração de receitas deveria ser introduzida nessa modalidade, por meio da exploração de fontes de renda como a utilização das instalações e equipamentos hospitalares para o atendimento de pacientes particulares. A renda assim gerada reverteria em parte para a manutenção dos próprios equipamentos hospitalares e para suplementação dos rendimentos dos servidores.

Uma variante dessa estratégia seria a contratação de grupos privados para a gestão de serviços de unidades públicas de saúde, de preferência associações de médicos, para operá-las segundo normas estabelecidas pelo poder público. A contratação deve ser por licitação pública, estabelecendo, *a priori*, as condições de operação e de remuneração pelos serviços prestados. A principal vantagem desse sistema é a possibilidade de se ampliar a oferta de serviços públicos sem aumentar o quadro de pessoal, além da perspectiva de maior eficiência de gestão.

Essa experiência vem sendo praticada pela Prefeitura de Maringá, para a operação de clínicas municipais.

INCENTIVOS AO SETOR PRIVADO

Objetivo: incrementar a oferta de programas de saúde privados, estendendo a cobertura à maior parte dos trabalhadores do setor formal. O grande objetivo dessa proposta é desonerar a rede pública, fazendo com que os trabalhadores melhor situados no mercado de trabalho passem a utilizar os serviços privados.

As soluções que independem do estado são preferíveis àquelas que passam pela máquina estatal. O mercado de saúde privado tem se mostrado dinâmico, crescendo sem muitos incentivos governamentais e mostrando ser uma real alternativa de mercado. A racionalidade econômica para essa proposta apóia-se na premissa de que no contexto de um mercado bem estruturado os agentes passarão a escolher livremente os planos que mais lhes convierem, o que propiciará a alocação de recursos eficiente e estímulos à competição entre prestadores de serviços.

O papel do Estado nesse campo é o de definir uma política de regulação do setor, por um lado, e de incentivo a sua ampliação, por outro.

O incentivo ao setor privado seria dado por mecanismo de estímulo a pequenas e médias empresas a adotarem a prática de contratação de planos de saúde aos seus funcionários. Para tanto, seria necessário instituir normas para a adoção de planos de saúde por empresas, especificamente pelo do mecanismo de dedução de gastos com a saúde dos trabalhadores do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas ou das Contribuições Sociais. Atualmente, gastos com saúde de trabalhadores somente são admitidos como custos operacionais e não como deduções do imposto a pagar, como ocorre com o Vale-Transporte e o Programa de Alimentação do Trabalhador.

Poder-se-ia avançar ainda mais nessa área por meio da regulamentação de planos básicos de saúde. Esses planos ofereceriam cobertura mínima a empregados e mesmo a autônomos, com custos repartidos entre empregados e empregadores. A contribuição do empregado seria proporcional ao salário, sendo os gastos incorridos, em ambos os casos, passíveis de dedução nos moldes acima mencionados.

A regulamentação necessária cobriria aspectos como benefícios mínimos, limites de participação dos empregados nos custos dos programas e outros. Seria necessário ainda aperfeiçoar a legislação relativa à oferta de serviços no contexto de planos básicos para empresas de seguros, medicina de grupo, etc. Essa regulação teria o sentido de disciplinar os reajustes de mensalidades, as modalidades incentivadas e outros pontos.

Caberia ainda aos governos, como forma de garantir o funcionamento adequado desse mercado de serviços de saúde, instituir sistema de informações relativo aos diversos planos oferecidos pelas empresas de medicina de grupo e por seguradoras.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES PARA O SETOR EDUCAÇÃO

As propostas para o setor de educação têm por objetivo tanto racionalizar a aplicação dos vultosos recursos aplicados pelos três níveis de governo, como contribuir para as metas de melhoria de qualidade e efetividade dos sistemas educativos. De início, vale enfatizar as propostas em andamento no Congresso Nacional, especificamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que contém princípios importantes para o alcance das metas pretendidas.

LEGISLAÇÃO BÁSICA

Propõe-se a adoção dos lineamentos básicos preconizados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ora em tramitação no Congresso Nacional.

A LDB consagra e procura viabilizar alguns princípios importantes para a modernização do setor educacional, concebendo-o como instrumento não só de equalização de oportunidades sociais, como de apoio à inserção do Brasil na economia mundial. Aborda questões relativas a todos os níveis educativos, inclusive a educação infantil, introduzida como direito subjetivo pela Constituição, mas ainda longe de ser universalizado.

Menciona prioridade ao combate ao analfabetismo, pela efetivação da obrigatoriedade escolar a partir dos sete anos e de cursos especiais para a faixa de 14 a 18 anos. Reestrutura os graus de ensino em função da incapacidade, até o momento, de se cumprir o mandamento de oito anos de ensino básico. Assim, é proposta a criação de nível de ensino fundamental, de cinco anos, seguido do ensino médio, composto de ginásio, com cinco anos, e do ensino preparatório, com duração de um a dois anos, como preparação para ensino superior. A LDB contempla, ainda, o ensino técnico-profissional, o qual

procura estimular de forma independente do ensino regular, democratizando oportunidades de acesso.

Quanto ao ensino superior, além da inovação das universidades especializadas, é dada ênfase à autonomia de gestão administrativa e financeira, ao sistema de direção interna e de seleção de dirigentes (onde o corpo docente deve ser preponderante).

A legislação proposta enfatiza a questão da qualidade do ensino na medida de sua real importância. São conjugadas providências nos campos da alocação de recursos, pesquisa, supervisão acadêmica, formação e avaliação de professores na busca da excelência pedagógica. É prevista a instituição de um “processo nacional de avaliação” para o ensino básico e de auto-avaliação para instituições de ensino superior. A transferência de recursos ficaria condicionada à colaboração na operação desses sistemas, que constitui instrumento-chave para mensuração da qualidade relativa dos diversos sistemas de ensino.

Com referência a recursos, a LDB, além de reiterar os preceitos constitucionais sobre a vinculação de fontes (18% dos tributos federais e o salário-educação) e dos valores mínimos estaduais e municipais, trata de operacionalizar seus critérios de repasse. Sugere que sejam utilizados o déficit de escolarização, população, inverso da renda *per capita* e inverso da cota do salário-educação para educação básica. Propõe, entretanto, que o critério básico seja a necessidade de recursos mínimos “*per capita*, empregados na correção de diferenças regionais na oferta de educação.

Desse modo, a LDB define implicitamente um modelo educacional, prevendo maior especialização dos sistemas locais e nacionais, enfatizando a qualidade como um dos grandes objetivos a serem alcançados pelo sistema de ensino e avançando no conceito de descentralização focada nas próprias unidades educacionais. Além disso, reconhece e incentiva formas complementares de educação, ao prescrever que o ensino é livre à iniciativa privada.

Dentre as propostas e inovações sugeridas, são destacadas aqui aquelas consideradas de maior relevância para as questões de repartição de competências e financiamento, um dos principais temas de atenção da proposta de Reforma Fiscal.

ENSINO BÁSICO

a) Insumos Mínimos

Objetivo: assegurar a distribuição de recursos pedagógicos e condições de ensino mínimas a todas as escolas básicas do país.

A Constituição estabelece que a educação básica é responsabilidade precípua dos municípios, conforme art. 30, inciso VI. Cabe à União e aos estados suplementar o financiamento da rede elementar, promovendo a equalização de oportunidades no âmbito regional e inter-regional. Os critérios para essa alocação, especialmente no que concerne às transferências negociadas, deixam de considerar o fator de necessidades mínimas por aluno em cada escola, que refletiria melhor o déficit qualitativo a ser suprido.

A proposta aqui formulada⁽¹⁴⁾ implica definição de um padrão de insumos mínimos para as escolas

⁽¹⁴⁾ Sugerida em Xavier, Antônio Carlos R., Sobrinho, José Amaral e Plank, David N. em “Uma Estratégia para a Qualidade do Ensino Fundamental: Os Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais.” in Revista de Estudos em Avaliação Educacional, MEC, 1991.

de ensino básico em todo o país, como objetivo a ser alcançado no equipamento da rede escolar. Esses insumos referem-se tanto a equipamentos das escolas, propriamente ditos, como a insumos pedagógicos, a exemplo de livros e material didático.

O governo federal, assim, se concentrará na função de equalização de oportunidades no plano nacional, enquanto estados e, principalmente, municípios se especializam na manutenção do ensino básico, concentrando suas preocupações na qualidade da educação oferecida.

Repartição de Recursos: a proposta implica adotar critério de automaticidade nas transferências de recursos a estados e municípios para a educação básica. Esses incluem tanto os recursos do FNDE como os da Fonte 112 (parcela de 18% dos impostos federais destinados à educação, dos quais 50% se destinam necessariamente ao ensino básico). Tais recursos comporiam um fundo comum, a ser repartido segundo critério sugerido na LDB de necessidades *per capita*. O conceito de insumos é utilizado como *proxy* para as necessidades das escolas.

Os insumos considerados são os equipamentos escolares disponíveis em cada unidade escolar, baseados em estimativa técnica de padrões mínimos requeridos para seu funcionamento adequado. Uma vez definidas essas necessidades, para cada escola, município e região, ter-se-ia tanto um parâmetro para a mensuração do déficit *per capita* a ser coberto por apoio suplementar, como para a alocação de recursos federais. Pode-se estimar que, num prazo de cinco a sete anos, todas as escolas do país teriam suas necessidades mínimas de equipamento atendidas, o que, se não resolvesse o problema educacional do nível básico, ao menos garantiria uma equalização de oportunidades entre os alunos de todas as regiões.

Essa seria uma forma de operacionalizar o princípio estabelecido na proposta da LDB, que preconiza que a União, estados e municípios deverão estabelecer um padrão mínimo de “oportunidades educacionais, baseado em piso de recursos humanos e materiais necessários ao processo educacional” (art. 87 e parágrafos).

b) Avaliação de Desempenho Escolar

Objetivo: estabelecer mecanismos para a melhoria da qualidade do ensino básico, por meio da instituição de um sistema nacional de mensuração dos resultados do sistema escolar⁽¹⁵⁾.

Além dos aspectos de financiamento mínimo, é imprescindível enfocar a questão da qualidade do ensino numa proposta para educação básica. Sabe-se das discrepâncias existentes entre os sistemas de diversas regiões e entre o ensino público e o privado. Conquanto deva-se trabalhar no aperfeiçoamento dos sistemas e em programas para a redução dessas disparidades — o que constitui tarefa cotidiana dos gestores da educação em todos os níveis — o estabelecimento de padrões de mensuração da qualidade a nível nacional pode contribuir em muito para orientar esses esforços.

A forma de medir o desempenho relativo de sistemas educacionais, adotada internacionalmente, consiste em testes de avaliação do desempenho escolar. Tais avaliações se destinam tanto a medir o desempenho individual de cada aluno como a avaliar a qualidade de ensino das próprias escolas. Permite avaliar seu desempenho com respeito às demais escolas numa mesma região ou a nível nacional, oferecendo estímulos ou apontando deficiências a serem corrigidas.

⁽¹⁵⁾ Proposta semelhante foi sugerida por Oliveira, João Batista e Castro, Cláudio M. et alli em Educação Fundamental e Competitividade Industrial: Uma Proposta para Ação do Governo, Fundação Herbert Levy. 1991.

O sistema de avaliação deveria ser nacional, aplicado a todos os alunos do país, coordenado pelo governo federal. A idéia básica é de se ter um só parâmetro de comparação, que permita avaliar o desempenho relativo das escolas e não de alunos individualmente (embora essa possa ser uma meta subjacente). Os testes precisam ser “calibrados”, ou seja, os resultados devem levar em conta o nível sócio-econômico das famílias dos estudantes, as características urbanas ou rurais dos estabelecimentos e outros fatores relevantes.

Além de servir de parâmetro de comparação para escolas, o sistema de avaliação de rendimento acadêmico poderia servir de poderoso elemento para orientação de esforços de superação de deficiências, indicador dos estabelecimentos que mais necessitam de apoio material e gerencial e de suporte pedagógico.

ENSINO SECUNDÁRIO E TÉCNICO

a) Avaliação de Rendimento

Objetivo: estabelecer mecanismos para a melhoria da qualidade do ensino secundário e técnico, por meio de um sistema nacional de mensuração dos resultados do sistema escolar. Raciocínio semelhante ao aplicado ao ensino básico serve para o nível secundário e técnico. Para alunos cursando ou completando as séries mais avançadas e se preparando para ingressar em cursos especializados e de nível superior, é tanto ou mais importante aferir a qualidade do ensino nas escolas preparatórias e profissionalizantes.

O sistema de avaliação de desempenho teria necessariamente características diversas. Para as escolas e cursos profissionalizantes, seriam avaliadas as competências básicas de alunos que ingressam no mercado de trabalho, verificando-se se são compatíveis com o nível de desenvolvimento tecnológico das empresas em cada região. Nas escolas de formação geral, ou preparatórias para ensino superior, seria avaliado o grau de conhecimentos correspondente à expectativa desse nível. É importante enfatizar que a avaliação se distingue do exame vestibular, por exemplo, onde o objetivo é a avaliação do aluno; trata-se aqui de aferir o desempenho das escolas, medido pela média de resultados dos seus alunos em cada turma.

A operação desse sistema se daria pela aplicação de testes padronizados, aplicados pelo governo federal em colaboração com o Senai e o Senac. Os testes serviriam para identificação de carências em habilidades específicas e de desempenho das escolas secundárias e de formação profissional, permitindo direcionar melhor os esforços para correção de deficiências.

ENSINO SUPERIOR

a) Financiamento

Objetivo: reorientar o gasto federal para os níveis básicos de ensino, fixando uma proporção do orçamento federal de Educação para o ensino superior; permitir às universidades a cobrança de anuidades para seu financiamento complementar.

A prioridade nacional maior no setor educacional é a formação básica, onde persiste déficit de escolarização importante. Os gastos federais com o ensino superior têm sido crescentes, muito embora a qualidade geral de ensino nas universidades esteja comprometida. Faz-se necessária a adoção de políticas que, por um lado, limitem os gastos federais nesse segmento, reforçando as áreas socialmente mais prioritárias, e, por outro, diminuam as iniquidades nos subsídios públicos aos segmentos beneficiários.

A proposta consiste na limitação do subsídio para o funcionamento das universidades federais aos níveis atuais, em termos reais. O montante a ser transferido deve obedecer ao padrão histórico dos gastos, com eventuais correções para alcançar o objetivo de restrição de gastos de pessoal a 80% do orçamento de cada instituição. Esse montante médio constituiria o limite superior de transferência, a ser mantido em termos reais para o futuro. O montante global despendido pelo governo federal nessa atividade seria fixado e apenas corrigido monetariamente nos orçamentos futuros.

Essa sistemática exige duas políticas complementares: primeiro, as universidades devem ser dotadas de total autonomia para gerir não só seus recursos como para efetuar todos os atos administrativos necessários a sua gestão. Em segundo lugar, deve-se permitir que as universidades façam uso de formas alternativas de financiamento, desde a venda de serviços até a cobrança de anuidades dos estudantes. Essa última medida, já discutida em inúmeros foros e documentos técnicos, viria atender a princípios de equidade na alocação de subsídios governamentais, restringindo-os aos estudantes de menor renda. Seria também condizente com a situação de autonomia de gestão, obrigando os administradores universitários a encará-la como uma questão estritamente financeira, e não política.

b) Crédito Educativo

Objetivo: ampliar a oferta de financiamento para estudantes de baixa renda, de forma a viabilizar a cobrança de anuidades nas universidades, melhor direcionando os subsídios públicos para o ensino superior.

A expansão e aperfeiçoamento do Programa de Crédito Educativo constituem medida complementar importante para viabilizar a proposta de cobrança de anuidades nas universidades federais. Representam, ainda, estímulo para a competição entre instituições públicas e privadas na busca de ampliação de seu corpo discente.

A ampliação do crédito educativo depende, além de infusão de recursos adicionais, de melhoria nas práticas de gestão financeira. Medidas de aperfeiçoamento nos mecanismos de recuperação de créditos (como desconto automático em folha dos estudantes formados e outras) e de identificação de estudantes verdadeiramente necessitados tornariam o crédito educativo um programa realmente efetivo no longo prazo. Seus retornos devem ser avaliados não somente em termos financeiros (já que em todos os países há um grau expressivo de inadimplência nesses programas), mas em termos econômicos de médio e longo prazo. Esse retorno seria maximizado, em virtude da introdução do ensino pago nas universidades públicas, com a efetiva competição entre os setores público e privado pelos alunos melhor dotados.

c) Gestão Universitária

Objetivo: aumentar o grau de autonomia e responsabilidade das universidades federais, instituindo um regime jurídico específico e procedimentos especiais de gestão para essas.

O artigo 207 da Constituição Federal consagra o princípio da autonomia universitária, ao prescrever que as “universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (...)”. Tanto a emenda Ney Lopes, que propõe estender o conceito de autonomia à gestão de recursos humanos e dispõe, ainda, sobre o seu financiamento com base em um “percentual fixo” (sem mencionar qual a fonte), quanto a LBD, nos seus artigos 55 e 56, reiteram essa autonomia.

Mantendo a diretriz de somente propor alteração constitucional que tenha inspiração

legislativa, sugerimos o endosso à emenda Ney Lopes, já aprovada na comissão, prevendo que as universidades sejam constituídas como entidades da administração indireta, dotadas de completa autonomia.

O que se propõe aqui nada mais é que dar prioridade à operacionalização dessas disposições, buscando desde já estabelecer algumas diretrizes que clarifiquem as relações entre o governo federal e as entidades de ensino superior.

O princípio básico de gestão autônoma é o da responsabilidade dos gestores pelos resultados obtidos. Assim, no novo padrão de relacionamento, a instância federal deve se abster de regular sobre minúcias de natureza administrativa e financeira, permitindo liberdade de decisão quanto à alocação interna de recursos. Em contrapartida, os subsídios para o funcionamento das universidades devem ser fixados e transferidos automaticamente, sem possibilidade de suplementações.

Dentro desses limites, os gestores das universidades poderão estabelecer políticas operativas próprias, visando a maximização do aproveitamento dos recursos. Isso compreende, inclusive, regras próprias de remuneração e incentivos ao pessoal, desde que sejam obedecidas as normas gerais aplicáveis à matéria e válidas para os servidores públicos (como admissão por concurso, etc.).

Como entidade da administração indireta, a universidade faria jus a dotações orçamentárias globais. Ademais, seu quadro de pessoal seria celetista e os salários, administrados conforme a conveniência e a competência de cada universidade.

Essa proposta ajuda a resolver três problemas do setor. Primeiro, o relativo à relação financiamento-gestão. As dotações fiscais deveriam ser fixadas a partir de regras de eficiência que se assemelhassem a contratos de gestão. As prioridades seriam acadêmicas. Como entidades da administração indireta, as universidades estariam habilitadas a obter financiamento adicional pela venda de serviços, cobrança de anuidades e outras alternativas.

O segundo, a questão da remuneração docente. Caberia a cada universidade estabelecer sua política de pessoal, conforme os requisitos da qualidade acadêmica. Seria uma forma de evitar uma isonomia perversa, que iguala salários de indivíduos com habilitações desiguais, uniformiza salários de regiões distintas e retira qualquer incentivo para o desenvolvimento acadêmico individual.

O terceiro é a questão da autonomia universitária. Como entidades da administração indireta, as universidades gozariam de completa autonomia administrativa e operacional, tema longamente enfatizado pela comunidade acadêmica. Junto com a autonomia viria, naturalmente, a responsabilidade dos gestores universitários pelo atos praticados, fundos administrados e resultados obtidos. O governo federal conteria sua ação ao nível da supervisão geral, avaliação de qualidade e negociação anual sobre o montante máximo do financiamento a cada instituição.

COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

Objetivo: rever as atividades atualmente desenvolvidas pelo governo federal no setor educacional, concentrando-as em funções de natureza nacional e transferindo o restante para estados e municípios.

Essa recomendação coaduna-se com as diretrizes propostas pela Lei de Diretrizes e Bases e pela

própria Constituição, que buscam estabelecer as bases da especialização funcional entre os três níveis de governo no setor educacional.

Programas de Apoio Educacional

Objetivo: descentralizar e especializar as atividades governamentais nos três níveis de ensino. Reavaliar as atividades atualmente desenvolvidas pelo governo federal no setor educacional, concentrando-as em funções de natureza nacional e transferindo o restante para estados e municípios.

Implica rever o papel da FAE, descentralizando efetivamente os programas de merenda escolar e de material didático e materiais escolares, visando sua transferência aos estados e municípios.

Escolas Técnicas

Objetivo: especialização intergovernamental de funções, considerando que o ensino de nível técnico deve constituir competência exclusiva dos estados, que se encontram melhor aparelhados para estabelecer prioridades e administrar diretamente as escolas técnicas.

Significa transferir aos estados, de forma gradual e negociada, as escolas técnicas mantidas pelo governo federal. Significa, também, rever as prioridades de construção de novas escolas técnicas e agrotécnicas.

O Protec, estabelecido no final do governo Sarney, previu a criação de cerca de 200 novas escolas técnicas e agrotécnicas. Muitas dessas escolas tiveram a construção iniciada mas, regra geral, estão padecendo de falta de recursos para a conclusão. Urge rever esse programa, que se enquadra muito mais na competência e nos interesses regionais específicos dos governos estaduais, transferindo-lhes não só as escolas já em funcionamento mas também aquelas em estágio de construção.

SUMÁRIO DE RECOMENDAÇÕES

SAÚDE

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO MODELO DE SAÚDE

Manutenção do caráter misto do Modelo de Saúde, segmentando as clientela atendidas pelo setor público e privado. O modelo implica ampla cobertura aos empregados formais, por meio de planos de saúde, e atendimento público aos não cobertos por esses planos. Preservação das características de universalidade no acesso e atendimento. Objetivo duplo de desonerar a rede pública e reforçar suas fontes de receita.

SETOR PÚBLICO

a) Financiamento

Objetivo: promover a mobilização de recursos a nível estadual e municipal, embora mantendo o

financiamento básico central. Incentivar o esforço fiscal dos estados e municípios, revertendo o caráter de dependência e paternalismo hoje vigente. E ainda:

- reduzir as perdas inflacionárias, abreviando o tempo decorrido entre o recolhimento das contribuições sociais e sua efetiva utilização pelos prestadores de serviços;
- restringir o grau de discricionariedade nas transferências intergovernamentais, eliminando mecanismos burocráticos desnecessários;
- assegurar estabilidade aos recursos para a saúde pública, separando sua fonte das receitas previdenciárias.

Recomendação: adotar critério de automaticidade nas transferências de recursos para financiamento suplementar à rede de saúde.

b) Organização institucional

Promover efetiva descentralização de funções na área de saúde, dando continuidade à implantação do SUS.

Recomendação: transferir o que resta de responsabilidades operativas para o nível estadual e municipal. Inclui, principalmente, os hospitais do Inamps, as relações financeiras com a rede privada, as atividades médico-hospitalares-ambulatoriais da Fundação Nacional de Saúde/Ministério da Saúde.

c) Melhoria de gestão na rede pública

melhorar a qualidade e a eficiência nas unidades prestadoras de serviços públicos de saúde, promovendo a descentralização e incentivando modalidades de autogestão e contratos de gestão.

Recomendações: operação de hospitais públicos (especialmente federais) por meio de contratos de gestão; princípio de autonomia administrativa; liberdade e estímulo para exploração de fontes de renda alternativas; descentralização de atividades-meio (compras, contratações, pessoal).

d) Incentivos ao setor privado

Incrementar a oferta de programas de saúde privados, estendendo os benefícios a todos os empregados no setor formal.

Recomendações:

- legislação de incentivo para a adoção de planos de saúde para empresas; permitir a dedução de gastos com saúde dos trabalhadores do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas ou da Contribuição Social;
- regulamentação de planos básicos de saúde. Regulação da oferta (empresas de seguros, medicina de grupo, etc.);
- estabelecimento de sistema de informações relativo aos diversos planos oferecidos pelas empresas de medicina de grupo e seguradoras, a fim de estabelecer as premissas de ampla informação para o funcionamento adequado desse mercado.

EDUCAÇÃO

Legislação básica: adoção dos lineamentos básicos preconizados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ora em tramitação no Congresso Nacional e apoio à emenda Ney Lopes, especialmente quanto à repartição de recursos, avaliação de desempenho dos sistemas educacionais e gestão universitária.

*ensino básico**a) Insumos mínimos*

Assegurar a equalização de oportunidades educacionais a nível nacional, em termos de equipamentos escolares mínimos, financiados pelo governo federal.

Recomendação: definição, por parte do governo, de insumos mínimos por aluno nas escolas de ensino básico em todo o país, a serem utilizados como critério para a alocação de recursos e como objetivo a ser alcançado no médio prazo.

b) Repartição de recursos

Redefinir os critérios de repartição de recursos para educação, reduzindo a discricionariedade e aumentando a rapidez no processo de transferências.

Recomendação: adotar critério de automaticidade nas transferências de recursos da Contribuição do salário-educação e dos recursos de aplicação obrigatória em educação (18% dos tributos federais). Alocá-los com base nos critérios de insumos mínimos.

c) Avaliação de desempenho escolar:

Estabelecer mecanismos para a melhoria da qualidade do ensino básico, com a instituição de um sistema nacional de mensuração dos resultados do sistema escolar.

Recomendação: instituir um sistema de controle da qualidade, por meio de testes de avaliação do desempenho escolar de todos os alunos do país, aplicado pelo governo federal. Esse sistema deverá permitir a comparação do desempenho relativo das escolas e definir as medidas de correção e incentivo à melhoria de qualidade nas escolas que apresentem deficiências.

ensino secundário e técnico

Objetivo: Estabelecer mecanismos para a melhoria da qualidade do ensino secundário e técnico, por meio de um sistema nacional de mensuração dos resultados do sistema escolar.

Recomendação: avaliar se os alunos que ingressam no mercado de trabalho possuem as competências básicas compatíveis com o nível de desenvolvimento tecnológico das empresas, com aplicação de testes padronizados, aplicados pelo governo federal em colaboração com o Senai e o Senac. Esses testes serviriam para identificação de carências em habilidades específicas e de desempenho das escolas secundárias e de formação profissional, permitindo direcionar melhor os esforços para correção de deficiências.

*ensino superior**a) Financiamento*

Limitar e estabilizar o gasto federal com a manutenção do ensino superior, reorientando as prioridades para o nível básico.

Recomendação: fixar uma parcela de subsídio anual para as universidades, baseado no volume de dispêndios reais médio dos últimos cinco anos. Permitir às universidades a cobrança de anuidades para seu financiamento complementar.

b) Crédito educativo

Expandir e aperfeiçoar o Programa de Crédito Educativo, melhorando os procedimentos de recuperação de créditos e identificação de estudantes necessitados.

c) Gestão universitária

Melhorar a qualidade do ensino superior e as práticas de gestão nas universidades federais.

Recomendação: instituir o regime jurídico especial para as universidades, concedendo-lhes autonomia administrativo-financeira.

repartição de competências intergovernamentais

Descentralizar e especializar as atividades governamentais nos três níveis de ensino. Reavaliar as atividades atualmente desenvolvidas pelo governo federal no setor educacional, concentrando-as em funções de natureza nacional e transferindo o restante para estados e municípios.

Recomendações:

- rever o papel da FAE, descentralizando efetivamente os programas de merenda escolar e de material didático e de materiais escolares, visando sua transferência aos estados e municípios;
 - transferir aos estados, de forma gradual e negociada, as escolas técnicas mantidas pelo governo federal. Rever as prioridades de construção de novas escolas técnicas e agrotécnicas.
-

A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO SISTEMA FEDERATIVO

Carlos Alberto Longo

Sumário

Introdução	
Categoria de tributos	
A renda como fato gerador	
A dupla imposição	
Técnicas de integração	
Evolução da lei	
Uma nova estrutura	
A reforma do Imposto de Renda	
Conclusão	
Referências bibliográficas	

A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NO SISTEMA FEDERATIVO

INTRODUÇÃO

Uma reforma tributária voltada para o equilíbrio permanente das contas públicas não implica mudança radical nas regras do jogo. Felizmente, não é preciso investir em profundas reflexões a respeito do que seria o imposto ideal. Basta cortar os excessos tributários que germinaram nas últimas décadas, utilizar os fatos geradores clássicos e fortalecer a estrutura administrativa da coleta de impostos. Princípios usualmente aceitos de tributação recomendam a extinção de inúmeros tributos: a Contribuição Social sobre o Lucro, o Finsocial, o PIS, o IOF, o ISS, o IVVC o ITBI, o IPVA entre outros. Além de serem cumulativos e regressivos, esses tributos complicam desnecessariamente a vida do contribuinte e estimulam a sonegação.

Os importantes fatos geradores se resumem a apenas três: a renda, o consumo e a propriedade. Cada um deles se adapta com maior ou menor facilidade a uma instância de governo. A ninguém ocorreria financiar o grosso das despesas da União com um imposto sobre a propriedade, assim como os municípios dificilmente poderiam equilibrar seus orçamentos se dependessem de um tributo aplicado à renda dos seus residentes. É possível demonstrar que a base renda é um fato gerador adequado para a União, a base consumo para os estados e a base propriedade para os municípios. Por coincidência, ou não, essa é a configuração da distribuição de competências da reforma tributária de 1964-67, cujos elementos essenciais subsistem. Impõe-se obviamente a sua revisão e atualização.

Tome-se o caso do Imposto de Renda. Esse tributo se converteu com o passar dos anos num imposto que recai preponderantemente sobre as pessoas jurídicas e as transações financeiras, para

além das folhas de pagamento. Não é em essência um imposto direto. Em países industrializados o Imposto de Renda é um tributo que incide sobre pessoas físicas na conformidade estrita com a capacidade de pagamento: quem pode paga, quem não pode não paga. De fato, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, por exemplo, os contribuintes pessoas físicas respondem por quatro quintos da tributação direta — no Brasil é justamente o contrário. Para se integrar aos padrões do Primeiro Mundo o Imposto de Renda teria que sofrer profundas alterações, tais como a imputação do IRPJ ao IRPF, o fim da tributação **exclusiva** na fonte e o aumento do universo dos contribuintes.

O imposto sobre o valor adicionado é um tributo moderno. Porém, a sua eficácia pode ser aumentada, se forem superadas algumas distorções. O ICMS seria mais ágil e produtivo se passasse a incidir sobre vários serviços isentos ou imunes, e se as exportações interestaduais e internacionais fossem desoneradas desse imposto. A adoção do princípio do **destino** daria maior flexibilidade para a discriminação de alíquotas entre Estados e entre produtos: atenuaria a regressividade e a **guerra fiscal**.

O imposto sobre a propriedade imobiliária é historicamente subutilizado no Brasil. Talvez isso se explique pela tradicional centralização administrativa dos países ibéricos, em vivo contraste com o estilo comunitário anglo-saxão. O fato é que a propriedade imóvel **bem de raiz** (p.ex. casa, apartamento, terreno ou gleba) tem um valor que oscila diretamente com a qualidade e a quantidade dos serviços municipais, para além de fatores locacionais. Os financiamentos de conservação de ruas, de construção de equipamentos e de abertura de estradas vicinais não devem ser feitos, em princípio, com repasses de verbas. Para essas despesas o imposto sobre a propriedade é um instrumento por excelência, eficiente, justo e simples. Funciona, na verdade, como uma **contribuição de melhoria** indireta.

Para levar adiante um projeto de reforma tributária há constrangimentos de ordem prática. Primeiro, a caótica estrutura de receitas e despesas herdada de governos anteriores não pode ser racionalizada a partir de alterações emergenciais ou da banalização de soluções. As forças políticas contrárias a uma mudança particular acabam prevalecendo sobre aquelas que defendem o interesse comum: ninguém é contra a chamada reforma tributária, mas poucos estão a favor de um projeto específico. Assim, há necessidade de se discutir as linhas básicas da reforma tributária de modo a expressá-la como um jogo cooperativo de soma não-zero, onde os benefícios das mudanças superam os custos. Sem objetivos claros e bem fundamentados a ação governamental perde eficácia, porquanto o público-alvo deixa de reagir ao discurso oficial, sobretudo após inúmeras tentativas fracassadas de mudar as instituições⁽¹⁾.

Entre os principais temas que merecem reflexão num estudo sobre reforma tributária deve-se considerar:

(a) Qual a base tributária ideal?

Os impostos serão aplicados à renda, ao patrimônio, às despesas, ao consumo ou à propriedade? Os governos costumam empregar uma combinação desses tributos, mas com diferente ênfase.

⁽¹⁾ O projeto de emenda à Constituição, entregue em meados de julho de 1992, pelo ministro da Economia, Márcilio Marques Moreira, à Comissão Especial do Ajuste Fiscal da Câmara dos Deputados, transcende ao projeto de reforma tributária. Cuida não só da extinção e criação de impostos, como também altera inúmeros artigos da Constituição com modificações no sistema previdenciário, na estabilidade do funcionalismo e nos encargos da União. A reforma do Imposto de Renda é matéria da legislação ordinária.

(b) Qual a combinação ideal de alíquotas?

Os produtos, serviços e rendimentos devem pagar impostos com alíquotas diferenciadas ou uniformes? As alíquotas legais interagem com a base tributária e determinam simultaneamente a carga efetiva dos tributos e o seu impacto sobre os incentivos a trabalhar e a poupar.

(c) Que tipo de relacionamento fiscal deve prevalecer entre governos?

Na medida em que as economias local, regional e mundial se tornam mais interdependentes aumenta a complexidade das relações verticais e horizontais entre governos. Como estabelecer direitos e obrigações entre governos sem interferir demasiadamente em suas autonomias?

(d) Qual a melhor forma de administrar o sistema tributário?

Um montante expressivo de recursos é empregado na arrecadação de impostos, tanto no lado do fisco como do contribuinte. A economia informal é uma forma crescente e abusiva de evasão. A minimização do planejamento tributário e da sonegação de impostos implica aumentar ou diminuir o número de contribuintes?

O texto a seguir irá destacar sobretudo o primeiro tema: qual a base tributária ideal?

CATEGORIAS DE TRIBUTOS

FEDERALISMO FISCAL

Convém examinar a distribuição das receitas públicas, entre esferas de governo, levando em conta, também, o lado dos gastos. É claro que, em tese, um governo central pode arrecadar todos os impostos e distribuí-los aos estados e municípios, segundo critérios preestabelecidos. Entretanto, um mínimo de autonomia fiscal é desejável, tanto do ponto de vista político como do econômico. Afinal, peculiaridades locais, tais como, disponibilidade de recursos naturais ou adquiridos, preferência das comunidades quanto a determinados serviços públicos, e grau de envolvimento do estado na economia, não são temas facilmente conversíveis em fórmulas, por natureza uniformes, de redistribuição do bolo fiscal. A distribuição dos gastos e receitas públicas, entre níveis de governo, decorre não só da formação cultural do país, suas oportunidades históricas, como da persecução de políticas explícitas de centralização ou descentralização tributária.

Com base em princípios de economia é possível desenvolver um modelo de federalismo fiscal⁽²⁾. Esse modelo pressupõe uma assimétrica mobilidade de fatores de produção. O fator capital é fluído entre jurisdições sendo que, o fator trabalho, é crescentemente menos móvel, à medida que se caminha na direção de jurisdições locais para nacionais. As principais funções do governo são: provisão de bens públicos, diminuição das desigualdades econômicas e estabilização de preços

⁽²⁾ Ver R.A. Musgrave e P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Third Edition, MacGraw-Hill, New York, 1983, capítulo 24; Ver, também, C.A.Longo, *A Disputa Pelas Receitas Tributárias no Brasil*, IPE/USP São Paulo, 1984; C.E.McLure, Jr. (ed) *Tax Assignment in Federal Countries*. ANU Press. Camberra, Austrália, 1983. Um modelo alternativo é dado pela centralização das receitas na União (ou em fundo especial) e pela sua repartição de acordo com fórmulas definidas *a priori*. Por exemplo, na Alemanha a receita do Imposto sobre o Valor Adicionado estadual é redistribuída entre os estados conforme o montante da população. Nesse caso, não se respeita o critério da subsidiariedade na partilha de tributos, pelo qual os serviços públicos devem ser financiados e providos a nível local sempre que possível.

e nível de atividade. Para financiar suas atividades o governo dispõe de impostos, taxas e receitas operacionais de empresas públicas. Dois são os critérios de arrecadação mais utilizados: capacidade de pagamento e tributação de acordo com o benefício. Os impostos pessoais (renda e patrimônio) se enquadram entre o primeiro, e os impostos locais (propriedade), as taxas e as tarifas, entre o segundo.

Segue dessas premissas que os gastos públicos que beneficiam, em primeira instância, a comunidade local, não devem ser financiados com impostos pessoais. Do contrário, estar-se-ia estimulando a emigração de indivíduos e recursos (ricos), cuja relação pessoal **custo-benefício** dos serviços públicos é maior do que a média e, simultaneamente, atraindo pessoas na posição inversa. Em princípio, os encargos e benefícios da provisão dos serviços públicos deveriam ser alocativamente neutros, isto é, pagos e apropriados, nos limites das respectivas jurisdições. Assim, o imposto sobre a propriedade imóvel é por excelência um tributo local, cujos custos e benefícios repercutem no seu preço. Da mesma forma, o imposto sobre o valor adicionado, com adequada harmonização na fronteira, pode confinar-se espacialmente à jurisdição beneficiária dos gastos públicos. Por motivos semelhantes, as funções redistributivas e estabilizadoras do governo devem concentrar-se a nível central.

Em suma, a nível central os impostos pessoais financiam bens públicos de interesse nacional, além das políticas de estabilização e redistribuição. Governos locais, limitar-se-iam a explorar bases tributárias próprias (propriedade, tarifas e taxas), para financiar serviços eminentemente locais. Instâncias intermediárias de governo, custeariam bens públicos, especialmente limitados, lançando mão de impostos indiretos, minimizando externalidades fiscais, adotando o princípio do destino nas transações interjurisdicionais.

CARGA TRIBUTÁRIA

A Tabela 1 apresenta carga tributária e as principais categorias de tributos de uma amostra de países em desenvolvimento — subdivididos em América Latina, Ásia, Oriente Médio, Norte da África e África ao Sul do Saara — comparadas com aquelas dos países industrializados. A primeira constatação é que a carga tributária dos países em desenvolvimento é relativamente baixa — obviamente sem considerar os benefícios dos serviços públicos. Adicionalmente, nota-se que os países em desenvolvimento, e a América Latina em particular, quando comparados com os países industrializados apóiam-se mais nos impostos sobre consumo e menos nos impostos sobre rendimentos.

A Tabela 2 mostra que a carga tributária nos países da OECD aumentou em média de 26,6% para 38,8% do PIB de 1965 para 1987. O aumento mais expressivo de receita nesse período deu-se com o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas, que cresceu de 7,3% para 12% do PIB. Cerca de 85% do total das receitas na OECD são derivadas de três fontes: Imposto de Renda sobre as Pessoas físicas, contribuições previdenciárias e imposto sobre consumo. As proporções dessas três fontes eram de 26,3%, 18,2% e 37,1% em 1965, e de 30,7%, 24,3% e 30,3% em 1987, respectivamente.

Essas proporções — médias sem ponderação — escondem uma variação significativa entre países. Cnossen e Bird (1990) apontam que a parcela do Imposto de Renda como porcentagem da receita total aumentou cerca de 5 pontos percentuais no Canadá, Irlanda, Itália, Espanha e Estados Unidos, e decresceu em igual proporção na Dinamarca, Holanda, Noruega, Suécia, Turquia e Inglaterra, de 1975 para cá.

A decisão de incluir, ou não, na base tributária dos indivíduos os lucros derivados em atividades

Tabela 1
Países selecionados: Categoria de Tributos por Regiões

	Países em Desenvolvimento				1985
	Africa: Sul do Saara	Oriente Médio e Norte da África	Ásia	América Latina	Países Industria- lizados
Receita em % do PIB	17	23	15	18	32
Receita em % do Total					
.Imposto sobre Rendimentos	38	53	34	44	67
IRPF	12	13	8	5	27
IRPJ	20	19	19	10	7
Contribuições Sociais	2	8	0	20	31
Outros Impostos	4	13	7	9	2
.Impostos sobre consumo	61	46	63	54	31
Varejo, IVA, Cascata	15	10	14	13	17
Seletivos	9	7	19	17	10
Importação	26	22	21	14	2
Exportação	8	0	2	2	0
Outros impostos	3	7	7	8	2
.Propriedade	1	3	3	2	2

Fonte: World Bank (1988).

lucrativas sugere que há um amplo grau de flexibilidade na definição da linha demarcatória entre Imposto de Renda sobre pessoas físicas e jurídicas. Nos países da OECD, o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas se estende a quase todas as atividades lucrativas não organizadas sob a forma de sociedade anônima: autônomos, microempresas, pequenos negócios, agricultores e profissionais liberais. Também, não é clara a linha demarcatória entre o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas e as contribuições previdenciárias do trabalhador; especialmente quando uma parcela da receita do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas é vinculada às despesas previdenciárias, ou ainda quando as contribuições previdenciárias são aplicadas aos rendimentos do trabalho sem limite superior e após deduções e abatimentos.

O Quadro 1 mostra a dispersão da carga tributária do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas entre países. Em 1987, o esforço de arrecadação, definido como imposto recolhido dividido pelo PIB e expresso em porcentagem variou de 4,6% na Grécia até 25,6% na Dinamarca; note-se que este país financia a maior parte das suas despesas previdenciárias por meio do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas.

A Figura 1 mostra como evoluiu a receita tributária nos países da OECD com base nas informações da Tabela 2. Algumas tendências estão claras. Observa-se a crescente importância das contribuições sociais e do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas na carga tributária total. Os impostos de renda sobre empresas e o sobre consumo perderam participação na receita. Uma tendência semelhante reproduziu-se no Brasil, mas com muito menor intensidade, e a partir de patamares completamente diferentes.

Tabela 2
OECD: Tendência da Receita Tributária

	1965-87						
	1965 (A)	1970	1975	1980	1985	1987 (B)	(B - A)
Receita em % do PIB							
Impostos sobre rendimentos	14.6	17.4	20.8	22.9	23.8	24.5	9.9
IRPF	7.3	8.9	10.7	11.6	11.6	12.0	4.7
IRPJ	2.4	2.6	2.4	2.7	3.0	3.0	0.6
Contribuições Sociais	4.9	5.9	7.7	8.6	9.2	9.5	4.6
Impostos sobre consumo	9.7	10.4	9.8	10.3	11.2	11.8	2.1
Impostos sobre propriedade	2.0	2.0	1.9	1.7	1.8	2.1	0.1
Outros impostos	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.1
Total de impostos	26.6	30.0	32.8	35.2	37.3	38.8	12.2
Receita em % do Total							
Impostos sobre rendimentos	53.7	57.0	62.8	64.6	63.7	62.9	9.2
IRPF	26.3	28.2	31.4	32.7	31.1	30.7	4.4
IRPJ	9.2	9.0	7.7	7.7	8.1	7.9	- 1.3
Contribuições sociais	18.2	19.8	23.7	24.2	24.5	24.3	6.1
Impostos sobre consumo	37.1	34.8	30.1	29.1	29.8	30.3	-6.8
Impostos sobre propriedade	8.0	7.1	6.1	5.2	5.0	5.5	-2.5
Outros impostos	1.1	1.2	1.3	1.2	1.1	1.0	-0.1
Total de impostos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0

Fonte: OECD, Tax Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987.
Paris, reproduzido em Cnossen e Bird (1990).

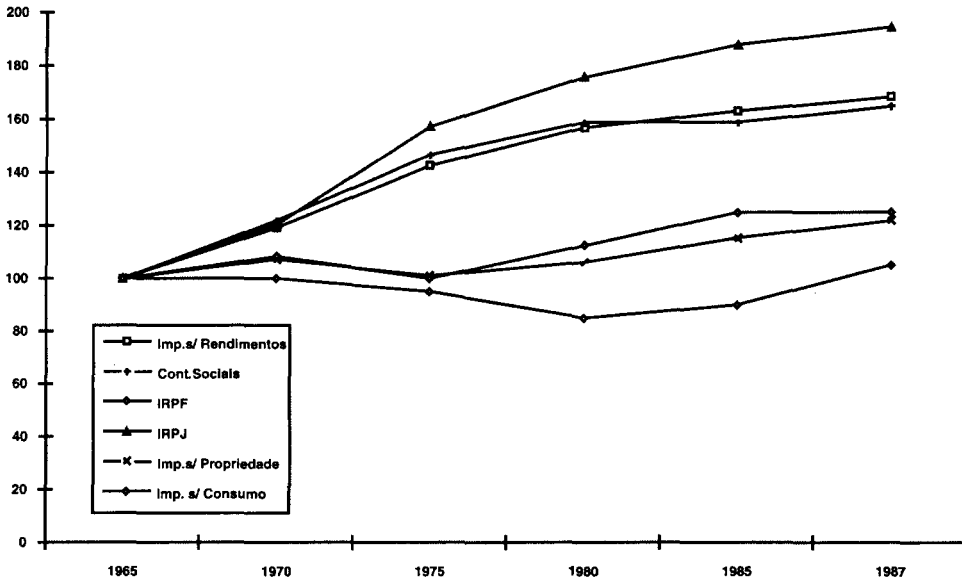
Quadro 1
OECD: Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas, 1987

(Porcentagem - do PIB)							
Superior a 20%		Entre 15% e 20%		Entre 10% e 15%		Entre 5% e 10%	Inferior a 5%
Suécia (21.1)		Belgica (15.1)		Inglaterra (10.0)		França (5.7)	Grécia (4.6)
Dinamarca (25.6)		Finlândia (16.4)		Alemanha (10.9)		Turquia (6.0)	
		Nova Zelândia (19.2)		Suiça (10.9)		Espanha (7.0)	
		"		Estados Unidos (10.9)		Japao (7.3)	
				Luxemburgo (11.1)		Itália (9.5)	
				Noruega (12.8)		Holanda (9.5)	
				Canadá (13.4)		Austria (9.6)	
				Irlanda (13.8)			
				Austrália (14.2)			

Fonte: OECD, Tax Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987. Paris, reproduzido em Cnossen e Bird (1990).

Figura 1
OECD: Tendência da Receita Tributária
1965-87

Receita em % do PI



Fonte: Tabela 2

A RENDA COMO FATO GERADOR^[3]

O CONCEITO DE RENDA

A base renda abrangente (Haig-Simons) há muito que é vista como um ideal contra o qual os impostos sobre a renda devem ser julgados. Essa base se apóia no conceito de consumo mais variação patrimonial (**accretion**); essa variação se mede pelo aumento (ou diminuição) do valor dos ativos de uma pessoa física, durante um período determinado. Ou seja, o imposto de renda abrangente deve ser aplicado sobre a variação do valor do consumo potencial das pessoas físicas, definido como a quantia máxima que um contribuinte poderia consumir em um dado exercício sem diminuir o seu patrimônio. Assim, todos rendimentos, bem como os ganhos de capital auferidos em bens tangíveis (não se considera capital humano), estariam sujeitos à tributação, inclusive o acréscimo de renda auferido por pessoas físicas nas sociedades anônimas, nos seguros de vida, nos fundos de pensão e nas doações e heranças⁽⁴⁾.

Esquemáticamente o rendimento de capital, i , de um indivíduo qualquer pode ser dividido, para efeito de exposição, em três categorias básicas: renda ordinária, ganhos de capital realizados e

⁽³⁾ Um exame minucioso dessa matéria está em Kay (1990), Meade Committee (1978). De Longo (1984) se extraiu e adaptou esta seção.

ganhos de capital não-realizados. Em símbolos:

$$i = (r - e) + (p - c) + a,$$

onde **r** representa a receita bruta derivada da aplicação do seu capital (financeiro e imóvel), inclusive o rendimento imputado à habitação e a outros bens duráveis; **e** representa o custo de obter essa renda; **p**, a quantia realizada na venda de ativos, inclusive o valor de bens recebidos em trocas, doações ou heranças; **c**, o custo ou base desses bens, inclusive o valor de bens cedidos em trocas e doações; **a**, a valorização líquida ocorrida nos ativos de sua propriedade, mas não realizada por meio de venda, troca ou disposição a título gratuito. Grosso modo, os rendimentos aqui chamados renda ordinária (**r-e**) eram classificados até recentemente nas Cédulas A-B, E, F e G e os ganhos de capital realizados (**p-c**), na Cédula H.

Essa divisão de renda do capital em categorias é, a rigor, arbitrária. Sabe-se, de longa data, que a definição do capital é eludível. De fato, o preço ou valor do capital depende da sua renda futura capitalizada que, por sua vez, não pode ser determinada independentemente do seu preço. Portanto, no mundo real, quando o preço do capital varia durante o exercício fiscal, não é possível discriminar entre renda ordinária e ganhos de capital⁽⁵⁾. Por isso, talvez, a lei do Imposto de Renda de vários países, inclusive a do Brasil, não utiliza o termo ganho de capital, referindo-se, para isso a **lucro na alienação ou disposição de propriedades e, também, a lucro comercial ou de qualquer outra natureza, desde que não habitual**.

Apesar das dificuldades apontadas para definir capital, os códigos tributários procuram, em geral, classificar os rendimentos do capital entre renda ordinária e ganhos de capital, por necessidade, já que esse último quase sempre é tributado preferencialmente.

Vários testes para classificar rendimentos de capital entre renda ordinária e ganhos de capital foram desenvolvidos pelos administradores, com auxílio da jurisprudência, e incorporados hoje à legislação fiscal. Os principais testes são:

- (a) **Período de retenção** - os lucros auferidos na compra e venda de ativos realizados a longo prazo, portanto, **não-especulativos**, podem ser tributados como ganhos de capital.
- (b) **Frequência** - os lucros realizados na compra e venda de um número limitado de bens semelhantes, portanto, **não-empresariais e comerciais**, podem ser tributados como ganhos de capital.
- (c) **Natureza de transação** - os ganhos auferidos nos bens transferidos a título gratuito entre gerações, portanto, **não-realizados**, podem ser tributados como ganho de capital. Essa classificação é resumida no Quadro 2⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ O conceito usual de renda exclui, em geral, os recebimentos gratuitos tais como doações e heranças. Contudo, a definição de renda abrangente inclui esses recebimentos na base do imposto de renda, pois o conceito de capacidade contributiva se aplica a pessoas e não a tipos de recebimentos. Os impostos sobre as transmissões inter-vivos e *causa-mortis* são impostos indiretos (*rem charges*), que não levam em conta a capacidade contributiva do herdeiro ou donatário. Ver a respeito H.C.Simons, *Personal Income Taxation*, Chicago Press, Midway Reprint (1980), Chicago, capítulo 6.

⁽⁵⁾ Ver Surrey, S. "Definitional Problems in Capital Gains Taxation", *Harvard Law Review*, volume 69 (6), abril de 1956, págs. 985-1015

⁽⁶⁾ Ver Cahiers, IFA. volume 64* (1979).

Quadro 2
Teste para Classificação do Rendimento do Capital

Tratamento	RENTA ORDINARIA	GANHOS DE CAPITAL
Teste		
Período de retenção	Curto Prazo	Longo Prazo
Frequência	Atividade Empresarial ou Comercial	Carteira. Individual
Natureza da Transação	Venda	Doação e Herança

RENTIMENTOS DO CAPITAL

De modo a comparar a estrutura tributária de vários países, mais especificamente a tributação do rendimento do capital, faz-se aqui algumas simplificações. A amostra escolhida de países representa uma diversificação de instituições e geografia: países industrializados (Alemanha, França e Inglaterra), país industrializado de dimensão continental (Estados Unidos), e países semi-industrializados de dimensão continental (Austrália, Brasil e Canadá). Para atenuar a complexidade da comparação entre códigos tributários, exclui-se, de início, várias atividades que não são significativas em termos estatísticos. Nesse sentido, não se considera o lucro das firmas individuais e o lucro das atividades agrícolas, os ganhos de capital na compra e venda de títulos de renda fixa (letras de câmbio e imobiliárias, certificados de depósitos, títulos públicos, etc.) e os ganhos eventuais (prêmios, loterias, etc.).

O Quadro 3 classifica o rendimento de capital, inicialmente, entre renda ordinária e ganhos de capital e, a seguir, subdivide-os, por um lado, em juros, aluguéis e royalties, dividendos em dinheiro e bonificações em ações e, por outro, em ganhos realizados na compra e venda de ações e imóveis e auferidos, mas ainda não realizados por ocasião das doações e heranças. O objetivo do Quadro é obter uma visão geral, por país, da base de cálculo e, por decorrência, do grau de tributação desses rendimentos a nível de pessoa física.

A tributação efetiva, entretanto, depende não só da definição de base tributável, mas também, e principalmente, das exclusões específicas dessa base, das alíquotas legais, níveis de isenção e dos diferimentos no recolhimento desses impostos. Portanto, um sem-número de critérios arbitrários foram utilizados não só para classificar os rendimentos de capital entre renda ordinária e ganhos de capital, como para considerá-los na categoria de incluídos ou não na base do Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas. Os mais importantes critérios utilizados foram os testes de exclusão da renda ordinária (período de retenção e frequência), as porcentagens de exclusão da renda ordinária, o nível das isenções e das alíquotas preferenciais aplicadas aos ganhos de capital, e a possibilidade de reconhecer ou não como fato tributável os ganhos de capital auferidos por ocasião das transferências entre gerações.

Subjacentes à divisão entre renda ordinária e ganhos de capital sobressaem, com alguma superposição, três categorias principais de rendimentos:

- (a) o rendimento realizado pelos indivíduos no aluguel do seu capital (juros, aluguéis, royalties);
- (b) o rendimento auferido pelos indivíduos por meio das empresas (dividendos em dinheiro, bonificações em ações);
- (c) o ganho auferido pelos indivíduos na alienação e disposição de ativos (títulos, ações, imóveis, doações e heranças).

Quadro 3
Estrutura da Tributação do Rendimento do Capital

Países	RENDA ORDINARIA				GANHOS DE CAPITAL			
	Juros	Aluguel e Royalties	Dividendo em Dinheiro	Bonificações em Ações	Lucro na Venda de Ações	Lucro na Venda de Imóveis	Doações	Heranças
Alemanha	X	X	X					
Austrália	X	X	X	X				
Brasil	X	X	Diferimento	X	X			
Canadá	X	X	X	X	X	X	X	X
Estados Unidos	X	X	X	Diferimento	X	X	Diferimento	
França	X	X	X	Diferimento	X	X		
Inglaterra	X	X	X	Diferimento	X	X	X	

X - Incluído na base do imposto de renda sobre as pessoas físicas

Fontes: World Tax Series, Commerce Clearing House, Chicago, vários países; OECD, The Taxation of Net Wealth, Capital Transfers and Capital Gains of Individuals, Paris, 1979; IFA Cahiers Volume 61B, Jerusalém Conference (1976), Kluwer, 1976; Price Waterhouse Corporate Taxes, Nova York, 1982.

Constata-se, como sugere a observação do Quadro 3, que os rendimentos individuais realizados através do **aluguel** do capital são tributados em todos os países aqui considerados⁽⁷⁾. Presumivelmente, isso se deve à natureza recorrente desses rendimentos, ou seja, dada a **visibilidade** e continuidade desse fluxo de renda, dificuldades relacionadas com a sua definição e mensuração são mínimas. Diante disso, examina-se a seguir a segunda e terceira categorias de rendimento do capital.

Parte do rendimento obtido pelos indivíduos por meio das empresas inclui-se na categoria de renda ordinária (dividendos em dinheiro e bonificações). Os dividendos em dinheiro, dada sua característica de renda mais ou menos recorrente, são tributados como renda ordinária em todos os países aqui considerados, menos no Brasil. Entretanto, com bonificações em ações começam as dificuldades para se caracterizar rendimento auferido *vis-à-vis* realizado, e daí observa-se uma diversidade nas leis do imposto de renda nos diversos países quanto à inclusão dessa fonte de renda na base tributável. De fato, a lei da Alemanha, Brasil, Estados Unidos, França e Inglaterra não considera bonificações em ações como base de cálculo do imposto de renda e as exclui, temporária ou completamente, da renda tributável, dependendo do tratamento fiscal aplicado, nos estágios seguintes, aos ganhos de capital em ações e/ou às doações e heranças.

A Alemanha, por exemplo, não tributa ganhos de capital de longo prazo, de modo que o rendimento das empresas, na forma de bonificações em ações e lucros retidos, escapa totalmente do imposto de renda sobre a pessoa física. Em contraste, Brasil, Estados Unidos, França e Inglaterra, apesar de não reconhecerem bonificações em ações como fato gerador de imposto, estipulam ajustamentos na base ou custo do investimento para o acionista (bonificações têm custo zero que, somado ao investimento inicial, reduz o custo médio da carteira), de forma que podem recuperar o imposto por ocasião da alienação dessas ações.

Não existe imposto sobre ganhos de capital na Austrália, mas as bonificações em ações são tributadas como renda ordinária. Ainda que ganhos de capital estejam excluídos da base do imposto de renda na Alemanha e na Austrália, o período de retenção é crucial para discriminar entre renda ordinária

⁽⁷⁾ Como é natural, isenções específicas e alíquotas especiais reduzem a base potencial em muitos países, mas isso não impede que, grosso modo, esses rendimentos façam parte integrante da base tributária.

e ganhos de capital: o lucro derivado nas transações chamadas especulativas, a curto prazo, é tributado como renda ordinária. O período de retenção mínimo, acima do qual a isenção prevalece, é de um ano na Austrália, e de dois anos para imóveis e seis de meses para ativos financeiros na Alemanha.

Os ganhos de capital estão, em princípio, incluídos na base do imposto de renda no Brasil, Canadá, Estados Unidos, França e Inglaterra. Entretanto, a alíquota efetiva, que depende tanto das alíquotas legais, das exclusões e isenções específicas como também de testes para caracterização dos ganhos de capital (período de retenção e frequência da operação), varia significativamente entre esses países. Por exemplo, no Canadá, 50% dos ganhos de capital estão automaticamente excluídos da base e o remanescente é tributado como renda ordinária e, na Inglaterra, os ganhos de capital são tributados separadamente do imposto de renda, à alíquota fixa de 30%. Em ambos os países, o ganho de capital é tributado, independente do período de retenção e com poucas isenções, sendo a principal delas o lucro obtido na compra e venda da casa própria.

O período de retenção dos ativos pode determinar a alíquota efetiva aplicada aos ganhos de capital no Brasil, Estados Unidos e França. No Brasil, os ganhos de capital realizados em imóveis retidos por mais de 20 anos estão excluídos da base; a alíquota efetiva é reduzida à taxa de 5% por ano transcorrido entre a data de aquisição e alienação. Em geral os ganhos reais de capital estão tributados como renda ordinária à alíquota de 25%. Nos Estados Unidos, 60% dos ganhos de capital realizados em ativos retidos por mais de um ano são excluídos da base do imposto de renda, enquanto o remanescente 40% e a totalidade dos lucros obtidos a curto prazo (um ano) são tributados como renda ordinária.

O tratamento fiscal dos ganhos de capital na França é dos mais complicados, porque, tanto discrimina entre imóveis e ativos financeiros como também entre ganhos realizados a curto e longo prazo. Por um lado, ganhos de capital realizados a curto prazo, menos de um ano para ativos financeiros e dois anos para imóveis, são tributados como renda ordinária e, por outro lado, os ganhos realizados a longo prazo, isto é, acima de dez anos para ativos financeiros e 20 anos para imóveis, estão excluídos da base do imposto de renda. Nesse intervalo de prazos inclui-se na base tributável apenas 50% do ganho real (ajustado para inflação) realizado em ativos financeiros. Para os ganhos reais realizados em imóveis vigora um sistema misto de *averaging* (cinco anos) e desconto por tempo de retenção: os lucros realizados na compra e venda de propriedades retidas entre dois e dez anos são tributados como renda ordinária a alíquotas preferenciais, sendo, ademais, o imposto a pagar reduzido à taxa de 5% ao ano, a partir do décimo ano.

O tratamento fiscal concedido aos ganhos de capital reais, auferidos mas ainda não realizados, em títulos e bens de raiz (ações e imóveis), por ocasião das transferências a título gratuito *inter-vivos* e *causa mortis*, constitui a última chance de incluir esses rendimentos na base do imposto de renda, caso estejam isentos de tributação. À exceção do Canadá, nenhum dos países aqui considerados incorpora integralmente essas transferências à base do imposto de renda. No Canadá, os ganhos auferidos em ativos retidos até o falecimento, ou doados (inclusive a herdeiros ou ancestrais), são considerados realizados nessa oportunidade e tributados como ganhos de capital⁽⁸⁾, na pessoa do doador ou espólio. Na Inglaterra, os ganhos auferidos em ativos doados são tributados como ganhos de capital⁽⁸⁾ na pessoa do doador e nos Estados Unidos quando, e se, esses ativos forem vendidos pelo donatário: enquanto os bens permanecerem na família, seu custo (a base) será transferido indefinidamente e, portanto, sem dar origem ao fato tributável (realização). Em geral os ganhos realizados em ativos transferidos entre gerações escapam totalmente do imposto de renda por meio do mecanismo de valorização da base (*step-up-basis*) por ocasião dessas transferências⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ A lei concede diferimento do imposto (transferência de base) nas transferências entre gerações do setor agrícola.

No começo dos anos 70, a adesão à base renda abrangente era tão irrestrita que se chegou a criar o conceito de **despesas tributárias** para descrever os desvios (**subsídios**) da base renda abrangente. Segundo esse conceito, os vazamentos devem ser avaliados quantitativamente no processo orçamentário, da mesma forma que os demais itens dos gastos públicos.

A adoção da base renda abrangente levanta uma série de problemas práticos, pois não é possível implantá-la com rigor aos ganhos de capital em regime de competência (*accrual basis*). E, ao tributar os ganhos de capital em regime de caixa (*realization*), introduz-se uma discriminação a favor destes rendimentos — adia-se a realização do ganho e, portanto, da incidência do imposto. Ademais, surge a necessidade de se atenuar (*averaging*) o impacto tributário sobre eventuais grandes e erráticas oscilações dos ganhos de capital. Assim, o imposto de renda requer ajustamentos para neutralizar o efeito da inflação sobre o patrimônio líquido do contribuinte. Há que se proceder à indexação de faixas (*brackets*) — a reavaliação do montante da renda nominal para não causar mudança para uma faixa de alíquota superior — à indexação do fluxo de renda e do montante do capital, para estimar o rendimento efetivo em cada exercício fiscal.

À primeira vista, uma solução para contornar as dificuldades para medir os ganhos de capital seria a adoção do imposto sobre o consumo, pessoal e progressivo. A distinção entre o imposto de renda e o imposto sobre consumo, contudo, não é uma simples escolha entre a base renda e a base consumo. Na prática, o contraste renda-consumo pode ser ilusório. Na medida em que os incentivos ao fator capital se propagam na legislação do imposto de renda, implicitamente se está abandonando a base renda e caminhando na direção da base consumo. Considerando os volumosos incentivos existentes aos rendimentos de capital e as deduções especiais na apuração do lucro tributável, é uma questão aberta se o **imposto de renda**, como aplicado na maioria dos países, está mais próximo da base renda ou da base consumo. Nota-se, que a base consumo também pode ser alcançada por meio de um imposto aplicado diretamente sobre as pessoas físicas, em vez de na forma usual e indireta, quando o que se tributa são os bens e serviços consumidos. A base tributária de um imposto pessoal sobre consumo seria obtida, não pelo registro itemizado dos gastos pessoais (em consumo), mas pela declaração de renda individual, após a dedução dos investimentos.

A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS

Para realizar o ideal do imposto de renda abrangente, todos os lucros empresariais, sendo distribuídos ou retidos, deveriam em princípio ser atribuídos aos acionistas pessoas físicas e tributados como renda individual. Em outras palavras, os ganhos originados nas grandes empresas (sociedades anônimas ou *corporate-source income*) deveriam estar submetidos ao mesmo tratamento fiscal que as rendas das pequenas empresas ou das empresas familiares (*partnerships* ou *unincorporated enterprises*). No sistema de integração completa não há lugar para o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas, exceto como um instrumento de recolhimento na fonte, a ser totalmente creditado pelo acionista contra o seu imposto de renda devido sobre aquela parcela que lhe foi imputada do lucro empresarial⁽⁹⁾.

A definição da base renda abrangente tem implicações imediatas sobre a regulamentação da lei do Imposto de Renda das empresas. Em termos econômicos a renda das empresas é dos acionistas e, portanto, deveria ser a eles atribuída para então ser tributada. Quando um imposto é devido é preciso distinguir três pessoas, físicas ou jurídicas:

⁽⁹⁾ Na França, a não inclusão dos ganhos “realizados” em ativos doados na base do imposto de renda depende da não alienação desses ativos nos cinco anos seguintes

⁽¹⁰⁾ Ver OECD (1991), *Taxing Profits in a Global Economy, Domestic and International Issues*, Paris, pág.23.

- (a) a responsável pelo recolhimento do imposto;
- (b) aquela em cujo nome o imposto é recolhido;
- (c) e a que efetivamente arca com o ônus do imposto.

Economicamente, para efeitos de verificação do princípio de capacidade contributiva, o contribuinte efetivo é o da letra (c). Mas, juridicamente, o responsável pelo seu recolhimento aos cofres públicos é o da letra (a). Daí a noção de substituição de contribuintes: pode-se dar ao nível de responsabilidade jurídica (a-b), como no caso do recolhimento do imposto de renda na fonte. Ou, no nível b-c de incidência econômica. A característica dos impostos indiretos é exatamente a distinção entre o responsável pelo recolhimento do imposto e aquele que suporta o seu ônus econômico⁽¹¹⁾. Nesse sentido, é importante entender o imposto sobre os lucros da pessoa jurídica como uma antecipação do imposto de renda sobre seus sócios e acionistas.

Com rigor, todavia, esse critério é adotado só na Austrália, Finlândia, Itália e Nova Zelândia. A maioria dos países avançados adota o critério da imputação, pelo qual a empresa dá ao acionista um crédito, para compensar parte do ônus tributário da pessoa jurídica. A prática é seguida com algumas variações, por exemplo, na França, Alemanha e Inglaterra. A imputação é o modelo padrão utilizado que faz convergir as estruturas do imposto de renda sobre pessoas jurídicas e físicas da Comunidade Econômica Européia⁽¹²⁾.

O que afinal o imposto de renda sobre empresas procura alcançar? No curto prazo, o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas é um imposto aplicado sobre o rendimento do capital investido nas empresas. Mas, a longo prazo, as empresas podem evitar o imposto, transferindo-o para a frente (clientes) ou para trás (fornecedores e assalariados). Dada a lei do imposto de renda, há inúmeros procedimentos para minimizar o ônus fiscal via engenharia financeira ou planejamento tributário. Ademais, as empresas também deixam de pagar impostos quando decidem desinvestir: não renovam o parque industrial ou simplesmente o transferem para outro lugar.

As empresas — em especial as grandes — são na verdade agentes úteis de arrecadação; o fisco vê nelas um instrumento ao alcance da mão para recolher indiretamente, tanto impostos sobre o consumo e fatores de produção, como sobre o rendimento dos acionistas, todos globalizados no Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas. É óbvio que o sistema tributário será menos transparente e mais distorcido quanto mais se utilizar da figura do contribuinte substituto (empresas) e do imposto de renda sobre empresas em vez de impostos específicos para cada uma dessas incidências.

A apuração da renda das empresas também exige compensações para neutralizar os efeitos da inflação. Este ponto é ainda mais importante na pessoa jurídica do que na pessoa física, em face da necessidade de se incorporar nas práticas contábeis a desvalorização da moeda. A criação de uma variedade de incentivos aos investimentos — depreciação acelerada, subestimativa dos ganhos de capital, créditos tributários para investimentos, etc. — faz a base tributária das empresas se aproximar do lucro não reinvestido em seu **fluxo de caixa**. Assim, a proliferação dos incentivos ao capital torna a base tributária da empresa semelhante à base consumo (lucro distribuído). No limite, as despesas empresariais, tanto as correntes como as de capital, seriam dedutíveis na apuração do fato gerador do imposto. Enquanto não houvesse distribuição de lucros não haveria imposto a pagar.

⁽¹¹⁾ Ver M.H. Simonsen, "Conceitos Econômicos e Sistema Tributário", processado, sem data (1992) que, feitas essas ressalvas, defende a tributação na primeira pessoa (item a) em nome da simplificação.

⁽¹²⁾ Conforme OECD (1991), *Taxing Profits in a Global Economy, Domestic and International Issues*, ibid, capítulo 3

No Brasil, o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas responde por apenas 14,6% da receita total do governo federal (inclui contribuições previdenciárias), com aproximadamente seis milhões de contribuintes preenchendo a declaração de rendimentos. O Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas cobre 8% das receitas federais tendo cerca de 2,5 milhões de contribuintes. O número de indivíduos que se relacionam com a Receita Federal e o seu aporte para o fisco não são expressivos quando comparados com as mesmas estatísticas das empresas. Em contraste nos Estados Unidos, por exemplo, com uma população duas vezes maior do que a brasileira, o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas responde por mais de 50% da receita do governo federal, sendo 93 milhões o número de contribuintes declarantes. Já o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas cobre apenas um sétimo das receitas federais, sendo 2,7 milhões o número de contribuintes.

No exterior, o Imposto de Renda sempre foi concebido como um tributo aplicado à capacidade individual de pagamento. Desse modo, o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas nunca chegou a representar uma fonte importante de arrecadação, mas apenas complementar. Surgiu nos Estados Unidos em 1901 — antes mesmo do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas — como um imposto seletivo (*excise tax*) aplicado à alíquota de 4% sobre os lucros das grandes sociedades anônimas (*corporations*), para compensar a perda de receita ocasionada pela redução das tarifas de importação. O Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas só foi introduzido em 1913 quando a União foi autorizada a cobrá-lo, após emenda à Constituição. Antes da emenda, o Imposto de Renda supostamente contrariava o espírito da Federação: como o imposto incide sobre a capacidade individual de pagamento, e não sobre a população (número de habitantes), violaria o princípio da divisão equitativa do ônus federal entre estados.

A tributação das empresas em separado dos acionistas começou na Inglaterra somente em 1947. Antes, o imposto sobre o lucro das empresas estava integrado ao Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas: constituía apenas uma antecipação do recolhimento. Quando o governo resolveu consolidar um imposto especial sobre lucros empresariais criado durante a Segunda Grande Guerra, houve o cuidado de isentar empresas individuais ou coletivas de pequeno porte do novo tributo. A partir de 1973, uma parte do lucro das grandes empresas — constituídas sob a forma de sociedades anônimas (*corporations*) — passou a ser atribuída às pessoas físicas (acionistas) pelo método da imputação.

A DUPLA IMPOSIÇÃO

O rendimento empresarial após os impostos de renda das pessoas jurídicas e das pessoas físicas depende do tratamento fiscal aplicável ao lucro, aos dividendos e aos ganhos de capital. Será diferente se os lucros provierem de uma atividade isenta do IRPJ, como as microempresas e os condomínios ou de uma sociedade tributada. Mesmo quando tributado, o rendimento líquido das pessoas jurídicas ainda irá variar conforme os lucros estejam ou não à disposição dos acionistas.

Do ponto de vista do acionista, há uma clara preferência para a empresa que distribui os lucros. A escolha decorre da imputação do Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica ao imposto devido pelo acionista. A imputação se justifica pela necessidade de atenuar a dupla imposição do Imposto de Renda no rendimento combinado empresa e acionista, e de aproximar a carga fiscal à capacidade contributiva individual. A maior renda líquida do acionista induz a empresa a distribuir dividendos, especialmente se a imputação for integral (100%).

O Quadro 4 sugere que o imposto total (IRPJ menos imputação mais IRPF sobre o dividendo bruto referentes ao lucro retido) pode-se elevar de Cr\$ 30 até Cr\$ 54,50 caso a parcela do lucro distribuído caia de 100% até zero, com a alíquota média do imposto sobre o lucro das empresas igual a 35%, considerando que a alíquota marginal da pessoa física seja de 30% e supondo

imputação de 100%. O excesso de carga — ou perda de arrecadação do ponto de vista do fisco quando ocorre a integração — varia com a alíquota do IRPF e conforme os lucros sejam ou não distribuídos. No caso extremo, quando os lucros não são distribuídos e a alíquota do IRPF é igual a zero, o excesso de carga alcança os Cr\$ 54,50.

Na maioria dos países que a adotam a imputação é parcial. A explicação é que os incentivos fiscais normalmente concedidos às pessoas jurídicas (depreciação acelerada, créditos de impostos, isenção e redução de alíquotas) fazem cair a alíquota efetiva do imposto de renda das empresas. Todavia, as pequenas empresas, e até mesmo grandes empresas, mas com pequeno número de sócios ou fechadas ao público (*private corporations*), frequentemente estão excluídas do Imposto de Renda: os lucros são tributados diretamente na declaração pessoal de rendimentos dos seus cotistas ou acionistas.

Quadro 4

Empresas: imposto total.

	(Cruzeiros)		
Renda antes do imposto	100,00	100,00	100,00
Menos IRPJ (alíquota 35%)	35,00	35,00	35,00
Parcela do Lucro a ser distribuído	100,00%	50,00%	0,00%
Disponível para distribuição ou incorporação	65,00	65,00	65,00
Lucro retido	0,00	32,50	65,00
Renda distribuída	65,00	32,50	0,00
Imputação de 100%	35,00	17,50	0,00
(35% correspondente à fração distribuída)			
Montante s/o qual incide o IRPF	100,00	50,00	0,00
(a) IRPF (alíquota de 30%) sobre dividendo bruto	30,00	15,00	0,00
(b) IRPF (alíquota de 20%) sobre dividendo bruto	20,00	10,00	0,00
(c) IRPF (alíquota de 10%) sobre dividendo bruto	10,00	5,00	0,00
(d) IRPF (alíquota de 0%) sobre dividendo bruto	0,00	0,00	0,00
IRPF (alíquota de 30%) s/ganhos de capital (lucro retido)	0,00	9,75	19,50
(a) Imposto total (IRPJ-Imputação+IRPF)	30,00	42,25	54,50
(b) Imposto total (IRPJ-Imputação+IRPF)	20,00	37,25	54,50
(c) Imposto total (IRPJ-Imputação+IRPF)	10,00	32,25	54,50
(d) Imposto total (IRPJ-Imputação+IRPF)	0,00	27,25	54,50
(a) Renda líquida depois do imposto	70,00	57,75	45,50
(b) Renda líquida depois do imposto	80,00	62,75	45,50
(c) Renda líquida depois do imposto	90,00	67,75	45,50
(d) Renda líquida depois do imposto	100,00	72,75	45,50
(a) Excesso de carga (ou perda de arrecadação)	0,00	12,25	24,50
(b) Excesso de carga (ou perda de arrecadação)	0,00	17,25	34,50
(c) Excesso de carga (ou perda de arrecadação)	0,00	22,25	44,50
(d) Excesso de carga (ou perda de arrecadação)	0,00	27,25	54,50

TÉCNICAS DE INTEGRAÇÃO

A técnica de tributação dos lucros das empresas está classificada em três variantes: o **sistema clássico**, também conhecido por **entidades separadas**, onde a empresa é considerada um agente econômico desvinculado dos acionistas. Nesse sistema, o imposto é aplicado aos lucros, sendo que os dividendos, as cotas partes e os ganhos de capital (se houver) são tributados a nível do acionista, junto com os demais rendimentos, sem levar em consideração o tributo já pago pela empresa.

Num outro extremo, há o sistema de **integração completa**, onde a empresa é tratada como se fosse um agente condutor do acionista, sendo o imposto da pessoa jurídica visto tão-somente como uma antecipação, a ser creditada depois ao sócio na sua declaração de rendimentos. Esse, ao informar os seus rendimentos, declara os dividendos recebidos, bem como a parcela que lhe cabe nos lucros retidos, acrescidos ambos do imposto pago em seu nome pela empresa.

A integração completa embora desejável passa por de dificuldades práticas incontornáveis. Constituem empecilhos mais conhecidos para a integração: a enorme quantidade de informação que deve ser transmitida com rapidez aos acionistas, a mudança freqüente de propriedade das ações, a retificação do balanço das empresas, a variedade de classes de ações e o repasse de incentivos fiscais concedidos à empresa.

Técnica menos radical, a do sistema de **integração parcial**, permite que se conceda alívio tributário apenas aos dividendos, seja no âmbito da empresa ou do acionista. No tocante à empresa, o alívio consiste em tributar as distribuições de lucros a uma alíquota mais baixa do que a dos lucros retidos (*split rate system*). A alternativa, que permite a dedução dos dividendos pagos, para efeito de cálculo do lucro tributável ou a simples isenção de imposto aplicável aos dividendos, equivale a atribuir alíquota zero aos dividendos e constitui um caso particular desse método.

A nível do acionista, a integração tem recebido denominações diversas tais como método da retenção (*withholding*), da imputação (*imputation*) e do crédito de dividendos (*gross-up and credit*). Na declaração de rendimentos o contribuinte não inclui como renda apenas os dividendos recebidos mas, também, acrescenta o valor do imposto pago pela empresa referente aos seus dividendos; calcula a seguir o imposto devido sobre o dividendo bruto e se credita da referida parcela do imposto já pago.

A experiência internacional em integração tem-se restringido à implementação de técnicas de integração parcial no âmbito do acionista (imputação). Esse procedimento está difundido nos países-membros da Comunidade Econômica Européia. Na Alemanha, por exemplo, as empresas são tributadas em 56% sobre os lucros retidos e em 36% sobre os lucros distribuídos. O acionista está sujeito ao I.R. sobre dividendos recebidos, mas se credita integralmente do tributo pago pela empresa, referente ao dividendo recebido. Na França, as empresas são tributadas em 50% dos lucros (distribuídos ou não), sendo permitido ao acionista um crédito de 50% do IR pago pela empresa em seu nome. Na Inglaterra, as empresas são tributadas em 52% dos lucros, sendo que o acionista tem direito a um crédito de 45,3% do IR já recolhido pela empresa. O Quadro 5 resume essa discussão.

O método de imputação no Brasil é o da integração parcial no âmbito das empresas que recolhem Imposto de Renda de conformidade com o lucro real. De fato, os dividendos estão isentos de tributação a partir de 1992, conforme a Lei 8.383 (dezembro, 1991). Na verdade, as empresas estão sujeitas a um variado espectro de regimes de tributação, que vai desde a isenção até alíquotas que podem ultrapassar 50%. O lucro das fundações, sindicatos, fundos de previdência sem fins lucrativos e instituições educativas está isento. As atividades rurais pagam Imposto de Renda a

Quadro 5
EMPRESAS: tributação do lucro e dos dividendos

PAIS	LUCRO	DIVIDENDOS	FONTE
	Alíquotas do IRPJ	Alíquotas de Crédito Tributário (a) como % do dividendo líquido (b) como % do dividendo bruto (c) como % do IRPJ	
Alemanha	36% s/lucros distribuídos 56% s/lucros retidos	(a) 56% (b) 36% (c) 100%	25%
França	50%	(a) 50% 0% residentes (b) 33% (c) 50% 25% nao-residentes	
Inglaterra	52%	(a) 49,1% (b) 33,0% (c) 45,3%	0%

Fonte: Elaborado a partir de Tilbery (1985), Norr (1982), Kay e King (1978) e King (1977).

alíquotas especiais. As empresas com receita bruta não superior a certo limite recolhem Imposto de Renda à alíquota de 25% sobre o lucro presumido.

Há cinco alíquotas aplicadas aos lucros das grandes empresas:

(a) alíquota básica — a alíquota padrão é 30%, à exceção das rendas agrícolas que são tributadas à alíquota de 25%;

(b) alíquota adicional — uma alíquota adicional de 10% é aplicada aos lucros que excedem 25 mil UFIR por mês (cerca de US\$ 12,5 mil). No caso de instituições financeiras esse adicional é de 15%;

(c) alíquota de contribuição social — uma alíquota de 10% é aplicada aos lucros, por dentro, ou seja, deduz-se o imposto da base tributária. Para as instituições financeiras essa alíquota é 23%;

(d) alíquota retida na fonte — uma alíquota adicional de 8% é aplicada aos lucros desde 1989, quando se eliminou a tributação dos dividendos, esse imposto se extingue a partir de 1993;

(e) alíquota estadual — uma alíquota de 5% incide sobre o valor dos impostos citados acima, cuja receita é repassada aos estados onde a empresa se localiza.

A acumulação dos impostos sobre as grandes empresas pode ultrapassar 50%. Conforme a Tabela 3 mostra que o ônus fiscal cumulativo sobre os lucros empresariais (exclui as contribuições previdenciárias) pode atingir 42,95% e 51,70% para os rendimentos anuais até US\$ 150 mil e acima desse limite, respectivamente. As alíquotas efetivas por setor de atividade ainda são diferenciadas. A despeito dos progressos recentes na uniformização de incidências, a variação é significativa. A Tabela 4 apresenta a alíquota efetiva do imposto sobre lucro das empresas por setor (inclui apenas a alíquota padrão e a alíquota adicional).

Tabela 3
IRPJ: carga tributária acumulada

1992

	Lucro até US\$ 150.000/ano	Lucro acima US\$ 150.000/ano
Lucro tributável	100.00	100.00
Contribuição social: 10%	(9.09)	(9.09)
Base do IRPJ	91.91	90.91
IRPJ: 30%	(27.27)	(27.27)
IRPJ adicional: 10%	-	(9.09)
IR estadual: 5% do IRPJ	(1.36)	(1.82)
Lucro após IR	62.28	52.73
Retenção na fonte: 8%*	(4.98)	(4.22)
IR estadual: 5% da RF	(0.25)	(0.21)
Lucro Líquido	57.05	48.30
Alíquota acumulada	42.95%	51.70%

* Extingue-se a partir de 1991Fonte: IMF, Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform, (1992)

Tabela4
Brasil: alíquota efetiva do IRPJ

Porcentagem

Setor	1.991
Agricultura	9.5
Mineração	24.5
Indústria	35.1
Construção	35.6
Transportes e Comunicações	23.6
Utilidade Pública	35.7
Comércio	30.3
Sistema Financeiro	34.3
Serviços	20.1
Fundações & Cooperativas	10.0
TOTAL (alíquota básica e adicional)	30.0

Fonte: Sistema Angela. Departamento da Receita Federal. MEFP.

A Lei 8.383 (dezembro, 1991) exige que as empresas com faturamento anual superior a US\$ 1,5 milhão paguem imposto a cada mês com base no lucro real. Se isso não for possível, a empresa pode recolher o tributo com base nos resultados alcançados no semestre anterior (estimativa). Para empresas que faturam menos do que US\$ 1,5 milhão ao ano adota-se o lucro presumido. O lucro presumido é calculado com base no faturamento. Esse lucro é arbitrado em 3,5% do valor das vendas. Para firmas que operam no setor serviços o lucro presumido é de 30%. Para ambas, a alíquota padrão do Imposto de Renda é de 25% sobre o lucro presumido. Ademais, uma parcela do valor do faturamento é considerada lucro distribuído automaticamente ao acionista ou proprietário, para efeito do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas. A lei arbitra que um montante correspondente a 6% das vendas é lucro distribuído aos sócios ou cotistas, onde sofre uma tributação adicional, conforme tabela progressiva do Imposto de Renda das Pessoas Físicas.

As pequenas empresas de faturamento anual inferior a US\$ 48 mil estão isentas de imposto de renda. Contudo, a lei supõe que um lucro presumido de 6% sobre o valor do faturamento é distribuído aos seus proprietários, onde é tributado segundo a tabela progressiva do Imposto de Renda das Pessoas Físicas.

Em resumo, atualmente a tributação dos lucros e dividendos é a seguinte:

MÉDIAS E GRANDES EMPRESAS

São tributadas com base no lucro real, à alíquota de 30%, mais um adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder 25.000 UFIR (15% acima de 70.000 UFIR no caso de instituições financeiras)⁽¹³⁾. No caso de exploração de atividade agrícola o imposto é calculado à alíquota de 25% e não há adicional.

Além dessa tributação, incide até o exercício de 1992 o chamado ILL (Imposto sobre o Lucro Líquido), à alíquota de 8%, considerando-se o lucro automaticamente distribuído (art. 35 da Lei 7.713, de 22-12-88)

SOCIEDADES CIVIS DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS

Podem optar:

- (a) pela tributação com base no lucro presumido, ficando sujeitas às normas aplicáveis às pequenas empresas (item 3 abaixo);
- (b) pela apuração do lucro real, considerando-se, então, todo o lucro como automaticamente distribuído e tributável na declaração dos sócios. Não há, nesse caso, tributação na PJ.

Pequenas Empresas (receita bruta anual máxima: 3.600.000 UFIR)

- (a) Na PJ: 0,875% (25% sobre 3,5%) da receita bruta (exceto prestadoras de serviços).
- (b) Na PF: 6% da receita bruta são considerados lucros automaticamente distribuídos e tributados na declaração dos sócios; portanto, a tributação fica em 1,5%, no caso de tributação na PF na faixa dos 25%.

Microempresas (receita bruta anual máxima: 96.000 UFIR)

Isenção total tanto na pessoa jurídica como nas pessoas físicas dos sócios (nestes últimos, em função dos limites).

EVOLUÇÃO DA LEI

Para entender o atual sistema de tributação dos lucros no Brasil — sociedades de qualquer espécie e de comerciantes em nome individual — convém repassar alguns antecedentes históricos⁽¹⁴⁾. O Imposto de Renda foi instituído pela Lei do Orçamento em 1922, e se aplicava indistintamente tanto às empresas como às pessoas físicas. Demorou para ser regulamentado e, portanto, para ser implantado.

⁽¹³⁾ A UFIR (Unidade Fiscal de Referência) equivale a aproximadamente US\$ 0.50 centavos

Um decreto normativo de 1924 dispôs sobre o Imposto de Renda das sociedades anônimas; isentava os dividendos recebidos pelos acionistas. A lei do Imposto de Renda de 1925 dispunha que as pessoas físicas pagariam esse imposto dividido em duas parcelas; uma proporcional e diferenciada conforme a categoria (cédula) do rendimento (comércio e indústria, capitais, salários, liberais e imóveis) e a outra, complementar e progressiva, aplicada sobre a renda global.

A lei do Imposto de Renda de 1926 estabelecia que as empresas também seriam divididas em categorias. Para as sociedades anônimas os lucros seriam tributados à alíquota de 6%. Os dividendos pagos aos acionistas seriam deduzidos do lucro tributável da sociedade; ficavam sujeitos ao imposto cedular de 5% e depois, somados aos demais rendimentos individuais, seriam alcançados ainda pelo imposto progressivo. No caso das firmas individuais, sociedades em comandita e em nome coletivo, de capital e indústria, em cota de participação, cooperativas e por cotas de responsabilidade limitada, os lucros ficavam sujeitos à alíquota cedular, conforme uma tabela regressiva de 6% até 2%, em função do faturamento. Os lucros auferidos nas demais sociedades estavam sujeitos ao imposto cedular à alíquota única de 3%. Dos rendimentos dessas sociedades eram deduzidas as importâncias pagas aos sócios por conta de lucros ou dividendos.

A dedutibilidade dos lucros distribuídos foi suprimida por decreto em 1927. Porém, o mesmo texto determinou que “os negociantes em firma individual e os sócios ou acionistas das sociedades de qualquer espécie não pagarão o imposto proporcional (cedular) e, somente o complementar progressivo, em relação às quantias percebidas a título de lucro, dividendos, interesses ou participações quaisquer”. Assim, o lucro distribuído não ficava sujeito ao imposto cedular a nível da pessoa física: esse papel era desempenhado pelo imposto de renda das empresas.

Essa estrutura não foi alterada expressamente até 1964, embora na prática já tenha deixado de existir depois da Segunda Guerra Mundial. De fato, durante os anos 40 sucessivas leis elevaram a alíquota máxima do Imposto de Renda sobre as empresas de 3% para 15%. Na década de 50 essa alíquota foi elevada para 20%. O passo seguinte foi aumentá-la para 23% em novembro de 1962. Era então difícil de sustentar que prevalecia o modelo original, dada a disparidade entre a alíquota do Imposto de Renda das empresas, 23%, e do imposto cedular, cuja alíquota mais elevada não ultrapassava 10%. O imposto de renda sobre pessoas jurídicas não equivalia mais à tributação cedular das pessoas físicas sendo, na realidade, um imposto separado aplicado segundo o sistema clássico.

O fim expresso do sistema veio com a Lei 4.506 (novembro, 1964), que, além de aumentar para 28% o imposto das empresas, aboliu os impostos cedulares. A tributação dos lucros das sociedades anônimas e sociedades afins passou a ter regime diferente da tributação dos rendimentos das pessoas físicas. Os lucros da atividade empresarial ficavam submetidos ao IRPJ e, quando distribuídos, ao imposto de renda progressivo sobre pessoas físicas. Atualmente a legislação no Brasil define pessoa jurídica de forma muito abrangente. A dupla imposição ainda aplica-se aos lucros das empresas desde que o valor do faturamento anual situe-se entre US\$ 1,5 milhão e US\$ 48 mil.

A lei brasileira define renda das pessoas físicas como proventos de trabalho e capital, de pensões e de aumentos no valor real de propriedades (ganhos de capital). Entretanto há vários abatimentos e deduções que diminuem consideravelmente a base tributária. A lei permite abater da renda anual US\$ 240 por dependente (máximo cinco). Todas as despesas médicas não cobertas por seguros são dedutíveis da renda pessoal. Podem ainda ser abatidos os gastos com educação até US\$ 325 por

(14) Ver o relato de Alcides Jorge Costa em (Longo⁴), pp. 95-98

Quadro 6
IRPF: deduções e abatimentos da renda bruta
Brasil: 1992

Deduções	US\$ por ano
Dependentes	240 por dependente
Despesas médicas	Todas não cobertas por seguro
Educação	325 por dependente
Doações à instituições de caridade	Até 10% da renda líquida
Pensões p/pessoas de idade (mais de 65)	Até 6.000
Contribuição previdenciária oficial	Montante legal
Pensões	Montante legal

Fonte: Lei 8383 (dezembro 91) e Lei 7713 (dezembro 1988).

dependente e as doações para entidades beneficentes (até 10% da renda tributável), as contribuições previdenciárias e os pagamentos de pensão. O Quadro 6 apresenta um resumo dos abatimentos e deduções.

Recentemente caíram bastante as alíquotas marginais máximas do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (Lei 8.383, dezembro 1991; Lei 7.713, dezembro 1988) de 55% para 25%. Ademais, como o nível de isenção é alto — até rendimentos anuais de US\$ 6 mil (cerca de 2,3 vezes a renda *per capita*) — para os padrões internacionais.

A população economicamente ativa no Brasil atinge aproximadamente 60 milhões de pessoas; contudo, apenas 10% apresentam declaração de Imposto de Renda, sendo que somente 1,5 milhão pagam imposto conforme o resultado apurado na declaração. A maior parte dos contribuintes recolhe imposto exclusivamente nas fontes.

Os rendimentos reais nos mercados financeiro e de capitais estão praticamente todos tributados a alíquotas que variam de 25% a 40%, mas exclusivamente nas fontes, com exceção das grandes empresas. O rendimento **real** das aplicações financeiras (expurgado da inflação e de outros impostos incidentes sobre a operação) é tributado na fonte à alíquota de 40% para negócios diários e à alíquota de 30% em prazos mais longos. Para aplicações no mercado aberto (Fundo de Aplicações Financeiras - FAF) a alíquota é de 5% sobre o rendimento nominal. A retenção na fonte sobre os rendimentos financeiros é compensada na declaração do Imposto de Renda das empresas tributadas com base no lucro real, mas no caso das pessoas físicas e das demais jurídicas o tributo é final. Essas alíquotas são muito elevadas se comparadas àquelas praticadas no exterior, inclusive nos países vizinhos da América Latina.

Os ganhos de capital **reais** realizados em Bolsa, fundos de investimento e resultantes da compra e venda de bens móveis e imóveis são tributados à alíquota de 25%: a base de cálculo do imposto é constituída pela diferença positiva entre o valor da alienação e da aquisição atualizada pela UFIR. Esses ganhos não integram a base de cálculo do Imposto de Renda apurado na declaração de ajuste anual. O imposto é considerado como devido exclusivamente na fonte.

A partir de janeiro de 1992, as pessoas residentes e domiciliadas no exterior sujeitam-se às normas de tributação do Imposto de Renda previstas para os beneficiários residentes e domiciliados no país, no tocante a rendimentos decorrentes de aplicações financeiras de renda fixa; idêntico tratamento se aplica aos ganhos líquidos auferidos em operações realizadas em Bolsas, e a rendimentos obtidos em aplicações em fundos de investimentos, e clubes de ações; os rendimentos e ganhos de capital decorrentes de aplicações financeiras auferidos por fundos,

sociedades de investimento e carteira de valores mobiliários de que participem, exclusivamente, pessoas físicas ou jurídicas, fundos ou outras entidades de investimento coletivo residentes, domiciliadas ou com sede no exterior, sujeitam-se à tributação pelo Imposto de Renda à alíquota de 25%.

UMA NOVA ESTRUTURA

Nos últimos 20 anos a receita tributária no Brasil caiu de 25,4% para 22% do PIB, devido aos anos de recessão e aceleração inflacionária da década de 80. Todavia, as transferências ao setor privado — juros, subsídios, previdência e assistência — aumentaram significativamente, conforme Tabela 5. Dessa forma a receita total líquida (corrente) caiu de 15,6% para 7,5% do PIB nesse período. Mantidas as despesas de pessoal e custeio com bens e serviços a poupança em conta corrente do país foi reduzida de 5,4% para menos 3,3% do PIB, causando impacto negativo nos investimentos e no déficit. O ano de 1990 foi atípico devido às medidas provisórias do Plano Collor I. Tanto é assim que em 1991 a receita tributária como porcentagem do PIB caiu para cerca de 21%. O Imposto de Renda teve sua participação elevada de 2,52% para 3,96% do PIB no período de 1970 a 1990, conforme Tabela 6. Os tributos mais importantes em termos de receita mantiveram aproximadamente constante a sua contribuição para o **bolo fiscal**.

Tabela 5

CONTA CORRENTE E FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO
CONSOLIDADO, SEGUNDO AS CONTAS NACIONAIS:

Médias de 1970-78, 1979-82, 1983-84, 1985-87 e 1988-89

Itens	(Em % do PIB)				
	1970-78	1979-82	1983-84	1985-87	1988-90
1. Carga Tributária Bruta	25,4	24,7	23,1	23,1	22,0
2. Transferências ao Setor Privadoa	9,3	12,1	13,2	11,8	14,5
2.1. Juros Internos e Externosb	0,6	1,4	3,3	2,9	3,5
2.2. Demais c	8,7	10,7	9,9	8,9	11,0
3. Outras Receitas Líquidas	-0,5	-1,0	-	1,3	-
4. RECEITA TOTAL LIQUIDA (1-2+3)	15,6	11,6	9,8	12,6	7,5
5. Despesas Correntes (Excl. Transf.)	10,2	9,6	8,8	10,8	10,8
5.1. Pessoal e Encargos	7,3	6,7	6,0	7,1	8,0
5.2. Bens e Serviços	2,9	2,9	2,8	3,7	2,8
6. POUPANÇA EM CONTA-CORRENTE (4-5)	5,4	2,0	1,0	1,8	-3,3
7. Formação Bruta de Capital Fixo	3,8	2,4	1,8	2,7	1,5
8. NECESSID. DE FINANCIAMENTO (7-6)	-1,6	0,4	0,8	0,9	4,8

a) Não incluem as transferências a empresas estatais e a empresas privadas financeiras e não-financeiras, que são deduzidas das "outras receitas" no item 3 da tabela juntamente com outras despesas de transferências governamentais.

b) Até 1982, os juros da dívida interna correspondem ao conceito das Contas Nacionais, descontada a correção monetária das OTN e desconto das BTN; os da dívida externa, por sua vez, correspondem ao item "transferências ao exterior". A partir de 1983, excluem as correções monetárias e cambial, respectivamente, e foram estimados pelo Depec/Bacen.

c) Subsídios e transferências de assistência e previdência

Fonte: FIBGE/Decna e Bacen/Depec (juros); Reproduzido em "Política Fiscal para 1990", quadro A.1 pág.48, Seplan/PR

Tabela 6
BRASIL: Tendência da Receita Tributária
1970 -90

Governo e Tributo	(Porcentagem do PIB)				
	1970	1975	1980	1985	1990
UNIÃO	17,33	18,59	18,42	16,39	17,32
Orçamento fiscal	9,54	8,79	8,10	8,87	8,20
IR	2,52	3,00	2,91	4,44	3,96
IPI	4,38	3,37	2,20	1,74	2,16
IOF	0,00	0,38	0,95	0,52	1,19
Outros	2,64	2,04	2,04	2,17	0,89
Contribuições sociais	5,68	7,50	7,49	6,96	8,73
Folha Salarial	4,39	5,02	5,15	4,56	4,55
Faturamento (Finsocial) e Lucro	0,00	0,00	0,00	0,58	1,85
PIS/PASEP e FGTS	1,29	2,48	2,34	1,82	2,33
Demais Tributos	2,11	2,29	2,83	0,56	0,38
ESTADOS	7,95	5,93	5,34	5,60	7,29
ICMS	6,87	5,26	4,79	5,13	6,77
Demais tributos	1,09	0,67	0,55	0,47	0,53
MUNICIPIOS	0,70	0,70	0,91	0,54	0,84
TOTAL	25,98	25,22	24,57	22,53	25,46

Fonte: Elaborado a partir das Contas Nacionais, FGV e IBGE por Afonso e Villela (1991).

Retornando ao ponto inicial, qual seria então a base tributária ideal? Ao contrário do que se imagina, o respeito a critérios amplamente aceitos de tributação exige o aumento, e não a diminuição, do universo de contribuintes. O que precisa ser reduzido é a quantidade de impostos e suas alíquotas nominais. Por que, afinal, a estrutura de arrecadação, e a do Imposto de Renda em particular, regrediu tanto nos últimos 25 anos, a ponto de tornar-se absolutamente ultrapassada? A resposta é ausência de planejamento governamental e crônica deficiência de caixa.

Uma reforma tributária não se faz no vácuo. Há necessidade de se repensar o arcabouço institucional do país, a começar pela consolidação de idéias e trabalhos iniciados há uma década. De fato, a reforma do Estado brasileiro passa pela discussão e implantação de leis que irão dispor, durante as próximas décadas, sobre os sistemas orçamentário, previdenciário, financeiro e tributário. Deve prevalecer o princípio da subsidiaridade entre esferas de governo. As mudanças são quase todas na direção de maior transparência e descentralização gerencial. A partilha dos tributos e dos encargos entre esferas de governo sofreria alterações para conceder maior autonomia fiscal e responsabilidade administrativa aos estados e municípios, e independência financeira, à União e ao Banco Central⁽¹⁵⁾.

No capítulo da reforma tributária *stricto sensu* as principais propostas não são particularmente originais. Os tributos de natureza fiscal — exclui-se contribuição trabalhista e os impostos sobre o comércio exterior — poderiam estar resumidos a pouco mais de três ou quatro. A União se apoiaria especialmente no IRPF para financiar o grosso das suas despesas. Para suplementar as receitas do governo federal, poder-se-ia utilizar o IRPJ sobre as grandes empresas e um imposto seletivo sobre consumo de cigarros e bebidas. O IPI, o Finsocial, o PIS/PASEP, o IOF e a contribuição sobre lucro das empresas seriam extintos.

⁽¹⁵⁾ Ver por exemplo, Longo (1990^b)

Aos estados caberia explorar melhor o ICMS que reconhecidamente é um imposto moderno e produtivo. O seu potencial seria aumentado com a extinção do IPI e das demais contribuições federais. O ISS municipal — um imposto em cascata — se incorporaria à base de cálculo do ICMS, eliminando-se assim a incidência cumulativa e a eterna disputa entre municípios e estados sobre o conceito de serviços. Nas transações interestaduais e internacionais vigoraria a alíquota zero no estado exportador e a alíquota interna no estado importador — princípio do destino. O sistema de débito e crédito seria aplicável a todas as operações com os bens e serviços incluídos na base de cálculo, inclusive aqueles que se incorporam ao ativo permanente — princípio do consumo.

Os municípios, além de poderem contar com a sua cota-parte num imposto mais abrangente, se beneficiariam da fusão da propriedade rural e da propriedade urbana para fins de tributação: integrar-se-iam o ITR e o IPTU. Na nova divisão do **bolo fiscal**, cada instância de governo iria se concentrar na administração de um ou de poucos impostos: à União caberia essencialmente o IR e o imposto seletivo. Os estados ficariam com o ICMS ampliado — que se chamaria Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) — e os municípios, com o imposto sobre a propriedade

Quadro 7
PARTILHA E COMPOSIÇÃO DOS TRIBUTOS (1991)

ANTES: 21 tributos	DEPOIS: 6 tributos
UNIÃO	UNIÃO
Imposto de Renda	Imposto de Renda
IPI	Imposto seletivo
- F.Participação (estados e municípios)	Imposto sobre comércio exterior
Contribuição social sobre lucro	
Imposto sobre lucro líquido	
Finsocial	
PIS/Pasep	
IOF	
ITR	- Fundo de Participação (estados e municípios)
Imposto sobre exportação	
Imposto sobre importação	
INSS	INSS
FGTS	
Salário educação	
Salário desemprego	
ESTADOS	ESTADOS
ICMS	IVA
IPVA	
ITBI	Fundo de Participação (União)
IR-adicional	- Cota-parte (IVA) (Mun.)
Fundo de Participação (União)	
- Cota-parte ICMS (mun.)	
MUNICIPIOS	MUNICIPIOS
IPTU	Imposto sobre propriedade
ISS	Cota-parte (IVA)
Cota-parte (ICMS)	Fundo de Participação (União)
IVVC	
Fundo de Participação (União)	

imobiliária, rural e urbana. Eliminar-se-iam os impostos sobre vendas a varejo de combustíveis (IVVC), o IPVA, o ITBI, o ISS e o ITR. Os fundos de participação da União continuariam a preencher a função de redistribuir receita entre instâncias de governo de acordo com o inverso da renda *per capita*, o montante da população e o esforço de arrecadação. A base de cálculo desses fundos seria a receita total da União, exclusive as contribuições previdenciárias. Em suma, no novo desenho tributário desapareceriam os tributos cumulativos em cascata e a partilha, e a composição dos impostos passaria a ter uma configuração semelhante à exposta no Quadro 7.

Um objetivo fundamental da reforma é aproximar a alíquota nominal dos impostos à sua alíquota efetiva de modo que os contribuintes saibam quanto estão pagando. Para isso é necessário aproximar o contribuinte **de fato** ao contribuinte **legal**. Com efeito, a substituição tributária quando levada ao exagero como no Brasil desvirtua o princípio da isonomia e eleva os custos de arrecadação e de recolhimento dos impostos. Ademais, a substituição tributária tem limite. Quanto mais concentrado o recolhimento de impostos nas grandes fontes pagadoras maior a cunha fiscal e, portanto, o estímulo à sonegação e à informalidade.

O Imposto de Renda, o Imposto sobre o Valor Adicionado e o imposto sobre a propriedade são tributos justos e simples. O grosso das receitas fiscais, contudo, advém de tributos que oneram o consumidor classe média por meio da sobretaxação da renda das grandes empresas, do seu faturamento e das folhas de pagamento. Esse ônus é repassado aos preços dos produtos e da mão-de-obra, pois as margens de lucro não suportariam tantos encargos. Mas, os consumidores e assalariados não vêem essa sobretaxação, embora a sintam no bolso.

Propostas de elevar a tributação por via indireta não encontram tanta resistência quanto aquelas voltadas para os impostos tradicionais. Daí a necessidade de se colocar a reforma dentro de um pacote fiscal que explicita uma substituição racional de impostos, apontando para a **ilusão fiscal** que prende o contribuinte na legislação em vigor. Portanto, é preciso evitar que o contribuinte classe média, que vive de salário e quase não poupa, continue sendo o grande financiador do governo. A solução é substituir os impostos regressivos e em cascata pelos impostos de renda, sobre o valor adicionado e a propriedade, no âmbito federal, estadual e municipal, respectivamente.

A REFORMA DO IMPOSTO DE RENDA

O ORÇAMENTO DA UNIÃO

Por melhores que sejam as idéias e as intenções do governo, grandes mudanças exigem, além do mais, competência administrativa, habilidade política e **solo fértil**. Esse ingrediente só agora, depois de muitas tentativas frustradas de reforma, parece estar à disposição dos formuladores da política. A nova configuração do federalismo fiscal sugere uma participação cada vez mais reduzida da União na prestação dos serviços públicos tradicionais (transportes, educação, saúde, aposentadoria e pensões). A responsabilidade pelo atendimento desses serviços tende a ser repassada, juntamente com fontes de recursos, aos estados e municípios, para além do setor privado.

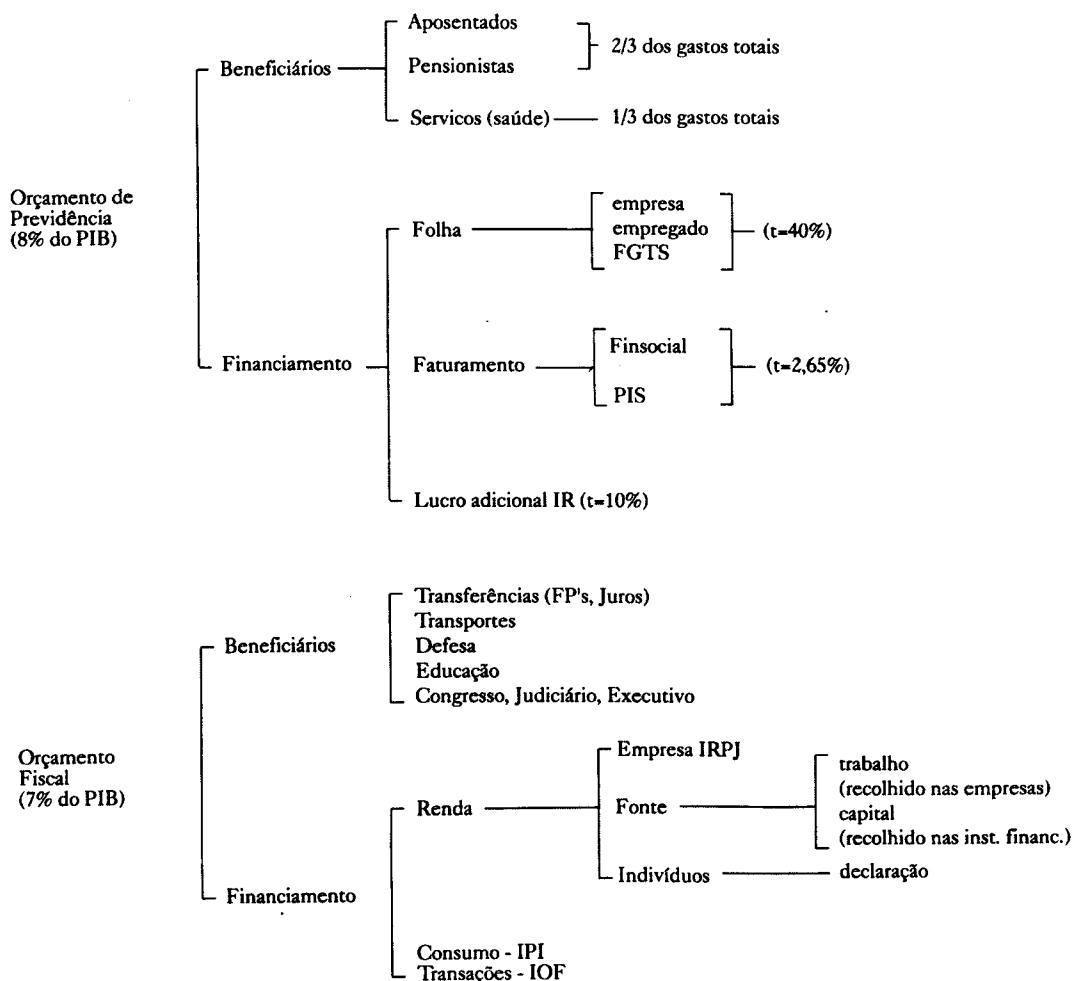
A receita bruta da União, antes dos repasses e transferências constitucionais, e considerando o orçamento do sistema previdenciário, alcança cerca de 15% do PIB. As contas do governo federal se dividem em dois grandes blocos: o sistema previdenciário e o orçamento fiscal. O sistema previdenciário absorve cerca de 8% do PIB, sendo seus principais beneficiários os aposentados, pensionistas e os usuários dos serviços de saúde. Conforme Quadro 9, o financiamento desses

pagamentos está distribuído em três contribuições: (a) sobre a folha incidem recolhimentos em nome do assalariado, da empresa e do FGTS, cuja alíquota total atinge aproximadamente 40%; (b) sobre o faturamento da empresa incidem dois tributos (Finsocial e PIS), cuja alíquota total é de 2,65%; e (c) sobre o lucro das empresas com alíquota igual a 10%.

O orçamento fiscal absorve 7% do PIB, sendo as principais despesas os pagamentos de transferências constitucionais aos estados e municípios (Fundos de Participação) e os juros da dívida mobiliária. Deduzidas essas transferências sobra pouco para custeio e investimento (transportes, defesa, educação e funcionalismo dos Três Poderes). O financiamento desses pagamentos, como mostra o Quadro 8, vem de três fontes principais: (a) imposto de renda: sobre as pessoas jurídicas, sobre o rendimento do trabalho e do capital retido nas fontes e o recolhido na declaração pessoal; (b) imposto sobre produtos industrializados; e (c) imposto sobre operações financeiras.

Quadro 8

UNIÃO: distribuição de encargos e receitas



O IMPOSTO DE RENDA

O Imposto de Renda no Brasil é pouco e mal utilizado, sendo que o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas é todavia menos e pior. Cerca de um terço do Imposto de Renda é arrecadado diretamente sobre o lucro das empresas, quando essa proporção alcança em média 20% nos países da OECD. Os dois terços complementares do Imposto de Renda não correspondem ao que se poderia com rigor chamar de um tributo sobre pessoas físicas. Trinta por cento dessa parcela constitui arrecadação **exclusivamente** na fonte sobre rendimentos de capital (empresas e indivíduos) que não é levada à declaração. Constatase que a carga do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas não ultrapassa 2,6% do PIB, sendo que essa porcentagem atinge em média 12% nos países da OECD. A Tabela 7 mostra que o Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas responde por 30,9% do total dos tributos nos países industrializados, enquanto essa mesma proporção no Brasil é de apenas 10,2%.

Tabela 7
BRASIL E OCDE: Categoria dos Tributos

	BRASIL 1990		OCDE 1987	
	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL
IMPOSTOS SOBRE RENDIMENTOS	9,1	35,8	24,5	63,1
Imposto sobre pessoas físicas	2,6	10,2	12,0	30,9
Imposto sobre pessoas jurídicas	1,4	5,5	3,0	7,7
Contribuições sociais ⁽¹⁾	5,1	20,0	9,5	24,4
IMPOSTOS SOBRE CONSUMO ⁽²⁾	16,3	64,1	11,8	30,4
IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE	-	-	2,1	5,5
OUTROS IMPOSTOS	-	-	0,4	1,0
TOTAL DOS IMPOSTOS	25,4	100,0	38,8	100,0

Brasil ⁽¹⁾ Contribuições sociais sobre folha e lucro.

⁽²⁾ ICMS, IPI, IOF, PIS/PASEP, Finsocial e demais tributos.

Fontes: Tabela 2 e elaborado a partir das Contas Nacionais, FGV e IBGE, por Afonso e Villela (1991).

A Tabela 8 mostra que, em termos de participação do Imposto de Renda no PIB, a carga tributária caiu de 5,2% para 3,2% de 1986 até 1991. A idéia da reforma, portanto, é não só substituir um variado número de tributos pela maior participação do Imposto de Renda nas receitas federais, como também extrair mais receita desse imposto. Para isso, é preciso diminuir o ônus fiscal que incide sobre as pessoas jurídicas e a intermediação financeira, e aumentar o universo de contribuintes. De fato, como demonstra essa Tabela, por mais que se tenham elevado as alíquotas legais que incidem sobre os rendimentos empresariais e financeiros caiu tanto a participação do Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas e sobre os rendimentos do capital na receita federal como o montante dessas arrecadações em porcentagem do PIB.

TRIBUTAÇÃO DA RENDA

Tabela 8

UNIÃO: receita tributária 1986 a 1991

Cr\$ milhões

Receita	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Imp. s/importação	16	0,4	44	0,3	346	0,4	5.026	0,3	123.429	0,3	689.850	0,4
Imposto s/exportação	1	-	3	-	20		139		2.708		4.472	
Imp.s/Prod.Indust.	83	2,2	294	2,5	1.914	2,2	27.361	2,1	769.501	2,3	3.558.773	2,0
IPI - Fumo	18	0,5	71	0,6	380	0,4	4.774	0,3	127.451	0,3	654.282	0,3
IPI - Bebidas							2.312	0,1	75.629	0,2	334.728	0,1
IPI - Veículos							2.137	0,1	52.003	0,1	247.615	0,1
IPI - outros	64	1,7	222	1,9	1.533	1,7	18.136	1,4	514.417	1,5	2.322.147	1,3
Imposto s/a Renda	191	5,2	489	4,2	4.011	4,6	55.223	4,3	1.404.999	4,3	5.583.918	3,2
Pessoas Físicas	6	0,1	35	0,3	238	0,2	2.344	0,1	110.699	0,3	259.313	0,1
Pessoas Jurídicas	73	2,0	194	1,6	1.577	1,8	13.915	1,0	503.808	1,5	1.388.370	0,8
Retido na Fonte	111	3,0	259	2,2	2.195	2,5	38.963	3,0	790.491	2,4	3.936.233	2,3
Remessas p/Ext.	22	0,6	42	0,3	289	0,3	3.090	0,2	39.157	0,1	228.429	0,1
Rendimentos Trab	37	1,0	145	1,2	1.029	1,1	19.540	1,5	468.638	1,4	2.536.006	1,4
Rend. Capitais	46	1,2	61	0,5	808	0,9	14.845	1,1	234.548	0,7	911.815	0,5
Outros Rendimentos	4	0,1	10	0,1	68	0,1	48.145	0,1	259.982	0,1		
Imp.s/Operações Financ.	23	0,6	63	0,5	284	0,3	1.863	0,1	425.551	1,3	977.687	0,5
Imp. único s/Minerais	3	-	7		55		82		118			
Imp. único s/EnergiaElét.	7	0,2	19	0,1	126	0,1	228		90			
Imp.único s/Lubr.Comb.	3	-	29	0,2	226	0,2	255		3			
Imposto s/Transportes	2	-	8		53		78		276			
Imp.s/Serv.Comunicações	5	0,1	14	0,1	103	0,1	88		112			
Impostos dos Territórios					2		78		835			
Imposto Territorial Rural							47		1.003		31.167	
Taxa Rodoviária única												
Taxa Melhora.dos Portos	1	-	5		8							
Receita Trib./Impostos	341	9,3	981	8,5	7.153	8,2	90.473	7,1	2.728.631	8,4	10.845.869	6,3
Contrib. pª Finsocial	24	0,5	74	0,6	625	0,7	12.943	1,0	489.645	1,5	2.166.035	1,2
Contribuições p/PIS/PASEP							7.634	0,6	363.384	1,1	1.735.843	1,0
Cont.s/Cons.Açúcar e Alcool							385		2.905		3.227	
Cont.s/Lucro Líquido das PJ							2.475	0,1	172.321	0,5	462.172	0,2
Contribuições para o FUNDAF							444		14.656		82.964	
Outras Receitas Administrativas									2.364		16.362	
Rec.Administ.p/DpRF	366	9,9	1.056	9,1	7.778	9,0	114.357	9,0	3.773.909	11,6	15.312.495	8,9

Fonte: MEFP - Secretaria da Fazenda Nacional, DpRF.

O IMPOSTO DE RENDA SOBRE PESSOAS FÍSICAS

À base renda abrangente aplica-se o imposto, deduzidas apenas as despesas necessárias à sua percepção, sem isenções, abatimentos ou créditos de qualquer tipo, seja para consumo ou para

investimento. Entretanto, na prática, além da isenção do nível de renda mínimo e das imunidades, o imposto é implantado com inúmeras deduções ou abatimentos, além dos créditos tributários. Estes **vazamentos** do Imposto de Renda podem ser classificados em três categorias: deduções destinadas a refinar o conceito de renda (p.ex., despesas com transportes, juros, seguros e comissões), os abatimentos destinados a homogeneizar a capacidade de pagamento do contribuinte (p.ex., despesas com dependentes, juros, instrução, aluguel, médicos, dentistas, hospital, contribuições previdenciárias e filantrópicas) e os créditos destinados a incentivar despesas em certos tipos de atividades, setor ou regiões (p.ex., investimentos no Norte e Nordeste, no seu setor agrícola, e em ações de companhia de capital aberto).

Devido à progressividade das alíquotas nominais do Imposto de Renda, as deduções e os créditos têm impactos diferenciados sobre o contribuinte. Enquanto as deduções reduzem o imposto a pagar mais do que proporcionalmente ao nível de renda, os créditos são independentes desse nível. Crucial, portanto, para uma avaliação desses vazamentos é sua interpretação à luz dos objetos de política econômica e social.

As deduções destinadas a refinar o conceito de renda, e despesas necessárias a sua percepção, são independentes da progressividade do imposto. Da mesma forma, os abatimentos destinados a homogeneizar a capacidade de pagamento pouco têm a ver com o nível de renda do contribuinte, sendo justificado com base principalmente em critérios de equidade horizontal (isto é, colocar todos indivíduos de uma classe de renda em igual posição diante do fisco). Entretanto, se o governo deseja incentivar certos tipos de atividade, então não faz sentido conceder abatimentos que variam positivamente com o nível da renda, em função da estrutura progressiva das alíquotas nominais. Nesse caso, um crédito tributário é um instrumento mais adequado, porque seus benefícios, sendo constantes, não dependem do nível de renda do contribuinte.

Com base nesses critérios é possível interpretar e julgar a adequação dos vários abatimentos do Imposto de Renda. Por exemplo, o abatimento de despesas com investimento no setor agrícola ou destinadas a instituições filantrópicas não é, em princípio, justificado como refinamento do conceito de renda ou como ajustamento do índice de capacidade de pagamento. Mais adequadamente, apenas uma porcentagem dessas despesas deveria ser deduzida do IR, como crédito do imposto a

Tabela 9
IRPF: Deduções e abatimentos da renda bruta
Ano base 1988

(Milhões de Contribuintes e de US\$)									
Classes de Renda Líquida (Mensal em UFIR)	All- quota	Reduções permitidas pela Lei 8.383		Menos: dependentes, educação, contrib.		Menos: dependentes, educação, contrib. e doações		Menos: dependentes, educação, contrib., doações e médicos	
		Contri- buintes	IRPF (US\$)	Contri- buintes	IRPF (US\$)	Contri- buintes	IRPF (US\$)	Contri- buintes	IRPF (US\$)
0 - 1.000	0	4,5	0	3,6	0	3,6	0	3,5	0
1.000 - 1.950	15	2,1	999	2,6	1.238	2,6	1.238	2,6	1.238
Mais de 1.950	25	0,9	4.417	1,3	6.213	1,3	6.256	1,4	6.608
Total		7,5	5.416	7,5	7.400	7,5	7.494	7,5	7.846

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria da Fazenda Nacional, Departamento da Receita Federal, Coordenação Geral de Estudos Econômico Tributários.

pagar. É verdade que certas despesas têm caráter misto, sendo despesas necessárias à percepção da renda, por um lado, e atividades favorecidas pelo governo por outro. Esse é o caso, por exemplo, das despesas com educação. Abatimentos dos gastos em educação da renda são justificados se essas despesas são consideradas como necessárias à percepção da renda (educação primária e secundária), mas se argumentos de externalidades prevalecem, então um crédito tributário seria mais adequado.

Para se elevar a arrecadação do Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas há muito o que fazer em termos de deduções e abatimentos da renda bruta. As deduções previstas em lei são: número de dependentes, despesas médicas e educação, doações, pensões e contribuições previdenciárias, com montantes e limites exagerados. A Tabela 9 mostra que de conformidade com a legislação três milhões de contribuintes do IRPF recolheram US\$ 5,4 bilhões. Caso fosse negado o direito de deduzir ou abater da renda bruta os gastos com dependentes, educação e previdência o imposto recolhido aumentaria para US\$ 7,4 bilhões. Nota-se que os **vazamentos** ocasionados pelas demais reduções da base de cálculo — despesas médicas e doações filantrópicas — não têm impacto financeiro expressivo.

A base do Imposto de Renda pode ser elevada expressivamente se se incorporar as transferências não onerosas de bens móveis e imóveis (doações e heranças) aos rendimentos da pessoa física (donatário e herdeiro). A alíquota poderia ser aquela aplicada aos ganhos de capital. Contudo, o recolhimento do imposto poderia ser diferido até a realização do ganho (venda ou nova transferência *inter vivos* ou *causa mortis*). Todavia, como esses **ganhos** já foram tributados, a noção de equidade entre gerações é um tanto nebulosa. Muitos países optam por diferir o pagamento desse imposto até a venda dos bens recebidos em doações ou heranças. Não se justificam também os significativos abatimentos da renda bruta ainda existentes no setor agropecuário. Esses rendimentos deveriam ser tratados pelo fisco como qualquer outra fonte de renda, com as devidas compensações por eventuais prejuízos operacionais.

O nível de isenção e as alíquotas marginais do imposto de renda pessoal fogem aos parâmetros internacionais. O nível de isenção no Brasil alcança 240% da renda *per capita*. A distância é significativa em face da legislação dos países mais avançados. Mesmo entre os países de renda *per capita* média, esse indicador é superado apenas pela Argentina e Peru, conforme Tabela 10. A tabela

Tabela 10
IRPF: níveis de isenção e alíquotas marginais

País	Nível de Isenção US\$ por mês % da renda <i>per capita</i>		Alíquota (mínima)	Marginal (máxima)
Brasil (1992)	500	240	15	25
Argentina (1992)	2.000	665	-	20
Chile (1991)	360	226	5	50
México (1991)	380	218	3	35
Peru (1991)	560	371	8	37
Venezuela (1991)	330	196	17	45
Portugal (1991)	470	100	15	40
Turquia (1991)	350	227	25	50
EUA (1991)	2.830	155	15	31
Inglaterra (1991)	110	0	25	40
Alemanha (1991)	625	31	19	53

Fonte: Price-Waterhouse, IMF Finance Statistics, reproduzido em IMF (1992).

Tabela 11
IRPF: proposta de alteração

(Milhões de Contribuintes e de US\$)

Classes de Renda Líquida (Mensal em UFIR)	Ali- quota	Reduções permitidas pela Lei 8.383		Menos: dependentes, educação, contrib.		Menos: dependentes, educação, contrib. e doações		Menos: dependentes, educação, contrib., doações e médicos	
		Contri- buintes	IRPF (US\$)	Contri- buintes	IRPF (US\$)	Contri- buintes	IRPF (US\$)	Contri- buintes	IRPF (US\$)
0 - 500	0	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
500 - 1.500	10	4,7	1.441	5,4	1.750	5,3	1.754	5,3	1.742
1.500 - 2.500	20	1,1	1.641	1,4	2.167	1,4	2.176	1,4	2.195
Mais de 2.500	30	0,5	4.303	0,7	6.044	0,7	6.086	0,8	6.466
Total		7,5	7.385	7,5	9.961	7,5	10.016	7,5	10.403

Fonte: Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, Secretaria da Fazenda Nacional, Departamento da Receita Federal, Coordenação Geral de Estudos Econômico Tributários.

Tabela 12
IRPF: distribuição de contribuintes por classe de renda
Situação atual

(Ano base 1988)

Classes de Renda Bruta Mensal (UFIR)	Renda Líquida ^a Média (UFIR)	Número de Contribuintes (mil)	Alíquota Média ^b por Classe de Renda	Renda Líquida Total por Classe (UFIR)	IRPF Medio Devido por Classe (UFIR)
544 - 631	517	1060	0,00%	548.426	0
631 - 743	604	919	0,00%	555.319	0
743 - 856	698	798	0,00%	557.634	0
856 - 973	794	617	0,00%	490.355	0
973 - 1204	938	1010	0,00%	948.002	0
1204 - 1500	1.154	864	2,01%	997.762	20.064
1500 - 1787	1.388	585	4,19%	812.229	34.084
1787 - 2078	1.628	453	5,78%	737.736	42.710
2078 - 2365	1.864	312	6,95%	581.679	40.451
2365 - 2910	2.211	395	9,39%	873.361	82.065
2910 - 3497	2.706	252	12,25%	681.937	83.544
3497 - 5800	3.900	123	16,15%	479.756	77.504
5800 - 7589	5.584	45	18,82%	251.282	47.295
7589	15.699	72	22,80%	1.130.350	257.747
Alíquota média total		7,10%			

^a Renda Líquida: Renda Bruta menos Abatimentos e Deduções

^b Tabelas Classe Alíquota
Classe de Renda 0 - 1000 0
Líquida Mensal 1000 - 1950 15
(em UFIR) Mais de 1950 25

Fonte: DpRF, MEFP.

também mostra que a alíquota marginal máxima do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas só não é inferior à correspondente da Argentina, enquanto a mínima é muito alta se comparada com aquelas praticadas nos países da América Latina. Há, portanto, espaço para reduzir o nível de isenção e a alíquota marginal mínima ao mesmo tempo em que se poderia elevar a alíquota marginal máxima do Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas.

A eventual redução do nível de isenção da atual tabela do Imposto de Renda em vigor de 1.000 UFIR para 500 UFIR, a simultânea introdução de uma nova faixa de renda submetida à alíquota marginal mínima de 10% e o concomitante aumento da alíquota marginal máxima para 30% poderiam elevar a receita federal de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 7,3 bilhões, uma variação de 35%. A Tabela 11 descreve a distribuição de receita arrecadada e virtual por classe de renda, assim como a legislação atual e proposta. Nota-se que, se fossem eliminados todos os abatimentos e deduções, para além das alterações acima quanto às faixas de alíquotas e isenções, o IRPF elevar-se-ia de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 10,4 bilhões, ou seja um aumento de quase 100%.

Feitas as deduções e os abatimentos da renda bruta, o montante do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas atinge US\$ 5,4 bilhões. Há 7,5 milhões de pessoas físicas que apresentam declaração de rendimentos, mas apenas três milhões têm imposto a recolher. Por outro lado, o imposto retido nas fontes

Tabela 13

IRPF: distribuição de contribuintes por classe de renda

Situação proposta: três faixas

(Ano base 1988)

Classes de Renda Bruta Mensal (UFIR)	Renda Líquida ^a Média (UFIR)	Número de Contribuintes (mil)	Alíquota Média ^b por classe de Renda	Renda Líquida Total por Classe (UFIR)	IRPF Medio Devido por Classe (UFIR)
544 - 631	517	1060	0,33%	548.426	1.842
631 - 743	604	919	1,72%	555.319	9.581
743 - 856	698	798	2,84%	557.634	15.863
856 - 973	794	617	3,70%	490.355	18.185
973 - 1204	938	1010	4,67%	948.002	44.300
1204 - 1500	1.154	864	2,01%	997.762	56.576
1500 - 1787	1.388	585	4,19%	812.229	51.972
1787 - 2078	1.628	453	5,78%	737.736	56.947
2078 - 2365	1.864	312	6,95%	581.679	53.935
2365 - 2910	2.211	395	9,39%	873.361	95.672
2910 - 3497	2.706	252	12,25%	681.937	91.181
3497 - 5800	3.900	123	16,15%	479.756	88.576
5800 - 7589	5.584	45	18,82%	251.282	55.134
7589	15.699	72	22,80%	1.130.350	306.705
Alíquota média total			9,81%		

^aRenda Líquida: Renda Bruta menos Abatimentos e Deduções

^b Tabelas	Classe	Alíquota
Classe de Renda	0 - 500	0
Líquida Mensal	500 - 1500	10
(em UFIR)	1500 - 2500	20
	Mais de 2500	25

Fonte: DpRF, MEFP

Tabela 14
 IRPF: distribuição de contribuintes por classe de renda
 Situação Proposta: três faixas e sem deduções

(Ano Base 1988)

Classes de Renda Bruta Mensal (UFIR)	Renda Líquida ^a Média (UFIR)	Número de Contribuintes (mil)	Alíquota Média ^b por classe de Renda	Renda Líquida Total por Classe (UFIR)	IRPF Medio Devido por Classe (UFIR)
544 - 631	570	1060	1,22%	604.200	7.420
631 - 743	667	919	2,50%	612.973	15.347
743 - 856	776	798	3,55%	619.248	22.024
856 - 973	887	617	4,36%	547.279	23.877
973 - 1204	1056	1010	5,26%	1.066.560	56.156
1204 - 1500	1311	864	6,18%	1.132.704	70.070
1500 - 1787	1594	585	7,45%	932.490	69.498
1787 - 2078	1875	453	9,33%	849.375	79.275
2078 - 2365	2155	312	10,71%	672.360	72.072
2365 - 2910	2558	395	12,40%	1.010.410	125.373
2910 - 3497	3108	252	15,52%	783.216	121.564
3497 - 5800	4509	123	20,02%	554.607	111.032
5800 - 7589	6494	46	23,07%	292.230	67.419
7589	18292	72	27,53%	1.317.024	362.707
Alíquota média total			11,51%		

^aRenda Líquida: Renda Bruta menos Abatimentos e Deduções

Tabelas	Classe	Alíquota
Classe de Renda	0 - 500	0
Líquida Mensal (em UFIR)	500 - 1500	10
	1500 - 2500	20
	Mais de 2500	30

Fonte: DpRF, MEFP

sobre o trabalho assalariado alcança 8,7 milhões de pessoas, sendo que o imposto retido nas fontes sobre o trabalho sem vínculo empregatício atinge 858 mil pessoas: a arrecadação nas fontes soma US\$ 2,5 bilhões, mas US\$ 2,4 bilhões advêm de trabalho assalariado. Dados do IBGE levantados pela Pesquisa Nacional de Domicílios revelam que existem 15 milhões de pessoas no universo de pessoas economicamente ativas (PEA) ganhando acima de cinco salários mínimos (cerca de 1.000 UFIR). Esse é o número teórico de pessoas físicas obrigadas a apresentar declaração de rendimentos, quando na verdade apenas 7,5 milhões cumprem essa determinação.

A Tabela 12 mostra que a alíquota média do Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas alcança 7,1%. Portanto, não é elevada, mas incide sobre um número reduzido de contribuintes. Com alíquotas legais remanejadas de tal forma que as faixas menores sofram incidência de 10%, e as faixas superiores de 30%, ampliar-se-ia o universo de contribuintes e o ônus tributário se concentraria em pessoas auferindo maior nível de renda, conforme Tabela 13 nesse caso, a alíquota média subiria para 9,8%. Na hipótese de se eliminar também as deduções e os abatimentos, conforme Tabela 14, a alíquota média alcançaria 11,5%.

A proposta tem como uma de suas premissas básicas conferir tratamento isonômico por parte do Imposto de Renda às diversas categorias de contribuintes. Dentro desse princípio submeter-se ao tributo, como

regra geral, rendas e proventos, independentemente da natureza da atividade econômica. Assim, o resultado da exploração agrícola será apurado e incluído na declaração da pessoa física, eliminando-se os incentivos de caráter tributário da atual legislação: i) redução da base de cálculo pela manutenção de depósitos em fundos de financiamento à atividade; ii) limite máximo, calculado em relação à receita bruta, do resultado da atividade a ser incluído na base de cálculo; iii) consignação como despesa do valor da aquisição de bens de capital. Os pequenos e médios contribuintes terão a opção de pagar imposto conforme lucro presumido baseado no valor das vendas ou até mesmo sob a forma de valores fixos mensais, de acordo com a sugestão abaixo aplicável às pessoas jurídicas.

No Brasil 60 milhões de pessoas economicamente ativas geram um PIB de US\$ 420 bilhões. As estatísticas sugerem que cerca de 10% da população detém 50% da renda. Logo, em média, seis milhões de chefes de família têm uma renda anual de US\$ 35 mil (metade de US\$ 420 bilhões dividido por seis milhões de pessoas economicamente ativas). Se esses contribuintes fossem tributados em 20% da sua renda gerar-se-ia US\$ 42 bilhões de receita, o equivalente a 10% do PIB. Essa é a arrecadação teórica do Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas, independente do nível de pobreza e do grau de desigualdade na distribuição de renda.

A Tabela 12 sugere que existam apenas pouco mais de 100 mil declarantes com renda bruta anual superior a US\$ 35 mil (classe de renda superior a 5.800 UFIR mensais). As pessoas físicas com rendimentos nessa faixa de renda ou acima têm inúmeras possibilidades de planejar as suas contas utilizando-se de técnicas, mais ou menos legítimas, para diferir o pagamento do imposto (*tax shelters*) ou para não pagá-lo investindo em **paraísos fiscais**. Ou seja, para a maioria dessas pessoas a base tributária é o consumo e não a renda.

O IMPOSTO DE RENDA SOBRE PESSOAS JURÍDICAS

É possível elevar a arrecadação do Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas tal como se apresenta hoje reduzindo os incentivos fiscais. O **orçamento de renúncia tributária** elaborado pelo Executivo, e submetido ao Congresso em 1991, revela que a perda de arrecadação devido aos incentivos fiscais (regionais, setoriais, depreciação, etc.) alcança 1,87% do PIB, sendo 0,78% devido ao IRPJ, a maior parte dos quais concentrados nos subsídios aos investimentos nas regiões Norte e Nordeste. Nota-se, pelo Quadro 10, que se esses subsídios fossem eliminados a arrecadação do Imposto de Renda sobre as Pessoas Jurídicas seria reforçada em 47,28%.

Por outro lado, é exagerada a carga tributária que incide sobre os lucros das empresas. Como já mencionado,

Quadro 10
INCENTIVOS FISCAIS

DISCRIMINAÇÃO	Part.% no total dos incentivos	% PIB 1992	% Receita de impostos 1992	% do imposto 1992
Imp. de renda pessoa jurídica	41,77	0,78	11,11	47,28
Imp. produtos industrializados	41,55	0,78	11,05	41,82
Imposto de importação	12,33	0,23	3,28	69,85
IPI/Vinculado à importação	4,35	0,08	1,16	59,18
TOTAL	100,00	1,87	26,60	

Fonte: MEFP, DpRF, Orçamento da Renúncia da Receita Tributária, agosto 1991.

Tabela 15

IRPJ: empresas tributadas com base no lucro real

(ano base 1990)

Imposto arrecadado

Situação Atual	(US\$ milhões)
Alíquota de 30%	3.429
Demais alíquotas	17
Adicionais	940
TOTAL	4.387
Situação virtual (com integração)	
Alíquota de 30%	3.466

Fonte: MEFP, Secretaria da Fazenda Nacional, DpRF

o lucro das empresas pode ser onerado cumulativamente pela alíquota padrão do IRPJ, pelo adicional do IRPJ, pela contribuição social sobre o lucro, pelo imposto de renda estadual e por um imposto retido na fonte sobre o lucro **líquido**. A substituição de todos os tributos que oneram o lucro **real** das empresas por apenas um Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas aplicado à alíquota de 30% — alíquota máxima para pessoas físicas — pode reduzir em cerca de 22% a receita arrecadada, conforme demonstra o exercício de simulação reproduzido na Tabela 15.

As pessoas jurídicas recolhendo imposto à alíquota de 35% teriam um incentivo implícito à distribuição de dividendos, na medida em que esses rendimentos dariam direito a um crédito tributário correspondente ao imposto pago na empresa. Como a alíquota marginal máxima do imposto de renda aplicado às pessoas físicas não ultrapassaria os 30%, o acionista se beneficiaria de um **prêmio** correspondente aos dividendos recebidos mesmo que estivesse situado em elevadas faixas de renda.

Tabela 16

IRPJ: Distribuição de contribuintes por classe de receita bruta

Empresas com Lucro Real

(Ano base 1990)

Classe de Receita Bruta (anual)	No. de Declarações A	Total das Receitas B	Lucro Real			Imposto Devido		
			Total	Médio	Margem	Total	%	%
			C	(C/A)	(C/B)(%)	D	(D/B)	(D/C)
0 a 50	71.155	1.165.346	215.484	30	18,49	66.146	5,68	30,70
50 a 100	21.212	1.543.142	202.945	96	13,15	61.190	3,97	30,15
100 a 150	11.174	1.366.208	187.267	168	13,71	55.637	4,07	29,71
150 a 180	4.179	686.503	93.289	223	13,59	28.915	4,21	31,00
180 a 200	2.171	412.254	59.570	274	14,45	17.610	4,27	29,56
200 a 500	13.435	4.190.749	622.816	464	14,86	199.006	4,75	31,95
500 a 1000	5.535	3.857.217	550.217	994	14,26	192.990	5,00	35,08
1000 a 5000	5.412	11.297.067	1.762.339	3.256	15,60	682.482	6,04	38,73
acima de 5000	1.636	81.123.910	5.465.879	33.410	6,74	2.283.897	2,78	41,32
TOTAL	135.909	105.642.400	9.159.809	674	8,67	3.562.696	3,37	38,89

Fonte: DpRF, MEFP

O universo das empresas que declararam imposto em 1991 com lucro real alcançou 395,2 mil, mas somente 135,9 mil apresentaram lucro. A Tabela 16 mostra a distribuição de contribuintes por classe de receita bruta no subgrupo empresas com lucro real. De um total de 135,9 mil declarantes em 1991 a União arrecadou US\$ 3,5 bilhões, sendo que os sete mil maiores contribuintes recolheram 82% do total.

A alíquota média de cerca de 30% por classe de receita prevalece para as faixas inferiores, mas tende a crescer e chega a ultrapassar os 40% naquelas empresas que faturam mais do que US\$ 5 milhões. Em suma, a distribuição de contribuintes é altamente concentrada e o peso dos impostos é progressivo.

Tabela 17
IRPJ: Universo de contribuintes

Tipo de Formulário	Número de declarações entregues por exercício financeiro					
	1991	1990	1989	1988	1987	1986
Lucro Real	395.293	340.340	322.577	321.610	304.975	286.309
Microempresas	1.558.167	1.395.803	1.291.760	1.195.106	1.075.748	904.720
Lucro Presumido e Arbitrado	327.034	255.713	171.824	162.506	121.309	104.831
Sociedades Cíveis ⁽¹⁾	24.274	18.301	15.285	-	-	-
TOTAL	2.304.768	2.010.157	1.801.446	1.679.222	1.502.032	1.295.860

⁽¹⁾ O formulário Sociedades Cíveis foi criado a partir do exercício financeiro de 1989

Fonte: CIEF/DpRF/MEFP

O total das empresas que têm relações formais com o fisco é relativamente elevado (soma 2,3 milhões). Desse total 1,5 milhão são microempresas, cujo número vem aumentando nos últimos anos conforme Tabela 17. Os seus lucros estimados (receita bruta) são distribuídos automaticamente aos sócios em nome de quem a empresa paga um imposto de 6% (recolhimento mensal). Para enquadrar-se na categoria microempresa, a receita anual deve ser inferior a 96 mil UFIR: como o limite de isenção da pessoa física é 12 mil UFIR (1.000 UFIR ao mês), as microempresas estão isentas. As 327 mil empresas que recolhem imposto conforme o lucro presumido e as 24,2 mil que se enquadram na categoria sociedades civis (profissões liberais regulamentadas) tampouco contribuem significativamente para o erário.

O corte das empresas entre micro, pequenas e médias (lucro presumido) e grande (lucro real) pode ser simplificado. Uma forma de alcançar esse objetivo é adotar o critério da imputação integral do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas ao imposto de renda individual: opcional para grandes empresas e obrigatório para as demais. O Imposto de Renda sobre as sociedades anônimas com grande número de acionistas seria opcionalmente imputado aos seus titulares — acionistas — na declaração pessoal de rendimentos. As grandes empresas pagariam Imposto de Renda em seu nome quando optassem pela reincorporação automática dos lucros. Caso resolvam distribuí-los, o imposto pago na empresa seria repassado à pessoa física, como se houvesse sido recolhido por antecipação ao devido na declaração individual dos rendimentos. O contribuinte e o sujeito responsável pelo recolhimento do imposto continuaria sendo a empresa.

Micro, pequenas e médias empresas deveriam estar sujeitas **exclusivamente** ao Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas. Estimativas de lucro empresarial ou profissional seriam feitas para esses

contribuintes levando-se em conta o montante de vendas ou faturamento. O imposto devido na declaração individual de renda seria recolhido por antecipação, com base num percentual das vendas ou faturamento. Esse montante poderia ser considerado obrigação final, à opção do acionista ou cotista que decidisse não levar a sua parcela nos **lucros** empresariais à declaração individual de rendimentos. O montante já recolhido transformar-se-ia em um Imposto de Renda mínimo.

O Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas seria recolhido nas fontes — tanto nas micro, pequenas e médias empresas — por antecipação do resultado apurado na declaração individual de rendimentos. Portanto, o lucro empresarial seria considerado distribuído automaticamente ao acionista, sócio ou cotista. O recolhimento do imposto na fonte teria como base um lucro estimado sobre o faturamento. Essas empresas também teriam a opção de ser tributadas mediante apuração do lucro real. Se optassem pela apresentação da declaração de lucros não pagariam imposto com base no lucro estimado. Contudo, independente dessa opção o imposto seria recolhido na empresa em nome do sócio ou cotista, como antecipação para o devido na declaração individual de rendimentos.

As principais modificações no âmbito do Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas seriam:

Contribuinte - o Imposto de Renda passará a ser devido pela pessoa jurídica somente nas grandes empresas (acima de um determinado nível de faturamento e/ou de ativos, e/ou número de acionistas). Nos demais casos o Imposto de Renda passará a ser devido pelo titular, sócio, cotista ou acionista da empresa. Integrar-se-á a tributação da pessoa jurídica e pessoa física.

A responsabilidade pelo cálculo e recolhimento será sempre da pessoa jurídica. O imposto recolhido poderá ser compensado pela pessoa física relativa e proporcionalmente ao lucro que vier a ser distribuído, assegurando-se ao contribuinte crédito tributário calculado pela alíquota (máxima) marginal, de acordo com sua faixa de renda.

Cálculo e recolhimento do imposto - Base de cálculo: a regra geral aplicável a qualquer pessoa jurídica é de cálculo do imposto tendo por base o lucro real auferido. A apuração do lucro real não deve sofrer alterações substanciais; apenas ajustes específicos em relação à legislação em vigor.

O pagamento do imposto deve ocorrer ao longo do ano, sob a forma de recolhimentos estimados com base na soma da receita bruta com as receitas financeiras.

Exceções - abre-se exceções para pessoas jurídicas de menor porte, às quais será permitido, por opção, calcularem o imposto sobre bases diferentes de acordo com o esquema seguinte:

(a) Lucro presumido: pessoas jurídicas com receita bruta igual ou menor que um determinado montante poderão optar pelo pagamento do Imposto de Renda mensalmente, calculado sobre o lucro presumido de acordo com a atividade econômica do contribuinte.

Base de cálculo: a legislação especificará para várias categorias econômicas a taxa média de lucratividade em relação à receita bruta, que constituirá a base de cálculo do imposto e sobre a qual incidirá a alíquota de 30%.

O valor do lucro presumido, menos o imposto, constituirá receita líquida disponível para a pessoa física, sem qualquer tributação adicional.

Em relação à sistemática presente, deixará de existir a distribuição automática de receita da

ordem de 6%. Haverá, portanto, integração plena entre pessoa jurídica e pessoa física.

(b) Lucro mínimo: as pessoas jurídicas com receita bruta igual ou inferior a um determinado montante, enquadráveis no conceito de microempresa, poderão optar pelo pagamento do Imposto de Renda sob a forma de valores fixos mensais. Também nesse caso não haverá qualquer tributação adicional na pessoa física e a parcela da receita que vier a ser definida pela lei será considerada distribuída ao titular.

As pessoas jurídicas de que tratam os subitens (a) e (b) estarão desobrigadas de escrituração para fins fiscais; a administração do Imposto de Renda concentrar-se-á nas receitas.

É difícil estimar o resultado líquido de todas essas mudanças sobre as finanças da União. Sabe-se, contudo, que ao se eliminar definitivamente a dupla imposição dos dividendos, e ao se aproximar a alíquota nominal do imposto incidente sobre os rendimentos empresariais às das demais fontes de renda, estar-se-á estimulando os investimentos e tornando mais equânime e transparente o sistema tributário. O cumprimento voluntário das obrigações tributárias está associado aos valores éticos da sociedade mas será tanto maior quanto menos distorcido, injusto e complicado for o sistema⁽¹⁶⁾.

O RENDIMENTO DE CAPITAL DAS PESSOAS FÍSICAS

O critério da imputação deveria ser adotado também para os rendimentos nos mercados financeiros e de capitais: todos os ganhos do fator capital seriam obrigatoriamente levados à declaração individual de renda, independente de o recolhimento antecipado ser feito nas fontes pagadoras. Nesse sentido, a tributação dos rendimentos nos mercados financeiros (renda fixa) e dos aluguéis e a tributação dos ganhos de capital na venda ou alienação de bens imóveis são relativamente simples.

A tributação do rendimento de capital originado nas empresas apresenta dificuldades conceituais e práticas devido à natureza complexa dessa renda (dividendos, bonificações e ganhos de capital) e à distância entre o fato gerador (empresa) e o contribuinte (acionista). Os dividendos em dinheiro, as bonificações em ações e os lucros na venda de ações são formas equivalentes de rendimento do ponto de vista estritamente econômico, mas nem sempre sofrem tratamento fiscal idêntico. Entretanto, se houver integração completa e/ou distribuição total dos lucros, a carga tributária aproximar-se-á da capacidade contributiva individual. Caso a imputação seja apenas parcial e/ou haja incorporação de lucros, o rendimento do acionista será supertributado na medida em que não se terá eliminado a dupla imposição do imposto.

Em síntese, propõe-se que o rendimento do capital das pessoas físicas obedeça o seguinte tratamento:

Renda fixa - A sistemática de tributação das aplicações financeiras manter-se-á praticamente inalterada; o imposto será calculado sobre as bases atualmente definidas na legislação, às mesmas alíquotas. A única alteração que se propõe, dentro dos objetivos da integração, envolve o beneficiário pessoa física que poderá optar, em relação ao rendimento real auferido em aplicações da espécie, por considerá-lo devido exclusivamente na fonte ou, alternativamente, levá-lo para sua declaração anual de rendimentos, compensando o imposto retido.

A opção não é aplicável aos rendimentos do FAF (Fundo de Aplicações Financeiras).

⁽¹⁶⁾ Sobre as (des)motivações inerentes ao pagamento de impostos ver J.R.Gonçalves Rosa, "Evasão Fiscal: conseqüências econômicas e tentativa de quantificação", in *Tributação em Revista*, Sindifisco, Ano 1(º), 1992, págs. 26-28

Renda variável - Relativamente aos resultados obtidos em negócios realizados em Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, e também com ouro e ativo financeiro classificados na legislação tributária como integrantes do grupo das aplicações de **renda variável**, a única alteração a ser promovida diz respeito à opção, por parte da pessoa física, de pagar o imposto sobre os ganhos líquidos mensais que obtiver ou, alternativamente, incluí-los na declaração de rendimentos e submetê-los à tributação de acordo com a tabela de alíquotas progressivas.

O RENDIMENTO DE CAPITAL DOS RESIDENTES NO EXTERIOR

O rendimento do capital das pessoas físicas ou jurídicas residentes no exterior levanta problemas adicionais de natureza distributiva, alocativa e administrativa. Primeiro, como assegurar uma justa repartição entre estados das receitas tributárias provenientes dos investimentos que ultrapassam as fronteiras? Depois, como garantir um tratamento isonômico para os proprietários de investimentos diretos ou aplicações financeiras independente da sua territorialidade — fonte do rendimento ou residência do seu titular? Finalmente, como controlar ganhos de capital e aplicar sanções sobre negócios realizados fora do país?

A justa repartição entre estados do Imposto de Renda é complicada especialmente porque o auferimento da renda independe da localização espacial do seu titular. É imediata a identificação do país em que se origina a renda — local da produção. Contudo, quando os titulares do rendimento estão localizados no exterior, não é fácil identificar com precisão o país de residência, sobretudo se os titulares forem pessoas jurídicas. São inúmeras as possibilidades de triangulação dos investimentos diretos e das aplicações financeiras, de modo a aproveitar as vantagens de diferentes tratamentos fiscais entre os países onde a renda tem origem e aqueles onde o seu titular tem domicílio legal ou reside de fato, de modo a minimizar o recolhimento dos impostos.

Uma razão de ser dos estados soberanos é prover aos seus constituintes a oportunidade de exprimir as suas preferências fiscais, tanto ao tamanho do setor público, quanto à estrutura tributária. Num mundo de crescente interdependência, os governos reconhecem que é do seu interesse cooperar para proteger a integridade dos sistemas fiscais ao mesmo tempo em que preservam a diversidade entre si. É, assim, importante encontrar maneiras de reduzir a vulnerabilidade que decorre de sistemas fiscais diferentes. Há ameaças de fuga de capitais para o exterior, da mesma forma que é preciso prevenir a guerra fiscal como instrumento para atrair investimentos e aplicações do exterior. O capital, além de móvel é fungível, de modo que sem a cooperação fiscal entre as nações os capitalistas podem preferir residir num país de elevados impostos e alto padrão de serviços públicos, enquanto recebem sua renda em outro país de baixos impostos e escassos serviços públicos⁽¹⁷⁾.

A neutralidade do sistema tributário pode ser definida para a exportação ou para a importação de capital. Prevalece a neutralidade em relação às exportações de capital quando o sistema tributário não discrimina entre os investimentos ou aplicações de dentro ou de fora do país. Esse tratamento é alcançado naquele país em que o retorno consolidado do capital é tributado independente da sua origem (*world wide income*), dando-se direito a crédito pleno contra os impostos devidos internamente pelos impostos pagos no exterior. A neutralidade do sistema tributário em relação às importações de capital exige que os proprietários do capital de dentro e de fora do país recebam a mesma taxa de retorno após impostos internos. A não discriminação nos países de origem, mais a isenção de impostos sobre a renda recebida do exterior nos países de residência asseguram o tratamento isonômico para importação de capital⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Ver P.B.Musgrave, Comentário à "The Personal Income Tax in an Interdependent World", R.M.Bird e C.E.McLure, Jr., in "The Personal Income Tax", Cnossen e Bird, *ibid*, pág. 256.

Os tratados internacionais de bitributação constituem o instrumento por excelência para ao mesmo tempo repartir a receita dos impostos, atrair capitais externos e garantir um mínimo de controle e sanção. Por meio dos tratados é que os governos sinalizam aos investidores e aplicadores potenciais um conjunto de regras estáveis. A maioria dos países distingue entre rendimentos de capital ativos e passivos. A renda ativa se refere aos investimentos diretos e a renda passiva ao resultado das aplicações financeiras. A distinção, contudo, é arbitrária. Por exemplo, quando a participação no capital de uma subsidiária operando no exterior ultrapassa 10% ou 25% as remessas de lucro são consideradas renda ativa. A renda empresarial ativa normalmente recebe tratamento preferencial nos tratados. Muitos países europeus isentam a renda ativa, mas tributam a renda passiva por ocasião do seu recebimento, reconhecendo crédito do imposto pago na origem (*foreign tax credit*). Alguns apenas concedem crédito para a renda ativa mas permitem a dedução como custo para o imposto pago na renda passiva auferida no exterior⁽¹⁹⁾.

Os países em desenvolvimento em geral adotam a tributação de renda na origem, enquanto os países exportadores de capital tributam-na no país de residência. Esse padrão é recomendado nas minutas de tratados sugeridas pela OECD e pelas Nações Unidas. O modelo de tratado da OECD, aplicável aos países desenvolvidos, onde se presume um fluxo de capital mais ou menos equilibrado, sugere a retenção no Estado de origem de apenas 10% do imposto sobre a renda passiva. O modelo da ONU, no caso referido para países em posição assimétrica em face dos fluxos de capital, deixa para a negociação entre as partes a alíquota aplicável aos rendimentos passivos. De modo geral, a renda empresarial ativa é tributada onde o investimento está localizado, sendo que os países de residência dos proprietários dessa renda ou isentam-na, ou tributam-na, mas concedendo crédito pelo imposto pago no exterior. Esse tratamento é muitas vezes concedido unilateralmente, já em outras oportunidades decorre de tratados bilaterais ou regionais⁽²⁰⁾.

A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

A justiça e a eficiência do novo sistema tributário dependem ainda da administração tributária. Para não comprometer os resultados sugeridos é necessário reorganizar as máquinas tributárias e criar instrumentos que lhe assegurem eficácia. Na administração tributária federal há excessiva **burocratização** da legislação tributária, inexistente previsão legal de instrumentos eficientes que permitam o arbitramento de sinais exteriores de riqueza, e falta definição clara quanto ao alcance do sigilo tributário (divulgação de relação de devedores e obrigatoriedade de fornecimento, pelas entidades financeiras, de informações sobre operações de grande valor no mercado financeiro).

A seguir apresenta-se uma lista sugestiva de tópicos relativos à agilização da cobrança de débitos fiscais:

- (a) paridade entre os juros cobrados de devedores em atraso com os juros pagos pelo Tesouro nacional, quando na colocação de títulos no mercado financeiro (igual ao sistema americano);
- (b) garantia de instância (inexistência de obrigatoriedade de depósitos e/ou fianças para apresentação de impugnações ou recursos);

⁽¹⁸⁾ Ver OECD, *Taxing Profits in a Global Economy*, ibid, pág.39.

⁽¹⁹⁾ Ver C. Leechor e J.Mintz, "Taxation of International Income by a Capital Importing Country", in *Tax Policy in Developing Countries*, World Bank, Washington D.C., 1991, pág. 104.

⁽²⁰⁾ Ver R.M.Bird e C.E.McLure, Jr., "The Personal Income tax in an Interdependent World", in *The Personal Income Tax*, ibid, pág.239.

- (c) formas alternativas de pagamento, de débitos federais, como a dação em pagamento entrega de bens como pagamento);
- (d) facilidade para inscrição dos débitos fiscais na Dívida Ativa da União, por ser realizada exclusivamente pela Procuradoria da Fazenda Nacional, já que o Departamento da Receita Federal não pode fazê-lo;
- (e) varas da Justiça Federal especializadas no julgamento do contencioso de natureza fiscal;
- (f) previsão legal para a Receita Federal pedir a falência das empresas por inadimplência contumaz, para o bloqueio extrajudicial de contas correntes bancárias e investimentos financeiros dos inadimplentes (pessoas físicas e jurídicas) e para que a Receita Federal impeça os contribuintes inadimplentes contumazes de abrir, adquirir ou administrar empresas;
- (g) a falta de obrigatoriedade legal para que as ações de inconstitucionalidade sejam apresentadas somente ao Supremo Tribunal Federal por meio de ação direta;
- (h) a inexistência de previsão legal para que a instauração do contencioso fiscal na esfera administrativa exclua a possibilidade de recurso ao Judiciário no mesmo grau da instância administrativa recorrida;
- (i) o excessivo prazo para que o contribuinte recorra ao Judiciário após a decisão administrativa (atualmente cinco anos).

CONCLUSÃO

Em síntese, propõe-se para o Imposto de Renda a integração completa do IRPJ ao IRPF —imputação opcional para as grandes empresas — a eliminação dos incentivos fiscais de cunho regional no âmbito de IRPJ e uma redução drástica das deduções e abatimentos da renda bruta individual, possivelmente até a sua revogação para educação, contribuições e dependentes. As alíquotas legais do IRPF seriam 10%, 20% e 30%, com menores níveis de isenção. A alíquota do IRPJ seria única e igual a 35%.

A simplificação da estrutura fiscal e o alargamento da base de cálculo levam um certo tempo para frutificar. As mudanças aqui propostas, e do Imposto de Renda em particular, implicam queda de arrecadação no curto prazo devido à extinção de inúmeros tributos e à redução de alíquotas. Os atuais contribuintes teriam menos tributos para pagar e nos impostos remanescentes as alíquotas seriam menores, ao passo que os virtuais contribuintes, atraídos pela simplificação tributária, alíquotas reduzidas e maiores riscos de serem punidos pelo fisco, aos poucos iriam se incorporando ao universo daqueles que pagam impostos.

Para compensar a provável perda de receita e assegurar a implantação das mudanças sugeridas, o governo precisa constituir um quadro permanente de profissionais em análise tributária e agilizar os mecanismos de arrecadação. Uma equipe de especialistas qualificados em questões administrativas, legais e econômicas estabelecida no Ministério da Economia poderia se responsabilizar pelo acompanhamento, crítica e avaliação das leis em vigor e suas alternativas. Todavia, por mais elaborado que seja o desenho dos impostos, o montante a receber depende da eficácia do aparelho arrecadador. Falta intensificar as reformas administrativas no âmbito da Receita Federal, ampliar os quadros de auditores fiscais e atualizar a legislação que permite identificar, alcançar e punir exemplarmente os desvios tributários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, J.R. e Villela, R. (1991). "Estimativa da Carga Tributária no Brasil", IPEA. Boletim Conjuntural, 13: 35-40
- Cnossen, S. e Bird, R.M. (1990). The Personal Income Tax. Amsterdam: North-Holland
- Gonçalves Rosa, Jr., (1992) Evasão Fiscal: conseqüências econômicas e tentativa de quantificação. Tributação em Revista, Sindifisco.
- International Fiscal Association (1979), Cahiers, volume 64a. Klower
- International Fiscal Association (1976), Cahiers, volume 61b. Klower
- International Monetary Fund. (1992). Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform. Fiscal Affairs Department.
- Kay, J.A. (1990). "Tax Policy: A Survey", The Economic Journal, 100: 18-75
- Kay, J.A. e King, M.A. (1978). The British Tax System. Londres: Oxford
- King, M.A. (1977). Public Policy and the Corporation. Londres: Chapman e Hall
- Leechor, C. e J.Mintz, (1991) "Taxation of International Income by a Capital Importing Country", in Tax Policy in Developing Countries, World Bank, Washington D.C. 1991, pág.104
- Longo, C.A. (1984^a) A Disputa pelas Receitas Tributárias no Brasil. São Paulo: IPE/USP
- Longo, C.A. (1984^b) Em Defesa de um Imposto de Renda Abrangente, São Paulo: Pioneira
- Longo, C.A. (1990^a). Por um Orçamento Confiável. Belém. Pará: Cejup
- Longo, C.A. (1990^b). Estado Brasileiro. São Paulo: Atlas.
- McLure Jr., C.E. (1983). Tax Assignment in Federal Countries. Camberra, Austrália: ANU Press
- McLure Jr., C.E. in The Personal Income Tax, *ibid*, pág.256
- Meade Committee (1978). The Structure and Reform of Direct Taxation. Londres: Allen e Unwin
- Musgrave, R.A. e Musgrave P.B. (1983) Public Finance in Theory and Practice, Third Edition. New York: MacGraw Hill.
- Norr, M. (1982). The Taxation of Corporations and Shareholders. Deventer. Holanda: Kluwer
- OECD (1979) The Taxation of Net Wealth, Capital Transfers and Capital Gains of Individuals. Paris.
- OECD (1991) Taxing Profits in a Global Economy, Domestic and International Issues, Paris.
- Price Waterhouse (1982) Corporate Taxes. New York

- SEPLAN/PR, (1990) “Política Fiscal para 1990”, documento de circulação restrita, Brasília
- Simonsen M.H., “Conceitos Econômicos e Sistema Tributário” processado, sem data.
- Surrey, S. (1956). “Definitional Problems in Capital Gains Taxation”, Harvard Law Review, volume 69 (6), abril 1956.
- Tilbery, H. (1985). Imposto de Renda Pessoas Jurídicas. São Paulo: Atlas.
- World Bank, (1988). World Development Report. Oxford University Press.
- World Tax Series (vários anos). Commerce Clearing House

O IMPOSTO DE RENDA E A LIVRE MOVIMENTAÇÃO DO CAPITAL FINANCEIRO

Sérgio Ribeiro da Costa Werlang

Sumário

Considerações introdutórias

Juros

Dividendos

Ganhos de capital em operações com valores mobiliários

Entidades abertas e fechadas de previdência privada (EAPPs e EFPPs) e planos de aposentadoria individual do trabalhador (PAITs)

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Um axioma da tributação era a idéia de que a renda proveniente do capital teria que ser taxada em alíquotas idênticas à proveniente do trabalho. Há, contudo, que se diferenciar o capital entre capital físico (bens imóveis, máquinas e equipamento, etc.) e capital financeiro (ativos de renda fixa, moeda nacional e estrangeira, metais preciosos, valores mobiliários, etc.).

Com a modernização das economias, sua informalização e internacionalização, torna-se praticamente impossível que seja exercido um controle efetivo do fluxo de capital financeiro, tanto de entrada como de saída. Esse fato tem que ser levado em consideração quando está-se estudando a taxa dos diversos tipos de renda. O capital físico, por sua vez, é de baixíssima ou nenhuma mobilidade. Por fim, o trabalho, ou seja, o capital humano, pode-se deslocar por meio das migrações. Isso tem sido observado ao longo da história. Dois exemplos recentes são representativos nesse aspecto: o caso do México, que tem “exportado” mão-de-obra para os Estados Unidos, e o caso de Portugal, que tem feito o mesmo com a unificação cada vez maior da Europa. As migrações são muito mais lentas que o capital financeiro, que pode ser movimentado quase instantaneamente para qualquer outra parte do mundo.

Assim sendo, as taxas do rendimento do capital financeiro, do capital físico e do trabalho devem ter tratamento diferente. Há que se levar em consideração a existência da competição internacional por aquele fator de produção. Essa tende a igualar o retorno do capital financeiro líquido de impostos, levando-se em consideração os riscos de cada país. No futuro, quando houver mobilidade livre de mão-de-obra, o mesmo deve ser esperado em relação ao salário líquido de impostos.

O Brasil está-se inserindo na economia mundial de forma rápida. A partir de janeiro de 1995 haverá

transação livre de bens e serviços não financeiros com os países integrantes do Mercosul (até aqui formado de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai). Entre esses países, os serviços financeiros já têm trânsito parcialmente livre, formal ou informalmente, e será inevitável que a integração comercial venha acompanhada da total integração financeira. Por sua vez, outros países latino-americanos, notadamente Chile, México e Venezuela estão competindo acirradamente por recursos internacionais. Isso posto, torna-se claro que o capital financeiro deve ser taxado de forma que o Brasil seja competitivo com os seus semelhantes (a definição de país semelhante leva em conta a categoria de risco), enquanto a taxação do capital físico e do trabalho pode desconsiderar essa competição, pelo menos num horizonte de curto prazo.

Três modalidades de remuneração do capital financeiro merecem destaque: os juros, os dividendos e os ganhos de capital em operações de valores mobiliários. Finalmente, se dá destaque à tributação dos fundos de pensão e aposentadoria, no que diz respeito às remunerações aqui discutidas.

JUROS

O patamar de juros reais é determinado por dois componentes: o prêmio de risco (que leva em conta fatores de risco como desvalorização cambial real, congelamentos, alterações contratuais e possibilidade de moratórias), e os juros reais líquido de impostos, que são internacionalmente dados. Assim sendo, em princípio, deve-se taxá-lo de forma igual ao capital físico (que é taxado pelo lucro real e pelo ganho de capital). Como está-se propondo uma taxação de 35% uniforme sobre os lucros, pode-se também utilizar essa taxa para o juro real.

Entretanto, é de grande importância observar que o juro real pago é considerado despesa para as empresas, que descontam 35% do juro real pago de seu imposto (assim como pagam 35% de IRPJ sobre o juro real recebido). Por outro lado, as pessoas físicas deveriam pagar 35% de Imposto de Renda sobre os juros reais, em vez de 30%, como ocorre hoje. Isso porque se há diferença entre uma taxa e outra, as firmas teriam interesse em se endividar diretamente com as pessoas físicas, pois teriam um lucro de 5% do juro real na operação. Adicionalmente, existe um IR incidente sobre o FAF de 5% do rendimento nominal. Ao longo do tempo, e com a queda da inflação a níveis internacionais (10% ao ano), esse imposto deve-se transformar em IR sobre o juro real e ao mesmo nível de 35%. Por fim, a distinção entre investidores estrangeiros e nacionais não tem por que existir nesse caso específico. As arbitragens consideradas acima tomam como base a igualdade das taxas para residentes e não-residentes.

As considerações até aqui apresentadas levam às seguintes conclusões:

- as pessoas físicas devem pagar 35% sobre o juro real, e a taxação do FAF deverá ser alterada, assim que a inflação tornar-se baixa, dos atuais 5% nominais para 35% reais;
- as pessoas jurídicas devem continuar pagando imposto de 35% sobre a diferença entre o juro real recebido e o pago. Uma exceção a essa regra são as firmas financeiras, caso sobre elas não incida o Imposto de Ativos, e, por conta disso, tenham uma alíquota de IRPJ superior às outras empresas não financeiras;
- como princípio geral estabelece-se a igualdade entre as taxas cobradas dos indivíduos e das empresas;
- o tratamento dado a investidores nacionais e estrangeiros deve ser idêntico.

DIVIDENDOS

Os dividendos são outra modalidade de remuneração do capital: é a remuneração financeira do investimento em ação. Como princípio geral, deve-se ter a igualdade de tratamento entre investidores estrangeiros e nacionais posto que, havendo diferença entre essas duas taxas, o investidor que paga taxa mais alta pode transferir a propriedade das ações para o que paga taxa mais baixa, justamente à época da distribuição dos dividendos. Dessa forma, do ponto de vista de arrecadação, a taxa mais alta tornar-se-ia ineficaz.

Um outro ponto de interesse é a taxação somente na empresa, de forma que o detentor da participação acionária já tenha sido taxado quando do recolhimento do IRPJ da empresa, que incide sobre seu lucro real. No Brasil, a partir de 1993 o dividendo será taxado exclusivamente na empresa, para investidores nacionais. Propõe-se que esse tratamento seja estendido ao investidor estrangeiro. Uma observação interessante é a seguinte: se o dividendo é taxado na empresa e não pode ser dedutível como despesa, tem-se na verdade um sistema de integração parcial entre a pessoa jurídica e a pessoa física, onde integrou-se 100% do dividendo, mas não o lucro retido.

Por fim, argumenta-se que a imposição de tributos sobre os juros pagos menos os recebidos resultaria em uma tendenciosidade que favoreceria o financiamento por meio de empréstimos, em vez do financiamento via emissão de ações (uma vez que a remuneração das ações, o dividendo, não é dedutível como despesa da empresa). Esse argumento não é correto, pois o que interessa é a tributação final da renda. Os juros são dedutíveis, mas os aplicadores pagam 35%. Ao taxarem-se os dividendos em 35% na pessoa jurídica e isentá-los na pessoa física, pode-se imaginar que a empresa tenha deduzido os dividendos do lucro tributável e que os acionistas tenham pago à alíquota de 35%, tendo sido o imposto todo retido na fonte. Portanto, claramente, não há viés para maior endividamento da empresa.

Os argumentos expostos conduzem às seguintes conclusões:

- as alíquotas de taxação do investidor nacional e as do estrangeiro devem ser idênticas (isso conduz, por exemplo, ao fim do adicional de IR para lucros enviados ao exterior);
- no caso brasileiro, essas alíquotas podem ser simplesmente zeradas, como irá acontecer para os investidores nacionais em 1993. Os dividendos já teriam sido taxados no lucro real da empresa;
- no caso de alíquota ser zero para a pessoa física, os dividendos não devem ser dedutíveis como despesas. Isso faz com que haja equidade fiscal entre juros e dividendos e que ocorra integração parcial das pessoas física e jurídica.

GANHOS DE CAPITAL EM OPERAÇÕES COM VALORES MOBILIÁRIOS

A incidência de impostos sobre ganhos de capital em operações de compra e venda de ações, de mercadorias, de futuros, de opções, etc. tem que levar em consideração a competição das Bolsas dos países vizinhos. Considere-se, por exemplo, que os investidores individuais não pagam esse imposto na Argentina, no Uruguai e no México.

O Mercosul é um fato irreversível; se for mantida a diferença de tratamento dos investidores individuais, as bolsas de Buenos Aires e Montevideu negociarão as ações de titulares brasileiros, deixando as nossas à míngua. Assim sendo, essa taxação deve ser idêntica nos países integrantes do

Mercosul. A questão que se põe é a seguinte: devem os outros membros do Mercosul aumentar a taxaço para 25% ou deve o Brasil diminuí-la para zero? Três pontos fazem considerar que a melhor alternativa seja colocar essa alíquota no nível zero. Em primeiro lugar, nosso país pouco perde em termos de arrecadação, uma vez que esse imposto arrecadou apenas 0,004% do PIB em 1991. Em segundo lugar, é muito difícil supor que Argentina e Uruguai vão aumentar sua alíquota desse imposto, uma vez que haveria desestímulo às respectivas Bolsas de Valores, e representaria um entrave adicional à atração de capital estrangeiro para investimento. Por fim, tendo em vista o enorme sucesso do mercado acionário mexicano, é de se supor que nesse país essa taxaço não será alterada, o que tornaria a competição por capitais de risco desigual entre o Mercosul e o México, com vantagens pendentes para esse último. Deve-se notar que a pessoa jurídica leva os ganhos de capital a balanço, e são taxados pelo lucro real, uma vez que é extremamente difícil de ser precisada a porção do lucro que é exclusivamente devida a ganhos de capital. Note-se, também, que não há razão alguma para que se distinga o investidor nacional do estrangeiro.

Os argumentos apresentados conduzem às seguintes conclusões:

- a alíquota incidente sobre ganhos de capital do investidor deve ser idêntica a dos países integrantes do Mercosul e dos que estão competindo diretamente por capitais internacionais de risco;
- tendo em vista o item anterior, a alíquota deve ser zero, por ser a praticada na Argentina, Uruguai e México;
- a incidência da alíquota de ganhos de capital em empresas deve continuar como é hoje: são levados a balanço e computados como parte do lucro real;
- o mesmo tratamento tributário deve ser dado a investimentos nacionais e estrangeiros.

ENTIDADES ABERTAS E FECHADAS DE PREVIDÊNCIA PRIVADA (EAPPS E EFPPS) E PLANOS DE APOSENTADORIA INDIVIDUAL DO TRABALHADOR (PAITS)

O total investido nesses fundos será proveniente de renda com direito à postergação de imposto. Dessa forma, o IRPF incidirá sobre o saque do fundo na mesma alíquota do indivíduo que recebe os proventos. Sobre esses fundos não deverá incidir imposto de renda sobre ganhos de capital de renda variável, como se fosse uma pessoa física. Além disso, como vai-se dar tratamento fiscal privilegiado a esses fundos, para que os indivíduos façam seus planos privados de aposentadoria, os juros das aplicações dos fundos serão isentos de Imposto Renda.

UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA PARA O IMPOSTO DE RENDA

Romeu Salaro

Sumário

Introdução
 Pessoa jurídica
 Aplicações financeiras
 Exploração da atividade agrícola
 Pessoas físicas
 Residentes ou domiciliados no exterior
 Análise da legislação
 Situação atual

INTRODUÇÃO

As freqüentes e profundas mudanças que se processaram em períodos recentes no ordenamento jurídico da economia brasileira, incluindo a área da política fiscal, motivaram críticas generalizadas sobre a desproporção da carga fiscal, bem como sobre a complexidade e os custos administrativos do Sistema Tributário; as críticas dão particular destaque aos reflexos negativos sobre o setor de produção de bens e serviços e à inibição do aumento da eficiência da economia brasileira.

No âmbito do Imposto de Renda, em particular, dá-se o agravante de que as mudanças, muitas vezes, ocorreram às vésperas de prazos estabelecidos para que os contribuintes — tanto pessoas físicas como jurídicas — entregassem suas declarações de rendimentos, fator adicional para exacerbação das críticas quanto à dificuldade para o correto cumprimento das obrigações tributárias.

Em que pesem as críticas generalizadas, reputamos serem passíveis de questionamento, pelo menos em parte, aquelas relativas ao Imposto de Renda. Isso porque a legislação desse tributo tem sido objeto de aperfeiçoamentos continuados e incorporaram, ao longo do tempo, inúmeros melhoramentos quanto à técnica impositiva.

Dentre o elenco de críticas, entendemos que as mais procedentes vinculam-se ao nível da carga tributária, especialmente em relação aos resultados do setor produtivo. Com efeito, caso adicionadas ao Imposto de Renda as contribuições que incidem sobre o lucro e sobre as receitas, além de considerado o imposto cobrado sobre os lucros passíveis de distribuição (que, apesar de ser devido pelo sócio ou acionista deve, necessariamente, ser pago pela empresa e, geralmente, é assumido por essa, independentemente da destinação dada a tais lucros), conclui-se que o empresário canaliza, do resultado de suas atividades, parcela não inferior a 50% ao Tesouro Nacional.

Nesse pormenor, entretanto, a solução deve ser encontrada em relação à alíquota para cálculo do imposto, que deve ser estabelecida em patamar razoável, compatível com os propósitos dos objetivos macroeconômicos; inexistente, a nosso ver, qualquer vinculação entre as críticas a esse respeito e o cumprimento de obrigações acessórias.

Isso não significa que concordemos, plenamente, com a legislação atual, de vez que, a nosso ver, existem inúmeros aspectos que podem, e devem, ser aprimorados, conjugados com os propósitos da integração tributária, justiça fiscal e simplificação do cumprimento de obrigações acessórias.

A título de exemplo, reconhecemos terem sido criadas, principalmente com a edição da Lei 8.383, de 30 de dezembro de 1991, significativas dificuldades de ordem burocrática, para os contribuintes pessoas jurídicas. Em especial, a apuração de resultados em bases mensais constitui, certamente, tarefa que, a par das dificuldades que apresenta, ante a exigüidade do lapso de tempo disponível para seu cumprimento, impõe custos adicionais às empresas.

Entretanto, tais empecilhos podem, e devem, ser removidos sem que se altere a estrutura básica da sistemática de imposição em vigor, de forma a preservar seus aspectos positivos e reduzir os aspectos negativos. Para materialização de tais propósitos, o recurso à lei ordinária é suficiente.

Sugere-se, nesse contexto, que sejam identificadas as disposições da legislação em vigor conflitantes com os propósitos antes referidos, ou inadequadas ante os objetivos da política econômica e de racionalização e eficiência administrativas. Após discutida a substância das alterações a serem empreendidas, será elaborada a minuta de projeto de lei contendo as alterações necessárias.

De acordo com as discussões levadas a efeito, indicamos, a seguir, a estrutura que julgamos adequada, dentro dos propósitos explicitados pela comissão, relativamente à incidência do Imposto de Renda sobre os diversos segmentos da atividade econômica.

Outrossim, juntamos ao presente trabalho exposições sucintas sobre a estrutura básica do IR atualmente em vigor, nas diversas áreas abrangidas pelo tributo, para facilitar a comparação entre a estrutura proposta e a existente.

PESSOA JURÍDICA

Contribuinte - O Imposto de Renda sobre os lucros da pessoa jurídica será calculado e recolhido por essa. Admite-se, entretanto, critérios diferentes de apuração da base de cálculo do imposto (lucro real, presumido, arbitrado, contribuição fixa mensal), a depender das características da pessoa jurídica.

Lucros distribuídos pela pessoa jurídica - Os lucros que tenham sido tributados na pessoa jurídica estarão isentos de qualquer nova incidência do Imposto de Renda, na fonte ou posteriormente, quando da declaração.

Sócio, acionista ou cotista estrangeiro - O tratamento tributário sobre os lucros distribuídos pela pessoa jurídica a beneficiário estrangeiro será idêntico ao aplicável a beneficiário domiciliado no país estando, portanto, incluído na isenção referida no item anterior, inclusive quando os lucros forem remetidos ao exterior.

A proposta adapta-se aos propósitos de integração tributária entre a pessoa jurídica e a pessoa

física que dela participa, elimina distorções provocadas pela sistemática vigente, além de simplificar procedimentos e controles administrativos.

Outrossim, destina-se a evitar inconvenientes de ordem jurídica em relação a entidades imunes, que detém parcela do capital de pessoas jurídicas, bem como em relação aos acordos internacionais de bitributação.

CÁLCULO E RECOLHIMENTO DO IMPOSTO

No contexto exposto anteriormente, a tributação da pessoa jurídica apresentará a seguinte conformação, de acordo com a base de cálculo adotada.

Lucro real - Qualquer pessoa jurídica poderá, como norma geral, calcular o Imposto de Renda com base no lucro real, que passará a ser apurado por meio de balanço anual; o critério de períodos-base mensais, introduzido pela Lei 8.383/91, deixará de existir.

Na apuração do lucro real, cuja metodologia não deve sofrer alterações substanciais, serão promovidos, apenas, ajustes específicos, destinados a corrigir distorções existentes.

O pagamento do imposto deve ocorrer à medida que os lucros sejam percebidos pelas empresas, de acordo com o princípio de bases correntes; para tanto, os recolhimentos serão estimados com base na receita bruta (operacional e financeira) da empresa.

Apurações periódicas de resultado efetivo, de forma simplificada, serão admitidas como meio de compatibilizar os recolhimentos por estimativa com o montante do imposto efetivamente devido pela empresa.

Lucro presumido - É reconhecida a complexidade de apuração do lucro real; requer-se, para tal finalidade, a manutenção de sistema contábil aprimorado, cujos custos, especialmente em se tratando de empresas de menor porte, podem adquirir proporções significativas em relação às demais despesas administrativas.

O problema assume maior relevo em relação às pessoas jurídicas de médio e pequeno portes; de outra parte, é perfeitamente viável que tais empresas possam valer-se do sistema de cálculo e pagamento do imposto com base em lucro presumido, sistemática adotada há longo tempo pela administração tributária.

Tal faculdade, além de ser mantida no projeto, por ser conveniente aos interesses tanto do poder público como dos contribuintes, será aperfeiçoada mediante simplificação de procedimentos, providência que vem ao encontro dos propósitos amiúde anunciados pelo poder público e reclamados pela sociedade; essa providência tende a refletir-se favoravelmente para o Tesouro, na medida em que concorrerá para a arrecadação de recursos tributários adicionais, e para as empresas, dado que concorrerá para reduzir despesas administrativas.

Sistema de cálculo e pagamento do Imposto de Renda.

A utilização da base de cálculo fundada no lucro presumido requer prévia opção da pessoa jurídica, nos termos que serão dispostos em lei.

O pagamento do Imposto de Renda com base nessa categoria de lucro se desdobra, na nova sistemática, em dois procedimentos de apuração distintos, quais sejam:

- (a) imposto calculado sobre base determinada de acordo com o coeficiente de lucratividade do ramo de atividade da empresa, ou
- (b) imposto fixo mensal, mínimo.

As características principais de cada uma das modalidades são expostas a seguir.

- (a) - Lucro presumido com base em coeficiente de lucratividade.

(a.1) Opção: pessoas jurídicas com receita bruta igual ou inferior a determinado limite (a ser definido) poderão optar pelo pagamento do Imposto de Renda, mensalmente, calculado sobre o lucro presumido de acordo com a atividade econômica do contribuinte.

(a.2) Base de cálculo: a legislação especificará o coeficiente de lucratividade para cada um dos diversos ramos de atividade econômica, a ser aplicado sobre a receita bruta da empresa para determinação da base de cálculo do Imposto de Renda.

(a.3) Alíquota: sobre a base de cálculo apurada conforme o disposto no subitem anterior, aplicar-se-á a alíquota para determinação do Imposto de Renda, específica para essa finalidade e que será determinada considerando-se a integração entre a pessoa jurídica e a pessoa física.

Observa-se que, atualmente, a tributação integrada do lucro produzido por essa categoria de empresas ocorre em duas etapas: (a) sobre o lucro que se presume ter sido auferido pela pessoa jurídica, numa primeira etapa; (b) sobre a parcela do lucro que se considera automaticamente distribuída à pessoa física.

A sistemática proposta envolve ajustar a alíquota para cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, de forma que apenas essa pagará o tributo, substituindo, inclusive, o imposto que na legislação vigente é calculado e recolhido pela pessoa física.

O procedimento atual é simplificado, e refletir-se-á positivamente na arrecadação tributária, incrementando-a.

O lucro presumido, líquido do imposto, é considerado integralmente distribuído à pessoa física, isento de nova incidência de Imposto de Renda, conformando-se ao princípio geral da integração — o imposto devido exclusivamente na pessoa jurídica.

(a.4) Confronto com a sistemática existente: suprime-se a distribuição automática, para a pessoa física, de valor equivalente a 6% da receita bruta da empresa; a alíquota será fixada de forma a proporcionar a arrecadação; do montante do imposto antes devido em decorrência dos fatos geradores distintos (tributação da pessoa jurídica com base no lucro presumido; distribuição automática de receita aos sócios).

- (b) Lucro presumido mensal mínimo, fixo.

A reforma tributária tem como uma de suas premissas básicas ampliar o universo de contribuintes, agregando pessoas físicas e jurídicas que atualmente se encontram dispensadas de pagamento do imposto.

No âmbito das pessoas jurídicas, as microempresas (empresas que, segundo a legislação atual, apresentam receita bruta anual igual ou inferior a 96.000 UFIR) encontram-se nessa situação, visto

que a base de cálculo do tributo, atualmente, corresponde a 6% da receita bruta; portanto, situa-se aquém do limite de isenção previsto na Lei 8.383/91 (equivalente a 1.000 UFIR no mês, ou a 12.000 UFIR no ano).

Nesse contexto, é oportuno revisar a atual legislação e incorporar ao conjunto de contribuintes vasto contingente de agentes econômicos detentores de capacidade contributiva, adotando-se, entretanto, critério de tributação conformado tanto às características peculiares às suas atividades econômicas, como aos objetivos de simplificação e racionalização de procedimentos.

Altera-se, na proposta, o atual tratamento tributário conferido às microempresas, estendendo-se aos seus titulares ou sócios a opção pelo cálculo e pagamento de imposto segundo uma das três alternativas seguintes: i) com base no lucro real; ii) com base no lucro presumido segundo o ramo de atividade a que se dedica a empresa; e iii) com base no lucro presumido mensal mínimo, fixo.

A isenção tributária para os pequenos empresários cuja renda líquida efetiva se situar dentro do limite de isenção é preservada na proposta, enquanto, em relação aos demais, permite-se que adotem, dentre os critérios para determinação do imposto devido, aquele mais adequado ou vantajoso à situação específica.

Deve-se notar que, mesmo na hipótese de opção pelo lucro real, adotar-se-á para essa categoria de contribuintes forma simplificada de procedimentos de apuração da base de cálculo, com vistas a não acarretar quaisquer despesas adicionais àquelas normalmente incorridas por força da manutenção de controles gerenciais.

A opção pelo pagamento do imposto com base no lucro presumido mensal mínimo, fixo (hipótese “iii”), reveste-se das seguintes características básicas:

(b.1) Opção: pessoas jurídicas com receita bruta igual ou inferior a determinado limite (a ser fixado), enquadráveis no conceito de microempresa, poderão optar pelo pagamento do Imposto de Renda sob a forma de valores fixos mensais, em lugar dos procedimentos anteriores.

(b.2) Base de cálculo: constituída por lucro presumido mensal mínimo, a ser definido em termos de unidade de medida de valor constante (p.ex. UFIR); o lucro presumido por esse método se mantém constante ao longo do ano-calendário;

(b.3) Alíquota: será aplicada sobre a base de cálculo considerada em (b).

Também nesse caso não haverá qualquer tributação adicional para a pessoa física e a parcela da receita que vier a ser definida pela lei será considerada automaticamente distribuída ao titular.

(c) Obrigações acessórias.

As pessoas jurídicas que optarem pelo pagamento do imposto com base no lucro presumido estarão desobrigadas de escrituração para fins fiscais, nos termos atualmente previstos.

A administração do Imposto de Renda concentrar-se-á nas receitas das empresas, devendo ser mantidos, para essa finalidade, controles específicos, além de controles requeridos para a administração de outros tributos e contribuições sociais, de qualquer esfera de poder público.

INCENTIVOS FISCAIS

Os incentivos fiscais da legislação do Imposto de Renda previstos para as pessoas jurídicas serão suprimidos.

ALÍQUOTAS E ADICIONAIS

A sistemática de tributação pretendida implica unificar as alíquotas para fins de cálculo do Imposto de Renda da pessoa jurídica tributada com base no lucro real. Estabelece-se alíquota uniforme, aplicável independentemente do ramo de atividade econômica em que atua a empresa.

Os adicionais de Imposto de Renda, previstos na legislação vigente são extintos.

APLICAÇÕES FINANCEIRAS

A tributação dos resultados obtidos nas aplicações financeiras de renda fixa e de renda variável acha-se estruturada de forma a permitir que o imposto incida sobre os ganhos reais obtidos, e que seu cálculo se efetue de acordo com regras simples, aplicáveis a qualquer tipo de ativo. Tais aspectos são relevantes na medida em que, preservando a justiça fiscal, reduzem substancialmente os custos dos procedimentos administrativos do sistema financeiro e aumentam a eficiência da administração tributária.

A sistemática atual permite que se promova a integração fiscal objetivada pela reforma, necessitando, para tal propósito, tão-somente da equalização das alíquotas que serão utilizadas para cálculo do Imposto de Renda da pessoa física com aquelas que incidirão sobre o rendimento das operações de renda fixa.

Além disso, a pessoa física poderá optar entre regimes diferentes de tributação (exclusivamente fonte ou declaração) e estabelecer o Imposto de Renda devido com base na alíquota marginal a que se sujeita, em função de sua renda líquida. Tais adaptações, a par de manter a simplicidade de procedimentos, servem aos objetivos de integração e justiça fiscais.

APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE RENDA FIXA.

(a) Base de cálculo: a determinação da base de cálculo não se altera; continuará, enquanto os níveis inflacionários não se reduzirem a patamares adequados, a ser constituída pelo rendimento real obtido em aplicações financeiras de renda fixa, exceção feita a aplicações no FAF, em que se considerará a remuneração bruta creditada ao cotista.

(b) Alíquotas: sugere-se que as alíquotas sejam seletivas, inversamente proporcionais ao prazo da operação, substituindo a atual alíquota única de 30%. Esse procedimento, além de vir ao encontro dos propósitos da política econômica, possibilitará a equalização entre as alíquotas aplicáveis à renda líquida da pessoa física, função das faixas progressivas e a alíquota aplicável para cálculo do imposto sobre o rendimento real auferido.

Caso o contribuinte opte por aplicações de prazos mais curtos, tenderá a adiantar ao Tesouro valor de tributo que recuperará por meio da declaração, se não optar pelo regime de fonte exclusivo — o imposto que antecipará, superior ao devido na declaração, é contrapartida da opção pela segurança e maior liquidez do investimento financeiro.

Caso opte por aplicações de prazos mais longos, as alíquotas — sobre o rendimento líquido da declaração e sobre o rendimento real das aplicações financeiras — tenderão a igualar-se e o contribuinte, além de não antecipar tributo, poderá optar pela tributação exclusiva na fonte, simplificando procedimentos de declaração anual.

(c) Opção: o contribuinte, como se estabeleceu acima, poderá optar pelo regime efetivo de tributação das aplicações financeiras — na fonte, exclusivamente, ou na declaração de rendimentos.

A mudança — permitir a inclusão do rendimento na declaração anual — visa adequar a tributação dessa categoria de rendimentos à integração fiscal.

(d) FAF ou FIQFAF — a opção de que trata a alínea (c) não é extensível aos rendimentos proporcionados em aplicações em FAF ou FIQFAF — isso porque tais inversões não têm prazo de carência para resgate e reúnem recursos cujo custo de oportunidade é nulo para o aplicador, justificando-se a manutenção da sistemática de tributação vigente.

APLICAÇÕES FINANCEIRAS DE RENDA VARIÁVEL

Relativamente aos resultados obtidos em negócios realizados em Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, bem como com ouro, ativo financeiro, classificados na legislação tributária como integrantes do grupo de aplicações de “renda variável”, a alteração a ser promovida se destina, também, a atender os propósitos de integração fiscal, a exemplo do objetivado para as aplicações de renda fixa.

A modificação consiste em permitir à pessoa física decidir entre duas alternativas : i) optar por pagar, em separado, o imposto sobre os ganhos líquidos mensais que obtiver, na forma que atualmente se adota; ii) alternativamente, incluí-los na declaração de rendimentos e submetê-los à tributação de acordo com a tabela progressiva.

EXPLORAÇÃO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA

A proposta tem como uma de suas premissas básicas conferir tratamento isonômico, por parte do Imposto de Renda, às diversas categorias de contribuintes, mantendo-se neutro em relação à renda ou proventos obtidos, privando-se de emitir juízos de valor sobre as fontes que lhes deram origem.

O incentivo a atividades econômicas específicas, quando necessário ou conveniente, deverá ser implementado pelo Estado mediante mecanismos alternativos à dispensa de tributo, que assegurem o controle direto sobre os recursos destinados a tal finalidade, avaliando-se, permanentemente, a eficácia de seu emprego em termos de custo x benefício.

Nesse contexto, o resultado efetivo da exploração agrícola será apurado e incluído na declaração da pessoa física, eliminando-se os incentivos de caráter tributário da atual legislação, a exemplo de: i) redução da base de cálculo pela manutenção de depósitos em fundos de financiamento à atividade; ii) limite máximo, calculado em relação à receita bruta, de resultado da atividade a ser incluído na base de cálculo; iii) consignação, como despesa, do valor da aquisição de bens de capital, quando daquele ato.

PESSOAS FÍSICAS

Em relação a essa categoria de contribuintes os objetivos são:

- ampliar a base impositiva, de forma a compatibilizá-la com a atual estrutura de distribuição de renda do país e com a utilização dos serviços prestados pelo Estado;
- aprimorar o caráter de justiça fiscal, pelo incremento da progressividade do imposto.

A materialização desses propósitos essenciais se efetuará com a da recomposição das faixas de renda líquida tributadas pelo Imposto de Renda, que passarão a ser em número de três, com o correspondente redimensionamento das alíquotas para cálculo do tributo, a exemplo da tabela abaixo:

Classes de renda líquida	Alíquotas
Até...UFIR	isento
de....até..	10%
de....até..	20%
mais de...	30%

Simultaneamente, reduzem-se as permissões para deduzir despesas da base de cálculo do imposto, de vez que as faixas de renda líquida e as correspondentes alíquotas foram estabelecidas imputando-se dispêndios médios em relação aos abatimentos que deixam de ser admitidos.

A proposta permite, por essa razão, apenas as deduções correspondentes às contribuições previdenciárias e às despesas médica — aquelas, por redutoras da renda percebida pelo contribuinte e estas dado o caráter de aleatoriedade e a desigual distribuição que apresentam quando considerado o universo de declarantes.

Além das deduções aceitas, mantém-se aquelas decorrentes de incentivos previstos na legislação, com o objetivo de carrear recursos para finalidades definidas, a exemplo de projetos culturais, à atividade de amparo à criança, dentre outras.

RESIDENTES OU DOMICILIADOS NO EXTERIOR

Estabelece-se igualdade de tratamento com os residentes no país quanto aos lucros que lhes forem distribuídos pelas pessoas jurídicas.

Mantém-se quase inalterado o tratamento tributário atual, em relação a aplicações nos mercados financeiro e de capitais, permanecendo a isenção do Imposto de Renda sobre ganhos de capital auferidos em aplicações de renda variável e tributando-se os rendimentos mediante alíquota de 15%, quando os investimentos forem realizados por investidores institucionais, sociedades de investimento ou carteiras de títulos e valores mobiliários.

As únicas mudanças a serem procedidas envolvem:

- aplicações em FAF ou FIQFAF, que serão tributadas, qualquer que seja o investidor, de forma idêntica à prevista para os aplicadores no país;
- o momento de incidência do Imposto de Renda na fonte, nas aplicações realizadas por meio de fundos, sociedades de investimento ou carteira de ações, que ocorrerá quando da alienação

ou resgate da aplicação financeira, em lugar da ocorrência na distribuição dos rendimentos por qualquer das entidades mencionadas.

A manutenção das demais normas vigentes, em conjunto com a extensão a beneficiário do exterior da isenção do Imposto de Renda sobre lucros distribuídos por pessoas jurídicas, coloca o Brasil em condições de competir com maior eficiência, em relação a outros países, na atração de poupança externa.

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO

A oportunidade de proceder alterações na legislação do Imposto de Renda será aproveitada para adequar normas atualmente em vigor aos objetivos da política econômica.

Nesse sentido, pretende-se que a incidência tributária seja revista, quando se mostrar contraditória aos propósitos de aumento da eficiência de produção e da qualidade do produto, ou quando dispuser de forma diferente, sem que haja razão consistente para tanto, sobre a tributação de operações econômicas semelhantes.

Adota-se a premissa de que a tributação não deve constituir indutor da preferência por determinado procedimento em relação a outro que lhe é similar, salvo quando razões de interesse relevante, claramente explicitadas, o justificarem.

Essa tarefa será realizada analisando-se, especificamente, a norma vigente, a par do processo de sistematização que será implantado, cujas diretrizes foram consideradas.

SITUAÇÃO ATUAL

Conforme mencionado, apresenta-se a seguir, sucintamente, as normas atuais de incidência do Imposto de Renda, segundo as principais categorias de contribuintes ou campos de incidência.

PRINCIPAIS CATEGORIAS DE CONTRIBUINTE OU CAMPOS DE INCIDÊNCIA

- 1- Tributação das pessoas jurídicas.
 - 1.1- Regra geral.
 - 1.2- Regras específicas.
 - 1.2.1- Tributação com base no lucro presumido.
 - 1.2.1.1- Possibilidade de opção.
 - 1.2.1.2- Base de cálculo do imposto.
 - 1.2.1.3- Alíquota.
 - 1.2.1.4- Distribuição automática de rendimentos aos sócios.
 - 1.2.1.5- Receitas não operacionais.
 - 1.2.1.6- Sistema de pagamento de imposto.
 - 1.2.2- Tributação com base no lucro arbitrado.
 - 1.2.2.1- Aplicação do arbitramento.
 - 1.2.2.2- Alíquotas.
 - 1.2.2.3- Tributação exclusiva na fonte.
 - 1.2.3- Microempresas.
 - 1.2.3.1- Tributação—norma geral.
 - 1.2.3.2- Tributação exclusiva na fonte.
 - 1.2.4- Sociedades civis de profissões regulamentadas.
 - 1.2.4.1- Tributação—opções.
 - 1.2.4.2- Sistemática de pagamento de impostos.
 - 1.2.5- Pessoa jurídica tributada com base no lucro real.
 - 1.2.5.1- Base de cálculo do Imposto de Renda.
 - 1.2.5.2- Alíquotas.
 - 1.2.5.3- Imposto de renda na fonte sobre o lucro líquido.
 - 1.2.5.4- Benefícios fiscais.
 - 1.2.5.5- Inovações trazidas pela lei 8.383/91.
 - 1.2.6- Exploração da atividade agrícola.
 - 1.2.6.1- Pessoa física.
 - 1.2.6.2- Pessoa jurídica.
- 2- Tributação dos rendimentos de aplicações no mercado financeiro e no mercado de capitais.
 - 2.1- Aplicações financeiras de renda fixa.
 - 2.1.1- Conceituação.
 - 2.1.2- Espécies de aplicações de renda fixa, segundo a tributação pelo Imposto de Renda.
 - 2.1.2.1- Aplicações em geral, exceto fundos e ouro (ativo financeiro).
 - 2.1.2.2- Aplicações em fundos de renda fixa (de curto prazo e demais).
 - 2.1.2.3- Empréstimos (mútuo) ou operações de aluguel, tendo por objetivo ouro, ativo financeiro.
 - 2.1.3- Exclusões da incidência na fonte.
 - 2.4- Regime de tributação.
 - 2.5- Recolhimento do imposto.
 - 2.2- Tributação de resultados de aplicações e títulos e valores mobiliários de renda variável.
 - 2.2.1- Aplicações em Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas; operações com ouro, ativo financeiro.
 - 2.2.1.1- Apuração dos resultados mensais.
 - 2.3- Aplicações de residentes e domiciliados no exterior.
 - 2.3.1- Efetuadas por quaisquer investidores, exceto fundos em condomínio, sociedades de investimento, carteira de ações.
 - 2.3.2- Efetuadas por fundos e condomínio, sociedades de investimento, ou carteiras de ações mantidas por residentes ou domiciliados no exterior.
 - 2.4- Tributação das rendas e proventos das pessoas físicas.
 - 2.4.1- Regimes de tributação.
 - 2.4.1- Características.

NORMAS EM VIGOR

1 — Tributação das Pessoas Jurídicas

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A tributação dos lucros auferidos por pessoas jurídicas sofreu modificações recentes com a edição da Lei 8.383/91.

A principal alteração diz respeito à mudança no fato gerador, visando a inclusão das pessoas jurídicas no sistema de bases correntes; para tanto, o cálculo do imposto vincula-se ao período mensal, em lugar do período anual. Conseqüentemente, os resultados, e o valor do respectivo tributo, devem ser apurados em cada um dos meses do ano-calendário; idêntico procedimento é aplicado a outras obrigações tributárias da pessoa jurídica, a exemplo da contribuição social sobre o lucro e ao imposto sobre o lucro líquido (este, devido pelos sócios ou acionistas).

Admite-se, entretanto, o pagamento do imposto por estimativa ao longo do ano, devendo, ao seu final, elaborar-se declaração de ajuste, confrontando-se o imposto devido em cada mês e o valor pago no mês correspondente, recolhendo-se a diferença.

1.1 — Regra geral

A tributação obedece ao seguinte esquema:

- (a) o imposto devido deve ser apurado mensalmente;
- (b) a base de cálculo do imposto é convertida em UFIR diária pelo valor desta no último dia do mês;
- (c) o pagamento deve realizar-se até o último dia útil do mês subsequente;
- (d) anualmente deve ser apresentada declaração de ajuste, como demonstração da apuração mensal do imposto e recolhido o complemento, atualizado monetariamente, quando for o caso.

Excepcionalmente, para o ano de 1992 admitiu-se que, em lugar do período-base mensal, a pessoa jurídica tributada com base no lucro real adote a consolidação de resultados por período semestral.

É oportuno mencionar que o recolhimento do imposto por estimativa pode ser susgado quando a empresa, com fundamento no resultado efetivo apurado, constatar que pagou imposto além do valor que seria devido; os recolhimentos devem ser retomados quando o valor do imposto efetivamente devido suplantou o valor do imposto pago.

Os critérios de determinação da base de cálculo e do respectivo Imposto de Renda não seguem padrão uniforme; muito embora a tributação com base no lucro real seja preponderante, diversas exceções determinam, ou admitem, a opção para que a pessoa jurídica seja tributada de acordo com sistemática específica, a depender da categoria em que se enquadrar.

As regras para determinação da base de cálculo do imposto das diversas categorias de contribuintes, pessoas jurídicas, são expostas, também sucintamente, a seguir.

1.2 — Regras específicas

1.2.1 — Tributação com base no lucro presumido

1.2.1.1 — Possibilidade de opção

Trata-se de forma opcional de apuração da base de cálculo e de determinação do Imposto de Renda, pela qual podem optar pessoas jurídicas com receita bruta total (operacional + não-operacional) menor ou igual a 300.000 UFIR no mês da opção (janeiro) ou menor ou igual a 3.600.000 UFIR no ano anterior (o cálculo é feito dividindo-se a receita mensal pela UFIR vigente no mês e somando-se os valores obtidos).

Entretanto, a opção, mesmo quando satisfeitas as condições acima, é vedada para as seguintes categorias de pessoas jurídicas:

- (a) que pagaram adicional do Imposto de Renda no ano anterior;
- (b) empresas imobiliárias (locação, incorporação, etc.);
- (c) empresas que tenham a participação, no seu capital social, de outra pessoa jurídica.

1.2.1.2 — Base de cálculo do imposto

A base para cálculo do imposto é presumida tendo por referência a receita bruta obtida pela empresa; atualmente, são utilizadas as seguintes proporções, conforme o ramo de atividade da pessoa jurídica:

- (a) prestação de serviços: 30% da receita bruta;
- (b) demais atividades: 3,5% da receita bruta.

1.2.1.3 — Alíquota: 25%

1.2.1.4 — Distribuição automática de rendimentos aos sócios

Além do imposto devido mensalmente pela pessoa jurídica, presume-se que são distribuídos, automaticamente, lucros aos sócios, em proporção única de 6% do valor da receita bruta da empresa; o imposto é calculado e retido na fonte pela pessoa jurídica, ao final de cada mês. Na hipótese de ocorrer distribuição complementar, a empresa deverá reter o Imposto de Renda na fonte, considerando a soma dos valores distribuídos.

1.2.1.5 — Receitas não operacionais

Tais receitas podem ser tributadas em conjunto com a receita bruta normal ou, alternativamente, devem ser consideradas à parte para apuração da base de cálculo efetiva (receita menos custos e despesas), sobre a qual incidirá a alíquota de 25%.

No primeiro caso enquadram-se as receitas não operacionais quando não ultrapassam 15% do valor das receitas operacionais; a segunda hipótese inclui as receitas em questão, quando superarem 15% das receitas operacionais.

1.2.1.6— Sistema de pagamento de imposto

As pessoas jurídicas que optam pelo lucro presumido sujeitam-se ao seguinte pagamento:

- (a) mensalmente: em relação ao imposto devido sobre lucro presumido (incluindo receitas não operacionais, exceto receitas de aplicações financeiras ou aplicações em Bolsas de Valores, de mercadorias, etc., cujos resultados são tributados exclusivamente na fonte);
- (b) na fonte, como antecipação: empresas prestadoras de serviços submetem-se ao desconto de Imposto de Renda na fonte, considerado antecipação do imposto devido ao término de cada mês (o imposto é retido pela pessoa jurídica pagadora, à razão de 3% sobre o serviço pago, exceto quando se tratar de serviços de limpeza e conservação, quando a alíquota é de 1%);
- (c) na fonte, exclusivamente: não são tributáveis com base no lucro presumido os resultados de aplicações financeiras de renda fixa e aplicações em títulos e valores mobiliários, de renda variável, realizadas em Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, ou em ouro, ativo financeiro (veja-se: Tributação de operações financeiras).

1.2. — Tributação com base no lucro arbitrado

1.2.2.1— Aplicação do arbitramento

Trata-se de sistemática especial de determinação da base de cálculo e lançamento do Imposto de Renda, aplicável às situações em que o contribuinte não dispuser de escrituração para comprovar seus resultados reais ou requerer a adoção desse critério à autoridade fiscal.

O arbitramento é efetuado mediante lançamento do agente fiscal, a pedido da empresa, ou mediante lançamento *ex officio*; aplicam-se sobre a receita bruta da empresa coeficientes específicos para estimar o lucro, a depender da natureza da receita; atualmente, vigoram os seguintes coeficientes:

- 15% da receita bruta com vendas de produtos de fabricação própria e mercadorias para revenda;
- 20% da receita relativa à venda, no país, por meio de agentes ou representantes de pessoa jurídica domiciliada no exterior, quando faturada diretamente ao comprador;
- 30% da receita de prestação de serviços, observadas as seguintes exceções:
 - 50% da receita de pessoa jurídica constituída sob a forma de sociedade civil para prestar serviços de profissões legalmente regulamentadas (pode ser aumentada pelo ministro da Economia, até alcançar o limite de 80%);
- 10% sobre receitas provenientes de transportes;
- 5% sobre receitas referentes à venda de combustíveis e derivados de petróleo.

1.2.2.2— Alíquotas

30% mais adicional (10% ou 15%, conforme o caso), de forma idêntica à estabelecida para empresas tributadas com base no lucro real.

O lucro arbitrado é considerado automaticamente distribuído aos sócios.

1.2.2.3— Tributação exclusiva na fonte

Não se aplica o arbitramento e a tributação se processa mediante incidência do Imposto de Renda, exclusivamente na fonte, quando se tratar de resultados de aplicações financeiras de renda fixa e aplicações em Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, bem como em ouro, ativo financeiro (veja-se: Tributação de aplicações financeiras).

1.2.3 — Microempresas

1.2.3.1— Tributação - norma geral

A incidência do Imposto de Renda sobre resultados da microempresa se dá em relação aos sócios, considerando-se como rendimento automaticamente distribuído 6% da receita bruta mensal, expressa em UFIR do último dia do mês.

Podem enquadrar-se na tributação dessa categoria de contribuintes empresas cuja receita bruta anual seja igual ou inferior a 96.000 UFIR (cerca de 8.000 UFIR mensais).

Como o limite de isenção mensal é de 1.000 UFIR, os sócios estão, na realidade, isentos de Imposto de Renda.

1.2.3.2— Tributação exclusivamente na fonte

São tributados exclusivamente na fonte os resultados de aplicações financeiras de renda fixa e de aplicações em Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas (veja-se: Tributação de aplicações financeiras).

1.2.4 — Sociedades civis de profissões regulamentadas

1.2.4.1— Tributação - opções

Em relação a essas sociedades civis se apresenta, atualmente, sistemática atípica de tributação pelo Imposto de Renda.

Com efeito, tais sociedades podem oferecer os resultados à tributação sob duas formas:

(a) mediante opção pelo cálculo do Imposto de Renda com base no lucro presumido, situação em que são tributadas como pessoas jurídicas, sendo que parte do resultado mensal é automaticamente distribuída para os sócios;

(b) mediante apuração do lucro real, em declaração anual, efetuada com base nos valores históricos mensais; o resultado considera-se automaticamente distribuído aos sócios. Nesse caso não há tributação na pessoa jurídica.

Se optarem pela tributação com base no lucro presumido, valem as regras indicadas no tópico correspondente(veja-se: 1.2.1).

Se optarem pela apresentação de declaração anual (não pagam imposto com base no resultado apurado mensalmente, e sim com base no resultado consolidado do período de 12 meses), a tributação se dá nas pessoas físicas dos sócios.

1.2.4.2— Sistemática de pagamento de impostos

O recolhimento do Imposto de Renda pode processar-se :

- (a) mensal ou anualmente: em relação ao imposto devido com base no lucro presumido ou com base no lucro real, respectivamente;
- (b) na fonte como antecipação: sobre as receitas de serviços prestados a pessoas jurídicas ocorre a retenção de Imposto de Renda na fonte, a título de antecipação equivalente a 3% do valor da receita bruta prestada;
- (c) exclusivamente na fonte: sobre rendimentos de aplicações financeiras ou aplicações em Bolsas de Valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, e aplicações em ouro, ativo financeiro, a tributação é exclusiva de fonte (ver 2 :Tributação das aplicações financeiras).

1.2.5 — Pessoa jurídica tributada com base no lucro real

A sistemática para apuração da base de cálculo do Imposto de Renda dessa classe de pessoas jurídicas mantém-se a mesma, tendo sido modificada somente a periodicidade com que é realizada.

Foram, ainda, promovidas alterações sobre os critérios de admissibilidade de algumas categorias de despesas, estabelecendo-se normas mais específicas sobre os benefícios indiretos (*fringe benefits*) pagos a sócios, acionistas, diretores.

1.2.5.1— Base de cálculo do Imposto de Renda

É constituída pelo Lucro Real, cuja estrutura de apuração permanece praticamente inalterada.

1.2.5.2— Alíquotas

- (a) geral: 30%, sobre o lucro real;
- (b) adicional: 10%, sobre a parcela de lucro que exceder 25.000 UFIR mensais. Essa alíquota se eleva para 15% quando se tratar de instituição financeira, SCDTVM, SCFI e sociedade de arrendamento mercantil.

1.2.5.3— Imposto de Renda na fonte sobre o lucro líquido

Os proprietários, sócios, acionistas, cotistas das empresas que pagarem o Imposto de Renda com base no lucro real recolhem cerca de 8% do lucro líquido, após deduzido o Imposto de Renda, a título de Imposto de Renda na fonte sobre o lucro líquido; os lucros distribuídos são isentos de qualquer incidência na fonte. Tal imposto, apesar de ser atribuído ao detentor do capital da empresa, geralmente é assumido por esta.

A partir de 1993 tal incidência deixará de existir, sendo que os lucros distribuídos estarão isentos de Imposto de Renda, quer na fonte ou na declaração do beneficiário — excetua-se beneficiário residente ou domiciliado no exterior, que estará sujeito ao Imposto de Renda na fonte sobre a distribuição que vier a ser realizada, à alíquota de 15%.

1.2.5.4— Benefícios fiscais

A pessoa jurídica pode valer-se da aplicação de parte do imposto que seria pago em projetos econômicos nas áreas da Sudene, Sudam e Espírito Santo.

1.2.5.5 — Inovações trazidas pela Lei 8.383/91

(a) apuração e pagamento do imposto: em bases mensais (antes o período correspondia ao ano-base), observando-se a faculdade, como se comentou antes, de considerar o período semestral no ano de 1992 para fins de consolidação dos resultados (excetuam-se empresas que pagaram adicional de Imposto de Renda em relação ao ano-base de 1990 e tiveram prejuízo no ano-base de 1991);

(b) compensação de prejuízos: os prejuízos podem ser compensados por prazo indeterminado (anteriormente o limite era de quatro anos);

(c) pagamento por estimativa: a pessoa jurídica pode adotar o critério de pagar o imposto por estimativa, seguindo regras definidas, salvo se tiver tido prejuízo no ano-base imediatamente anterior.

Esse sistema permite que a pessoa jurídica recolha valores estimados com base nos balanços semestral e anual, do ano-base imediatamente anterior (recolhimentos até setembro do ano-base considerado) e no balancete semestral do ano-base em curso (a partir de outubro do ano-base).

(d) benefícios indiretos (*fringe benefits*): passou a ser facultado à pessoa jurídica que pagar benefícios da espécie assumir o ônus do imposto (mediante reajuste da base de cálculo, sendo permitido considerar o valor integral do pagamento - benefício indireto + imposto - despesa dedutível), estando desobrigada de identificar o beneficiário e atribuir-lhe a remuneração correspondente;

(e) contribuição social sobre o lucro — embora alheia ao tópico sob consideração, é oportuno mencionar que outra particularidade importante da Lei 8.383/91 é constituída pela permissão para que, na determinação da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro, possa ser deduzido o prejuízo havido a partir dos meses do ano-calendário de 1992; anteriormente, tal prejuízo não era compensável.

1.2.6 — Exploração da atividade agrícola

A exploração da atividade agrícola mereceu tratamento específico por parte da legislação, quer em relação à pessoa física como à pessoa jurídica (Lei 8.024/90).

1.2.6.1 — Pessoa física

Em relação a essa categoria de contribuintes, os elementos básicos da tributação são:

(a) o resultado da atividade que exceder 20% da receita bruta e isento de imposto;

(b) apuração do resultado anual, com base em valores mensais expressos em termos de moeda constante (receitas e despesas são transformadas em UFIR e o resultado é expresso nesta unidade de referência);

(c) o resultado é incluído na declaração anual da pessoa física, compondo a base para cálculo do imposto de acordo com a tabela progressiva;

(d) exceção feita à terra nua, investimentos realizados na atividade agrícola são considerados,

segundo o regime de caixa, despesas para fins de apuração da base de cálculo;

(e) o contribuinte pode reduzir sua base de cálculo mediante manutenção de recursos em fundo destinado a financiar as atividades do setor — a redução se compõe de duas partes: uma efetiva, correspondente a 10% do saldo médio anual mantido; a outra, equivalente a 90% do mesmo saldo, será adicionada ao resultado do ano subsequente, compondo a base de cálculo que será, por sua vez, novamente reduzida pela dedução efetiva de 10% do saldo médio mantido provisório de 90% do mesmo saldo, e assim sucessivamente.

1.2.6.2— Pessoas jurídicas

Para as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, os resultados da exploração agrícola têm o seguinte tratamento:

- (a) o imposto é calculado à alíquota de 25%; não há adicional;
- (b) investimentos podem ser considerados como custo ou despesa, de imediato, quando realizados, também segundo o regime de caixa;
- (c) é permitido reduzir a base de cálculo do imposto mediante utilização do saldo médio de depósitos mantidos em fundos destinados ao financiamento da atividade agrícola; os redutores, 10% efetivo e 90% temporário, são calculados sobre o valor do saldo médio anual.

2 — Tributação dos Rendimentos de Aplicações no Mercado Financeiro e no Mercado de Capitais

2.1 — Aplicações financeiras de renda fixa

2.1.1 — Conceituação

Enquadram-se nessa categoria as aplicações nas quais o investidor conhece, ao realizá-las, o rendimento bruto ou real que irá obter.

Desdobram-se em duas espécies de operações:

- (a) de rendimentos prefixados, ou operações prefixadas;
- (b) de rendimentos pós-fixados, ou operações pós-fixadas.

Operações prefixadas são as que estipulam uma taxa da remuneração bruta, calculada sobre o valor da aplicação.

Operações pós-fixadas são as que estipulam uma taxa de rendimento real, calculada sobre o valor da aplicação corrigido (monetariamente, pela TR ou outro índice).

2.1.2 — Espécies de aplicações de renda fixa, segundo a tributação pelo Imposto de Renda

Para fins de incidência do Imposto de Renda as aplicações podem ser organizadas segundo o

esquema seguinte:

2.1.2.1 — Aplicações em geral, exceto fundos e ouro (ativo financeiro)

- (a) rendimento tributável: ganho real auferido.
- (b) base de cálculo: diferença entre o valor da aplicação, corrigido monetariamente pela UFIR e o valor da alienação ou resgate;
- (c) alíquotas: operação iniciada e encerrada no mesmo dia : 40%; demais operações: 30%;
- (d) fato gerador: alienação do título ou resgate da aplicação;
- (e) arrecadação: na fonte, no ato da alienação ou resgate;

2.1.2.2 — Aplicações em fundos de renda fixa (de curto prazo e demais)

- i) - Fundos de Aplicações Financeiras (sem prazo de carência para resgate)

Tais aplicações apresentam como principal característica do ponto de vista tributário a inexistência de prazo de carência para resgate, sem comprometimento da remuneração.

- (a) Rendimento tributável: rendimento bruto apropriado diariamente.
- (b) Base de cálculo: o valor do rendimento bruto (referido em “a”).
- (c) Alíquota: 5%
- (d) Fato gerador: crédito diário efetuado.
- (b) - Fundos de Renda Fixa.

- ii) Fundos de Renda Fixa (com prazo de carência para resgate)

Os investimentos em fundos da espécie somente incorporam remuneração ao investidor após o decurso de ciclo de 28 dias corrigidos, contados da aplicação ou do término do ciclo anterior; a tributação se dá quando do resgate da cota.

- (a) Rendimento tributável: rendimento real auferido.
- (b) Base de cálculo: diferença entre o valor de resgate e o valor da aplicação, corrigida monetariamente.
- c) Alíquota: 30%.
- d) Fato gerador: resgate da cota.

2.1.2.3 — Empréstimos (mútuo) ou operações de aluguel, tendo por objetivo ouro, ativo financeiro

Tais operações passaram a ser equiparadas a aplicações de renda fixa a partir de 01/01/92 dado que

apresentam características básicas de aplicações financeiras.

- (a) Rendimento tributável: rendimento da operação.
- (b) Base de cálculo: rendimento estipulado na operação.
- (c) Alíquotas:
 - operação iniciada e encerrada no mesmo dia: 40%;
 - demais operações: 30%.
- (d) Fato gerador: encerramento da operação.

2.1.3 — Exclusões da incidência na fonte

Estão excluídos da incidência do Imposto de Renda na fonte aplicações realizadas por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, na forma seguinte:

- (a) instituição financeira, SCDTVM, sociedade de arrendamento mercantil: todas aplicações financeiras de renda fixa, exceção feita a aplicações no FAF;
- (b) demais pessoas jurídicas : todas aplicações de renda fixa, exceto:
 - (b.1) - operações *day trade* com títulos de renda fixa;
 - (b.2) - aplicações no FAF;
 - (b.3) - mútuos de dinheiro entre pessoas jurídicas não integrantes do sistema financeiro.
- (c) Condições para exclusão da incidência:

Para que não ocorra a incidência do Imposto de Renda na fonte é necessário sejam atendidas determinadas condições, quais sejam:

- (c.1) identificação das partes envolvidas na operação;
- (c.2) que a operação tenha por objetivo título ou aplicação nominativa, não transferível por endosso;
- (c.3) pagamento por cheque nominativo ao beneficiário, para depósito em conta deste, ou mediante crédito em conta.
- (c.4) quando se tratar de operação de mútuo, que uma das partes seja instituição financeira (a dispensa não alcança, portanto, empréstimos entre pessoas jurídicas não financeiras).

2.1 — Regime de tributação

- (a) Pessoa Física e Pessoas Jurídicas não tributadas com base no lucro real: tributação exclusiva de fonte.

(b) Pessoa jurídica tributada com base no lucro real: antecipação do imposto devido na declaração (quando ocorrer a hipótese de incidência na fonte, o que é raro).

2.5 — recolhimento do imposto

O imposto retido na fonte, pode ser recolhido:

(a) pelo valor original: até o dia seguinte às do fato gerador.

(b) corrigido monetariamente: até o décimo dia da quinzena subsequente à do fato gerador; a conversão em UFIR é efetivada no dia seguinte ao do fato gerador.

A estrutura de tributação das operações de renda fixa é mostrada no quadro abaixo:

Tributação das Operações de Renda Fixa

Operação	Rendimento Tributável	Base de cálculo	Alíquotas	Fato gerador
Apl. em geral	Rend ^o real	VR-VA cor	40%- DT+ 30% demais	Alienação
Fundos				
FAF	Rend ^o bruto	Rend ^o bruto	5%	Crédito diário
Demais	Ganho real	VR-VA cor.	30%	Resgate
Ouro, At ^o Fin ^o (mútuo op.vinc)	Rend ^o Oper	Rend ^o Oper.-	40%-DT+	Encerramento.

DT+ = operação *day trade* .

Observação - PJ Tributada com base Lucro Real, via de regra, está dispensada da incidência na fonte (inclui na apuração do lucro real do mês), exceção feita às aplicações no FAF.

Regime Tributação:

PJ Tributada com base no lucro real - antecipação imposto devido pela declaração.

Demais - exclusivo de fonte (PF, PJ não tributada com base no lucro real, PJ isenta)

2.2 — Tributação de Resultados de Aplicações e Títulos e Valores Mobiliários de Renda Variável

Tais operações realizam-se em mercados diferentes, podendo, inclusive, ser efetuadas conjuntamente com vistas a determinados objetivos do investidor, dentre eles a cobertura ou minimização de riscos.

A tributação do Imposto de Renda, nesse caso, alcança o conjunto de operações efetuadas, integrando os resultados havidos nos diversos mercados, de forma a segregar, como base de cálculo do tributo, unicamente o rendimento real (denominado “ganho líquido” pela lei) auferido no mês, considerado o conjunto de operações.

A exposição a seguir identifica cada mercado em separado.

2.2.1 -- Aplicações em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas; operações com ouro, ativo financeiro

Os ganhos líquidos auferidos na aplicações em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, e no mercado de balcão (quando tiver por objetivo ouro, ativo financeiro), submetem-se a regime tributário específico, cujas características básicas são as seguintes:

- a) todas as operações encerradas no mês terão seus resultados, positivos ou negativos, apurados (ver em 2.2.1.1 os critérios de apuração);
- b) somam-se, algebricamente, os resultados de todas operações encerradas no mês;
- c) resultando valor positivo, calcula-se o Imposto de Renda à razão de 25%;
- d) se negativo o valor, poderá ser compensado, corrigido monetariamente, com o ganho líquido do mês, ou meses, subsequentes.

O regime especial de tributação que se considera aplica-se, tão somente, aos ganhos líquidos apurados por pessoas jurídicas não tributadas com base no lucro real e por pessoas físicas.

Tais ganhos são tributados à parte, não integrando a base tributável na declaração da pessoa física ou das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido, arbitrado ou isentas.

O imposto pago relativo ao ganho líquido do mês não pode ser compensado com imposto devido nas declarações dos beneficiários citados acima.

Os resultados das operações que se considera, apurados por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não sofrem incidência do Imposto de Renda, no mês; são, em contrapartida, incluídos na apuração do lucro real do mês em que ocorreram.

2.2.1.1— Apuração dos resultados mensais

i) Operações em bolsas de valores, de futuros, mercadorias e assemelhados.

Os resultados das operações encerradas são apurados, quando do encerramento, de acordo com as fórmulas seguintes:

- a) Mercado a vista: Preço de venda da ação menos o custo médio de aquisição, atualizado.
- b) Mercado a termo: Preço estabelecido no contrato, se exercido, menos o custo médio de aquisição, atualizado (para o vendedor);
- c) Mercado de futuros: Soma algébrica dos ajustes diários, recebidos e pagos durante o mês;
- d) Opções:
 - d.1) Exercidas:
 - d.1.1 - Lançador:
 - a) opção de compra: Preço de exercício da opção, mais prêmio recebido, menos custo médio

atualizado das ações objeto da opção;

b) opção de venda: Preço de venda das ações adquiridas pelo exercício da opção menos preço de exercício atualizado, deduzido o prêmio recebido.

Titular:

a) opção de compra: Preço de venda das ações objeto do exercício, menos preço de exercício corrigido até a data da venda, acrescido a este o valor do prêmio pago, também corrigido até a data da venda;

b) opção de venda: Preço de exercício da opção menos custo médio das ações vendidas, atualizado monetariamente, acrescido do prêmio pago, também atualizado monetariamente.

Não exercidas:

No caso de não haver sido exercida a opção, o prêmio pago constituirá custo para o titular e receita para o lançador.

e) ganho líquido mensal - operações em bolsa: o ganho líquido mensal será, como visto, a soma algébrica dos resultados apurados na forma acima.

f) Pagamento do imposto: até o último dia do mês subsequente ao da apuração do ganho líquido, atualizado monetariamente ou, a critério do contribuinte, até o último dia útil do mês de março do ano subsequente, também atualizado monetariamente.

g) Regime de Tributação: exclusivo, para pessoas físicas e pessoas jurídicas não tributadas com base no lucro real.

ii) - Aplicações em fundos de ações ou clubes de investimento.

A tributação segue o mesmo critério estabelecido para fundos de renda fixa, ou seja, considera como base de cálculo o valor de resgate menos o valor da aplicação, corrigido monetariamente.

O imposto é retido na fonte no ato do resgate da quota, caso o resultado seja positivo; caso negativo, admite-se a compensação do prejuízo com resultado de outras aplicações no mesmo fundo.

A exemplo dos fundos de renda fixa, os ganhos líquidos mensais e os rendimentos auferidos por estes fundos são excluídos da base de cálculo do imposto na fonte.

O recolhimento do imposto deve ser realizado até o 10º dia da quinzena subsequente; no dia seguinte ao do fato gerador, o imposto devido é convertido em UFIR.

2.3 — Aplicações de Residentes e Domiciliados no Exterior

Os investimentos realizados por residentes ou domiciliados no exterior, nos mercados financeiros, de renda fixa, de títulos e valores mobiliários e em ouro, ativo financeiro, obedecem o seguinte esquema que se apresenta em seguida.

2.3.1 — Efetuadas por quaisquer investidores, exceto fundos em condomínio, sociedades de investimento, carteira de ações

São tributados de acordo com regras idênticas as previstas para beneficiários residentes ou domiciliados no País (ver 2, acima).

2.3.2 — Efetuadas por fundos em condomínio, sociedades de investimento, ou carteiras de ações mantidas por residentes ou domiciliados no exterior.

(a) rendimentos e ganhos de capital auferidos: estão excluídos da incidência do Imposto de Renda na fonte e sobre o ganho líquido mensal.

(b) rendimentos e ganhos de capital distribuídos: sujeitam-se a incidência do Imposto de Renda, de conformidade com a origem dos recursos investidos, a saber:

i) Fundos constituídas com recursos provenientes da conversão da dívida.

Sujeitam-se ao Imposto de Renda na fonte, à alíquota de 25%, sobre o valor integral distribuído; sujeitam-se ao Imposto de Renda suplementar (até 1992; a partir de 1993 este imposto deixa de existir);

ii) Fundo, sociedade de investimento ou carteira de ações constituídas com recursos ingressados no País. (“dinheiro novo”).

(a) ganhos de capital: isentos de imposto;

(b) rendimentos: tributados pelo Imposto de Renda na fonte, à razão de 15%.

Deve-se observar que para os objetivos da legislação definem-se por:

(a) rendimentos: juros, prêmios de repactuação de debêntures, dividendos, descontos, comissões, lucros, etc.

b) ganhos de capital: ganhos auferidos na negociação nas bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, ou em operações com ouro, ativo financeiro.

2.4 — Tributação das Rendas e Proventos das Pessoas Físicas

2.4.1 — Regimes de Tributação

As fontes da atual sistemática de incidência do Imposto de Renda sobre rendimentos, proventos e ganhos de capital (decorrentes da alienação de bens reais ou direitos deles representativos) são encontrados na atual Lei nº 8383, de 30-12-91, conjugada como outros atos anteriores, em especial as Leis 7.713/88 e 8.134/90.

O Imposto de Renda alcança rendimentos e ganhos de capital auferidos pelas pessoas físicas através de diversos regimes de tributação, quais sejam: na declaração ou na fonte, exclusivamente, ou sobre ganhos mensais.

(a) Declaração: São incluídos na declaração as rendas e proventos decorrentes do trabalho (com ou sem vínculo empregatício) e de algumas espécies de rendimentos provenientes do capital (aluguéis, principalmente).

(b) Fonte, exclusivamente: este regime é adotado para aplicações financeiras de renda fixa e aplicações em fundos de ações ou clubes de investimento (ver 2.1.1 e 2.1.2).

(c) Sobre ganhos mensais - envolvem duas espécies de ganhos:

— decorrentes de aplicações em bolsas de valores e em ouro, ativo financeiro (ver 2.2), e

— decorrentes de ganhos de capital auferidos na venda de bens reais ou direitos dele representativos (exemplo: automóveis, casas, terrenos, etc), cujos preços de venda excederem 10.000 UFIR.

2.4.2 — Características

Expõem-se a seguir, as principais características do regime de tributação de rendimentos passíveis de inclusão na declaração anual de rendimentos e da tributação do ganho de capital na alienação de bens reais (o Imposto de Renda sobre aplicações financeiras de renda fixa ou aplicações em mercados de títulos ou valores mobiliários, de renda variável, já foram considerados anteriormente).

2.4.2.1 — Declaração:

são incluídos na declaração os rendimentos do trabalho, com e sem vínculo empregatício e os rendimentos produzidos pelo capital, quando não submetidos à tributação exclusiva na fonte.

A tributação se processa adotando-se tabela progressiva, composta das seguintes faixas:

Classes de renda líquida	Alíquotas
Até 1.000 UFIR	isento
de 1.001 até 1.950	15%
mais de...	25%

Para aproximar a cobrança do Imposto de Renda do regime de bases correntes, a legislação prevê pagamentos antecipados de imposto ao logo do ano-base, mediante tributação na fonte ou recolhimento mensal; os valores pagos compensáveis com o devido na declaração anual.

Os rendimentos, como norma geral, são alcançados pela incidência do Imposto de Renda na fonte, quando provenientes de pessoa jurídica, no ato do pagamento ou crédito; é admitida a correção monetária do valor pago para fins de compensação, com o imposto apurado.

Quando pagos por pessoa física, o beneficiário abriga-se a recolher, em cada mês, o imposto calculado aplicando-se a tabela progressiva sobre a soma dos rendimentos recebidos da referida fonte (tal recolhimento tem o nome vulgar de “carnê leão”); o imposto assim recolhido é também, antecipação daquele devido na declaração (é uma espécie de recolhimento na fonte, porém realizado pelo próprio beneficiário, em relação aos rendimentos do mês e não em relação a cada rendimento, especificamente).

Os rendimentos auferidos no decurso do ano são reunidos na declaração; a base de cálculo é obtida na forma seguinte:

Soma dos rendimentos brutos, menos

- contribuições previdenciárias
- dependentes (valor x número de dependentes);
- gastos com assistência médica, odontológica, hospitalização;
- despesas de educação;
- pensões alimentícias.

Caso o contribuinte receba rendimentos de apenas uma fonte e não tenha efetuado gastos com médicos, dentistas, educação etc, o imposto devido será igual à soma dos valores do imposto pagos em cada mês (em termos efetivos, a cobrança deu-se em bases correntes, integralmente).

Nas demais situações, o contribuinte apurará valor de imposto, pela declaração, diferente da soma dos valores pagos, podendo, conforme o caso, ter de complementar a diferença ou receber restituição: em ambas situações, prevê-se a atualização monetária dos valores.

O IMPOSTO SOBRE ATIVOS

João Ricardo Santos Torres da Motta

Sumário

Introdução teórica

A experiência internacional: o caso mexicano

O Imposto sobre Ativos no Brasil

INTRODUÇÃO TEÓRICA

INTRODUÇÃO

Um Imposto sobre Ativos brutos tem sido introduzido em alguns países em desenvolvimento, onde vários fatores, mais notadamente a alta inflação, abrem a possibilidade de que empresas viáveis declarem perdas para fins de Imposto de Renda.

Na América Latina, em particular, há duas razões básicas para a introdução desse imposto: primeiro, a necessidade de receitas adicionais em países com planos de estabilização em andamento; segundo, a constatação de que os impostos tradicionais sobre a renda das empresas não funcionam bem em ambientes inflacionários, porque a base de incidência desses impostos é, em geral, erodida pela inflação. Além disso, as empresas acumulam grandes perdas que podem ser carregadas para anos futuros e garantir-lhes escapar do pagamento de qualquer imposto por vários anos. De fato, em muitos países observa-se que empresas aparentemente viáveis têm declarado perdas continuamente para as autoridades fiscais.

O país que primeiro introduziu um imposto como esse foi o México, em 1988, que se tornou efetivo em 1989 e por motivos técnicos e operacionais foi bastante modificado em 1990, 1991 e 1992. Tal imposto incide basicamente sobre os ativos brutos de empresas e parte dos ativos dos indivíduos envolvidos em atividades empresariais, a uma taxa de 2%. Em 1989 a Argentina introduziu um imposto similar, que se tornou efetivo em 1990, a uma taxa de 1%. Ambos são impostos anuais calculados na base dos ativos declarados por empresas e outros contribuintes que possuem ativos reais. Bolívia, Costa Rica, Peru e Uruguai vêm considerando a introdução de impostos semelhantes. Estima-se que, na próxima década, o Imposto sobre Ativos brutos será difundido para outros países da América Latina e, provavelmente, para países de outras partes do mundo.

Apesar de o Imposto sobre Ativos só haver sido introduzido recentemente, figurando como um desenvolvimento tecnológico no campo dos impostos, a idéia econômica em que se baseia possui um respeitável antecedente histórico, que remonta ao século XVII e que, neste século, mereceu a

atenção de dois destacados economistas europeus, o italiano Luigi Einaudi e o francês Maurice Allais. Tais antecedentes são analisados no próximo tópico.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A idéia central da cobrança de um imposto que tem como base de cálculo o valor dos ativos é atingir a renda que esses ativos geram. Essa idéia parece ter sido originada no Principado de Milão em 1760, quando uma lista cadastral de valores de terra foi introduzida por lei e as atividades agrícolas não mais foram taxadas por alguma estimativa da renda gerada por elas, mas pelo valor da terra. Esse novo imposto ignorava as condições pessoais dos proprietários. Numa análise posterior, em 1839, o economista italiano Carlo Cattaneo afirmou que o principal efeito desse imposto foi desestimular o lazer e estimular o esforço, pois, uma vez que o imposto era estimado na base de um valor cadastral, todas as melhorias sucessivas eram isentas; quanto melhor fosse cultivada a terra, menor seria o imposto. Ele atribuiu a esse imposto a prosperidade econômica que seguiu sua introdução no Principado de Milão.

Os princípios expostos por Cattaneo foram aceitos e desenvolvidos por Luigi Einaudi, economista italiano, que após a Segunda Guerra Mundial esteve à frente do Banco Central da Itália e da Presidência da República Italiana. Einaudi foi um dos mais respeitados estudiosos de finanças públicas na primeira metade deste século. Há quase 60 anos, Einaudi apresentou suas idéias sobre o que ele denominava “imposto ótimo”. Argumentava contra um imposto baseado na renda efetiva do contribuinte, por ele descrito como “tecnicamente impossível” e “economicamente desastroso”, por seus efeitos nos incentivos. Defendia um imposto baseado na “renda média”, que significava para ele a renda que seria recebida num dado ano por um contribuinte que:

- (a) trabalhou um número médio de horas;
- (b) utilizou um nível médio de esforço;
- (c) correu um risco médio;
- (d) usou a tecnologia média do momento.

Um Imposto de Renda baseado na “renda média” ou na “renda normal”, segundo Einaudi, estimularia a produção e contribuiria para o crescimento econômico. O conceito de renda normal é ainda freqüentemente discutido na Itália, com muitos defensores, e tem surtido algum efeito sobre a recente legislação de impostos italiana. Os impostos “presumidos” adotados em vários outros países são, geralmente, uma aplicação desse conceito.

Einaudi afirmava que a idéia não era limitada somente às terras, mas poderia ser aplicada à taxação de rendas comerciais, industriais e profissionais. Argumentava que os contribuintes, ao serem taxados na base de uma renda média e não na sua renda efetiva, teriam um incentivo a produzir acima da média, pois esse excesso seria onerado com alíquota marginal nula, ou seja, o esforço adicional estaria isento. Sustentava, ainda, que a determinação da “renda normal” para uma dada categoria de contribuintes seria mais fácil do que tentar aferir a renda efetiva de cada contribuinte individualmente, como é feito nos sistemas de Imposto de Renda modernos.

O ganhador do Prêmio Nobel em economia Maurice Allais também tratou de um imposto semelhante ao Imposto sobre Ativos em seus escritos. Allais propôs um sistema tributário baseado em um imposto geral sobre ativos físicos, um imposto geral sobre o consumo e algumas outras fontes

de receita. O imposto geral sobre ativos físicos seria arrecadado com uma alíquota uniforme de 2% e substituiria os impostos de renda de pessoa física e jurídica. A base do imposto incorporaria apenas os ativos físicos. Não incluiria títulos, ações, encaixes monetários e outros ativos não físicos. Nenhuma dedução seria permitida. Allais propôs um esquema engenhoso para declarar e determinar o valor dos ativos. O contribuinte apresentaria uma declaração anual na qual listaria e proveria um valor estimado para cada um e todos os ativos físicos localizados em uma dada municipalidade ou distrito. Um pagamento igual a 2% do valor declarado dos ativos acompanharia a declaração. O contribuinte poderia optar por permanecer anônimo, se assim desejasse, desde que provesse a lista completa dos ativos que lhe pertencessem e enviasse pagamento integral. A autoridade administrativa responsável pela arrecadação tornaria pública a lista de todos os ativos reportados e os valores declarados. Essa não teria o poder de questionar os valores declarados, mas poderia comprar qualquer ativo que considerasse subavaliado, desde que pagasse um preço equivalente a 140% do preço declarado. Qualquer pessoa também poderia propor a compra de qualquer ativo da lista publicada, a 150% do valor declarado. A formulação da proposta, no entanto, seria acompanhada por um depósito substancial para desencorajar tentativas frívolas. O contribuinte que possuísse o ativo sob consideração deveria ter a opção de responder através do pagamento de 5% do valor declarado caso a proposta de compra fosse feita pela administração e 10% do valor declarado se a proposta fosse feita por alguém mais. No último caso, metade do pagamento feito pelo contribuinte iria para a pessoa que se ofereceu para comprar o ativo a 150% do seu preço.

Allais argumentava que esse imposto geral sobre ativos físicos estimularia investimentos, seria igualitário e reduziria a evasão de impostos a praticamente zero. De fato, se o sistema funcionasse, o trabalho da administração seria reduzido a apenas aferir se todos os ativos foram reportados, função muito mais simples do que aferir valores.

O IMPOSTO SOBRE ATIVOS COMO FORMA DE TAXAÇÃO PRESUMIDA

Os esquemas de taxaço sobre a renda presumida utilizam o conceito de Einaudi de “renda normal”. De acordo com esses esquemas, o indivíduo que fizer um esforço maior que o normal e obtiver uma renda efetiva superior à renda normal conseguirá manter toda essa renda excedente para si, ou seja, o indivíduo não é penalizado pelo Estado com uma maior obrigação tributária por empreender maior esforço. Por outro lado, quando a taxaço dá-se sobre a renda efetiva do indivíduo, um maior esforço empreendido, que induzirá a geração de uma maior renda efetiva, criará também um maior ônus tributário.

O ponto crucial da discussão a respeito da adoção de esquemas de taxaço sobre a “renda normal” ou presumida e sobre a renda efetiva reside nos incentivos introduzidos no processo de realização da renda. Várias comparações interessantes e úteis podem ser feitas entre os dois esquemas. Como a renda normal é dada exogenamente, ao menos no curto prazo, segue-se que sua base é fixa e não depende do comportamento individual. Dessa forma, o imposto sobre a renda normal funciona como um imposto fixo (*lump-sum tax*): Não impõe uma carga marginal sobre a renda efetiva, o que, sob o ponto de vista econômico, é eficiente. No entanto, isso não significa que o imposto não altera o comportamento individual. Ao contrário, a taxaço sobre a renda normal induz a um aumento de esforço e, conseqüentemente, um aumento da renda efetiva. A rigor, a eficiência econômica do imposto está na sua neutralidade diante da escolha entre consumo e esforço individual e diante da produtividade marginal desse esforço. Em contraste, o imposto sobre a renda efetiva induz efeitos de desincentivo ao esforço, o que restringe bastante sua capacidade redistributiva, quando se busca empregá-lo para reduzir as desigualdades de renda. Ademais, a renda efetiva não é boa medida de bem-estar individual, já que esse depende também (negativamente) do esforço empregado para a obtenção da renda. Assim, quando um indivíduo “A” tem um renda efetiva superior a de um

indivíduo “B”, isso não necessariamente significa que o indivíduo “A” está “melhor” que o indivíduo “B”, se “A” tiver empregado um esforço muito maior do que empregou “B” para obter sua renda efetiva maior. Logo, taxar mais pesadamente indivíduos com maior renda efetiva não está necessariamente de acordo com o princípio de equidade, pois a opção por gerar mais renda para a sociedade pode estar sendo penalizada.

Assim, pelos efeitos de desincentivo ao esforço e porque a renda efetiva não é necessariamente um bom indicador de bem-estar, um imposto ótimo sobre a renda efetiva não é necessariamente progressivo. Essa conclusão, corroborada em trabalhos como o de Mirlees (1971), dá sustentação aos argumentos que defendem a implantação de um imposto com alíquota única (*flat-tax*).

É muito comum, quando a renda efetiva serve como base de taxaço, que se introduzam descontinuidades fortes na progressividade do imposto, a exemplo de isenções ou impostos de renda negativos para classes de renda mais baixa. Isso cria um forte incentivo a que não se empregue esforço para produzir maior renda, uma vez que tal atitude seria fortemente penalizada. Vale ressaltar que não se argumenta contra a necessidade de se reduzir desigualdades sociais, transferindo renda para as classes de menor renda, mas sim contra a utilização dos esquemas de taxaço citados para tal fim, uma vez que eles são socialmente ineficientes: quem está nos estratos mais baixos tem muito pouco ou nenhum incentivo a produzir mais renda. Tal constatação corrobora a tendência moderna das finanças públicas de efetuar a redistribuição por meio dos gastos e não do sistema tributário. Com um imposto sobre a renda normal, isso nunca ocorre. Dada a renda normal ou presumida do contribuinte, a atitude induzida é a produção de um montante eficiente de renda efetiva, o que, naturalmente, decorre de um maior esforço por parte desse indivíduo.

Em muitos países, principalmente os em desenvolvimento, os impostos sobre a renda efetiva de empresas têm levado a muitos problemas. Um problema fundamental é o ambiente inflacionário desses países, que possibilita às companhias reportarem lucros significativos como perdas para fins tributários, via deduções de juros nominais. Observa-se que as contribuições das empresas para as receitas de impostos reduziram-se drasticamente e o Imposto de Renda retido na fonte dos trabalhadores assalariados passou a ser a principal fonte de receitas de impostos diretos. Ademais, como perdas acumuladas são, em muitos casos, carregadas para o futuro por meio da indexação, as empresas podem deixar de contribuir para as receitas de Imposto de Renda por muitos anos.

Além disso, em alguns países em desenvolvimento, o capital nem sempre é alocado para os seus fins mais eficientes. A razão poderia estar no fato de que há alternativas, socialmente ineficientes, que são intangíveis e, portanto, não tributáveis, tornando tais usos do capital atrativos ao indivíduo, como ente privado, embora sejam ineficientes sob o ponto de vista coletivo.

Em tais casos, um imposto sobre o ativo bruto das empresas pode servir como um imposto sobre a renda normal ou presumida, quando comparada com um imposto sobre a renda efetiva. Isso porque os ativos brutos podem ser um bom indicador da renda normal ou média. Um Imposto sobre Ativos brutos produz, no longo prazo, efeitos sobre o nível de emprego e a acumulação de capital semelhantes a um imposto sobre a renda efetiva, mas induz a usos mais eficientes do capital, pois apresenta neutralidade com respeito ao risco carregado pela atividade. De fato, a obrigação tributária é dada *a priori*, independentemente se um alto ou baixo retorno será efetivamente realizado. Em contraste, um imposto sobre a renda efetiva, sem uma compensação de perdas, desencoraja o empresário a assumir riscos, dado que ele reduz o alto retorno do mesmo em caso de “sucesso”, sem oferecer um reembolso de fundos em caso de “fracasso” (perda). Com algum mecanismo de compensação de prejuízos, um imposto sobre a renda efetiva encoraja o proprietário a assumir maiores riscos, dado que seu risco é reduzido pela equalização da incidência do imposto sobre lucros

e perdas. Além disso, um Imposto sobre Ativos, abstraindo-se das dificuldades operacionais de implantação, é mais fácil de administrar, especialmente em ambientes inflacionários, quando aumenta muito a possibilidade de sonegação contábil do lucro.

A teoria econômica sugere que o valor de mercado dos ativos de uma firma é igual ao valor presente líquido (após impostos) do fluxo de caixa futuro gerado por esses ativos. Em outras palavras, o valor de mercado dos ativos reflete melhor os “verdadeiros” lucros a serem gerados por eles do que os baixos lucros ou mesmo perdas reportados para fins tributários.

Assim, sob o ponto de vista econômico, ao se optar por um esquema de tributação sobre a renda presumida, o ativo bruto das empresas é um bom parâmetro para inferir a renda “média” ou “normal” que será usada como base de incidência do imposto. Sob o ponto de vista prático, os principais fatores que merecem atenção para a implantação de um imposto sob ativos brutos são a definição da base de incidência ou base de cálculo do imposto e a determinação da alíquota, que, em última análise, refletirá a renda “média” para o contribuinte.

BASE DO IMPOSTO

Para a determinação da base do Imposto sobre Ativos, dois fatores são fundamentais: quais ativos devem ser incluídos na base e como avaliá-los. Os dois assuntos não são independentes um do outro. Pode-se, por exemplo, excluir determinado ativo da base de cálculo não por motivos teóricos, mas por falta de condições práticas de avaliá-lo.

Abstrair-se-á dos efeitos da inflação em uma primeira análise, de modo a caracterizar, isoladamente desse fenômeno, alguns aspectos particularmente complicados e importantes do processo de avaliação dos ativos.

A princípio, a base de cálculo deveria incluir todos os ativos fixos, tais como terra, estrutura física, maquinário e equipamento, que são essenciais ao processo de produção da empresa. Combinados com fatores variáveis como matérias-primas, energia e trabalho, esses ativos fixos geram um fluxo de rendas para a firma. A idéia é, então, taxar a contribuição marginal “média” desses ativos para o fluxo de renda da firma.

Para evitar dupla imposição, a participação da firma, total ou parcial, em subsidiárias ou outras companhias, não deveria ser incluída na base de taxação, porque essas estariam sujeitas ao pagamento do imposto com base em seus ativos brutos. Uma exceção se dá para participações de firmas em entidades estrangeiras. Essas participações deveriam ser taxadas com o crédito apropriado dos impostos pagos no exterior. Especial atenção deve ser dada ao caso de empresas controladas por firmas estrangeiras. É fundamental haver um tratado com países estrangeiros para que esses aceitem a taxação sobre ativos como uma tributação sobre a renda, qualificando-a para o crédito fiscal no exterior. Caso isso não ocorra, empresas de propriedade de firmas estrangeiras serão taxadas duas vezes: no país de atuação (pelo Imposto sobre Ativos) e no país estrangeiro (pelo Imposto de Renda). Esse assunto será retomado mais adiante.

Há uma interpretação teórica de que os ativos correntes como o caixa das empresas, as contas a receber e os estoques não deveriam ser incluídos na base. A razão disso é a consideração de que esses ativos não seriam inerentes ao processo de produção nem constituiriam parte integral da natureza econômica real da atividade da empresa. Sob esse ponto de vista, tais ativos só existiriam porque a

produção e as transações são descasadas no tempo e devido ao arcabouço institucional em que a firma opera. Se a firma vendesse seus produtos e pagasse seus insumos no mesmo instante de tempo, não haveria necessidade de manter caixa nem existiriam contas a receber (nem contas a pagar do lado do passivo). Da mesma forma, se a produção e as vendas ocorressem simultaneamente, a firma não manteria estoques.

Ocorre que, exatamente pelo descasamento entre produção e transações, os ativos correntes são efetivamente inerentes ao processo de produção. Nos casos práticos, por exemplo, os estoques incorporam-se à base de taxaço. Parte deles já é tributada como ativo fixo, na forma de estoques de matérias-primas, incluindo as que estão sendo processadas para serem transformadas em produto final. Os estoques dos produtos finais, que destinam-se às vendas, compõem o ativo bruto porque, apesar de a operação de venda ainda não haver sido realizada, eles representam um potencial de renda futura. Ademais, a exclusão dos estoques da base de cálculo poderia proporcionar oportunidades de arbitragem fiscal com os ativos financeiros que fazem parte do ativo bruto e estão sujeitos à tributação. As contas a receber, por sua vez, são consideradas como ativos financeiros e, portanto, integram a base do imposto. No caso do México, considerava-se inicialmente o caixa das empresas como parte dos ativos financeiros, o que foi posteriormente revogado. A não consideração do caixa das empresas, no entanto, pode dar margem à arbitragem fiscal, se o mecanismo de avaliação não for adequado. Com efeito, se o ativo for avaliado pontualmente, a exclusão do disponível das empresas da base de taxaço pode incentivar a transformação de estoques em disponibilidades de caixa nos períodos próximos à data da avaliação. Vale ressaltar que os ativos correntes tendem, por sua própria natureza, a flutuar consideravelmente ao longo do ano, em resposta a vários fenômenos transitórios. As observações a respeito das flutuações dos ativos correntes têm importante implicação prática na sua avaliação, que deve ser feita por meio de um procedimento capaz de captar essas flutuações ao longo do ano.

Em princípio, a base de taxaço não deveria incluir apenas ativos tangíveis, mas os intangíveis também, como a marca, a reputação, o poder de mercado, etc., pois esses certamente contribuem para a capacidade de gerar renda. Entretanto, não há maneira operacional prática para estabelecer preços para esses ativos intangíveis e, por essa razão, eles devem ser excluídos da base.

Estabelecidos os ativos a serem incluídos na base de cálculo deve-se determinar como avaliá-los. Nesse ponto, a taxa de inflação passa a ser relevante. Requer-se que o valor histórico do ativo depreciado registrado em livro (preço de compra ou custo de produção) seja ajustado pela taxa de inflação. Normalmente, o Índice de Preços ao Consumidor é adequado, pois é comum que em países em desenvolvimento com alta inflação os custos de produção sejam indexados ao IPC. Entretanto, para fatores de produção com oferta relativamente inelástica, tais como terras, o valor do ativo inflacionado pelo IPC pode desviar-se consideravelmente e consistentemente do valor de mercado. Para tais ativos pode-se considerar índices específicos.

Na avaliação do valor dos ativos, um aspecto tem fundamental importância, sob o ponto de vista teórico: a base do imposto deve ser uma média ponderada do estoque de ativos brutos existentes ao longo do ano. O peso dado a cada ativo seria a proporção do ano que esse pertenceu à firma. Tal procedimento faz-se necessário porque o ativo bruto, por sua própria natureza, flutua em função de compras e vendas de ativos, investimentos ou reinversões financeiras. Tomar como base o ativo de um único ponto do ano para fazer a avaliação pode comprometer a acuidade da informação sobre a capacidade de geração de renda da empresa, além de induzir a concepção de mecanismos para fugir à tributação, fatos que configuram fortes distorções nas decisões de alocação de recursos, comprometendo a neutralidade do imposto. Naturalmente, quanto mais informações se tiver sobre o ativo ao longo do ano, melhor será a avaliação.

ALÍQUOTA DO IMPOSTO

A determinação da alíquota do imposto está relacionada com a questão da base de incidência. Em primeiro lugar, é relevante determinar se seriam os ativos brutos ou os ativos líquidos (ativos brutos - dívidas) que deveriam ser taxados.

A teoria propõe que os ativos brutos sejam a base do imposto. É preferível impor uma alíquota relativamente baixa sobre os ativos brutos do que uma relativamente alta sobre os ativos líquidos. A razão disso é eliminar qualquer vantagem tributária advinda do financiamento da empresa via empréstimo em relação à emissão de ações. Os ativos brutos, não importa como sejam financiados, são igualmente taxados.

Ao considerar-se os ativos brutos como base, não se ignora o fato de que a firma tem que pagar juros sobre suas dívidas. Ao contrário, a taxa é definida como se todo o ativo fosse financiado via dívida. Isso proporciona igual tratamento aos juros e dividendos, desde que os últimos representem um retorno sobre as ações que não supere o valor da taxa de juros, ambos sendo dedutíveis da base do imposto. Com efeito, tomando-se o retorno real sobre o capital (patrimônio líquido) e deduzindo disso a taxa de juros (retorno sobre o débito) tem-se o “lucro” presumido por unidade dos ativos brutos. A alíquota do Imposto sobre Ativos, então, é dada pela aplicação da alíquota do IRPJ sobre o lucro presumido. Por exemplo, se o retorno sobre os ativos brutos for de 6% ao ano e a alíquota do IRPJ 35%, a alíquota do Imposto sobre Ativos será de aproximadamente 2%.

Quando os recursos são eficientemente alocados, o retorno sobre os ativos brutos é uniforme entre todas as firmas. Para manter a eficiência interfirma e interindústria, a alíquota sobre os ativos brutos deve ser uniforme também. Entretanto, pode-se supor que o capital não seja eficientemente alocado, dado que um dos objetivos do Imposto sobre Ativos é melhorar a eficiência. Logo, uma diferenciação de alíquotas entre indústrias poderia ser justificada, ainda que, no longo prazo, devesse ser eliminada, quando os recursos tornarem-se mais eficientemente alocados.

Em muitos países, a legislação do Imposto de Renda de pessoas jurídicas permite a utilização de depreciação acelerada, créditos tributários de investimento e outros mecanismos utilizados como ferramentas de política macroeconômica contracíclica. Esses mecanismos devem ser preservados no Imposto sobre Ativos, na forma de uma redução de alíquota (ou mesmo isenção) de novos ativos de capital.

CONCLUSÃO

Dois são os motivos para a adoção de um imposto sobre a renda presumida: arrecadar impostos de empresas que conseguem obter vantagens de certas condições econômicas, como alta inflação, por exemplo, e induzir maior eficiência econômica na alocação de recursos.

Os dois objetivos são plenamente atingidos se o Imposto sobre Ativos brutos substituir o imposto sobre a renda efetiva. Ocorre que, por motivos práticos, o Imposto sobre Ativos deve ser um Imposto de Renda mínimo e não um imposto final. Vários países, em particular os Estados Unidos, não aceitam o Imposto sobre Ativos como um Imposto de Renda, quando esse é um imposto final. O resultado é que firmas estrangeiras ficam impedidas de creditar o Imposto sobre Ativos pago por suas subsidiárias contra o Imposto de Renda de seus países de origem. Essa dupla taxação tem o efeito de afugentar investimentos diretos externos dos países em desenvolvimento, prejudicando suas economias. Por isso, o Imposto sobre Ativos deve ser um Imposto de Renda mínimo, o que compromete sua vantagem de eficiência, pois

o incentivo dado aos agentes para produzirem acima da média, sem taxaço sobre o excedente (alíquota marginal nula), é eliminado.

A rigor, o imposto sobre a renda presumida que serve como Imposto de Renda mínimo perde boa parte de sua eficiência. No entanto, levando-se em conta que a sonegação via artifícios contábeis permite que o imposto sobre a renda ainda seja subdeclarado, a vantagem da eficiência em parte permanece, pois o excedente real continua livre da taxaço e a arrecadaço sobre o retorno médio fica assegurada.

Uma característica do Imposto sobre Ativos é que ele pode sobretaxar empresas que apresentem maus resultados devido a flutuaçoes cíclicas da economia. Para atenuar esse efeito, deve-se permitir a compensaço dos pagamentos em excesso do Imposto sobre Ativos sobre o Imposto de Renda em um dado ano, no Imposto de Renda a ser pago nos anos seguintes. No México, o período permitido para a utilizaço desse mecanismo é de seis anos. Esse ponto será analisado com detalhe a seguir, quando for descrita a experiência mexicana.

A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: O CASO MEXICANO

Como mencionado anteriormente, um Imposto sobre Ativos de empresas foi introduzido no México e Argentina e esteve sob consideraço na Costa Rica, Peru e Uruguai. A experiência mais rica em informaçoes é a do México, país pioneiro na adoço desse imposto e que já desenvolveu uma série de mecanismos para aperfeçoar sua operacionalizaço.

Tal experiência é descrita em detalhes a seguir:

ANTECEDENTES

Em dezembro de 1988, o governo do México propôs a Lei do Imposto sobre Ativos das Empresas (*Ley del Impuesto al Activo de las Empresas*), tornada efetiva em 1º de janeiro de 1989, a qual continha 15 artigos (dos quais cinco eram transitórios), que logicamente não contemplaram as diversas situaçoes que se apresentaram e também não estavam de todo claros.

Essa lei causou mal-estar entre os contribuintes, motivando contestaçoes judiciais no sentido de considerá-la inconstitucional, sobretudo porque, sem causa justificada, eximiram-se do pagamento do imposto as empresas do sistema financeiro, as sociedades de investimentos, ou sociedades cooperativas, os contribuintes menores e os contribuintes com bases especiais de tributaço.

A princípio, o objetivo desse imposto era atingir os ativos das empresas, assim manifestado na iniciativa de lei. A Comissão de Fazenda da Câmara dos Deputados, no entanto, precisou o sentido do imposto, decidindo incluir como contribuintes as pessoas, que, não sendo empresas, outorgavam a essas o uso ou gozo de bens destinados à utilizaço na atividade empresarial. Por motivos similares, foram também incluídas as associaçoes ou sociedades que realizavam atividades mercantis.

O Imposto sobre Ativos das empresas foi concebido como complementar ao Imposto de Renda, pretendendo gerar receitas adicionais importantes para o erário federal e regularizar o cumprimento das obrigaçoes fiscais das empresas. No México, mais da metade delas apresentava declaraçoes sem pagar Imposto de Renda.

De acordo com a iniciativa de lei, creditava-se o Imposto de Renda ao novo imposto nos três exercícios seguintes. A Comissão de Fazenda da Câmara, após análise minuciosa da mecânica de operação do imposto mínimo, considerou mais conveniente creditar o Imposto sobre Ativos contra o Imposto de Renda, buscando conciliar a periodicidade dos pagamentos provisionais desse imposto com o pagamento do Imposto de Renda, para facilitar o processo.

O Regulamento da Lei do Imposto sobre Ativos das Empresas foi publicado em 30 de março de 1989, com a finalidade de esclarecer os pontos imprecisos da lei e proporcionar os elementos necessários para o adequado cumprimento das obrigações. Entretanto, isso não foi suficiente, fazendo com que as autoridades fiscais, por meio de resoluções durante todo o ano de 1989, emitissem critérios e disposições que modificavam substancialmente o conteúdo da lei, criando uma insegurança jurídica para o contribuinte.

Em 28 de dezembro de 1989, publicaram-se novas modificações nessa lei com o objetivo, principalmente, de nela incorporar todas as disposições emitidas por resoluções e de dar-lhe nova denominação — Lei do Imposto sobre Ativos — a partir de 1º de janeiro de 1990, em virtude da incorporação, como novos contribuintes, das pessoas jurídicas, independentemente de realizarem atividades empresariais ou não. Essa modificação deveu-se à necessidade de adequação com a legislação do Imposto de Renda mexicana.

Em 15 de maio de 1990, foi publicado o Regulamento da Lei do Imposto Sobre o Ativo, incorporando algumas regras da Resolução Miscelânea para 1990 e alguns artigos do regulamento anterior. Antes do final do ano de 1990, novas disposições relativas ao Imposto sobre Ativos foram publicadas por meio de resoluções.

Em 1991, incorpora-se como novo sujeito do imposto os residentes no exterior, pelos inventários que mantenham em território mexicano para serem transformados ou que já tenham sido transformados por algum contribuinte do imposto. Dentro do valor do ativo no exercício, consideram-se as ações emitidas por sociedades residentes no exterior, os bens adquiridos no exercício e aqueles não dedutíveis no Imposto de Renda. Às pessoas físicas permite-se deduzir do valor do ativo no exercício uma quantidade equivalente a 15 vezes o salário mínimo geral da área geográfica do contribuinte elevado ao ano. Estabelece-se uma opção para as pessoas jurídicas de efetuar os pagamentos provisionais em forma conjunta com os do imposto sobre a renda e seus ajustes. No caso das associações e sociedades civis, assim como das sociedades cooperativas de produção, passa-se a permitir o crédito do Imposto de Renda pago por seus membros. Incorpora-se, ainda, algumas outras disposições de menor importância.

A filosofia da Lei do Imposto sobre Ativos não se modificou substancialmente, no que diz respeito aos motivos que lhe deram origem em 1989. Adequou-se, sim, ao objetivo que persegue, cuidando para que as disposições sejam mais claras. Contudo, persistiram situações que a lei e seu regulamento não contemplavam.

Em 31 de março de 1992, foi publicado o decreto que reforma, adiciona e revoga diversas disposições do regulamento da Lei do Imposto sobre Ativo, a resolução que estabelece regras gerais e outras disposições de caráter fiscal para o ano de 1992, a resolução que outorga facilidades administrativas aos setores de contribuintes que na mesma se assinalam, assim como os decretos que reformam os regulamentos do Código Fiscal da Federação e da Lei do Imposto sobre a Renda.

É muito factível que durante o ano de 1992, como sucedeu-se em outros anos, siga-se publicando alguns critérios para adequar as disposições já existentes.

A posição hierárquica da Lei do Imposto sobre o Ativo (LIA), dentro da legislação fiscal mexicana, a coloca abaixo da Constituição e da Lei de Receitas da Federação e acima do regulamento da LIA, do Código Fiscal da Federação e seu regulamento, da resolução que estabelece regras gerais e outras disposições de caráter fiscal e do direito comum.

SUJEITOS DO IMPOSTO, SUJEITOS ISENTOS E OBJETOS DO IMPOSTO

A princípio, os contribuintes do imposto são os seguintes:

- as pessoas físicas que realizem atividades empresariais, residentes no México;
- as pessoas jurídicas residentes no México;
- as pessoas físicas ou jurídicas residentes no exterior que tenham um estabelecimento permanente ou base fixa no país;
- as residentes no exterior, sem estabelecimento permanente ou base fixa no país, que outorguem o uso e o gozo temporal de bens a contribuintes desse imposto, ou que mantenham inventários no país para serem transformadas ou que já tenham sido transformadas por algum contribuinte desse imposto.
- as pessoas físicas ou jurídicas residentes no México que outorguem o uso ou o gozo temporal de bens a contribuintes desse imposto.

As pessoas físicas residentes no México são contribuintes do IA pelo ativo que utilizem na atividade empresarial, ainda que mantenham esses ativos fora do território nacional.

Para efeito do imposto, as atividades empresariais das pessoas físicas estão previstas na Lei de Imposto de Renda:

- as caracterizadas dentro das leis federais como atividades comerciais;
- as industriais entendidas como tal;
- as agrícolas, compreendendo diversas etapas, da sementeira ao encaixotamento de produtos obtidos, antes de qualquer transformação industrial;
- as pecuaristas, de acordo com a definição legal das etapas;
- as pesqueiras, de acordo com a lei;
- as silvícolas, de acordo com a lei;

É considerada empresa qualquer pessoa física ou jurídica que realize as atividades acima referidas.

Cumpra-se ressaltar que, na lei de Imposto de Renda mexicana, prevê-se dois regimes de contribuição para pessoa física: o regime geral e o regime simplificado. Para o primeiro grupo aplicam-se as disposições gerais da LIA. Os contribuintes do Regime Simplificado também têm facilidades administrativas no pagamento do IA.

A lei mexicana prevê, ainda, uma classe de contribuintes denominada contribuintes menores: as pessoas físicas que realizam atividades empresariais na forma de vendedores ambulantes, camelôs e feirantes. Esse grupo tem uma maneira própria de efetuar o pagamento do Imposto de Renda, mas não está obrigado ao pagamento do IA.

Entre os contribuintes pessoas físicas, que realizam atividades empresariais, a lei prevê uma série de particularidades, em especial, para os casos de co-propriedade e associações em participação.

A lei caracteriza as formas de outorgar o uso ou o gozo temporal de bens:

- arrendamento
- subarrendamento
- comodato
- usufruto

Para o caso do comodato, o contribuinte não paga IR, por ceder gratuitamente o uso do bem; entretanto, paga o IA se o comodatário for contribuinte do mesmo. Processo similar dá-se para o usufruto.

O regulamento da lei permite ao contribuinte do IA, que use ou goze temporariamente bens de pessoas físicas, optar por considerar os ditos bens como ativo próprio, para efeitos de determinar o imposto a seu encargo.

As pessoas jurídicas residentes no México, por esse simples fato, estão obrigadas ao pagamento do imposto pelo ativo que possuam, mas a lei prevê algumas exceções. Não pagarão IA aquelas pessoas jurídicas que, pela lei, não sejam contribuintes do IR. Entretanto, nos casos em que as pessoas jurídicas não contribuintes se enquadrarem nas situações previstas em lei que as obrigam a pagar o IR, passam a ser também contribuintes do IA.

As empresas que compõem o sistema financeiro, no conceito estabelecido na lei de Imposto de Renda mexicana, não pagam o IA, exceto quando outorguem o uso ou gozo temporal de bens destinados à utilização em atividade de contribuintes desse imposto. Entende-se que o sistema financeiro compõe-se das seguintes pessoas jurídicas:

- instituições de crédito;
- instituições de seguros;
- instituições de fianças;
- armazéns gerais de depósitos;
- Bolsas de Valores;
- arrendadoras financeiras;
- sociedades de poupança e empréstimo;

- uniões de crédito;
- Casas de câmbio.

A legislação mexicana prevê o pagamento do IA pelas pessoas jurídicas, no caso geral, em todas as situações em que a mesma seja contribuinte do IR. Isso vale para as sociedades mercantis, sociedades civis, associações civis e fideicomissos.

As sociedades mercantis são contribuintes por excelência do IA, reconhecidas como as seguintes:

- sociedade em nome coletivo;
- sociedade em comandita simples;
- sociedade de responsabilidade limitada;
- sociedade anônima;
- sociedade em comandita por ações;
- sociedade cooperativa.

As pessoas jurídicas residentes no exterior, que tenham um estabelecimento permanente ou base fixa no país, pagarão o IA pelo ativo atribuível ao dito estabelecimento ou base fixa. Isso vale para residentes no exterior que atuem no país através de uma pessoa física ou jurídica. A legislação prevê as situações em que se considera a existência de estabelecimento permanente.

Quando as pessoas físicas ou jurídicas residentes no exterior não possuem estabelecimento permanente ou base no país, estão obrigadas ao pagamento do imposto unicamente pelos bens que outorguem em uso ou gozo temporal, utilizados em atividades de outro contribuinte do IA. Assim mesmo, estarão obrigadas ao pagamento do imposto pelos estoques que mantenham em território nacional para serem transformados, ou que já hajam sido transformados por algum contribuinte do imposto.

Esses contribuintes estarão liberados do pagamento do imposto quando os que usam ou gozam os bens, ou transformem os estoques, optem por considerá-los como ativo próprio, para efeitos de determinar o imposto a seu encargo.

De acordo com a LIA, os contribuintes não pagarão o Imposto sobre Ativos no período pré-operativo, nem pelos exercícios de início de atividades, o seguinte e o de liquidação, não sendo isso aplicável para exercícios posteriores à fusão, transformação de sociedades ou transferência de negociação, nem aos contribuintes que iniciem atividades por motivo de rescisão de sociedade.

Em outras palavras, uma empresa contribuinte do IA, após começar a operar, não pagará o imposto durante os três primeiros exercícios fiscais. A legislação prevê particularidades para pessoas físicas e jurídicas contribuintes sob o regime simplificado.

Um aspecto importante da legislação mexicana é que os contribuintes isentos do IR não necessariamente estão isentos do IA. Isso porque a lei permite dispensar do pagamento do Imposto sobre Ativos somente os que sejam contribuintes do Imposto de Renda e o fato de se estar isento

de um imposto não significa que não se seja contribuinte do mesmo. Essa dúvida permanece e cria uma insegurança jurídica. A interpretação corrente, no entanto, é de que as pessoas referidas não estão obrigadas ao pagamento do IA.

BASE DE CÁLCULO E O IMPOSTO DO EXERCÍCIO

De acordo com a LIA, o contribuinte determinará o imposto por exercício fiscal, aplicando ao valor de seu ativo no exercício uma alíquota de 2%. Estabelece, também, que os contribuintes poderão deduzir do valor desse ativo dívidas contratadas com empresas residentes no país e com estabelecimentos permanentes localizados no México, pertencentes a residentes no exterior, sempre que não se tratar de dívidas negociadas. Não se permite deduzir dívidas com empresas componentes do sistema financeiro, porque essas não são contribuintes do IA.

De maneira geral, o ativo tributado inclui os ativos financeiros, ativos fixos, encargos e gastos diferidos, terrenos e estoques, excluindo algumas dívidas. O exercício fiscal coincide com o ano calendário, havendo previsões para exercícios irregulares no caso de início de atividades, liquidação, fusões e rescisões. Os pagamentos do IA são efetuados por meio de provisões, conjuntamente com a apresentação da declaração do IR, determinando o imposto do exercício.

A base de cálculo das pessoas físicas permite a dedução de um montante equivalente a 15 vezes o salário mínimo geral da área geográfica do contribuinte elevado ao ano (i.e. multiplicado por 365). Se o resultado for superior ao ativo do exercício, a dedução fica limitada ao valor do ativo. Tecnicamente, o caso acima significa que o contribuinte está isento do imposto.

Dá-se opção ao contribuinte para determinar o imposto do exercício de maneira simplificada: considerar o imposto que resulta de atualizar o que lhes havia correspondido no penúltimo exercício imediatamente anterior de haverem estado obrigados ao pagamento do imposto no dito exercício. A atualização será dada pelo período transcorrido do último mês da primeira metade do exercício pelo qual se determine o imposto. Uma vez exercida a opção, o contribuinte deverá pagar o imposto com base na mesma, pelos exercícios subsequentes, inclusive quando se necessite pagar esse imposto no período de liquidação.

Quadro 1

Média dos Ativos Financeiros do Exercício	=	$\frac{\text{Soma das médias mensais}}{\text{Número de dias do mês}}$
Média Mensal dos Ativos Financeiros do Mês	=	$\frac{\text{Soma dos Saldos diários contratados com o Sistema Financeiro}}{\text{Número de dias do mês}}$
Média Mensal dos demais Ativos Financeiros	=	$\frac{\text{Saldo ao início do mês} + \text{Saldo ao final do mês}}{2}$

Essa opção seria conveniente de ser exercida, por exemplo, quando no exercício anterior e naquele pelo qual se determina o imposto, hajam sido realizados investimentos importantes em terrenos, ativos fixos, encargos ou gastos diferidos, em cujo caso o saldo por deduzir ou o montante original do investimento provocaria um valor do ativo no exercício maior do que o do penúltimo exercício. Não obstante, tal avaliação deve levar em conta que, uma vez exercida a opção, o contribuinte pagará com base na mesma pelos exercícios subseqüentes.

Observe-se que o valor dos ativos a ser tributado é sempre obtido por meio de médias, em procedimentos regulamentados, como descrito a seguir:

VALOR DO ATIVO NO EXERCÍCIO E VALOR MÉDIO DE DÍVIDAS

Ativos Financeiros - Serão somados os valores médios mensais dos ativos financeiros, correspondentes aos meses do exercício e o resultado será dividido pelo mesmo número de meses. O valor médio mensal dos ativos será aquele que resultar da divisão por 2 da soma do ativo ao início e ao final do mês, exceto os contratados com o sistema financeiro. Para esses, a média mensal é obtida pela razão entre a soma dos saldos diários do mês e o número de dias do mês (Quadro 1).

Para o caso de ativos financeiros expressos em moeda estrangeira, a conversão é feita pelo câmbio do primeiro dia de cada mês.

Considera-se as ações emitidas por sociedades residentes no exterior como parte do ativo financeiro tributável. A LIA específica o que se considera como ativo financeiro:

- investimentos em títulos de crédito, à exceção das ações emitidas por pessoas jurídicas residentes no México. As ações emitidas por sociedades de investimento de renda fixa são consideradas ativos financeiros;

- as contas e documentos a receber. Não se consideram contas a receber as que estejam a cargo de sócios ou acionistas residentes no exterior, sejam pessoas físicas ou sociedade. Não são contas a receber os pagamentos em provisão, os saldos a favor de contribuições, nem os incentivos fiscais por aplicar.

A lei não limita os ativos financeiros porque consta do seu texto a expressão “consideram-se ativos financeiros, entre outros,...”. Fazem parte dos ativos financeiros tributáveis, ainda:

- depósitos em bancos;
- depósitos especiais previstos em lei para investimentos;
- antecipação de fornecedores e depósitos em garantia;
- contas a receber de operações a prazo, de sociedades e associações civis e dos contribuintes do regime simplificado;
- documentos a cobrar;
- documentos descontados.

A lei prevê, ademais disso, tratamentos específicos para alguns tipos de contribuintes.

Ativos Fixos, Gastos e Encargos Diferidos - A Lei do Imposto de Renda mexicano define detalhadamente os conceitos acima e a LIA especifica os bens sobre os quais se terá que calcular a média:

- os ativos fixos, gastos e encargos diferidos, adquiridos ou efetuados em exercícios anteriores àquele pelo qual se determina o imposto, e que não tenham terminado sua dedução no IR;
- ativos fixos, gastos e encargos diferidos, adquiridos ou efetuados durante a primeira e segunda metade do exercício pelo qual se determina o imposto, sempre que sejam utilizados no exercício;
- ativos fixos, gastos e encargos diferidos parcialmente dedutíveis e não dedutíveis para efeito do IR.

A média será determinada por cada um dos bens que integram os investimentos mencionados.

Para proceder à determinação da média do valor de cada bem, será necessária a identificação para cada um deles, dos seguintes elementos:

- tipo de bem;
- mês e ano de aquisição;
- montante original do investimento;
- percentagem máxima autorizada de dedução para cada exercício no IR;
- saldo por deduzir no IR que exista ao início do exercício;
- INPC do mês de aquisição e do último mês da primeira metade do exercício;
- dedução de investimentos no exercício de acordo com a lei do IR.

Ao se determinar o montante original do investimento, inclui-se, além do preço do bem, os impostos efetivamente pagos pela aquisição ou importação do mesmo, exceto o imposto de valor agregado, assim como os custos com frete, transportes, seguros, comissões sobre compra e honorários. Os conceitos assinalados são os únicos que devem considerar-se como parte do montante original do investimento.

A legislação prevê uma série de particularidades em relação às deduções, de acordo com classes específicas de contribuintes e tipos de bens.

A média a ser calculada levará em conta os procedimentos de dedução dos investimentos e os saldos ainda existentes para deduzir de exercícios anteriores atualizados pelo INPC. Em síntese tem-se (Quadro 2):

É importante frisar que os investimentos em ativos fixos formarão parte da base de incidência do imposto, a partir do exercício em que os ditos bens comecem a ser utilizados.

Quadro 2

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{Média dos Ativos Fixos} \\ \text{com saldo a deduzir no} \\ \text{início do exercício} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{Saldo atualizado} \\ \text{pendente de deduzir} \\ \text{ao início do exercício} \end{array}} - \boxed{\begin{array}{c} \text{Metade das deduções} \\ \text{de investimentos no} \\ \text{exercício} \end{array}}$$

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{Média dos Ativos Fixos} \\ \text{no último exercício} \\ \text{de atualização} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{Saldo atualizado} \\ \text{pendente de deduzir} \\ \text{ao início do exercício} \end{array} - \boxed{\begin{array}{c} \text{Metade das deduções} \\ \text{de investimentos no} \\ \text{exercício} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{c} N^* \end{array}}$$

$$\frac{\text{Saldo atualizado pendente de deduzir ao início do exercício} - \text{Metade das deduções de investimentos no exercício}}{12}$$

N* = Número de meses de utilização no exercício

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{Saldo atualizado} \\ \text{pendente de deduzir} \\ \text{ao início do exercício} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{Montante} \\ \text{original do} \\ \text{investimento} \end{array} - \boxed{\begin{array}{c} \text{Depreciação} \\ \text{fiscal acumulada} \\ \text{ao valor histórico} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{c} F^* \end{array}}$$

$$F^* = \text{Fator de Atualização} = \frac{\text{INPC do último mês da primeira metade do exercício}}{\text{INPC do mês de aquisição}}$$

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{Metade da dedução} \\ \text{dos investimentos} \\ \text{no exercício} \end{array}} = \boxed{\frac{\text{Dedução de investimentos no exercício nos termos da lei do IR}}{2}}$$

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{Média dos Ativos Fixos} \\ \text{adquiridos durante} \\ \text{o exercício} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{Montante original} \\ \text{atualizado do} \\ \text{investimento} \end{array} - \boxed{\begin{array}{c} \text{Metade das deduções} \\ \text{de investimentos no} \\ \text{exercício} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{c} N^* \end{array}}$$

$$\frac{\text{Montante original atualizado do investimento} - \text{Metade das deduções de investimentos no exercício}}{12}$$

$$\boxed{\begin{array}{c} \text{Média dos Ativos Fixos} \\ \text{não dedutíveis no IR} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{c} \text{Montante original} \\ \text{do investimento} \\ \text{atualizado} \end{array}}$$

Quadro 3

$$\boxed{\text{Média de terrenos}} = \boxed{\frac{\text{Montante original do investimento atualizado} \times \text{Número de meses de posse no exercício}}{12}}$$

$$\text{Montante original do investimento atualizado} = \text{Montante original do investimento} \times \text{Fator de atualização}$$

$$\text{Fator de Atualização} = \frac{\text{INPC do último mês da primeira metade do exercício}}{\text{INPC do mês de aquisição}}$$

Terrenos - Os terrenos são ativos fixos geralmente utilizados na atividade do contribuinte, com a característica de que não se depreciam com o uso ou transcurso do tempo, apesar de susceptíveis a desvalorizações ou valorizações.

Para os contribuintes que se dedicam à compra e venda de terrenos, ao fracionamento de lotes, assim como à realização de desenvolvimentos imobiliários, os terrenos representam estoques de mercadorias; assim, para efeitos da LIA deverão ser considerados como tais, determinando seu valor médio no exercício conforme o procedimento aplicável aos terrenos.

A média será determinada da maneira demonstrada no (Quadro 3).

Quando um imóvel é utilizado parcialmente na realização de atividades empresariais, as contribuições determinarão, em forma proporcional, o montante original do investimento do terreno e o saldo a deduzir das construções base do imposto, de acordo com a lei.

A proporção que se destina às atividades empresariais será calculada dividindo-se a soma dos metros quadrados de construção do local onde se realizem as ditas atividades com os metros quadrados do terreno sem construções dedicado às mesmas atividades pela soma do total de metros quadrados de construção que tenha o imóvel com o total de metros quadrados do terreno sem construções.

Esse procedimento será aplicável aos seguintes casos:

- pessoas físicas que realizem atividades empresariais e que utilizem para isso apenas uma parte dos seus imóveis;
- pessoas jurídicas não contribuintes do IR ou pessoas físicas que não realizem atividades empresariais, mas que outorguem o uso ou gozo temporal de bens imóveis a outros contribuintes do IA, ficam obrigadas ao pagamento do mesmo, unicamente por esses bens. Se apenas parte dos imóveis outorgam-se em uso ou gozo pelos que devam pagar o IA, ter-se-á que determinar a proporção que a dita parte representa na totalidade do imóvel.

A lei prevê, para alguns contribuintes, a possibilidade de optar por esquemas simplificados de

determinação do valor médio dos terrenos, envolvendo saldo a deduzir e valor do montante original do investimento nos imóveis a serem considerados.

Estoques - A Comissão de Princípios de Contabilidade do Instituto Mexicano de Contadores define estoques como os bens de uma empresa destinados à venda ou à produção para posterior venda, tais como matérias-primas, produção em processo, produtos acabados e outros materiais que se utilizem no empacotamento, embalagem de mercadorias ou manutenção, que sejam consumidos no ciclo normal de operações.

Matéria-prima - A matéria-prima é o conjunto de bens que se converte em produtos acabados por meio de um processo de transformação, mediante o emprego de mão-de-obra e dos fatores indiretos de fabricação. O custo da matéria-prima inclui o preço de aquisição, adicionado a todos os gastos complementares necessários para colocá-las no processo de transformação.

Produção em processo - O estoque de produção em processo corresponde à matéria-prima que se encontra em transformação adicionada à parte proporcional de mão-de-obra e de custos indiretos de fabricação, ao final do exercício. A dita parte proporcional será avaliada em função dos diferentes graus de participação no custo total do produto.

Produtos acabados - Os estoques de produtos acabados compreendem aqueles artigos disponíveis para venda no final do exercício. Tratando-se de indústrias, o valor registrado equivale ao custo de transformação, no caso do comércio, o valor representa o preço de aquisição.

Materiais - Deve-se entender como materiais artigos tais como os apetrechos para manutenção, empacotamento e embalagem de mercadorias e, em geral, os que se incluem de forma indireta no produto final. O inventário de materiais ao término do exercício representa a parte que não tenha sido utilizada para esse fim e seu custo inclui, além do preço de aquisição, os gastos adicionais incorridos para tê-los disponíveis.

Mercadorias em trânsito e mercadorias no exterior - As mercadorias de propriedade do contribuinte mantidas no exterior, seja em alguma sucursal ou para sua exibição, também formam parte da base do IA, já que, de acordo com a LIA, os residentes no México pagarão o imposto pela totalidade de seu ativo, independentemente de sua localização.

Obras em processo no caso de construtoras - As empresas dedicadas à construção deverão considerar como estoque o valor das obras em processo (sem incluir terreno), em virtude de que representam o produto semiterminado destinado à venda.

Para efeitos do IA, dever-se-á ter um controle e avaliação dos inventários.

Os inventários de matérias-primas, produtos semiterminados ou terminados que o contribuinte utilize na atividade empresarial e tenha ao início e ao final do exercício, avaliados conforme o

Quadro 4

Média de estoques	=	$\frac{\text{Saldo ao início do exercício} + \text{Saldo ao final do exercício}}{2}$
-------------------	---	--

método que tenha sido implantado, serão somados e o resultado será dividido por dois (Quadro 4).

A lei especifica os métodos para avaliar os estoques. Existem ainda particularidades para o caso de exercícios irregulares e para avaliação de estoques de vegetais.

DÍVIDAS

As dívidas fazem parte do passivo e representam as obrigações presentes provenientes de operações ou transações passadas, tais como aquisição de mercadorias ou serviços, perdas ou gastos em que se há incorrido, ou empréstimos para o financiamento dos bens que constituem o ativo.

De acordo com a LIA, os contribuintes poderão deduzir, do valor do ativo no exercício, as dívidas de pessoas físicas ou jurídicas residentes no exterior, as contratadas com empresas residentes no país ou com estabelecimentos permanentes localizados no México, sempre que se trate das dívidas não negociáveis.

As dívidas contraídas com pessoas que não realizem atividades empresariais não poderão ser diminuídas do valor do ativo no exercício. Pode-se, ainda, deduzir as dívidas contratadas com pessoas jurídicas não empresas, desde que essas sejam contribuintes do IA.

Em nenhum caso poderão ser deduzidas as dívidas contratadas com o sistema financeiro ou com sua intermediação. A razão principal é a “simetria fiscal”, já que o sistema financeiro não contribui para o IA.

A média das dívidas no exercício será efetuada da seguinte forma (Quadro 5):

Quadro 5

$$\begin{array}{lcl}
 \boxed{\begin{array}{c} \text{Média das dívidas} \\ \text{do exercício} \end{array}} & = & \boxed{\begin{array}{c} \text{Soma das médias mensais} \\ \hline \text{Número de meses do exercício} \end{array}} \\
 \\
 \text{Média mensal das} & = & \frac{\text{Saldo do início} + \text{Saldo ao final}}{2} \\
 \text{dívidas} & & \frac{\text{do mês} \quad \text{do mês}}{2}
 \end{array}$$

As dívidas contratadas em moeda estrangeira poderão ser reduzidas do valor do ativo em exercício, sempre que as ditas dívidas cumprirem com os requisitos já assinalados. No caso de exercícios irregulares, a média das dívidas do exercício poderá ser obtida dividindo-se a média do exercício por 12 e multiplicando-se o quociente daí resultante pelo número de meses do exercício irregular.

BASE DE CÁLCULO E IMPOSTO DO EXERCÍCIO EM CASO ESPECIAIS

A legislação de impostos sobre ativos mexicana, como já foi citado, prevê vários casos especiais, entre os quais destacam-se:

- contribuintes do regime simplificado;
- opção para determinar o valor do ativo no exercício, quando se tratar de contribuintes que tenham receitas abaixo de determinado valor;
- opção de quem use ou goze os bens para pagar pelo que outorgou o uso ou gozo;
- opção de quem transforma ou que haja transformado bens de estoques que se mantenham em território nacional e sejam propriedade de residentes no exterior, de pagar por conta do proprietário dos ditos bens;
- opção por reduzir o IA dos contribuintes que hajam optado por uma dedução específica da Lei de Imposto de Renda;
- base de cálculo de controladoras e controladas;
- imposto do exercício nos casos de co propriedade, sociedade conjugal, associação em participação e fideicomissos;
- imposto do exercício em que se suspendam atividades;
- imposto do exercício no caso de rescisão de sociedades;
- opção de quem receba crédito de uma empresa de comércio exterior de pagar o imposto por conta e ordem da dita empresa;
- determinação do Imposto sobre Ativos de residentes no exterior, que mantenham ativos fixos e estoques em território nacional.

PAGAMENTOS PROVISIONAIS

A LIA estabelece que as pessoas jurídicas efetuarão pagamentos provisionais mensais à conta do imposto do exercício, estabelecendo o prazo máximo do dia 17 do mês imediatamente posterior àquele correspondente ao pagamento.

O pagamento provisional será determinado dividindo-se por 12 o imposto atualizado que corresponde ao exercício imediatamente anterior. O quociente será multiplicado pelo número de meses compreendidos desde o início do exercício até o mês a que se refere o pagamento e, contra o imposto que resulte, poderão ser creditados os pagamentos provisionais efetuados com anterioridade, correspondentes ao exercício para o qual se paga o imposto.

A LIA determina o crédito do Imposto de Renda contra o IA no mesmo exercício. Os contribuintes poderão também creditar os pagamentos provisionais do Imposto de Renda contra os pagamentos provisionais que tenham sido efetuados no IA. A Lei também prevê uma série de casos especiais em relação aos pagamentos provisionais.

CRÉDITO DO IMPOSTO DE RENDA CONTRA O IMPOSTO SOBRE ATIVOS

De acordo com o artigo 9º da LIA, os contribuintes podem creditar contra seu Imposto sobre Ativos

Tabela 1

Imposto de Renda Imposto sobre Ativos

	Pagam. Estimado	Obrig.	Pagam. Estimado	Obrig. Inicial	Obrig. Provis.	Obrig Final
1989	600	600	400	1000	400	200
1990	1400	1200	0	1000	0	0

1) No ano de 1989 a obrigação fiscal do Imposto de Renda foi de 600, coincidindo com o pagamento estimado. A obrigação inicial do Imposto sobre Ativos foi de 1.000. Com o crédito do IR no IA a obrigação provisória desse ano foi de 400.

2) Os 200 em excesso do pagamento estimado do IR sobre sua obrigação fiscal em 1990 (1.400 - 1.200) são reembolsáveis de acordo com a lei mexicana do IR e reduz o montante do Imposto de Renda pago.

3) O excesso de 200 (1.200 - 1.000) da obrigação fiscal do IR de 1990 sobre a obrigação inicial do Imposto sobre Ativos pode ser levado para trás e reduzir a obrigação provisória do Imposto sobre Ativos em 1989, de 400 para 200, resultando em um reembolso de 200 de Imposto sobre Ativos. Supondo-se que em nenhum dos anos (1991, 1992, 1993 e 1994) a obrigação do Imposto de Renda do contribuinte exceda sua obrigação inicial do Imposto sobre Ativos, a obrigação final do IA em 1989 é de 200.

devido no ano fiscal um valor equivalente do Imposto de Renda pago no mesmo ano fiscal. Qualquer valor do Imposto sobre Ativos que exceda o do Imposto de Renda, para aquele ano, deve ser pago. Quando, em um determinado ano fiscal, o Imposto de Renda a ser creditado exceder a obrigação fiscal do Imposto sobre Ativos calculada para aquele ano, os contribuintes podem requerer um reembolso do montante que pagaram como Imposto sobre Ativos (ajustado pela inflação) durante qualquer dos cinco anos imediatamente precedentes, na condição de que as ditas quantias não tenham ainda sido reembolsadas.

Um exemplo da interação do Imposto de Renda com o Imposto sobre Ativos é descrito a seguir (Tabela 1).

A razão da existência do mecanismo de crédito do IR contra o IA foi motivada pela necessidade de adequação da cobrança do IA com as normas vigentes nos Estados Unidos, de créditos de impostos pagos no exterior contra o Imposto de Renda pago naquele país, de acordo com a regulamentação do Internal Revenue Service.

A Seção 901 do código americano permite um crédito contra o Imposto de Renda dos Estados Unidos pela quantidade de qualquer renda, lucros de guerra e lucros em excesso, pagos ou incidentes em qualquer país estrangeiro.

O regulamento prevê que um tributo estrangeiro é um Imposto de Renda se e somente se é um imposto; e a característica predominante daquele tributo deve ser a do Imposto de Renda no sentido dos Estados Unidos. Um tributo atende ao teste da característica predominante apenas se ele puder alcançar ganhos líquidos nas situações normais em que se aplica. O regulamento determina que um imposto estrangeiro satisfaz essa condição se, julgado na base de sua característica predominante, atende às exigências de “realização”, “receitas brutas” e “renda líquida”.

O Imposto sobre Ativos mexicano incide no valor médio anual de certos ativos, e não exatamente em uma “base renda”. Por isso, não satisfaz as exigências de realização, receitas brutas, ou renda líquida, de acordo com a regulamentação americana, não é um Imposto de Renda para os fins da Seção 901 do Código do Internal Revenue Service.

A Seção 903 do Código estende o crédito disponível sob a Seção 901 aos impostos pagos em equivalência ao Imposto de Renda. A Seção 1903-1 (a) (1), do regulamento, prevê que um tributo estrangeiro é um imposto equivalente a um Imposto de Renda se e somente se é um imposto e atende ao “requisito de substituição” da Seção 1901 (b). A Seção 1903-1 (b) (1) determina que o “requisito de substituição” é atendido apenas se o imposto funciona em substituição a, e não em adição a um Imposto de Renda. Os contribuintes estão, no México, sujeitos tanto ao Imposto sobre Ativos como ao Imposto de Renda. Logo, o Imposto sobre Ativos incide em adição ao Imposto de Renda e não se qualifica como imposto equivalente para os propósitos da Seção 1903.

Como o montante do Imposto de Renda pago por um contribuinte, em um ano fiscal, pode ser creditado contra a obrigação fiscal do Imposto sobre Ativos do mesmo contribuinte, no mesmo exercício, a regra de “múltiplas incidências” da Seção 1901-2 (e) (4), do regulamento, tem que ser considerada. A Seção 1901-2 (e) (4) prevê que: se, sob a lei estrangeira, a obrigação fiscal do contribuinte para uma incidência (a primeira incidência) é ou pode ser reduzida por uma incidência diferente (a “segunda incidência”), então a quantidade considerada paga devido à segunda incidência é um montante igual ao total da obrigação para aquela incidência, o restante sendo considerado pago devido à primeira incidência.

De acordo com o artigo 9º, da LIA, um contribuinte pode creditar o montante da obrigação fiscal do Imposto de Renda, pago no ano, contra a sua obrigação do Imposto sobre Ativos de mesmo período. Aplicando-se a regra da “múltipla incidência”, para um dado ano fiscal, o Imposto sobre Ativos seria a primeira incidência porque a obrigação para Essa incidência é provisória e pode ser reduzida pelo montante do Imposto de Renda mexicano pago, que é a segunda incidência. Portanto, o montante total da obrigação do Imposto de Renda é considerado pago e o excesso da obrigação do Imposto sobre Ativos sobre o montante do Imposto de Renda é considerado o Imposto sobre Ativos pago.

A questão da aplicação da regra de “múltiplas incidências” não se finaliza na análise acima porque, nos casos em que a obrigação do Imposto de Renda exceder a obrigação do Imposto sobre Ativos para o ano fiscal, a legislação mexicana permite ao contribuinte compensar o montante do excesso nos cinco exercícios imediatamente anteriores e requerer um reembolso limitado ao valor do montante de Imposto sobre Ativos pago. Por isso, para que o esquema de reembolso funcione, a obrigação fiscal do Imposto sobre Ativos do contribuinte teria que exceder seu Imposto de Renda devido por pelo menos um dos cinco anos fiscais imediatamente anteriores. De acordo com a LIA, o montante do Imposto sobre Ativos pago por cada um desses cinco anos fiscais imediatamente anteriores é provisório, até que se saiba, no quinto ano, se o Imposto de Renda supera o montante do Imposto sobre Ativos para aquele ano. Somente nessa ocasião é que se pode determinar se o contribuinte tem direito a algum reembolso. Portanto, o montante total da obrigação do Imposto de Renda destinada a ser paga antes da operação de compensação e provisão de reembolso não é reduzido pelo valor do reembolso do Imposto sobre Ativos anteriormente pago.

Conclui-se que: o Imposto de Renda mexicano é creditável contra o Imposto de Renda americano, pois o montante do Imposto de Renda pago não será reduzido por qualquer quantidade do Imposto sobre Ativos mexicano para o mesmo ano fiscal. Além disso, qualquer reembolso do IA mexicano para um dado

exercício, pelo fato de o Imposto de Renda devido superar o Imposto sobre Ativos do contribuinte em um exercício subsequente, não reduzirá o montante do Imposto de Renda pago no ano subsequente.

A adoção dessa regulamentação pelo Internal Revenue Service americano refletiu o interesse tanto do governo americano quanto do mexicano em remover incertezas que pudessem desencorajar os investimentos de empresas americanas no México.

O ponto importante da questão é o reconhecimento de que, para atender ao regulamento americano, deve-se creditar o Imposto de Renda contra o Imposto sobre Ativos e não o inverso. De fato, a Revenue Ruling 91-45, do IRS, destaca a estrutura algo anômala do regulamento dos créditos de impostos estrangeiros americano, no que se refere a múltiplas incidências. O crédito de um imposto não incidente sobre a renda contra um Imposto de Renda estrangeiro reduziria o crédito desse imposto, nos Estados Unidos, pela redução do pagamento de impostos do contribuinte no exterior. A Revenue Ruling 91-45 confirma, no entanto, que um crédito economicamente equivalente, do Imposto de Renda estrangeiro contra o tributo não incidente sobre a renda, preserva os créditos, nos Estados Unidos, para um contribuinte que pague o imposto estrangeiro.

Tanto o México como a Argentina, ao introduzirem um Imposto sobre Ativos, confrontaram-se com essa regra arbitrária, tendo que mudar a estrutura do imposto publicada inicialmente, que determinava o crédito do IA contra o IR.

É importante, portanto, para outros países que venham a adotar um Imposto sobre Ativos, levar em conta as regras americanas a respeito de múltiplas incidências no exterior, caso esse imposto funcione como um Imposto de Renda mínimo alternativo. Tal raciocínio aplica-se, em geral, para países que se interessem em atrair investimentos externos, em particular, americanos.

Uma reformulação recente da LIA estabeleceu que os direitos de créditos do Imposto de Renda e de reembolsos do Imposto sobre Ativos pessoais do contribuinte não podem ser transferidos para qualquer pessoa, nem mesmo como resultado de fusão. No caso de subdivisões, esses direitos podem ser partilhados, proporcionalmente à divisão do capital, entre a empresa original e aquelas criadas.

○ IMPORTO SOBRE ATIVOS NO BRASIL

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A adoção de um Imposto sobre Ativos no Brasil é motivada por fatores que não diferem fundamentalmente daqueles já citados para o caso mexicano, a despeito da existência de características particulares em cada economia, assim como no arcabouço político-institucional de cada país:

(i) a renda das pessoas jurídicas tem participação reduzida e decrescente como fato gerador de recolhimento de impostos diretos, em função não só da elisão fiscal (caso que no México era muito mais grave do que é no Brasil), como principalmente da evasão fiscal, por meio da utilização de artifícios contábeis que subdeclaram o lucro tributável, da compensação de prejuízos inflacionários que se acentuam em ambientes de inflação elevada e da sonegação direta via omissão de receitas;

(ii) a deterioração progressiva da base de arrecadação de impostos diretos das empresas motiva esforços de recuperação de receitas fiscais, usualmente concentrados no trabalho assalariado e na criação de impostos indiretos sobre faturamento que, por incidirem em cascata, oneram diferenciadamente os setores econômicos e, portanto, distorcem preços relativos, alteram a competitividade internacional de setores exportadores pela impossibilidade de desoneração do produto exportado, e incentivam a informalidade da vantagem em relação aos preços que uma empresa informal pode obter vis-à-vis uma empresa regularizada que pague os impostos em uma estrutura tributária fortemente apoiada na tributação indireta;

(iii) tanto no México como no Brasil, a questão crucial não se apóia exclusivamente no aumento de arrecadação, mas na concepção de um modelo tributário que altere, sob o ponto de vista dinâmico, os incentivos econômicos acima citados, indutores de uma progressiva deterioração da base tributária, e permita uma recuperação de receitas sem sobretaxação da produção. Tais objetivos só são factíveis com um alargamento da base de incidência de impostos diretos, associada a uma eliminação dos impostos distorsivos, de tal forma que a carga tributária global se reduza. Em função da já comentada dificuldade de arrecadação de impostos sobre a renda das empresas, a simples elevação das alíquotas do IRPJ com objetivos arrecadatórios, ainda que sejam eliminados impostos indiretos em contrapartida, só serviria para aumentar ainda mais o incentivo à sonegação e a carga tributária sobre aquelas que pagam, com resultados contrários aos pretendidos. A redução das alíquotas observaria o objetivo de redução da carga tributária, mas não garantiria a incorporação de novos contribuintes, havendo o risco de uma forte queda na arrecadação. Um mecanismo apropriado para o alargamento da base seria a instituição de um Imposto de Renda mínimo, que garantisse a participação, ainda que pequena, de cada contribuinte no esforço de arrecadação global, aliviando assim os que hoje estão sobretaxados;

(iv) o cerne da discussão sobre a adoção de um Imposto de Renda mínimo envolve a definição de uma forma de estimativa do valor do imposto, que esteja correlacionado com a renda efetiva gerada pelo contribuinte. Um imposto sobre o lucro presumido, a partir da receita bruta, é inadequado para tal fim, na medida em que não há sustentação teórica para que se suponha a existência de uma relação estável entre receita bruta e lucro. Isso significa que o imposto a ser criado para ser compensável com o IRPJ e garantir uma contribuição mínima foge às características de um Imposto de Renda, funcionando como um imposto indireto sobre faturamento, incorporando-se aos preços e surtindo efeito de uma tributação em cascata. Um Imposto sobre Ativos, ao contrário, representa uma *proxy* muito mais adequada do Imposto de Renda devido pelo contribuinte, pois a taxa de retorno sobre o ativo tributável tende a se equalizar entre os setores quando o capital é alocado eficientemente, a alíquota do imposto pode ser usada para calibrar as eventuais ineficiências setoriais e evitar a sobretaxação, e, sob o ponto de vista econômico, há uma relação estável entre o lucro e o ativo que gera esse lucro;

(v) a instituição de um Imposto de Renda mínimo introduz a possibilidade de contribuintes pagarem imposto sobre um lucro presumido que efetivamente não se concretizou, nas situações em que as firmas realmente apresentarem maus resultados, em função de flutuações cíclicas da economia. Há a necessidade, portanto, de ser instituído um mecanismo de compensação, que possa carregar eventuais excessos de pagamento em relação à obrigação do Imposto de Renda para anos subseqüentes, reduzindo as futuras obrigações. Em exercícios normais, em que haja lucro positivo, com a alíquota do imposto bem calibrada, as obrigações do Imposto sobre Ativos sempre serão inferiores às do Imposto de Renda, sendo desnecessária a compensação. Os prejuízos sistemáticos para fins de Imposto de Renda não são incomuns em economias como a brasileira e dificilmente refletem resultados efetivamente ruins ao longo de

todo o período. Nesses casos, que muitas vezes são reflexo da evasão fiscal, o Imposto sobre Ativos garante uma contribuição média ao longo do período. Nos casos em que a empresa está sendo ineficiente por problemas gerenciais o Imposto sobre Ativos funciona como incentivo a uma melhor alocação de recursos.

(vi) um Imposto sobre Ativos não pode ser visto de maneira isolada, fora do contexto global de uma reforma tributária. Na verdade, ele surge em substituição a impostos indiretos sobre empresas, que, a despeito da maior simplicidade de cobrança, introduzem grandes distorções na economia. Isso torna a estrutura tributária mais justa, pois a obrigação tributária torna-se proporcional à capacidade de geração de renda do contribuinte. As principais vantagens residem na ampliação da base de arrecadação do Imposto de Renda, permitindo a redução da carga tributária média, e, na medida em que não haja sobretaxação pelas alíquotas adotadas, na introdução de maior flexibilidade nos preços;

(vii) diferentemente do México, o Imposto sobre Ativos não tem a função específica de reduzir a elisão fiscal. Grande parte da renúncia fiscal mexicana era advinda de contratos celebrados no passado, que garantiam a isenção do pagamento de Imposto de Renda por vários anos e eram intocáveis sob o ponto de vista jurídico. O Imposto sobre Ativos foi introduzido como uma forma de burlar esses contratos, ainda que também servisse para atingir os sonegadores. No Brasil, o Imposto sobre Ativos tem a função de ampliar a base de incidência do IR, englobando contribuintes que soneguem parte do lucro tributável, na medida em que o ativo é mais difícil de ocultar. Não é função do Imposto sobre Ativos reduzir incentivos fiscais ou vantagens concedidas pelo Imposto de Renda, modificações que devem ser decididas no bojo de uma discussão política que envolva a redução da renúncia fiscal do governo.

DEFINIÇÃO DA BASE TRIBUTÁVEL E DAS ALÍQUOTAS

Base de Cálculo e Periodicidade - A base de cálculo do Imposto sobre Ativos deve ser definida de acordo com os seguintes princípios:

(i) a base deve ser tão abrangente quanto possível operacionalmente, a fim de reduzir as possibilidades de manipulações de elementos do ativo para fugir à tributação e criação de incentivos à arbitragem fiscal;

(ii) a periodicidade da avaliação dos ativos é importante para a definição da base, pois, quanto menos vezes no exercício se fizer a avaliação, maior é a possibilidade de “adequar” o ativo aos objetivos de redução da obrigação tributária, e menor deve ser o número de exclusões da base de cálculo que abram espaço para isso;

(iii) a definição de uma base ampla pode gerar algumas distorções setoriais, que não devem ser sanadas por tratamento diferenciado ou exceções quanto à definição da base, mas pela alíquota do imposto.

Atendendo a esses princípios, a base deve incluir:

- ativos financeiros em geral, o que também engloba as disponibilidades de caixa, contas a receber e aplicações financeiras;
- estoques, incluindo produtos acabados, em elaboração e matérias-primas;
- o ativo permanente, que inclui os ativos fixos como imobilizado e maquinaria;

Ficarão excluídas da base:

- a participação em coligadas e controladas e os investimentos nas mesmas;
- do lado do passivo, as dívidas com empresas não financeiras contribuintes do imposto, representadas por contas a pagar a fornecedores, que já serão tributadas como contas a receber no ativo desses fornecedores.

A periodicidade de avaliação dos ativos está fortemente relacionada com a operacionalidade de cobrança do imposto. A rigor, com um maior número de avaliações ao longo do exercício é possível captar melhor as flutuações do ativo e assim obter maior precisão no seu comportamento médio no ano fiscal. Isso tem influência, por exemplo, na decisão, por parte do contribuinte, de ativar um investimento. Com efeito, supondo-se, num caso extremo, que o ativo seja avaliado apenas no fim do exercício, investimentos ativados na segunda metade do ano seriam penalizados, com consequências sobre as decisões de investimento ao longo do período. Para evitar isso, é necessário um controle mais freqüente, o que permite adotar redutores do valor do investimento, proporcionais ao período dentro do exercício em que esses permaneceram ativados, como se faz no México. Tal sistemática seria ideal, se não houvesse uma importante restrição relacionada ao levantamento dos dados necessários a esse controle mais rígido: o enorme volume de informações que teria de ser processado em um ano fiscal. Tomando-se como exemplo o universo de empresas que recolhem o IRPJ pelo lucro real, aproximadamente 300.000 empresas, constata-se que um controle mensal dos ativos envolveria o processamento detalhado das informações de 3.600.000 balancetes em um exercício. Dadas as limitações de recursos disponíveis nos órgãos fiscalizadores, para fazer frente a tão grande tarefa, há uma clara relação de troca entre o refinamento e a operacionalização da sistemática de cobrança do imposto.

A adoção de maior simplificação exige alguns cuidados:

- (i) com um levantamento de balancetes semestral, por exemplo, não há espaço para exclusões de elementos do ativo, como as disponibilidades de caixa, no caso mexicano. Isso possibilitaria que, próximo à data da avaliação, houvesse manipulação do ativo para realizar caixa e reduzir a obrigação tributária. O mesmo se aplica para estoques e contas a receber. De maneira geral, quanto menos exclusões houver, menor é o espaço para fugir da tributação pela manipulação de ativos. Em uma análise mais aprofundada, pode-se verificar a conveniência de se estabelecer periodicidades diferentes para distintos elementos do ativo. Os ativos financeiros, por serem mais voláteis, e pela maior facilidade de obtenção de dados, poderiam ser avaliados numa maior freqüência do que ativos de manipulação mais rígida, como o imobilizado, que seria avaliado semestralmente;
- (ii) para evitar distorções sobre a decisão de investir, pode-se isentar o investimento ativado no exercício. O estoque de capital acumulado só seria tributado no exercício seguinte, reduzido pela depreciação prevista nas regras vigentes. Eventualmente, para setores específicos, justifica-se a adoção de procedimentos especiais de incorporação do investimento no ativo tributável, nos casos em que esses investimentos tenham períodos de maturação prolongados como, por exemplo, prospecção de petróleo ou certos tipos de mineração. Naturalmente, tais regras devem ser definidas a partir de estudos detalhados para cada setor.

À semelhança do México, empresas em período pré-operativo ou em exercício de início de atividades devem ter seus ativos isentos do imposto, para não penalizar o retorno sobre o investimento inicial e inviabilizar a permanência da firma no mercado.

As pessoas físicas envolvidas em atividades empresariais, ou que outorguem o uso ou gozo de bens a contribuintes do imposto, estarão sujeitas ao pagamento de um montante calculado sobre a totalidade dos ativos que sejam utilizados nas ditas atividades. Tal inclusão é fundamental, para evitar a utilização de “testas-de-ferro” que recebam bens em seu nome e os cedam a empresas para uso na atividade desta, conseguindo assim escapar do imposto sobre esses ativos. Vale ressaltar que estão sujeitos à tributação apenas aqueles ativos que, efetiva ou potencialmente, sejam utilizados em atividades empresariais, conceito esse definido em lei.

Alíquota do imposto - A definição da alíquota é extremamente importante para o funcionamento do Imposto sobre Ativos, pois sua correta calibragem elimina a possibilidade de sobretaxação, alivia as eventuais distorções setoriais e não compromete a função básica do imposto, que é a de ser um Imposto de Renda mínimo. Os seguintes pontos devem orientar esse processo:

(i) a alíquota incidente sobre o ativo tributável deve refletir a alíquota do IRPJ incidente sobre o lucro gerado por esse ativo. Assim, ao se definir em 2% a alíquota do IA, estima-se que um retorno médio sobre o ativo seja de 6% ao ano, sujeito a uma tributação de 35% pelo IRPJ. A sobretaxação existirá se 6% for uma superestimativa para o retorno anual do setor;

(ii) a situação mais adequada é aquela que comportar o menor número de alíquotas possível. Com os recursos eficientemente alocados, os retornos setoriais tendem a se equalizar. Na prática, porém, devido às ineficiências presentes, há margem para grande variabilidade. A definição das alíquotas deve ser orientada, portanto, por um estudo dos retornos setoriais ao longo de vários anos lucrativos, de modo a detectar os reais focos de sobretaxação (que não sejam derivados apenas de uma situação conjuntural, para a qual há previsão de compensações). Definidos os setores com menor taxa de retorno estrutural, pode-se definir uma alíquota intermediária, ou até mesmo isenção. Uma estrutura de alíquotas do tipo 2%, 1% e isenção seria adequada para o Brasil, como será descrito a seguir. Cabe ressaltar que, uma alíquota uniforme para vários setores, ainda que represente diferentes graus de taxação para esses setores, já que as taxas de retorno efetivas diferem entre eles, não promove distorções, na medida em que sua função é garantir uma contribuição mínima e, portanto, deve retratar uma subestimativa da renda efetiva. A função de tributar a renda efetiva é do IRPJ. Aqueles que têm retorno mais elevado tendem a ter maiores obrigações do IR e, em geral, para esses o IA é anódino. Uma situação extrema é aquela em que o sonegador tem altas taxas de retorno (e consegue sonegá-las, o que é mais difícil), e a obrigação do IA o beneficia em relação aos de taxas de retorno menores. Tal caso só se apresenta em uma situação de sonegação generalizada, em que o IA garantirá pelo menos uma pequena contribuição de cada um.

Um estudo preliminar sobre o retorno lucro/ativo tributável foi desenvolvido a partir dos ativos das 500 maiores sociedades de capital aberto, no período 1988-1990, agregados por diferentes setores da economia. A intenção de tal estudo foi evidenciar que uma alíquota de 2% não representa sobretaxação para a grande maioria dos setores de atividade. Vale ressaltar que, ao se agregar o ativo de um setor, pode-se tornar tendenciosa a estimativa a partir do comportamento particular de uma empresa ou de um grupo de empresas com grande peso no setor, entre as quais incluem-se estatais. Ademais, como as fontes de dados são oriundas de balancetes, algum processo de subdeclaração de lucros já foi desenvolvido antes da sua publicação, o que tende a dar um caráter conservador aos números obtidos. Como há subdeclaração, o mais adequado é impor um retorno de 8% a 12% sobre o patrimônio líquido. A partir daí, o valor importante para análise é a relação Ativo Tributável/Patrimônio Líquido.

Tendo como base os balancetes, o ativo tributável foi calculado da seguinte forma:

Ativo Tributável = Total do Ativo Real -

- Controladas e Coligadas (A.Circulante)
- Controladas e Coligadas Longo Prazo
- Investimentos Financeiros (A.Perman.)
- Fornecedores (Pass. Circulante)
- Fornecedores a L.P (P.Exig.a LP)

A taxa de retorno é obtida pela razão entre o resultado antes do Imposto de Renda e o patrimônio líquido agregado dos setores, ponderada pela razão entre o patrimônio líquido e o ativo tributável do setor. Quanto maior for este último indicador, menor será o grau de utilização de recursos financeiros de terceiros. Os resultados estão apresentados em tabelas anexas.

QUANTIFICAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE ATIVOS

A estimativa de arrecadação do Imposto sobre Ativos no Brasil foi realizada a partir da simulação da incidência de diferentes alíquotas sobre os ativos tributáveis de 52.922 empresas não financeiras, da amostra Cadec 89, do Departamento da Receita Federal. Essa amostra armazena dados referentes às declarações das pessoas jurídicas contribuintes pela sistemática do lucro real, no ano base 1988, e representa 79,8% da arrecadação total do IRPJ. A seguinte metodologia foi empregada:

(i) os ativos analisados são os reportados nas declarações, mesma fonte de informação para determinar o lucro real e o Imposto de Renda devido. O ativo considerado para tributação foi o total do ativo declarado, descontado da soma dos investimentos, financiamentos a longo prazo e empréstimos de sócios ou acionistas não administradores. O valor adotado foi o da média entre as declarações de 1988 e 1987, em moeda de dezembro de 1988;

(ii) sobre esse valor fez-se incidir alíquotas de 0,5%, 1% e 2%, empresa a empresa, comparando o resultado com o Imposto de Renda devido no exercício, e derivando daí o imposto mínimo a ser pago;

(iii) mantêm-se na análise, para trabalhar com uma hipótese conservadora na estimativa de impacto, os incentivos fiscais do IRPJ, que *a priori* serão mantidos. O valor obtido representa o que seria arrecadado com a introdução do Imposto sobre Ativos como Imposto de Renda mínimo.

(iv) os valores arrecadados são transformados em dólares pela taxa de câmbio média de dezembro de 1988 e em proporção do PIB, pela utilização do PIB oficial do Bacen para 1988, que é de US\$ 371.999 milhões.

Os resultados estão apresentados na Tabela 2, tanto em termos agregados como por setor. Não são consideradas as empresas do setor financeiro. Vale ressaltar que o ano base 1988 foi um ano lucrativo, como demonstram os resultados de balanço das 500 maiores empresas, o que reforça a tese da existência de um acentuado grau de evasão no IRPJ, já que o imposto mínimo supera bastante o imposto devido, mais ainda porque esse é calculado antes de qualquer incentivo fiscal.

Tabela 2

	Ativo(US\$ bilhões)	% do Total
Empresa Pública	57	5,29
Financeiro	50	4,65
Não-Financeiro	7	0,64
Economia Mista	227	21,10
Financeiro	87	8,08
Não-Financeiro	140	13,02
Privado	793	73,70
Financeiro	236	21,93
Não Financeiro	556	51,67
Total	1076	100,00
Financeiro	373	34,67
Não-Financeiro	703	65,33

O setor financeiro é isento de tributação, no caso mexicano, por dois motivos:

- (i) o ativo financeiro é proporcionalmente muito maior no setor financeiro do que nos demais setores, porque é contrapartida do passivo financeiro dos demais setores, já tributados pelo imposto;
- (ii) a taxa de retorno sobre os ativos do setor financeiro é naturalmente reduzida, podendo a tributação gerar uma grande sobretaxação (a média está em torno de 1% ao ano).

No Brasil, pretende-se taxar o setor financeiro apenas sobre o seu ativo imobilizado.

Uma questão relevante a ser analisada é a participação do setor público nos ativos das empresas contribuintes do IRPJ. Na amostra Cadec 89, há a seguinte configuração (Tabela 2):

O resultado relevante refere-se à participação dos ativos das empresas públicas não financeiras no total dos ativos das empresas não financeiras: 20,91%, dos quais 19,91% são de sociedades de economia mista, as quais possuem participação privada, que deve ser descontada. Aplicando-se um percentual médio de 50%, a participação líquida dos ativos do setor público não financeiro no total das empresas não financeiras é de 11%.

CONCLUSÃO

A introdução de um Imposto sobre Ativos no Brasil está inserida em um contexto de ampla reforma da estrutura tributária, com o objetivo de reduzir a tributação indireta em cascata, ampliar a base de arrecadação dos impostos diretos e, com isso, conseguir a redução da carga tributária média, sem queda expressiva na arrecadação. Vários são os pontos que merecem consideração:

- (i) a implantação de uma sistemática de controle e fiscalização do Imposto sobre Ativos envolve, de fato, um investimento expressivo dos órgãos fiscalizadores em treinamento, recursos de

processamento de informações e definição de processos operacionais. Entretanto, tal restrição é insuficiente para inviabilizar a implantação do imposto, pois qualquer reforma que vise a melhoria da eficiência do sistema tributário passa por reformulações, adaptações e, fundamentalmente, por uma melhoria no sistema de arrecadação. Naturalmente, em um primeiro momento, haverá dificuldades operacionais derivadas dos investimentos iniciais e da introdução de uma nova sistemática, mas, ao longo do tempo, a experiência acumulada trará muitos benefícios ao controle dos contribuintes, na medida em que os ativos são mais difíceis de ocultar que a renda. Assim ocorreu no caso mexicano, em que as sistemáticas foram aperfeiçoadas com a experiência, e a relação custo-benefício mostrou-se compensadora;

(ii) há fortes evidências de que é grande a evasão de renda das pessoas jurídicas no Brasil, independentemente da discussão sobre renúncia fiscal, carga tributária elevada ou falta de conscientização ou tradição do contribuinte. Em termos econômicos, o que é gerado de lucro não se reverte em imposto, e o Imposto de Renda devido (não se fala aqui nem em imposto efetivamente pago) apresenta-se inconsistente em relação aos resultados das empresas. As razões para esse fato são muitas e já foram exaustivamente abordadas no texto. Por outro lado, a carga tributária sobre as empresas é alta, especialmente concentrada nos tributos indiretos, que, por sua vez, concentram grande parte da arrecadação nos maiores contribuintes, sufocados pelos impostos e com pouca margem para promover ajustes via preços, o que acentua o processo recessivo. O Imposto sobre Ativos justifica-se quando associado à eliminação de impostos indiretos, pois, se bem calibrado, arrecada proporcionalmente à capacidade de geração de renda do contribuinte, induz a uma melhor alocação dos recursos, e garante uma contribuição mínima de cada contribuinte, permitindo, assim, uma redução na carga tributária média das empresas;

(iii) Imposto sobre Ativos deve ser visto como um Imposto de Renda sobre lucro presumido, em que o parâmetro de estimativa do lucro é o mais adequado aos princípios de neutralidade e justiça fiscal (o fator facilidade operacional não deve ser o determinante nessa análise). Além disso, seus defeitos, como o de tributar firmas com prejuízo, são partilhados pelos demais impostos indiretos e impostos sobre a renda presumida. Não se pode imaginar um país em recessão permanente assim como firmas com prejuízo permanente (a não ser quando há manipulação contábil). O mecanismo de compensação do Imposto sobre Ativos com alíquota adequada atenua consideravelmente o efeito pró-cíclico a ele inerente. Isso posto, a implantação de um Imposto sobre Ativos, associado à eliminação de impostos indiretos, não piora a situação das empresas com prejuízo, podendo até melhorar;

(iv) o ponto crucial da questão é a calibragem das alíquotas, de tal forma a não permitir sobretaxação e evitar ao máximo distorções intersetoriais. Garantido isso, a própria alocação de recursos na busca de uma melhor relação ativo/lucro, induzida pela existência do imposto, promoverá, a longo prazo, um ajuste nessas distorções. Isso se dá tão mais rapidamente quanto houver liberdade gerencial e de mercado. O primeiro ponto não apresenta problemas no setor privado, mas, certamente, tem efeito não desprezível nas empresas públicas, que não primam pela utilização de critérios eficientes de gerência. No entanto, não há por que, *a priori*, dar tratamento diferenciado entre empresas estatais e privadas, em especial aquelas de economia mista, a menos que se encontre justificativa para torná-las distintas perante a lei (o que envolve modificação em princípio constitucional). Inviabilizar a implantação do imposto por esse motivo não faz o menor sentido, não só porque as empresas públicas representam liquidamente 11% dos ativos tributáveis, como porque, na atual situação, elas não estão isentas da tributação indireta.

Tabela 3
RETORNO SOBRE ATIVO - 1988 500 MAIORES

SETOR DE ATIVIDADE	No. DE EMPRESAS	RETORNO SOBRE P.LIQ.	ATIVO TRIB./P.LIQ.
GERAL	500	9.579%	1.247
CAPITAL PUBLICO	81	5.729%	1.423
CAPITAL PRIVADO NACIONAL	361	13.502%	0.931
CAPITAL PUBLICO FEDERAL	54	5.898%	1.336
CAPITAL ESTRANGEIRO	58	23.119%	1.280
CAPITAL PUBLICO ESTADUAL	27	3.780%	2.429
COMERCIO	26	14.608%	0.863
COMERCIO ATACADISTA	10	18.390%	0.851
COMERCIO VAREJISTA	16	12.384%	0.949
COMERCIO ADMINISTR.DE IMOVEIS	4	12.022%	0.401
EDITORIAL E GRAFICA	2	(*)	1.054
SERVIÇOS	88	7.223%	0.894
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	28	5.995%	1.312
CONSTRUÇÃO CIVIL	38	17.819%	1.135
SERV.AUXILIARES ATIVIDADE ECON.	26	6.770%	0.679
TRANSPORTES	11	1.044%	1.323
SERV.INDUST.UTILIDADE PUBLICA	36	4.444%	4.000
COMUNICAÇÕES	17	12.705%	1.299
TEXTIL, VESTUÁRIO, CALÇADOS E OUTRAS	24	8.149%	0.827
OUTRAS INDUST. TRANSFORMAÇÃO	59	16.420%	0.920
PROD.FARMACEUTICO VETERINARIO	1	(*)	(*)
MECANICA, METAL., MAT.ELETR.COMUNIC.	82	6.980%	1.219
TEXTIL	16	5.144%	0.889
FUMO	2	1.220%	2.561
PRODUTOS MATERIA PLASTICA	4	18.082%	0.364
DIVERSOS INDUST. TRANSFORMAÇÃO	4	12.308%	1.223
INDUSTRIAL	403	11.051%	1.471
BEBIDAS	23	16.624%	0.888
VEST.CALÇADOS, ARTEF.DE TECIDOS	12	7.944%	0.715
PRODUTOS ALIMENTARES	8	12.893%	1.091
PERFUMARIA, SABOES E VELAS	1	(*)	(*)
BORRACHA	2	22.340%	2.181
QUIMICA	63	16.643%	0.818
MADEIRA	3	17.442%	0.680
CELULOSE, PAPEL E PAPELÃO	17	16.730%	0.913
MAT.ELETRICO E DE COMUNICAÇÃO	22	6.909%	1.626
MATERIAL DE TRANSPORTE	15	36.023%	1.626
METALURGIA	43	5.300%	1.415
MECANICA	17	12.500%	1.377
INDUSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	310	13.493%	1.089
TRANSFORM.MINERAIS NAO METALICOS	30	12.770%	0.795
AGRICOLA	9	9.420%	0.877
EXTRATIVA MINERAL	19	9.061%	1.260

FONTE: CENTRO DE ESTUDOS DE EMPRESAS - FGV

(*) Os dados não estão disponíveis

Tabela 4

RETORNO SOBRE ATIVO - 1989 500 MAIORES

SETOR DE ATIVIDADE	No. DE EMPRESAS	RETORNO SOBRE P.LIQ.	ATIVO TRIB./P.LIQ.
GERAL	500	12.455%	1.153
CAPITAL PUBLICO	81	7.142%	1.286
CAPITAL PRIVADO NACIONAL	361	17.645%	0.920
CAPITAL PUBLICO FEDERAL	54	6.815%	1.215
CAPITAL ESTRANGEIRO	58	29.197%	1.235
CAPITAL PUBLICO ESTADUAL	27	10.124%	1.929
COMERCIO	26	21.329%	0.836
COMERCIO ATACADISTA	10	19.351%	0.761
COMERCIO VAREJISTA	16	23.846%	1.006
COMERCIO ADMINISTR.DE IMOVEIS	4	30.892%	0.386
EDITORIAL E GRAFICA	2	34.655%	1.273
SERVIÇOS	88	9.231%	0.820
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	28	8.392%	1.347
CONSTRUÇÃO CIVIL	38	16.661%	1.179
SERV.AUXILIARES ATIVIDADE ECON.	26	7.539%	0.569
TRANSPORTES	11	4.813%	1.327
SERV.INDUST.UTILIDADE PUBLICA	36	8.939%	2.333
COMUNICAÇÕES	17	12.732%	1.371
TEXTIL, VESTUÁRIO, CALÇADOS E OUTRAS	24	16.959%	1.086
OUTRAS INDUST.TRANSFORMAÇÃO	59	17.959%	0.912
PROD.FARMACEUTICO VETERINARIO	1	(*)	(*)
MECANICA, METAL., MAT.ELETR.COMUNIC.	82	15.104%	6.698
TEXTIL	16	17.276%	0.687
FUMO	2	24.516%	3.270
PRODUTOS MATERIA PLASTICA	4	19.146%	0.511
DIVERSOS INDUST.TRANSFORMAÇÃO	4	22.925%	1.140
INDUSTRIAL	403	14.312%	1.346
BEBIDAS	23	16.288%	0.934
VEST.CALÇADOS, ARTEF.DE TECIDOS	12	16.586%	1.319
PRODUTOS ALIMENTARES	8	16.634%	1.002
PERFUMARIA, SABOES E VELAS	1	(*)	(*)
BORRACHA	2	26.233%	1.888
QUIMICA	63	12.631%	0.755
MADEIRA	3	8.835%	0.555
CELULOSE, PAPEL E PAPELÃO	17	18.691%	0.864
MAT.ELETRICO E DE COMUNICAÇÃO	22	23.704%	1.202
MATERIAL DE TRANSPORTE	15	41.179%	1.626
METALURGIA	43	13.386%	1.290
MECANICA	17	18.892%	1.238
INDUSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	310	17.437%	1.033
TRANSFORM.MINERAIS NAO METALICOS	30	24.161%	0.805
AGRICOLA	9	12.448%	0.849
EXTRATIVA MINERAL	19	10.280%	1.085

FONTE: CENTRO DE ESTUDOS DE EMPRESAS - FGV

(*) Os dados não estão disponíveis

Tabela 5

RETORNO SOBRE ATIVO - 1990 500 MAIORES

SETOR DE ATIVIDADE	No. DE EMPRESAS	RETORNO SOBRE P.LIQ.	ATIVO TRIB./P.LIQ.
GERAL	500	-0.916%	1.444
CAPITAL PUBLICO	81	-5.567%	1.574
CAPITAL PRIVADO NACIONAL	361	8.091%	1.145
CAPITAL PUBLICO FEDERAL	54	-1.235%	1.400
CAPITAL ESTRANGEIRO	58	4.193%	1.551
CAPITAL PUBLICO ESTADUAL	27	-29.679%	2.662
COMERCIO	26	17.360%	0.633
COMERCIO ATACADISTA	10	37.364%	1.215
COMERCIO VAREJISTA	16	-15.225%	1.686
COMERCIO ADMINISTR.DE IMOVEIS	4	19.965%	0.209
EDITORIAL E GRAFICA	2	14.572%	1.692
SERVIÇOS	88	0.766%	1.156
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	28	-11.955%	1.803
CONSTRUÇÃO CIVIL	38	16.867%	1.217
SERV.AUXILIARES ATIVIDADE ECON.	26	5.799%	0.785
TRANSPORTES	11	-36.057%	2.144
SERV.INDUST.UTILIDADE PUBLICA	36	-13.654%	2.302
COMUNICAÇÕES	17	14.848%	1.443
TEXTIL,VESTUARIO,CALÇADOS E OUTRAS	24	7.903%	0.882
OUTRAS INDUST.TRANSFORMAÇÃO	59	9.358%	1.319
PROD.FARMACEUTICO VETERINARIO	1	76.349%	2.463
MECANICA,METAL.,MAT.ELETR.COMUNIC.	82	-13.007%	1.626
TEXTIL	16	0.997%	1.038
FUMO	2	-63.052%	14.626
PRODUTOS MATERIA PLASTICA	4	-11.408%	1.281
DIVERSOS INDUST.TRANSFORMAÇÃO	4	26.718%	1.102
INDUSTRIAL	403	-1.843%	1.605
BEBIDAS	23	30.211%	1.148
VEST.CALÇADOS,ARTEF.DE TECIDOS	12	17.016%	0.676
PRODUTOS ALIMENTARES	8	7.748%	1.391
PERFUMARIA,SABOES E VELAS	1	22.857%	2.553
BORRACHA	2	17.024%	1.381
QUIMICA	63	1.584%	0.898
MADEIRA	3	10.836%	0.662
CELULOSE,PAPEL E PAPELÃO	17	1.907%	1.301
MAT.ELETRICO E DE COMUNICAÇÃO	22	16.995%	1.413
MATERIAL DE TRANSPORTE	15	3.566%	1.937
METALURGIA	43	-16.836%	1.290
MECANICA	17	-11.549%	1.819
INDUSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	310	-1.182%	1.316
TRANSFORM.MINERAIS NAO METALICOS	30	14.581%	0.813
AGRICOLA	9	1.297%	1.113
EXTRATIVA MINERAL	19	9.021%	1.389

FONTE: CENTRO DE ESTUDOS DE EMPRESAS - FGV

(*) Os dados nao estao disponiveis

TRIBUTAÇÃO DA RENDA

Tabela 6

SIMULAÇÃO DO IMPOSTO MÍNIMO POR FAIXA DE RENDA - SERPRO

1,0% SOBRE O ATIVO - FONTE: CADEC 89 - EMISSÃO: 28/05/92 (ANO BASE 88)

FAIXAS DE RENDA EM US\$ 1988 (MÉDIO)	IMPOSTO DEVIDO (MILHÕES DE CZ\$)	ATIVO (MILHÕES DE CZ\$)	IMPOSTO MÍNIMO (MILHÕES DE CZ\$)	TOTAL DE EMPRESAS
ATE 150 MIL	13.1	5.269.	61.9	4.117
DE 150 MIL A 1 MILHÃO	82.61	17.165.57	231.784	20.355
DE 1 MILHÃO A 10 MILHÕES	557.368	36.122.52	796.915	24.204
DE 10 MILHÕES A 50 MILHÕES	636.588	38.992.91	907.374	3.376
MAIOR QUE 50 MILHÕES	982.658	92.306.2	1.657.875	870
TOTAIS	2.272.377	189.856.89	3.655.861	52.922

Tabela 7

SIMULAÇÃO DO IMPOSTO MÍNIMO POR FAIXA DE RENDA - SERPRO

1,0% SOBRE O ATIVO - FONTE: CADEC 89 - EMISSÃO: 28/05/92 (ANO BASE 88)

FAIXAS DE RENDA EM US\$ 1988 (MÉDIO)	IMPOSTO DEVIDO (MILHÕES DE CZ\$)	ATIVO (MILHÕES DE CZ\$)	IMPOSTO MÍNIMO (MILHÕES DE CZ\$)	TOTAL DE EMPRESAS
ATE 150 MIL	13.151	5.269.674	61.913	4.117
DE 150 MILHÃO A 1 MILHÃO	82.612	17.165.578	231.784	20.355
DE 1 MILHÃO A 10 MILHÕES	557.368	36.122.529	796.915	24.204
DE 10 MILHÕES A 50 MILHÕES	636.588	38.992.918	907.374	3.376
MAIOR QUE 50 MILHÕES	982.658	92.306.200	1.657.875	870
TOTAIS	2.272.377	189.856.899	3.655.861	52.922

Tabela 8

SIMULAÇÃO DO IMPOSTO MÍNIMO POR FAIXA DE RENDA - SERPRO

0,5% SOBRE O ATIVO - FONTE: CADEC 89 - EMISSÃO: 28/05/92 (ANO BASE 88)

FAIXAS DE RENDA EM US\$ 1988 (MÉDIO)	IMPOSTO DEVIDO (MILHÕES DE CZ\$)	ATIVO (MILHÕES DE CZ\$)	IMPOSTO MÍNIMO (MILHÕES DE CZ\$)	TOTAL DE EMPRESAS
ATE 150 MIL	13.151	5.269.674	37.047	4.117
DE 150 MIL A 1 MILHÃO	82.612	17.165.578	154.703	20.355
DE 1 MILHÃO A 10 MILHÕES	557.368	36.122.529	668.554	24.204
DE 10 MILHÕES A 50 MILHÕES	636.588	38.992.918	764.840	3.376
MAIOR QUE 50 MILHÕES	982.658	92.306.200	1.303.340	870
TOTAIS	2.272.377	189.856.899	2.928.484	52.922

TRIBUTAÇÃO INTEGRADA PESSOA JURÍDICA/PESSOA FÍSICA

Eliseu Martins
Wellington Rocha

Sumário

Introdução
Objetivo
Situação atual
Alternativas de solução
Solução proposta
Anexos

INTRODUÇÃO

Para realizar investimentos, as empresas necessitam reunir capital de risco e/ou obter empréstimos para financiá-los.

Com relação ao tratamento tributário aplicável às duas formas de financiamento, o ideal seria uma legislação que privilegiasse a primeira (capital de risco) pois estaria, assim, incentivando:

- a capitalização das empresas com recursos próprios;
- o desenvolvimento do mercado de ações.

Na pior das hipóteses, ainda que não se dê melhor tratamento à obtenção de capital de risco, espera-se que haja isonomia entre ambas as formas de captação de recursos.

Porém, o que se verifica no Brasil é uma distorção flagrante, caracterizada por uma legislação que torna o endividamento preferível, do ponto de vista tributário: os encargos financeiros são dedutíveis para fins de pagamento do imposto de renda, enquanto a distribuição de dividendos não o é; nem mesmo se segrega o resultado da empresa em lucro efetivo e custo de dinheiro (juro sobre o capital próprio); também não se pratica qualquer forma integrada de tributação que, de maneira completa, elimine esse privilégio ao endividamento.

Além disso, no nosso ponto de vista, a diferença de alíquotas entre tributação na pessoa jurídica e na pessoa física deve ser incentivadora das decisões de distribuição de resultados e não da decisão de financiamento via empréstimo.

Resultados distribuídos significam a oportunidade de deslocamento de recursos para empresas, ou setores mais rentáveis ou promissores, o que é sempre altamente benéfico, principal-

mente quando se trata de investidores do mercado de capitais. Como o deslocamento é do excedente (lucro) e não do principal, não há os problemas relativos ao deslocamento de empréstimos. Esses, sim, costumam provocar abalos pois são transferidos não só o excedente (juros) como o próprio principal.

OBJETIVO

O que se pretende, portanto, é propor uma forma de tributação da distribuição de lucros ou dividendos integrada entre pessoa jurídica distribuidora e as pessoas (físicas ou jurídicas) beneficiárias. Assim, deseja-se que o ônus da tributação seja o mesmo, quer se trate de financiamento por empréstimos (endividamento), quer por capital próprio obtido por meio dos sócios ou acionistas (que podem ser, opcionalmente, também, emprestadores de recursos).

E pretende-se, também, que essa integração estimule a distribuição dos resultados, de tal forma que sua possível reinversão seja sempre fruto de uma decisão e não de pura inércia. A tributação, com distribuição total do lucro, provocaria, em condições normais, o mínimo de imposto possível e suportado pela pessoa física; e seria esse mínimo o mesmo indiferentemente da empresa ser financiada com empréstimo ou com capital próprio.

SITUAÇÃO ATUAL DA TRIBUTAÇÃO (APENAS PELO IMPOSTO DE RENDA) DE LUCROS E DIVIDENDOS

Microempresas (receita bruta anual máxima: 96.000 UFIR): Isenção total tanto na pessoa jurídica como nas pessoas físicas dos sócios (nesses últimos, em função dos limites).

Pequenas empresas (receita bruta anual máxima: 3.600.000 UFIR)

- Na PJ: 0,875% (25% sobre 3,5%) da receita bruta (exceto prestadoras de serviços)
- Na PF: 6% da receita bruta são considerados lucros automaticamente distribuídos e tributados na declaração dos sócios; portanto, a tributação fica em 1,5%, no caso de tributação na PF na faixa dos 25%.

Sociedades Civis de Profissões Regulamentadas

Podem optar:

- (a) pela tributação com base no lucro presumido, ficando sujeitas às normas aplicáveis às pequenas empresas (item 2 acima); ou
- (b) pela apuração do lucro real, considerando-se, então, todo o lucro como automaticamente distribuído e tributável na declaração dos sócios. Não há, nesse caso, tributação na PJ.

Médias e grandes empresas

São tributadas com base no lucro real, à base de 30%, mais um adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder 25.000 UFIR (15% acima de 70.000 UFIR no caso de instituições financeiras). No caso de exploração de atividade agrícola o imposto é calculado à alíquota de 25% e não há adicional.

Além dessa tributação, incide o chamado ILL (imposto sobre o lucro líquido), à alíquota de 8%, considerando-se o lucro automaticamente distribuído (art. 35 da Lei nº 7.713, de 22-12-88).

Como se observa, a distribuição de lucros ou dividendos, além de não ser dedutível, ainda sofre uma tributação adicional, na fonte, de 8%, não sendo possível a compensação na declaração da pessoa física.

Como já foi dito na Introdução, a desigualdade de tratamento é flagrante, privilegiando o financiamento via endividamento, e não há estímulo à distribuição de resultado e, conseqüentemente, à rotação maior do capital.

(Obs: Não estamos detalhando efeitos do Adicional Estadual e da Contribuição Social.)

SITUAÇÃO A PARTIR DE 01-01-93

Sobre os lucros apurados a partir de 01-01-93 não mais incidirá o ILL (art. 75 da Lei 8.383/91) e também não haverá tributação sobre o que for distribuído a pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no país.

Portanto, a partir de 1993, a desigualdade será atenuada, embora não eliminada, pois continua a distorção existente em relação ao tratamento dado aos encargos financeiros como despesa dedutível.

ILUSTRAÇÃO

Mesmo sem considerar a Contribuição Social, o ILL e o Adicional Estadual, comparando apenas o IRPJ e o IRPF, é fácil ver o excesso de tributação na opção capital. Admita-se, também para simplificação, apenas as alíquotas máximas de hoje de 40% para a PJ e 25% para a PF.

a — Opção Endividamento

Tributação na PJ	
Lucro Antes Despesas Financeiras	= a
Despesas Financeiras	= j
Imposto de Renda	= 0,4(a-j)
Lucro Líquido	= 0,6(a-j)
Tributação na PF	Tributação Total PJ + PF
Juros	= 0,25 j 30,4(a-j) + 0,25 j =
Dividendo = 0	= 0,4 a - 0,15 j

b — Opção Capital

Tributação na PJ	
Despesas Financeiras	= zero
Imposto de Renda	= 0,4 a
Lucro Líquido	= 0,6 a
Tributação na PF	Tributação PJ + PF
Juros	= 0
Dividendo = 0	0,4 a

c - Conclusões

Qualquer que seja o volume de dividendos, não há alteração na tributação.

Na opção endividamento a tributação total é sempre menor devido à menor alíquota, na PF, incidente sobre os juros.

A tributação é minimizada à alíquota da PF apenas quando as despesas financeiras zeram o lucro tributável na PJ ($j=a$) (Há planejamento fiscal nesse sentido, inclusive). Nesse caso, a tributação total fica igual a 0,25a

Note-se que, na prática, o diferencial entre as duas alternativas é bem maior, visto que a tributação na PJ, com a Contribuição Social, Adicional, etc. é superior aos 40% usados.

ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO

INTEGRAÇÃO TOTAL

Todo lucro apurado na PJ (retido ou distribuído) seria tributado nas PF dos sócios em “accrual basis” de acordo com a tabela progressiva.

Não haveria qualquer tributação na PJ.

É considerada inviável devido a dificuldades administrativas e, também, porque os acionistas teriam que pagar IR sobre lucros ainda não recebidos.

INTEGRAÇÃO PARCIAL

A Nível de Empresas (PJ)

Dedutibilidade de Dividendos - (Veja exemplo no Anexo 2.)

Ao transformar os dividendos em encargos dedutíveis, permite-se manter a tributação em separado: os lucros retidos são tributados à alíquota da PJ, e os distribuídos à alíquota da PF. O IRPJ transforma-se em IR sobre os lucros retidos. E não há bitributação sobre os dividendos.

Dá tratamento igual para os dividendos e os juros: ambos são dedutíveis. Com isso não encoraja os administradores à busca de capitais de terceiros.

Alíquotas Diferenciadas

Mais alta para lucros retidos, mais baixa para dividendos distribuídos (utilizado na antiga RFA; na França é o oposto).

Procura obter o mesmo efeito que a versão (a).

Recuperação (Reembolso do IR na Distribuição) - (Veja exemplo no Anexo 2.)

Esse método, que vigorou no UK até 1965, funciona da seguinte maneira:

- a PJ paga IR normalmente sobre o lucro apurado;
- por ocasião da distribuição de dividendos a PJ retém uma quantia proporcional à tributação anterior mas não recolhe; trata-se, apenas, de reembolso;
- A PF inclui o valor bruto dos dividendos recebidos na sua declaração, aplica a alíquota à qual está sujeita e compensa o imposto retido na fonte pela PJ.

A Nível de Sócios (PF) (Imputação)

Por esse método a PF (sócio ou acionista) credita-se do imposto pago pela PJ ao declarar os lucros ou dividendos recebidos.

Segundo Tilbery é o método mais utilizado na prática.

Existem várias alternativas para essa integração.

Sistema Francês

O crédito fiscal transferido da PJ à PF corresponde a 50% do imposto pago por aquela.

Com isso, mesmo que o lucro seja totalmente distribuído, haverá uma tributação que, no conjunto PJ+PF, será a uma alíquota superior à da PF.

O endividamento também estará sendo privilegiado, com menor tributação do que na forma de financiamento com capitais próprios.

Sistema Inglês - (Veja exemplo no Anexo 2.)

Na distribuição dos dividendos a PJ recolhe um imposto na forma de adiantamento, calculado de maneira tal que o dividendo pago corresponda ao valor líquido após a dedução de tal imposto. Esse adiantamento é descontado do imposto incidente sobre o lucro dessa PJ.

A PF oferece à tributação o dividendo bruto (soma do valor recebido com o imposto calculado e dado como adiantamento) e deduz o adiantamento (transformando-o num Imposto de Fonte), não pagando mais nada.

No conjunto a tributação também é superior à que seria devida pela alíquota da PF, mesmo que todo o lucro seja distribuído.

Além disso, também permanece um favorecimento ao endividamento.

Sistema alemão - (Veja exemplo no Anexo 2.)

Existem alíquotas diferenciadas; quando o lucro é totalmente distribuído a alíquota na PJ é menor. Existe retenção na fonte na distribuição do dividendo e existe a imputação do crédito fiscal à PF à alíquota efetivamente paga pela PJ (maior ou menor, conforme distribuição parcial ou total do lucro).

Na distribuição total, não há privilégio ao endividamento e ocorre o mínimo de tributação, à alíquota da PF. No caso de distribuição parcial há relativo favorecimento ao endividamento.

Sistema italiano - (Veja exemplo no Anexo 2.)

Existe a imputação do imposto pago pela PJ, quando da distribuição do lucro, seja ele distribuído totalmente ou não. Essa imputação à PF ocorre na proporção do lucro distribuído.

Ocorre também retenção de imposto na fonte por ocasião da distribuição.

Valem as demais considerações feitas atrás no Sistema alemão.

SOLUÇÃO PROPOSTA

Sugerimos a adoção do que está denominado de Modelo italiano, com ou sem Imposto na Fonte na distribuição dos dividendos, que leva aos mesmos resultados que o Alemão, porém de forma mais simples.

ESPECIFICAÇÕES GERAIS

A PJ paga imposto sobre seu lucro como hoje, após o cômputo das despesas financeiras, a uma alíquota superior à da PF.

Ao distribuir lucro, imputa um Crédito Fiscal que acompanha esse resultado distribuído, de forma proporcional, conforme o imposto efetivamente pago pela PJ. Nessa distribuição pode ou não incidir IRF, conforme se queira em função da administração de caixa do Tesouro.

A PF tributa a receita financeira à sua alíquota normal.

E a PF tributa os lucros recebidos também à sua alíquota normal. Só que tem direito ao crédito imputado pela PJ e, se for o caso, ao crédito do IRF. Com isso, normalmente receberá restituição nessa parte relativa ao lucro. E, em termos líquidos, o lucro distribuído terá sido tributado à alíquota da PF.

Se todo o lucro for distribuído, será tributado, na soma PJ+PF, à alíquota de PF, menor que a da PJ. E isso tanto no financiamento com dívida como no financiamento com capital próprio.

Se se quiser igualar a tributação global (PJ+PF) para as hipóteses em que o lucro não é totalmente distribuído, há que se tributar os juros na PF a uma alíquota superior, ou alterar o crédito imputado. (Essa situação exige controle específico provavelmente complexo.) O importante, todavia é a igualdade de condição na hipótese de distribuição total de resultado, o que é conseguido pelo modelo proposto.

O sistema exige, principalmente para as situações particulares a serem vistas a seguir, controle burocrático por parte das PJ, de forma que o lucro de cada exercício tenha o crédito fiscal que especificamente lhe é destinado. Esses controles são, na realidade, mais simples do que os hoje existentes para os casos de reavaliação de bens, diferenças de correção IPC/BTNF e outros.

No caso de apuração de ganho de capital na pessoa física, na alienação de participação societária, deve ser computado, como parte do custo de aquisição, o lucro retido na pessoa jurídica.

Podem ser efetuadas atribuições de crédito fiscal nos casos dessas alienações, de tal forma que a tributação seja neutra. Nesse caso, basta haver a atribuição do crédito e a inclusão do lucro na declaração da PF, como se o lucro fosse distribuído.

Obs - Vejam exemplos dessa Solução Proposta no Anexo 1.

SITUAÇÕES PARTICULARES

Lucro Distribuível Diferente do Lucro Tributado

Despesas Não Dedutíveis

No caso de despesas não dedutíveis e outras situações em que o lucro tributável é superior ao lucro contábil, o crédito imputado fica limitado ao imposto que seria pago sem esses fatos.

Incentivos Fiscais e Receitas Não Tributáveis

No caso de receitas não tributáveis, incentivos fiscais e outros em que o lucro tributável é inferior ao lucro contábil, o crédito imputado fica limitado ao imposto efetivamente devido pela PJ. Isso faz com que os incentivos e receitas não tributáveis só gerem benefícios fiscais se retidos na empresa.

Receitas de Participações Societárias

Na situação de receitas de participações da PJ em outras PJ (equivalência patrimonial ou dividendos), imputa-se à PF um crédito adicional, relativo ao imposto devido pela primeira PJ tributada.

Outras Situações Particulares

Outras situações existem, não detalhadas aqui, mas pode-se, para todas elas, aplicar uma metodologia análoga.

Sócios Residentes ou Domiciliados no Exterior e Sócios de Entidades Imunes ou Isentas do IRPJ

Nesses casos o tratamento tributário deve ser determinado em função das diretrizes governamentais podendo:

- (a) não se imputar crédito aos sócios, permanecendo a tributação apenas na PJ;
- (b) em sendo reconhecido o direito a crédito, fazer incidir, por ocasião da distribuição dos dividendos, Imposto de Renda Exclusivo na Fonte à mesma alíquota aplicável às pessoas físicas domiciliadas no Brasil. A tributação ocorrerá como no caso da PF aqui dentro.

Deverão ser observados, preliminarmente, os acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro, é claro.

Imposto de Renda Mínimo

Caso venha a ser instituído IR mínimo para pessoas jurídicas, é necessário saber se o será em caráter transitório ou permanente. Essa característica é que irá determinar o tratamento tributário aplicável.

Se chamarmos

$IRL = \text{Imposto de Renda sobre o Lucro e}$

$IRm = \text{Imposto de Renda Mínimo}$

Poderá ocorrer

$IRL > IRm$ ou

$IRm > IRL$

prevalecendo, evidentemente, o maior.

A primeira hipótese não oferece dificuldade, pois sendo $IRL > IRm$ e prevalecendo, portanto, o IRL , tem-se que o IRPJ efetivamente pago será aquele que já seria devido caso não existisse a figura do IRm e será imputado, normalmente, aos sócios.

Porém quando $IRm > IRL$, então será necessário saber se a diferença ($IRm - IRL$) será imputada ou não aos acionistas.

Essa é uma decisão de natureza política e de administração financeira do Tesouro.

a) IRm Transitório:

Neste caso a diferença ($IRm - IRL$) poderia ser entendida como um recurso adicional e extraordinário do Tesouro, não devendo, portanto, ser imputado às PF dos sócios.

b) IRm Permanente (ou definitivo):

No modelo de integração ora proposto a eventual diferença ($IRm - IRL$) estaria contribuindo para elevar a alíquota nominal do IRPJ.

Far-se-ia a imputação tomando por base a alíquota efetiva (maior que a nominal), ou seja, a diferença poderia, sempre, ser um crédito da PF. Ou não, quando estaria então aumentada a alíquota efetiva nas PJ cujo imposto fosse menor do que esse número.

Lembramos que no caso de IR Mínimo, se baseado nos ativos, poderá implicar em bitributação, quando os ativos forem empréstimos ou participações no capital de outras PJ. Isso poderia ser eliminado da base ou o imposto poderia ser sobre o patrimônio líquido.

ANEXO 1 - EXEMPLOS DO MODELO PROPOSTO
1) COM ENDIVIDAMENTO

1a) Distribuição Total do Lucro

Lucro antes das Despesas Financeiras		80.000
Despesas Financeiras	(30.000)	
Lucro Após Despesas Financeiras	50.000	
A PJ paga 0,4*50.000		20.000
Distribui os \$ 30.000 restantes		
PF paga:		
Dividendos líquidos	30.000	
+ Imputação	20.000	
= Divid. Bruto	50.000	
Aplica a Alíquota 30% —>	15.000	
(-) Imputação	(20.000)	
(+) IR s/Juros 0,3*30.000	9.000	4.000
Total		24.000
Representando, portanto, $24.000/80.000 = 30\%$ que é, efetivamente a alíquota da PF.		

1b) Distribuição de 75% do Lucro

A PJ paga		20.000
Distribui \$ 22.500		
PF declara:		
Dividendo líquido recebido	22.500	
+ Imputação (0,75*20.000)	15.000	
= Dividendos Brutos	37.500	
IR devido: 0,3*37.500 =	11.250	
(-) Imputação	(15.000)	
(+) IR s/Juros	9.000	5.250
Total		25.250
$25.250/80.000 = 31,5625\%$		
Sendo:		
30% s/Lucros Distribuídos	=	11.250
+ 40% s/Lucros Retidos	=	5.000
+ 30% s/Juros Pagos	=	9.000
		25.250

1c) Distribuição de 50% do Lucro

A PJ paga			20.000
Distribui \$ 15.000			
PF Declara:			
Dividendos Líquidos	15.000		
+ Imputação	10.000		
= Dividendos Brutos	25.000		
IR devido 30%		7.500	
(-) Imputação		(10.000)	
+ IR s/Juros		9.000	6.500
Total			26.500
26.500/80.000 = ,125%			

1d) Distribuição de 25% do Lucro

A PJ paga			20.000
Distribui \$ 7.500			
PF Declara:			
Dividendos Líquidos	7.500		
+ Imputação	5.000		
= Dividendos Brutos	12.500		
IR devido 30%		3.750	
(-) Imputação		(5.000)	
+ IR s/Juros		9.000	7.750
Total			27.750
27.750/80.000 = 34,6875%			

1e) Sem Distribuição de Lucro

A PJ paga			20.000
e nada Distribui			
PF paga:			
IR s/Juros			
0,3 * \$ 30.000	=		9.000
Total			29.000
29.000/80.000 = 36,25%			

2) FINANCIAMENTO C/CAPITAL PRÓPRIO

2a) Distribuição Total do Lucro

A PJ paga $0,4 \times 80.000$			32.000
PF declara:			
Dividendos líquidos	48.000		
+ Imputação	32.000		
= Dividendos Brutos	80.000		
IR Devido 30%	→	24.000	
(-) Imputação		(32.000)	(8.000)
Total			24.000
$24.000/80.000 = 30\%$			

2b) Distribuição de 75% do Lucro

A PJ paga $0,4 \times 80.000$			32.000
e distribui $0,75 \times 48.000 = \$ 36.000$			
PF declara:			
Dividendos Líquidos Recebidos	36.000		
+ Imputação	24.000		
= Dividendos Brutos	60.000		
IR Devido 30%	→	18.000	
(-) Imputação		(24.000)	(6.000)
Total			26.000
$26.000/80.000 = 32,5\%$			

2c) Distribuição de 50% do Lucro

A PJ paga			32.000
e distribui \$ 24.000			
PF declara:			
Dividendos líquidos	24.000		
+ Imputação	16.000		
= Dividendos Brutos	40.000		
IR Devido 30%	→	12.000	
(-) Imputação		(16.000)	(4.000)
Total			28.000
$28.000/80.000 = 35\%$			

2d) Distribuição de 25% do Lucro

A PJ paga 32.000

e distribui \$ 12.000

PF declara:

Dividendos líquidos 12.000

+ Imputação 8.000

= Dividendos Brutos 20.000

IR Devido 30% —> 6.000

(-) Imputação (8.000) (2.000)

Total 30.000

30.000/80.000 = 37,5%

2e) Sem Distribuição de Lucro

A PJ paga 32.000

e nada distribui

PF nada recebe e

nada paga

32.000/80.000 = 40%

RESUMO DO MODELO PROPOSTO

Forma de Financiamento	Porção do Lucro Distribuída				
	100%	75%	50%	25%	0%
Com Endividamento	0%	31,56	,125%	34,69%	36,25%
Com Capital Próprio	0%	32,50	35,00%	37,50%	40,00%

2f) Conciliação

Distribuição de 50% do Lucro

C/Endividamento

30% s/Lucros Distribuídos: $0,3 \times 25.000 =$ 7.500

+ 40% s/Lucros Retidos $0,4 \times 25.000 =$ 10.000

+ 30% s/Juros Pagos $0,3 \times 30.000 =$ 9.000

26.500

26.500/80.000 = ,125%

C/Capital Próprio		
30% s/Lucros Distribuídos:	$0,3 \times 40.000 =$	12.000
+ 40% s/Lucros Retidos	$0,4 \times 40.000 =$	16.000
		28.000
$28.000/80.000 = 35\%$		
Conciliação da Diferença		
30% s/Dif. do Lucro Dist.	$0,3 \times 15.000$	(4.500)
40% s/Dif. do Lucro Retido	$0,4 \times 15.000$	6.000
		1.500

A diferença (35% versus ,125%), no valor de \$ 1.500, deve-se ao novo valor do lucro (\$ 80.000) em vez de \$ 50.000 anteriores, com diferentes tributações sobre 30.000!.

Obs.: Conciliações semelhantes podem ser efetuadas para todas as outras hipóteses.

3) DESPESAS NÃO DEDUTÍVEIS

a) Imputação Limitada			
Lucro Tributável		80.000	
Despesas não Dedutíveis		(30.000)	
Lucro Antes I. Renda		50.000	
IR = $0,40 \times 80.000 =$		(32.000)	
Lucro Líquido		18.000	
A PJ paga			32.000
PF Declara:			
Dividendos Líquidos	18.000		
+ Imputação $(18.000/06-18.000)$	12.000		
Dividendos Brutos	30.000		
IR Devido - 30%	→	9.000	
(-) Imputação		(12.000)	(3.000)
Total			29.000
$29.000/80.000 = 36,25\%$			

b) Imputação Integral (não sugerida)

Se a imputação fosse total do IR pago pela PJ:

A PJ paga			32.000
PF Declara:			
Dividendos Líquidos	18.000		
+ Imputação	32.000		
Dividendos Brutos	50.000		
IR Devido		15.000	
(-) Imputação		(32.000)	(17.000)
Total			15.000
$15.000/80.000 = 18,75\%$			
$15.000/50.000 = 30\%$			

Nessa hipótese acabou ficando a tributação de 30% (alíquota da PF) sobre o lucro de \$ 50.000, e a despesa não dedutível transformou-se em dedutível. Daí a necessidade de a imputação ter o limite dado em a) acima.

4) INCENTIVOS FISCAIS

a) Crédito Fiscal Limitado - Distribuição Total do Lucro

Lucro Contábil	80.000		
IR = $0,4 * 80.000 - 10.000 =$	(22.000)	—> 10.000 de incentivos fiscais	
Lucro Líquido	58.000		
A PJ paga			22.000
PF Declara:			
Dividendos Líquidos	58.000		
+ Imputação	22.000		
Dividendos Brutos	80.000		
IR Devido - 30%		24.000	
(-) Imputação		(22.000)	2.000
Total			24.000
$24.000/80.000 = 30\%$			

Devido à distribuição total, o imposto acabou ficando como se não houvesse o incentivo. O incentivo é à PJ e não à PF.

b) Crédito Fiscal Limitado - Distribuição do Lucro, Exceto Incentivo Fiscal

A PJ paga		22.000	
PF Declara:			
Dividendos Líquidos 58.000-10.000 =	48.000		
+ Imputação	22.000		
	70.000		
IR Devido - 30%		21.000	
(-) Imputação		(22.000)	(1.000)
Total			21.000
21.000/80.000 = 26,25%			

Não terá sido tributado o incentivo fiscal de 10.000. É como se os 30% incidissem sobre 70.000 de lucro.

5) RECEITAS NÃO TRIBUTÁVEIS

a) Distribuição Total do Lucro

Lucro Tributável	80.000		
Receitas não Tributáveis	20.000		
Lucro Antes I. Renda	100.000		
IR = 0,4 * 80.000 =	(32.000)		
Lucro Líquido	68.000		
A PJ paga		32.000	
PF Declara:			
Dividendos Líquidos	68.000		
+ Imputação	32.000		
Dividendos Brutos	100.000		
IR Devido - 30%		30.000	
(-) Imputação		(32.000)	(2.000)
Total			30.000
30.000/80.000 = 37,5%			
30.000/100.000 = 30%			

Devido à distribuição total, o imposto acabou sendo pago sobre as receitas não tributáveis. Logo, não houve, de fato, receitas não tributáveis.

b) Distribuição Exclui Receitas não Tributáveis

A PJ paga		32.000
A PJ distribui (68.000 - 20.000) =	48.000	
PF Declara:		
Dividendos Líquidos	48.000	
+ Imputação (48.000/0,6-48.000)	32.000	
Dividendos Brutos	80.000	
IR Devido - 30%		24.000
(-) Imputação		(32.000)
Total		24.000
24.000/80.000 = 30%		
24.000/100.000 = 24%		

Com a não distribuição das receitas não tributáveis, elas permanecem na PJ, efetivamente sem tributação.

6) Receitas de Participações Societárias

Lucro Tributável	80.000		
Receita Equivalência Patrimonial	20.000		
Lucro Antes I. Renda	100.000		
IR = 0,4 * 80.000 =	(32.000)		
Lucro Líquido	68.000		
A PJ paga			32.000
PF Declara:			
Dividendos Líquidos	68.000		
+ Imputação: Desta Empresa	32.000		
Da Anterior	13.3	45.3	
Dividendos Brutos			113.3
IR Devido - 30%			34.000
(-) Imputação			(45.3)
Total			20.667

Supondo que, na empresa anterior, tenha ocorrido:

Lucro Tributável	.3
Imposto de Renda	(13.3)
Lucro Líquido	20.000

teremos, no conjunto das duas empresas mais PF:

IR Total : 32.000 - 11.3 + 13.3 = 34.000

Lucro Consolidado : 80.000 + .3 = 113.3

IR Total/Lucro Total= 34.000/113.3 = 30%

ANEXO 2 - EXEMPLOS DE MODELOS DE INTEGRAÇÃO

Exemplo do Item: Dedutibilidade de Dividendos

Sejam:

Lucro antes dos Juros e do IR	a
Despesas de Juros	j
Lucro antes do IR	(a-j)

Alíquotas do IR: PJ 40%
PF 30%

Desconsiderem-se:

- . Receita de Equivalência Patrimonial
- . Despesas não dedutíveis
- . Despesas com dedução incentivada (depreciação acelerada, PAT, etc.)

Então, sendo o dividendo dedutível (a-j), a PJ nada pagará, pois seu lucro tributável será zero.

A PF pagará:	0,3j	(juros auferidos)
	+0,3(a-j)	(dividendos)
TOTAL	0,3a	

Donde se conclui que, sendo o lucro totalmente distribuído, prevalecerá, sempre, a alíquota da PF.

Suponhamos, porém, que dos (a-j) de lucro, apenas x% sejam distribuídos e (1-x%)(a-j) permaneçam retidos.

Então, a PJ pagará $0,4 (1-x\%) (a-j)$

E a PF pagará: $0,3j + 0,3(a-j).x\%$
No total, então, de $0,3a + (0,4-0,3)(1-x)(a-j)$.

O governo arrecadou, agora, a mais que na hipótese anterior. Naturalmente devido ao fato de os $(1-x\%)(a-j)$ de lucros retidos serem tributados à base de 40% e não 30%.

Se $a > (j+d)$, essa tributação é sempre superior à anterior, de 0,3a.

Considerando-se, porém, a inexistência de despesas financeiras (hipótese de financiamento exclusivamente via capital próprio), teríamos:

Lucro apurado na PJ	a
(-) Dividendos Dedutíveis	a
Lucro tributável na PJ:	0

E a PJ pagaria 0,3a da mesma forma!

E toda a tributação da PF poderia ser feita na fonte, via PJ.

Exemplo do Item: Reembolso do IR na Distribuição

Utilizando os mesmos dados do exemplo anterior, temos:

A PJ paga	0,4(a-j)
O lucro remanescente (distribuível é 0,6(a-j))	
Ao distribuir 0,6(a-j) retém 0,4 $[0,6(a-j)/0,6]=$	0,4(a-j)
ficando, assim, totalmente ressarcida do IR pago.	
A PF pagará:	0,3j
+ 0,3 $[0,6(a-j)/0,6]-0,4(a-j) = -0,1(a-j)$	0,1a+0,4j
TOTAL	0,3a

Donde se comprova que prevalece, sempre, a alíquota da PF (além de provar a equivalência deste método - reembolso - com o anterior -dedutibilidade).

Suponhamos, porém, que somente um percentual (x) do lucro seja distribuído.

Então teremos:

IR pago pela PJ	0,4(a-j)
Distribuição de x $[0,6(a-j)]$	
Retenção de 0,4 $[0,6x(a-j)/0,6]=0,4(a-j)$	
A PF pagará:	0,3j
+ 0,3 $[0,6x(a-j)/0,6]-0,4x(a-j)=$	-0,1x(a-j)

O governo arrecadou, agora, $0,3j + 0,4(a-j)*(1-0,25x)$, mais que na hipótese anterior!

E essa diferença corresponde a $(a-j) [0,3-0,4*(1-0,25x)]$. Só não existe quando a distribuição do lucro for total, ou seja $x=100\%$.

Considerando-se porém a inexistência de despesas financeiras (financiamento só com capital próprio), teríamos:

A PJ paga	0,4a
O lucro remanescente (distribuível) é 0,6a	
Ao distribuir 0,6a reterá 0,4 $(0,6a/0,6)=$	0,4a
ficando totalmente ressarcida.	

A PF receberá uma restituição de $(0,4a-0,3a) = 0,1a$

Ficando o governo com 0,3a, da mesma forma como na hipótese de endividamento e distribuição total do lucro.

Donde se conclui que, também neste método de reembolso, consegue-se a isonomia de tratamento, qualquer que seja a forma de financiamento.

Exemplos do Item: Modelos de Integração a Nível de Sócios PF

Para ilustrá-los, vamos nos basear no seguinte exemplo:

LAJIR	\$ 80.000
Desp. Juros	(30.000)
Lucro Antes IR	\$ 50.000

Alíquotas do I.R.: PJ	40%
PF	30%

Desconsiderem-se:

- . Receita de Equivalência Patrimonial
- . Despesas não dedutíveis
- . Gastos com dedução incentivada (depreciação acelerada, PAT etc.)

a- Sistema Francês

a PJ paga $0,4 \times 50.000$		20.000
o crédito da PF é de 50% do imposto pago pela PJ		
a PF declara:		
Dividendos Recebidos	30.000	
+ Crédito Fiscal	10.000	
soma	40.000	
Alíquota Aplicável	30%	
Imposto devido	12.000	
(-) Crédito Fiscal	10.000	2.000
+ IR pago sobre juros $0,3 \times 30.000 =$		9.000
		31.000

que corresponde a 38,75% de \$ 80.000

Suponhamos porém, que dos \$ 30.000 de lucro distribuível, apenas \$ 15.000 o sejam efetivamente, permanecendo os outros \$ 15.000 como lucros retidos. O crédito fiscal é proporcional ao lucro distribuído, com base nos 50%.

Então a PF declara:

Dividendos Recebidos	15.000	
+ Crédito Fiscal	5.000	
soma	20.000	
Alíquota Aplicável	30%	
Imposto Devido	6.000	
(-) Crédito Fiscal	5.000	
Restituição		(1.000)
+ IR pago sobre juros		9.000
		10.000

Que somados aos \$ 20.000 pagos pela PJ, perfazem \$ 30.000, que corresponde a 37,5% de \$ 80.000 (E quando a PJ distribuir os \$ 15.000 restantes, pagará mais \$ 1.000. O governo ficará, então, com \$ 31.000. Como no caso anterior).

Considerando-se, porém, a inexistência de despesas financeiras (hipótese de financiamento exclusivamente via capital próprio), teríamos:

a PJ paga $0,4 \times 80.000$	32.000
a PF declara:	
Dividendos Recebidos	48.000
+ Crédito Fiscal	16.000
soma	64.000
Imposto a Pagar: $(0,3 \times 64.000) - 16.000 =$	3.200
	35.200

que corresponde a 44% de \$ 80.000

Donde se conclui que:

- 1º) Mesmo sendo o lucro totalmente distribuído, a alíquota efetiva será, sempre, superior aos 30% nominais da PF;
- 2º) O endividamento é preferível do ponto de vista tributário (38,75% contra 44%);
- 3º) Em ambos os casos (endividamento ou capital) a tributação seria maior que no Brasil de hoje.

Resumo:	Dist.Total	Dist.50%
Com Desp. Financeiras	38,75%	37,5%
Sem Desp. Financeiras	44%	38,5%

b- Sistema Inglês

A PJ pagaria $0,4 \times 50.000 = 20.000$

Mas supondo distribuição de \$ 30.000, temos:

A PJ adianta ao governo $3/7(30.000) =$	12.857
por ocasião da distribuição dos dividendos	
A PJ paga, sobre a declaração $20.000 - 12.857 =$	7.143
A PF pagará: $0,3(42857) - 12.857 =$	0
+ IR s/juros = $0,3 \times 30.000$	9.000
	29.000

Que corresponde a 36,25%, como no Brasil (1993).

Supondo Distribuição de \$ 15.000

A PJ adianta ao governo $3/7(15.000) =$	6.429
paga, na declaração: $20.000 - 6.429 =$	13.571
e a PF pagará: $0,3(21.429) - 6.429 =$	0
+ IR sobre juros	9.000
	29.000

Não havendo, portanto, diferença quanto à distribuição total ou parcial de lucros (como no Brasil).

Obs.: Não há no UK retenção na fonte por ocasião da distribuição de dividendos. O que há é um adiantamento (ACT) pela PJ e uma imputação de crédito à PF.

Supondo Inexistência de Despesas Financeiras

PJ adianta $3/7(80.000)$	34.286
e teria, na declaração: $0,4(80.000) - 34.286 = 2286$ de restituição!	

Mas o ACT é limitado a 30% do lucro;

então, a PJ pagará: $32.000 - 24.000 =$	8.000
e a PF pagará: $0,3(80.000+34.286)-34.286 =$	0
	42.286

Que corresponde a 52,86%, tornando o empréstimo mais vantajoso.

Distribuição Parcial (50% = \$ 40.000)	
ACT = $3/7.40.000 =$	17.143
IRPJ = $32.000 - 17.143 =$	14.857
	32.000
e na PF: $(0,3*57.143) - 17.143 =$	0
	32.000

Conclusões:

1º) A alíquota efetiva é maior que a nominal da PF;

2º) O endividamento é privilegiado: 36,25% contra 52,86% no caso de distribuição total de lucros e 36,25% contra 40% com distribuição de 50% (no Brasil-1993 - temos 36,25% contra 40% nos dois casos).

c- Sistema Alemão

A alíquota básica da PJ (40%) seria reduzida, por exemplo, para 30% no caso de distribuição total de lucros. Assim teríamos:

Lucro Depois dos Juros	
Antes do IR	50.000
IRPJ (40%)	20.000
Lucro Distribuível	30.000
Sendo esse lucro totalmente distribuído (disponível) o	15.000
IRPJ cai para 30% (\$ 15.000)	
ajustando-se	5.000
Novo valor distribuível	35.000
(-) Imp.Retido na Fonte (15%)	5.250 —————> 5.250
Dividendo Líquido	29.750

E na PF:

Dividendo Líquido Recebido	35.000	
+ Imputação do IRPJ	15.000	
Subtotal	50.000	
Alíquota Aplicável	30% —————> 15.000	
(-) Crédito de Imputação	(15.000)	
(-) Imp. Retido na Fonte	(5.250)	(5.250)
+ IR sobre juros $0,3*30.000$		9.000
		24.000

Correspondente a 30% de \$ 80.000; donde se conclui que, sendo o lucro totalmente distribuído, a alíquota efetiva será a da PF.

Observe-se que, com esse sistema, atinge-se o mesmo resultado da dedutibilidade de dividendos.

Distribuição Parcial (Ex.: 50% = \$ 15.000)

Nesse caso a PJ paga o IR à alíquota normal de 40%.

Logo, a PJ paga $0,4 \times 50.000$ 20.000

Distribui \$ 15.000 ao acionista e
retém, na fonte $0,3 \times 15.000 =$ 4.500

E na PF:

Dividendo Líquido	15.000	
+ Imputação	10.000	
Subtotal	25.000	
Alíquota	30% —>	7.500
(-) Crédito de Imputação		(10.000)
(-) Imp. Retido na Fonte		(4.500)
+ IR sobre juros		9.000
		26.500

Correspondente a ,125% de \$ 80.000; donde se conclui que, sendo o lucro parcialmente distribuído, a alíquota efetiva será superior à nominal da PF.

Hipótese de Inexistência de Despesas Financeiras

Distribuição Total do Lucro

Lucro antes do IR	80.000	
IRPJ (30%)	(24.000)	24.000
Lucro Distribuído	56.000	
IR Fonte (15%)	(8.400)	8.400
Dividendo Líquido		47.600

Na PF:

Dividendo Líquido	56.000	
+ Imputação IRPJ	24.000	
Subtotal	80.000	
Alíquota Aplicável	30% —>	24.000
(-) Crédito de Imputação		(24.000)
(-) Imp. Retido na Fonte		(8.400)
		24.000

Correspondente a 30%; donde se conclui que há igualdade de tratamento tributário nas duas formas de financiamento!

Distribuição Parcial (50% = 24.000)

A PJ paga $0,4 \times 80.000$ 32.000
Distribui \$ 24.000 e retém, na fonte, 15% 3.600

E Na PF:

Dividendo Líquido	24.000	
+ Imputação IRPJ	16.000	
Subtotal	40.000	
Alíquota	30% —>	12.000
(-) Crédito de Imputação		(16.000)
(-) Imp. Retido na Fonte		(3.600)
		28.000

Representando 35% de \$ 80.000!

Conclusões:	Dist.Total	Dist.50%
Com Desp. Financeiras	30%	,125%
Sem Desp. Financeiras	30%	35%

d- Sistema Italiano

Com Despesas Financeiras

Distribuição Total

A PJ paga $0,4 \times 50.000$	20.000
Distribui \$ 30.000 e retém, na fonte, 15% (ex)	4.500

PF Declara:

Dividendo Líquido	30.000	
+ Imputação	20.000	
Subtotal	50.000	
Alíquota	30% —>	15.000
(-) Crédito de Imputação	(20.000)	
(-) Imp. Retido na Fonte	(4.500)	(9.500)
+ IR sobre Juros = $0,3 \times 30.000$		9.000
Total		24.000
		(30%)

Distribuição de 50%

A PJ paga $0,4 \times 50.000$	20.000
Distribui \$ 15.000 e retém 15%	2.250

PF Declara:

Dividendo Líquido	15.000	
+ Imputação	10.000	
Subtotal	25.000	
Alíquota	30% —>	7.500
(-) Crédito de Imputação	(10.000)	
(-) Imp. Retido	(2.250)	(4.750)
+ IR sobre Juros		9.000
Total		26.500
		(,125%)

Sem Despesas Financeiras

Distribuição Total

A PJ paga $0,4 \times 80.000$	32.000
Distribui \$ 48.000 e retém	7.200

PF Declara:

Dividendo Líquido	48.000	
+ Imputação	32.000	
Subtotal	80.000	
Alíquota	x 0,3	24.000
(-) Crédito de Imputação	(32.000)	
(-) Imp. Retido	(7.200)	(15.200)
Total		24.000
		(30%)

Distribuição Parcial (50%)

TRIBUTAÇÃO DA RENDA

A PJ paga 0,4*80.000			32.000
Distribui \$ 24.000 e retém			3.600
PF Declara:			
Dividendo Líquido	24.000		
+ Imputação	16.000		
Subtotal	40.000		
Cálculo Imposto de 30%		12.000	
(-) Crédito de Imputação		(16.000)	
(-) Imp. Retido		(3.600)	(7.600)
Total			28.000
			(35%)

Conclusões:	Dist.Total	Dist.50%
Com Desp. Financeiras	30%	,125%
Sem Desp. Financeiras	30%	35%

A TRIBUTAÇÃO POR REGIMES INDICIÁRIOS OU DE ESTIMATIVA

Lytha Spindola

Sumário

Introdução

Histórico

Principais experiências de tributação por estimativa

Aplicação dos modelos descritos às pequenas e
microempresas no Brasil

INTRODUÇÃO

Muito se discutiu acerca do sistema tributário ideal. Os princípios que fundamentam as teorias de tributação, embora universalmente aceitos, ganham maior ou menor ênfase conforme o momento histórico.

Nos últimos anos, com o florescimento das doutrinas liberais, receberam novo impulso as teses da neutralidade fiscal, nas quais preponderam as funções arrecadatórias do imposto. Propugnada a redução da interferência do estado na economia, intenta-se minimizar os efeitos da tributação sobre o circuito econômico.

A acumulação de déficits públicos, aliada à escassez de receitas, em especial nos países menos desenvolvidos, tem exigido um redirecionamento da política econômica. Com o esgotamento das fontes de financiamento internacionais, busca-se o equilíbrio orçamentário sustentado em fontes internas de arrecadação.

Cada vez mais, a eficácia do sistema fiscal ganha importância diante dos princípios de equidade ou justiça. Abandonam-se os tributos de maior complexidade pela simplificação e generalização de incidências. A ampliação do campo de abrangência e a eliminação de lacunas e vazamentos do imposto têm sido a principal preocupação nos regimes tributários da atualidade.

Para atingir o potencial contributivo das economias, são necessários mecanismos eficazes de apuração e determinação da matéria fiscal. Na busca desse objetivo, muitas vezes, o levantamento preciso do fato econômico tributado cede lugar a regras de taxação aproximadas. Eliminam-se custos acessórios, tanto para os contribuintes, quanto para a administração, sem prejuízo da função arrecadatória do imposto.

A tributação indiciária, fundada em indícios da atividade tributável, porquanto simples, reduz as necessidades de controle e de verificação fiscal individualizada. Em decorrência, minimiza as possibilidades de fraude ou evasão, ao se basear, sobretudo, em variáveis de difícil dissimulação, tais como tamanho do estabelecimento, valor dos equipamentos ou número de empregados.

Nada obstante, os indícios não representam, por si sós, uma adequada medida da capacidade contributiva. Essa a principal razão que explica a adoção de métodos estimativos, em lugar de sistemas indiciários, já que utilizam elementos diretamente vinculados à matéria tributada. Assim, os regimes estimativos podem, em princípio, aproximar, de maneira satisfatória, a imposição fiscal da realidade que se pretende aferir.

Porque singelo, o sistema por estimativa adapta-se facilmente às limitações administrativas e à escassa cultura tributária em países menos desenvolvidos, ao tempo que serve aos países industrializados como instrumento de economia fiscal.

HISTÓRICO ⁽¹⁾

Em seus primórdios, a tributação assentou-se em formas arbitrárias, simples e funcionais, para viabilizar a imposição fiscal sobre matéria não perfeitamente determinada ou de determinação onerosa. Essas características permaneceram através dos tempos, incorporadas, em diversos graus, aos sistemas fiscais das economias, tanto industrializadas quanto subdesenvolvidas. Refletem-nas, também, os métodos de tributação simplificados, baseados em parâmetros que, com razoável aproximação, espelham a capacidade contributiva real.

A arbitrariedade fiscal, entretanto, quando elevada ao paroxismo, motivou, muitas vezes, dissoluções de impérios e revoluções. As primeiras formas de extração de rendimentos, para custeio da administração pública ou simples confisco, praticadas por imperadores, reis ou chefes de clãs, por meio de dízimos, vintenhas, quintos ou sisas, com fundamento dominial, já expressavam arbitramento impositivo.

As obrigações fiscais propriamente ditas são conhecidas desde 4.000 anos antes de Cristo, na Mesopotâmia. O imposto, em razão do vínculo à jurisdição fiscal, incidia, à época, em 10% sobre a produção — a chamada “décima” — devido indistintamente por todas as camadas sociais.

Dario, após as conquistas do Egito, Tiro e Cartago, cobrava o *rayu* das satrapias em que se dividiam esses estados. Os faraós sustentavam sua elite religiosa com a coleta de impostos arbitrados. Na Índia antiga, a exportação de especiarias, produtos medicinais e essências perfumadas era objeto de imposição fiscal. De igual modo, as indústrias e profissões, bem como os direitos aduaneiros, sujeitavam-se a tributos na Grécia antiga.

Foi, no entanto, no ordenamento jurídico do Império Romano que o sistema tributário alcançou maior especialização. Criaram-se impostos diretos e indiretos: imposto *per capita*, imposto territorial (*capitatio humana et animalium, terrena, plebeia*), imposto sobre a venda de produtos ou mercadorias (*macellum ou siliquaticum*), vintena sobre heranças e legados, imposto sobre rendimentos ou lucros, imposto sobre indústrias e profissões.

No detalhamento das figuras tributárias, os legisladores romanos atingiram tamanha especificação que instituíram impostos sobre o fornecimento de animais de sela para o serviço de correios (*cursus publicus*); sobre a produção agrícola (*annona*); e sobre o fornecimento de uniformes ao exército (*vestis collatio*).

A ruína do Império Romano coincidiu com a barbárie fiscal. Novos impostos arbitrários foram

⁽¹⁾ Esse histórico sustém-se no trabalho executado por Ferreira, Benedito: A História da tributação no Brasil-Causas e Efeitos, Brasília, 1986, Senado Federal.

criados pelo Senado e pelos imperadores. Tributavam-se os pobres, as mulheres separadas, os celibatários, os escravos, o casamento etc.

O sistema fiscal desmoronou e foi substituído pela finança patrimonial do regime feudal implantado.

Da mesma forma que na queda do Império Romano, a resistência à imposição tributária constitui explicação parcial, ainda que significativa, para inúmeros fatos históricos, a exemplo da decadência da civilização egípcia, das crises da monarquia inglesa, da Revolução Francesa, da Guerra da Independência na América do Norte e da Inconfidência Mineira no Brasil.

Os sistemas fiscais que se seguiram, a despeito da evolução da técnica tributária, também não puderam evitar o arbítrio na imposição fiscal, fato cuja continuada presença, ao longo da história, se pretende salientar, ainda que muitas vezes se convertesse em arbitrariedade — face perversa do Estado e explicação para sua pujança e derruimento.

PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS DE TRIBUTAÇÃO POR ESTRIMATIVA⁽²⁾

O sistema tributário francês, logo após a Revolução de 1789, utilizou largamente alguns métodos indiciários na fixação da matéria tributável. A renda do contribuinte era estimada a partir de suas despesas de aluguel, no período inicial do novo regime. Essa tributação evoluiu para uma taxação indiciária, que determinava a riqueza do proprietário com base nas características de seu imóvel, como quantidade de portas e janelas.

Os resultados do comércio e da indústria eram taxados mediante imposto incidente sobre as patentes, calculado com base em informações relativas à natureza da atividade, no número de máquinas utilizadas, no número de empregados e outras.

Esse sistema, posteriormente, foi substituído pelo método conhecido como *forfait*, ainda hoje aplicado à tributação do setor agrícola. Trata-se de presunção legal, cuja base se apóia em avaliações técnicas. A metodologia contempla uma estimativa da produção média esperada, segundo parâmetros especificados regionalmente que, no caso do setor agrícola, abrangem área e tipo de cultura. O imposto é fixado de forma coletiva, a partir dos fatores determinantes de uma exploração padrão, como natureza do empreendimento, área, etc.

O comércio e a indústria, bem assim a prestação de serviços e as atividades extrativas ou artesanais, quando realizam receita bruta inferior a certo limite, também podem ser tributados por *forfait*. O resultado sustenta-se em alguns aspectos reveladores da capacidade contributiva e o regime substitui o imposto sobre renda e o imposto sobre valor agregado.

A administração fiscal estabelece, assim, o resultado individual esperado, levando em conta características consideradas normais no setor analisado. Com base em monografias e em guias regionais e setoriais, realiza-se exaustivo levantamento dos setores ou atividades, complementado por declarações dos contribuintes, e a avaliação final é ratificada pelas organizações profissionais.

Acatada a avaliação, cuja vigência é de dois anos, o contribuinte é notificado. Há prazo para

⁽²⁾ Esse tópico baseia-se no estudo de Moreira, Tânia Koetz: A Integração da Pequena Empresa no Universo Fiscal. Monografia apresentada no IV Concurso de Monografias CIAT-IEF.

contestação, ficando a cargo do contribuinte a prestação de informações que, se for o caso, irão alterar o valor do imposto lançado.

Salienta-se que o imposto é previamente determinado e conhecido, e que a adoção do regime é opcional. A renúncia ao *forfait* implica apuração contábil.

Para contribuintes em geral, tributados por estimativa, as obrigações acessórias resumem-se ao registro das compras e das faturas. No caso dos prestadores de serviços, essas obrigações limitam-se ao registro das receitas no livro diário. Em qualquer hipótese, exige-se preenchimento de declaração anual simplificada, contendo os elementos essenciais da atividade exercida.

O *forfait* sobre o valor agregado, quando inferior a certo limite, é exonerado (*franchise*). Para pequenos contribuintes, a tributação é reduzida à escala conhecida como *décote* que, regressivamente, atenua o montante a pagar.

Atualmente, cerca de três quartos das empresas industriais e comerciais da França são tributadas pelo regime *forfaitaire*.

O *forfait* é, por excelência, regime de tributação da média, pequena e microempresa. Suas vantagens são muitas. A determinação do imposto, embora realizada pela administração fiscal, é individualizada, pois se baseia em alguns dados fornecidos pelo contribuinte, além daqueles obtidos nas avaliações das guias setoriais e regionais. O aperfeiçoamento dessas avaliações, ano a ano, com fulcro nas informações declaradas e outras pesquisas, responde pela atualização permanente do tributo. O sistema dispensa escrituração e garante razoável grau de certeza e segurança para o contribuinte e para o fisco. Apesar de requerer pesquisa para o lançamento, o sistema exclui a necessidade de verificação fiscal junto a pequenos e médios contribuintes, cuja contabilidade é, reconhecidamente, precária ou inexistente.

A praticidade do método permite grande economia de recursos, em especial naquelas atividades em que a determinação precisa da matéria coletável é mais difícil. Admitindo o procedimento contraditório até a finalização do acordo, o sistema assegura resultados satisfatórios para ambas as partes.

Ao mesmo tempo que se evita a desoneração total dos pequenos contribuintes, fato que poderia servir como ponto de fuga de receitas em todo o sistema, o *forfait* preserva um nível mínimo de arrecadação que, se individualmente é inexpressivo, no conjunto é relevante.

A gradação da imposição fiscal, nas faixas inferiores de incidência, constitui estímulo ao crescimento das pequenas empresas e, por consequência, à evolução rumo ao regime contábil.

Embora grande parte do trabalho se realize por processamento de dados, a tarefa de lançamento do imposto ainda consome recursos significativos. Alguma subavaliação da matéria tributável ainda é observada, em especial no regime aplicado aos rendimentos agrícolas.

Outros sistemas, semelhantes ao francês, são utilizados em diversos países, mormente em suas ex-colônias. Entre eles, o método *takshir*, implantado em Israel e na Coreia do Sul, tem sido considerado o mais aperfeiçoado sistema de tributação por estimativa⁽³⁾.

Nesse método, divide-se em quatro grandes grupos o universo de contribuintes, e o tratamento

⁽³⁾ A Missão Musgrave implantou uma variante desse sistema na Bolívia.

tributário difere em cada caso. Os contribuintes de renda muito baixa (primeiro grupo) são completamente exonerados do imposto.

A tributação dos contribuintes de baixa renda (segundo grupo) se faz pela aplicação de um imposto especial, que substitui o imposto de renda da pessoa física e jurídica, além do imposto sobre vendas. Enquadram-se, nesse caso, as empresas com faturamento até determinado limite e com dois ou menos empregados. O imposto, calculado a uma alíquota fixa, é estimado segundo tipo de atividade e faixa de receita bruta. Na forma de imposto mínimo, presumido a partir da relação lucro/faturamento de cada ramo de atividade, essa tributação atinge grande número de contribuintes.

O terceiro grupo é formado por um conjunto específico de contribuintes, entre eles, as profissões liberais, a construção civil e outras empresas cujas atividades escapam facilmente ao fisco ou exigem procedimentos complexos de verificação, conquanto, em virtude do nível de receita bruta, deveriam submeter-se à tributação do quarto grupo.

A avaliação dessas atividades obedece a normas oficiais (*standard assessment guidelines*) para cada setor econômico, elaboradas por especialistas e atualizadas periodicamente. A determinação do imposto limita-se à coleta de alguns indícios objetivos — tais como o número de empregados, a natureza dos equipamentos, estoques e outros — e à aplicação da norma apropriada a cada caso. O montante do imposto reflete a relação entre indícios observados e faturamento bruto, e entre faturamento bruto e rendimento líquido.

O sistema, tal como é definido, minimiza o confronto individual fisco-contribuinte ao consultar organismos profissionais da categoria na elaboração das normas de avaliação.

As normas, aceitas pelos profissionais da área, são divulgadas e aperfeiçoadas, ano a ano. Se o contribuinte entender que seu imposto pode ser menor que o estimado, deve apresentar contabilidade completa e idônea, comprovando o fato, e será tributado pelo regime normal.

A aplicação do método *takshiv* ao terceiro grupo constitui, na realidade, uma combinação do sistema brasileiro do lucro presumido com o *forfait* francês. O lucro presumido não distingue setores de atividades e toma em consideração apenas o faturamento bruto. O método francês, mais sofisticado, fixa individualmente o lucro estimado. O sistema de Israel e o da Coréia do Sul tratam os contribuintes por categorias, utilizando procedimento indiciário bastante simples.

O quarto grupo abrange as atividades que, em razão de seu nível de receita, se submetem ao regime de apuração contábil.

APLICAÇÃO DOS MODELOS DESCRITOS ÀS PEQUENAS E MICROEMPRESAS NO BRASIL

O vigente regime tributário das pequenas e microempresas, no Brasil, requer amplas alterações, a fim de que possa tornar-se mais simples, abrangente, adequado à capacidade contributiva, eficaz em termos de geração de receitas públicas e operacional no que concerne à administração fiscal.

Nesse sentido, a experiência internacional, consoante se depreende dos modelos descritos, pode oferecer valiosos subsídios à elaboração de uma nova sistemática tributária, malgrado as exigências de adaptação, sobretudo quando se considera a natureza federativa do Estado brasileiro, com rígidas restrições quanto à discriminação de rendas.

Em verdade, os modelos descritos correspondem a impostos gerais sobre a renda e sobre o consumo (circulação de mercadorias e prestação de serviços). Abrangem a totalidade dos gravames incidentes sobre os contribuintes de menor porte, exclusive a contribuição à seguridade, calculada sobre a folha de salários, e os impostos sobre o patrimônio.

De plano, torna-se evidente que a instituição de um imposto geral sobre a renda e sobre o consumo, para as empresas de pequeno porte, é recomendável, haja vista as razões expendidas, para os estados unitários. Não é pacífico, todavia, estender esse raciocínio para os Estados que optaram pela forma federativa, mercê das dificuldades inerentes à especificação das competências tributárias.

No Brasil, com efeito, a divisão das competências tributárias entre União, estados e municípios remete para universos distintos o imposto de renda (IR), o imposto sobre vendas (ICMS) e o imposto sobre serviços (ISS), do que resultam tratamentos diferenciados em todo o território nacional.

Em decorrência dessa discriminação de competências, as pequenas e microempresas assumem obrigações fiscais junto às três esferas de governo.

No campo da tributação federal (Imposto de Renda), exige-se o cadastramento e a declaração anual do contribuinte. Nesse caso, embora a microempresa (pessoa jurídica) seja isenta do imposto, o microempresário (pessoa física) é, em tese, tributado.

Os estados e o Distrito Federal, por sua vez, detêm a competência para instituir o ICMS, imposto que incide sobre o valor agregado. Sua receita é compartilhada entre as Unidades Federadas —envolvidas no trânsito das mercadorias— cada qual demandando inscrição nos respectivos cadastros e declarações em modelos próprios. Na instância municipal, competente para estabelecer o ISS, constata-se idêntica diversidade no tocante às exigências para cadastramento e declaração.

Ademais do exposto, a inexistência de um conceito único para classificar as empresas segundo seu porte, constitui fator adicional que concorre para obstaculizar a adoção de regimes tributários gerais, de alcance nacional, para as pequenas e microempresas.

Conseqüentemente, as obrigações tributárias acessórias a que estão sujeitas não são em nada desprezíveis, mesmo que a carga final do imposto que sobre elas incide, em princípio, não seja expressiva.

De resto, vale ainda salientar que, no Brasil, a tributação das pequenas e microempresas, qualquer que seja a modalidade do imposto, fundamenta-se unicamente na receita bruta do declarante. Esse parâmetro, contudo, pode ser facilmente camuflado, uma vez que as empresas de pequeno porte usualmente operam sem nota fiscal —prática que, aliás, já se incorporou à nossa cultura tributária. Tanto mais nítida essa evidência quanto se sabe que parte significativa dessas empresas se inscreve nos ramos de negócios em que predominam as vendas diretas ao varejo. Em conseqüência, o cadastro de omissões cresce a cada ano, gerando dificuldades para as atividades de fiscalização.

Isso posto, a transposição de modelos utilizados em outros países deve considerar as restrições ditadas pela realidade brasileira, o que decerto implica esforço para proceder-se às necessárias adaptações.

Malgré tout, podem ser recomendados dois cursos de ações: o primeiro deles, mais eficaz, conquanto de difícil consecução, envolveria a criação de um imposto geral sobre a renda e sobre o consumo, elidindo a incidência do imposto sobre a renda e dos impostos indiretos

sobre as empresas de pequeno porte; o outro, menos eficaz, porém de maior viabilidade no curto prazo, corresponderia à alternativa de incorporação de procedimentos utilizados em outros países, às vigentes sistemáticas dos impostos indiretos.

A rigor, a primeira hipótese corresponde a uma transposição mais fiel dos modelos descritos. A imposição fiscal, concernente ao proposto imposto geral, não teria por base apenas informações sobre o faturamento, mercê da fragilidade dessa variável.

A utilização de alguns elementos indiciários (valor do ativo, das compras, número de empregados) na fixação do imposto, em combinação com o lançamento de ofício, desestimularia a omissão de receitas e o subfaturamento decorrente de venda sem nota fiscal, já que essa variável não seria determinante do imposto.

Tal método, cabe frisar, não prescindiria da informatização, em larga escala, nas atividades do fisco, bem assim do concurso de profissionais especializados em cada ramo de atividade ou de representantes classistas. O modelo estará tanto mais próximo da realidade quanto maior for o detalhamento das situações ou variáveis utilizadas na tabela de classificação das empresas. Esse ônus inicial, na implantação do sistema, seria amplamente compensado pelos baixos custos de operação e manutenção, nos anos posteriores.

Exigir-se-ia do contribuinte, tão-somente, uma declaração simplificada anual. Os pagamentos, previamente determinados e conhecidos, seriam mantidos constantes e inalterados até o final do período fixado, só se modificando quando o enquadramento da empresa fosse revisto.

O valor de imposto atribuído ao contribuinte seria passível de contestação, dentro do prazo previsto na notificação, cabendo a ele provar que seu resultado, apurado contabilmente, diverge do estimado pelo fisco.

O sistema também coíbe a não apresentação da declaração ou a falta de atualização cadastral. Sendo o imposto automaticamente emitido, a omissão na entrega de declaração pode ser punida por revisão, *ex-officio*, da classificação do contribuinte. Por sua vez, o encerramento de atividades, sem comunicação de baixa no cadastro, implicaria débito fiscal.

Nesse contexto, haveria uma extraordinária mudança no regime de tributação, que seria centrado no lançamento de ofício, em lugar de autolançamento — à semelhança do que se pratica na tributação do patrimônio. A autoridade administrativa, no caso, necessitaria realizar investimentos iniciais na construção da base de dados e na elaboração do método de tributação.

O principal mérito da proposta reside na simplificação das obrigações fiscais para os menores contribuintes, de forma compatível com seu porte e poder contributivo. Os resultados para a administração fiscal também seriam positivos, tanto pela economia de custos e recursos, quanto pela presumível ampliação dos níveis de receita.

Para a sociedade como um todo, um sistema de tributação integrada poderia contribuir para a incorporação das pequenas e microempresas à economia regular. O sistema atual as marginaliza, enquanto a economia informal progride, ampliando as fontes de evasão fiscal.

Por último, considerada a natureza federativa do Estado brasileiro, o imposto geral incidente sobre as pequenas e microempresas deveria ser incluído na competência tributária estadual, observado critério de partilha, com os municípios, análogo ao que hoje se adota em relação ao ICMS. Ainda que óbvio, cabe acrescentar que essa proposição demandaria Emenda Constitucional.

Quanto à segunda alternativa, envolveria, tão-somente, um ajustamento do IR, do ICMS e do ISS às idéias preconizadas nesse trabalho.

Recomendar-se-ia, desde logo, a generalização, em virtude de lei nacional, dos procedimentos de cobrança daqueles tributos, pelo método da estimativa. Essa generalização não dispensaria, contudo, a especificação dos parâmetros, em conformidade com as realidades regionais e locais.

A estimativa, no caso do ICMS ou do Imposto sobre o Valor Agregado (caso venha a ser adotado), poderia ser combinada com ampla utilização do instituto da substituição tributária.

É importante, todavia, salientar que a base de cálculo do assinalado imposto deve incorporar elementos indiciários, sob pena de incorrer nos equívocos decorrentes de uma restrita e inapropriada utilização de informações sobre faturamento.

No que se refere ao IR, a adoção de um modelo similar aos sistemas empregados na França, Israel e Coréia do Sul não demandaria mais que uma simples adaptação do regime do lucro presumido.

A TRIBUTAÇÃO DA PEQUENA E MICROEMPRESA NO BRASIL: SUBSÍDIOS À REFORMA FISCAL

Lytha Spíndola

Sumário

Introdução

Conceituação da pequena e microempresa

Sistemática atual de tributação das pequenas e microempresas

Subsídios para a revisão do tratamento tributário concedido à
pequena e à microempresa

Conclusões

INTRODUÇÃO

A carga tributária vigente penaliza, desproporcionalmente, certos segmentos — em especial aqueles de menor renda. É verdade que a justiça fiscal não se pratica apenas por meio dos instrumentos de tributação, porquanto a própria política de gastos públicos deve guardar compromisso com esse intento. Todavia, é igualmente verdade que a política tributária deve, ao menos, prevenir hipóteses de concentração de renda. Desse modo, a reforma fiscal constitui oportunidade ímpar para conferir maior progressividade e seletividade ao Sistema Tributário Nacional.

Nesse contexto, impende salientar que o tratamento fiscal diferenciado das pequenas e microempresas, ao contrário do que se pretendeu, parece ter contribuído para marginalizar ainda mais a pequena unidade produtora. De alcance parcial, os benefícios concedidos mostraram-se insuficientes para promover a integração dessas empresas à economia formal, visto que não se logrou ajustar a carga tributária que sobre elas incide. Paralelamente, a inexistência de controles adequados explicam a extensão desses benefícios às empresas de maior porte, que se valem daquela circunstância para reduzir sua carga fiscal.

A despeito dos benefícios fiscais previstos no Estatuto da Microempresa (Lei 7.256, de 27-11-1984), em particular a isenção concedida às microempresas no campo do Imposto de Renda, ainda se observa uma crescente tendência à informalidade em nossa economia. Um grande número de pequenas empresas nasce a cada dia, sem contudo incorporar-se à economia de mercado de forma satisfatória. Em geral, sobrevivem sem conseguir atender a todas as

exigências fiscais, sejam principais ou acessórias, o que representa uma barreira à expansão e ao crescimento de seus negócios.

As microempresas, embora dispensadas de certas obrigações fiscais, sujeitam-se, no entanto, a outros controles tributários, trabalhistas, previdenciários, em razão da natureza de suas atividades econômicas, junto às três esferas de governo.

As microempresas e demais empresas de menor porte, mesmo recebendo tratamento especial na legislação tributária, ainda ocupam a “posição de intermediários instáveis, situados, por um lado, entre o setor informal da economia, representado por milhares de unidades produtivas que simplesmente reproduzem suas condições de sobrevivência e, por outro, o conjunto de empresas legalmente constituídas, que se apropriam, de maneira desigual, dos benefícios e ganhos gerados pelo processo de desenvolvimento econômico”.⁽¹⁾

Para as administrações fiscais, por sua vez, a tarefa de acompanhar e fiscalizar as atividades econômicas das microempresas representa um desafio quase sempre frustrado, o que se explica pela grande diversidade desses negócios, pela dispersão geográfica dessa atividade, e pela baixa relação benefício/custo dos respectivos controles fiscais.

Malgrado o exposto, não há como deixar de reconhecer a importância das empresas de pequeno porte na economia brasileira. Ano após ano, sua participação cresce, tanto numericamente quanto em termos de produção, emprego e renda.

As microempresas, que totalizam cerca de 3 milhões de estabelecimentos, respondem por aproximadamente 8% do PIB e 35% da oferta de empregos. Já as médias, pequenas e microempresas, em conjunto, contribuem com quase 40% do PIB, absorvendo 80% da mão-de-obra da indústria, comércio e serviços.

Apesar da escassa disponibilidade de dados estatísticos sobre essas empresas, o Sebrae⁽²⁾ produziu indicadores ilustrativos, conquanto existam diversidades conceituais entre as informações geradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e aquelas extraídas das estatísticas fiscais, conforme se esclarece ao longo deste trabalho. No caso específico desses indicadores, o conceito adotado foi o utilizado pelo IBGE. A Tabela 1 mostra a distribuição dos estabelecimentos, segundo o setor econômico e o porte da empresa. Qualquer que seja a perspectiva, é extraordinariamente relevante a participação das microempresas - a *fortiori* no conjunto formado pelas pequenas e microempresas.

De fato, as microempresas representam 91% do universo dos estabelecimentos, sendo de 83% sua participação na indústria, 91% no comércio e 94% nos serviços.

Contrasta com essas elevadas participações — ainda que sem surpresa, mercê da concentração de renda na atividade produtiva — a diminuta representatividade de microempresas no valor bruto da produção industrial, ou nas receitas das empresas comerciais ou de serviços (16% do total), consoante se depreende dos dados da Tabela 2.

No que concerne a oferta de emprego, as microempresas respondem por 18% dos empregos gerados na indústria, 51% no comércio e 45% nos serviços (Tabela 3).

⁽¹⁾ In “As Empresas de Menor Porte na Economia Nacional - Alguns indicadores Seleccionados”, SEBRAE, novembro de 1991.

⁽²⁾ op. cit.

Tabela 1

Brasil: Participação das Grandes, Médias, Pequenas e Microempresas no Total dos Estabelecimentos Industriais, Comerciais e de Serviços, Estimativa para 1990

(em percentagem)

SETOR	Distribuição Setorial	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total ⁽¹⁾
Indústria	15,0	82,8	12,8	3,8	0,5	99,9
Comércio	52,5	90,9	7,8	0,6	0,3	91,8
Serviços	32,5	93,6	5,4	0,5	0,4	94,5
TOTAL	100,0	90,6	7,7	1,0	0,4	92,0

Fonte: IBGE (dados básicos) e Sebrae (elaboração das estimativas);
censos econômicos de 1985;
censo industrial de 1990;
censo comercial de 1990;
censos dos serviços de 1990.

(1) Exclui empresas sem declaração de pessoal ocupado.

Tabela 2

Brasil: Participação das Grandes, Médias, Pequenas e Microempresas no Valor da Produção Industrial e nas Receitas Totais das Empresas de Comércio e Serviços. Estimativa para 1990.

(em percentagem)

SETOR	Distribuição Setorial	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total ⁽¹⁾
Indústria	57,4	5,8	17,3	41,9	33,0	92,2
Comércio	37,2	29,6	42,6	12,5	14,8	99,5
Serviços	5,4	34,3	22,1	9,9	33,2	99,6
TOTAL	100,0	16,1	27,0	29,2	26,3	96,6

Fonte: IBGE (dados básicos) e Sebrae (elaboração das estimativas);

(1) Exclui empresas sem declaração de pessoal ocupado.

As informações de desempenho indicam que o padrão de sobrevivência das empresas é diretamente relacionado com seu porte e que — como, aliás, seria de esperar — a taxa de natalidade das menores empresas é elevada. O ciclo de vida das microempresas é, muitas vezes, de curta duração e a taxa de mortalidade estimada, para um período de cinco anos, é de 61%.

De 1985 a 1990, foram criadas, em média, 440 mil novas empresas por ano, das quais 72% sob a modalidade de microempresa. As estatísticas, no entanto, obtidas pelos registros das Juntas Comerciais, apresentam algumas falhas, em especial nos casos de encerramento de atividade, muitas vezes não comunicados formalmente àquele órgão.

A maior taxa de expansão das empresas de pequeno porte verificou-se nos períodos de maior recessão econômica, o que leva à conclusão de que o aumento do desemprego induz à criação de pequenos negócios. A microempresa tem desempenhado, nesse sentido, papel de amortecedora da crise econômica e social.

Tabela 3

Brasil: Participação das Grandes, Médias, Pequenas e Microempresas na Oferta de Emprego na Indústria, Comércio e Serviços. Estimativa para 1990.

(em porcentagem)

SETOR	Distribuição Setorial	Microempresas	Pequenas Empresas	Médias Empresas	Grandes Empresas	Total ⁽¹⁾
Indústria	44,0	17,9	23,7	36,6	21,8	100,0
Comércio	33,0	51,1	29,1	7,8	12,0	100,0
Serviços	23,0	45,5	18,1	6,0	30,4	100,0
TOTAL	100,0	35,2	24,2	20,1	20,5	100,0

Fonte: IBGE (dados básicos) e Sebrae (elaboração das estimativas);

(1) Exclui empresas sem declaração de pessoal ocupado.

Na composição dos custos das microempresas, as despesas operacionais atingem 62% do total, as retiradas 16% e os salários 8%.

Embora a participação das microempresas nas receitas públicas seja reduzida, as exigências fiscais ainda representam importante óbice ao seu crescimento. Nada obstante, conforme revela o assinalado estudo do Sebrae, parcela significativa das microempresas (48% do total) recolheu impostos sobre vendas e serviços prestados, ao passo que 85% dessas empresas recolheram algum tipo de tributo. Os impostos pagos representaram cerca de 4,5% do faturamento das empresas contribuintes.

No tocante às contribuições parafiscais, contudo, os dados apontam um quadro merecedor de atenção. As microempresas, com efeito, não vêm recolhendo as contribuições previdenciárias, embora não tenham sido dispensadas dessa obrigação. Em 1985, cerca de 30% dessas empresas não realizaram recolhimentos à Previdência Social, sendo razoável admitir que esse percentual tenha crescido nos últimos anos, haja vista as evidências de um generalizado processo de evasão no que se refere a essa contribuição.

Esses fatos, por si só, demonstram que o atual regime de Tributação das pequenas e microempresas não tem sido capaz de promover sua absorção e integração fiscal, o que reclama um novo modelo, adequado à realidade dessas empresas.

É esse o objetivo do presente estudo. Sem pretender esgotar a matéria, já tantas vezes examinadas em seus diferentes aspectos, o propósito é recomendar uma nova sistemática tributária aplicável às pequenas e microempresas, tendo como parâmetro os princípios gerais de tributação do Imposto de Renda e do Imposto sobre o Valor Agregado, formulados nos estudos da proposta de Reforma Fiscal.

CONCEITUAÇÃO DA PEQUENA E MICROEMPRESA

Em verdade, não há um conceito unificado de pequena e microempresa. Os critérios utilizados para caracterizar e classificar as empresas no Brasil, segundo seu porte, não respeitam padrão uniforme. Em consequência, quer as políticas públicas voltadas para esse segmento empresarial, quer as informações estatísticas, divergem na taxionomia empregada.

Para efeitos censitários, o IBGE emprega a seguinte classificação de empresas, em função do número de empregados:

(a) indústria:

- microempresa : até 19 empregados;
- pequena empresa: de 20 a 99 empregados;
- media empresa : de 100 a 499 empregados;
- grande empresa : acima de 500 empregados.

(b) comércio e serviços:

- microempresa : até 09 empregados;
- pequena empresa: de 10 a 49 empregados;
- média empresa : de 50 a 99 empregados;
- grande empresa : acima de 100 empregados.

O enquadramento nos regimes especiais de tributação, porém, obedece a regras distintas. A legislação fiscal utiliza o critério de receita bruta para o Imposto de Renda, à semelhança do que dispõe o Estatuto da Microempresa. Os estados e os municípios, em regulamentação própria, tomam como referência o valor total das saídas tributadas, ou das entradas com crédito, ou ainda o valor dos serviços, para segmentar essa tributação.

Não havendo coincidência da nomenclatura, remanescem lacunas e alguns pontos obscuros nas análises e estatísticas do setor. Um comparativo, apresentado no estudo do Sebrae⁽³⁾, mostra que o limite do faturamento da microempresa, para atender ao critério de classificação segundo o número de empregados, deveria elevar-se 20 vezes na indústria, ao redor de cinco vezes no comércio, e quase duas vezes no setor de serviços. Observado ainda o critério do IBGE, a legislação federal de microempresa alcançaria apenas 73% das microempresas industriais, 74% das comerciais e 95% das prestadoras de serviços.

SISTEMÁTICA ATUAL DE TRIBUTAÇÃO DAS PEQUENAS E MICROEMPRESAS

CONSIDERAÇÕES GERAIS

No âmbito dos tributos federais, o tratamento fiscal dispensado à pequena e microempresa, até 1984, resumia-se à isenção do Imposto de Renda até certo limite de receita bruta anual. A semelhança do critério adotado na tributação das pessoas físicas, o limite de isenção objetivava, principalmente, dispensar, da obrigação de declarar e de pagar o imposto, os contribuintes de baixa capacidade contributiva ou renda, desonerando o fisco dos controles a eles relativos.

No entanto, em virtude da Lei 7.256, de 27 de novembro de 1984, que aprovou o Estatuto da Microempresa, pretendeu-se assegurar tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos

⁽³⁾ op. cit., pag.25.

campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial, às empresas com faturamento anual inferior a 10 mil ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Foram dispensadas as exigências e obrigações de natureza administrativa, decorrentes de legislação federal, exceto o registro especial simplificado.

No campo fiscal, concedeu-se a essas empresa isenção dos seguintes tributos e contribuições parafiscais:

- Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza;
- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativos a Títulos ou Valores Mobiliários;
- Imposto sobre Serviços de Transporte e Comunicações;
- Imposto sobre Extração, Circulação, Distribuição ou Consumo de Minerais no País;
- Contribuições ao Programa de Integração Social - PIS, e ao Fundo de Investimento Social - Finsocial;
- taxas federais vinculadas exclusivamente ao exercício do poder de polícia, com exceção da Taxa Rodoviária Única e de Controles Metrológicos, além das contribuições devidas aos órgãos de fiscalização profissional;
- taxas e emolumentos remuneratórios do registro da microempresa no órgão competente.

Essas isenções foram estendidas às obrigações tributárias acessórias, exclusive o cadastramento fiscal e a documentação relativa aos atos negociais.

Não é demais assinalar que, particularmente no tocante a impostos, algumas dessas isenções perderam seu objeto, em vista da nova estrutura tributária estabelecida pela Constituição de 1988.

Na conceituação da microempresa, para fins de concessão dos referidos benefícios, foram excluídas as seguintes pessoas jurídicas:

- constituídas sob a forma de sociedade por ações;
- em que o titular ou sócio seja pessoa jurídica ou, ainda, pessoa física domiciliada no exterior;
- que participem do capital de outra pessoa jurídica;
- cujo titular ou sócio participe, com mais de 5%, do capital de outra empresa, que não seja também microempresa;
- que realizem operações relativas a: a) importação de produtos estrangeiros, salvo se localizada em área da Zona Franca de Manaus ou da Amazônia Ocidental; b) compra e venda, loteamento, incorporação, locação e administração de imóveis; c) armazenamento e depósito de produtos de terceiros; d) câmbio, seguro e distribuição de títulos e valores mobiliários; e) publicidade e propaganda, excluídos os veículos de comunicação;
- que prestem serviços profissionais de médico, engenheiro, advogado, dentista, veterinário, economista, despachante e outros serviços assemelhados.

No que se refere a impostos estaduais, até 1984 não existia qualquer tipo de tratamento diferenciado para as microempresas, prevalecendo o entendimento de que, salvo em circunstâncias muito especiais (p.ex. incentivos fiscais destinados à instalação de empreendimentos novos e sem similar), as isenções do então vigente ICM seriam especificadas por produtos, e não por empresas.

A despeito do exposto, as microempresas eram alcançadas pelo regime tributário de substituição nas operações de entrada de mercadorias, o que implicava eliminação de grande parte das obrigações acessórias. Esse regime, porém, era objeto de inúmeros questionamentos, porquanto, ao menos doutrinariamente, feria a concepção do ICM. De resto, o conceito de microempresa era bastante diversificado na legislação aplicável.

A partir de 1985, todavia, por força da Lei Complementar 48, de 10 de dezembro de 1984, o tratamento favorecido, estabelecido no Estatuto da Microempresa, foi estendido para impostos municipais e estaduais. Nesse contexto, foi concedida isenção do ISS para as empresas com receita bruta anual de até 5 mil ORTN, e do ICM para as empresas com receita bruta anual de até 10 mil ORTN. Ademais disso, admitia-se variação desses limites de isenções, em função de especificidades regionais ou locais, observado o disposto na legislação estadual ou municipal, conforme o caso.

Subseqüentemente, no disciplinamento previsto na Lei Complementar 48, de 1984, o tratamento tributário dispensado às microempresas, nas legislações dos estados e dos municípios, resultou sempre na combinação de isenção e cobrança por regime de estimativa.

A Constituição de 1988, mesmo que em caráter programático, prevê, em seu art. 170, IX, tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Dispõe ainda, no art. 179, que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”.

Essas normas compõem o fundamento constitucional que inspirou a vigente sistemática tributária das pequenas e microempresas, no campo dos tributos federais, estaduais e municipais.

TRIBUTAÇÃO DAS MICROEMPRESAS PELO IMPOSTO DE RENDA

Na essência, a evolução da Tributação das microempresas pelo Imposto de Renda esteve vinculada à fixação do limite de isenção.

O limite para enquadramento no regime de microempresa, estabelecido na Lei 7.256, de 1984, era de 10 mil ORTN (a partir de 1986, 10 mil OTN)⁽⁴⁾.

Registre-se, a propósito, que o limite fixado na Lei 7.256, de 1984, foi acolhido pela Constituição de 1988 (art. 47, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), ainda para um fim específico: a liquidação de débitos decorrentes de empréstimos concedidos por bancos ou instituições financeiras aos pequenos e microempresários, ou seus estabelecimentos, e aos médios, pequenos e miniprodutores rurais.

No ano-base de 1989, em decorrência do projeto de desindexação da economia, o referido limite foi alterado para NCZ\$ 69.200,00 de receita bruta anual⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Até 1984, esse limite era de 3.000 ORTN de faturamento bruto anual.

A partir de 1990, por força da Lei 7.799, de 11 de julho de 1989, o limite foi mais uma vez modificado — no caso, para 70 mil BTN (Bônus do Tesouro Nacional). Já em 1991, com a extinção do BTN e com a nova desindexação da economia, o limite de isenção foi fixado em Cr\$ 30 milhões (Lei 8.218, de 29 de agosto de 1991).

A Lei 8.383, de 30 de dezembro de 1991, atualmente em vigor, estabelece que o limite da receita bruta anual para a isenção das microempresas, a partir de 1992, passa a ser de 96 mil UFIR (Unidade Fiscal de Referência), novo parâmetro de atualização monetária de tributos, instituído pela mesma lei⁽⁶⁾.

A perda da condição de microempresa, em decorrência do excesso da receita bruta, só ocorrerá se o fato se verificar durante dois anos consecutivos ou três anos alternados, devendo ser recolhido o imposto sobre a receita que exceder o limite de isenção.

TRIBUTAÇÃO DO TITULAR OU SÓCIO DE MICROEMPRESA, PELO IMPOSTO DE RENDA

Os rendimentos da microempresa são considerados automaticamente distribuídos ao sócio ou titular, no valor equivalente a 6%, no mínimo, da receita total mensal, sujeitos à incidência do Imposto de Renda na fonte, calculado com base na tabela progressiva da pessoa física. Essa antecipação é compensável na declaração de ajuste anual do beneficiário.

A tributação dos rendimentos distribuídos, não obstante a disciplina legal, de fato não ocorre. O percentual da receita bruta distribuído ao titular ou sócio, se calculado sobre o limite superior de isenção da microempresa (96 mil UFIR ou Cr\$ 163,9 milhões anuais, a preços de junho de 1992), perfaz o valor bruto mensal de Cr\$ 819,4 mil, montante esse ainda inferior ao limite de tributação constante na tabela do Imposto de Renda da pessoa física (Cr\$ 1.707,05 mil, em junho de 1992).⁽⁷⁾ Pelo que se observa, tendo em vista o limite superior de isenção do faturamento e, principalmente, o percentual tomado como lucro, um micro empresário que fature até Cr\$ 13,66 milhões por mês é tão isento quanto a pessoa física que receba Cr\$ 1.707,05 por mês.

TRIBUTAÇÃO DA PEQUENA EMPRESA PELO IMPOSTO DE RENDA

Acima do limite de isenção do Imposto de Renda, a legislação tributária federal admite regime de tributação simplificado e benefícios que incluem alíquotas mais reduzidas, na chamada tributação pelo lucro presumido. Esse regime alcança não só as pequenas como as médias empresas.

Criado em 1977, pela Lei 6.468, de 14 de novembro de 1977, o regime do lucro presumido se aplicava às empresas organizadas na forma de sociedades individuais, por quotas de responsabilidade limitada ou em nome coletivo, desde que constituídas exclusivamente por pessoas físicas domiciliadas no país, e cuja receita bruta anual não superasse 100 mil OTN, em janeiro do ano-base.

Esse limite, que foi de NCZ\$ 692.000,00 em 1989, alterou-se para 700 mil BTN's em 1990 (Lei 7.799) e Cr\$ 200 milhões no ano-base de 1991 (Lei 8.218). A partir de 1992, para as empresas que auferirem receitas iguais ou inferiores a 3.600.000 UFIR no ano anterior, é

⁽⁵⁾ A conversão se fez pela paridade de NCZ\$ 6,92 para todos os valores previstos na legislação tributária.

⁽⁶⁾ Observe-se que o limite de isenção foi elevado, em termos reais, em aproximadamente 37%, para exercício de 1992.

⁽⁷⁾ Esse limite, a partir de 1º de janeiro 1992, é de 1.000 UFIR mensais.

admitida a tributação pelo IR com base no lucro presumido, conforme disposto na vigente Lei 8.383, de 1991⁽⁸⁾.

O limite da receita anual é calculado tomando-se por base as receitas mensais, divididas pelos valores da UFIR vigentes nos meses correspondentes.

Observe-se que esse regime de tributação alcança a pequenas e médias empresas cujo faturamento bruto anual se situa entre Cr\$ 163,9 milhões e Cr\$ 6.145,4 milhões, o que corresponde a uma faixa de faturamento bruto mensal entre Cr\$ 13,6 milhões e Cr\$ 512,1 milhões na mesma data⁽⁹⁾.

O CGC - Cadastro Geral de Contribuintes do Imposto de Renda, aponta a existência de mais de 220 mil empresas tributadas com base no lucro presumido, conforme Tabela 4, o que corresponde a, aproximadamente, 14% das empresas cadastradas no país⁽¹⁰⁾.

A contribuição das empresas, segundo seu porte, para a arrecadação do Imposto de Renda — Pessoa Jurídica, é apresentada na Tabela 5. As maiores empresas respondem por 77% do total arrecadado. As pequenas e médias empresas, embora os dados não estejam suficientemente desagregados, não participam com mais de 23% do total dessa receita⁽¹¹⁾.

Tabela 4

Brasil: Número de Declarantes do Imposto de Renda - Pessoa Jurídica, segundo o regime de tributação. Exercício de 1991.

Regime de Tributação	Critérios de Enquadramento	Porte das Empresas	Número de Declarantes	Distribuição (%)
Isenção por reduzida receita bruta	Receita bruta anual igual ou inferior a 96.000 UFIR	Microempresas	1.558.167	67,6
Tributação especial com base no lucro presumido ou tributação pelo lucro arbitrado	Receita bruta anual igual ou inferior a 3.600.000 UFIR	Pequenas e médias empresas (eventualmente grandes empresas)	327.034	14,2
Sociedades civis de prestação de serviços profissionais	Natureza jurídica	Em geral, pequenas e médias empresas	24.274	1,0
Tributação pelo lucro real	Receita bruta anual superior a 3.600.000 UFIR ou lucro real acima de 25.000 UFIR mensais	Grandes Empresas	395.293	17,2
TOTAL			2.304.768	100,0

Fonte: Departamento da Receita Federal.

⁽⁸⁾ As empresas de grande porte, assim consideradas aquelas com receitas bruta anual superior a 3.600.000 UFIR, são tributadas pelo regime do “lucro real”, apurado contabilmente, e sujeitas à antecipação do imposto. A partir de janeiro de 1992, esse imposto passou a ser devido mensalmente, à medida em que os lucros forem auferidos, aplicando-se o método de bases correntes instituído pela Lei nº 8.383, de 1991. A alíquota do imposto é de 35%, exigindo-se um adicional de 10% sobre o lucro que exceder a 25.000 UFIR, apurado mensalmente. Esse adicional será de 15% para as instituições financeiras e empresas de arrendamento mercantil.

Tabela 5

Brasil: Arrecadação do Imposto de Renda - Pessoa Jurídica por tipo de empresa.
Exercício de 1991.

Discriminação	Arrecadação em Cr\$ bilhões (1)	Distribuição Percentual
Entidades financeiras	182,5	15,4
Empresas não financeiras sujeitas ao adicional	729,0	61,6
Demais empresas	272,5	23,0
TOTAL	1.184,0	100,0

Fonte: Departamento da Receita Federal

(1) Exclusiave incentivos fiscais.

A opção pela tributação com base no lucro presumido é feita anualmente, no mês de janeiro de cada ano, e só pode ser alterada no ano seguinte.

O lucro presumido, tributado pela alíquota de 25%, é determinado mediante a aplicação dos seguintes percentuais sobre a receita bruta: 30% da receita bruta da prestação de serviços; e 3,5% da receita bruta das demais atividades.

A pequena empresa, quando prestadora de serviços profissionais relativos ao exercício de profissão legalmente regulamentada e constituída exclusivamente por pessoas físicas domiciliadas no país, tem seu lucro tributado integralmente na declaração das pessoas físicas dos sócios, de acordo com a participação de cada um nos resultados da sociedade. Esse regime de tributação das sociedades civis, em vigor desde o exercício de 1989, admite a equiparação dos resultados da empresa aos rendimentos do trabalho pessoal. Não há tributação da pessoa jurídica, independentemente do valor das receitas auferidas. O lucro da empresa submete-se à retenção na fonte, como antecipação do devido pela pessoa física.

A partir de 1992, as sociedades civis podem optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido, fixado em 30% da receita bruta da prestação de serviços.

Parcela de, no mínimo, 6% da receita mensal total é considerada automaticamente distribuída aos sócios ou titulares, e tributada no Imposto de Renda da pessoa física, devendo o imposto ser pago até o último dia útil do mês subsequente.

A tributação pelo Imposto de Renda da pessoa física obedece ao regime geral de tabela única. A antecipação do imposto é compensável na declaração anual do beneficiário.

A carga tributária do Imposto de Renda, no regime de lucro presumido, pode ser estimada, de uma maneira geral, em 9% da receita bruta, como a seguir:

⁽⁹⁾ Valores a preços de junho de 1992.

⁽¹⁰⁾ Observe-se que as estatísticas disponíveis agregam as declarações de lucro presumido com as de lucro arbitrado, uma vez que nos dois casos o imposto é apurado com base no faturamento. Não obstante, o número de arbitramentos é reduzido e não afeta substancialmente os valores apresentados.

⁽¹¹⁾ Nesse percentual estão incluídos os pagamentos feitos por sociedades civis e por empresas que, embora tributadas com base no lucro real, não se sujeitam ao adicional do imposto.

$IRPJ = 25\% \text{ (alíquota)} \times 30\% \text{ (lucro presumido)} = 7,5\%$.

$IRPF = 25\% \text{ (alíquota)} \times 6\% \text{ (lucro distribuído)} = 1,5\%$.

O mesmo imposto, no regime de tributação das sociedades civis, incide apenas sobre a pessoa física.

Se o lucro contábil apurado pela sociedade civil for próximo de 36% das receitas brutas, os dois regimes se equivalem, pois o imposto final seria também da ordem de 9% do faturamento.

A opção por um desses regimes depende, portanto, da proporção dos lucros no total das receitas. Quando a relação lucro/faturamento for superior a 36%, a tributação pelo lucro presumido apresenta-se mais vantajosa.

Em ambos os casos, a essa carga tributária acrescentam-se as contribuições ao Finsocial, ao PIS, a Previdência Social e outros impostos (como o ISS), quando devidos.

TRIBUTAÇÃO DA MICROEMPRESA POR IMPOSTOS INDIRETOS

Na tributação das microempresas por impostos indiretos, vale assinalar a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Municipal e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, e do Imposto sobre Serviços - ISS.

Tanto o IPI, de competência federal, quanto o ICMS, de competência estadual, observam o princípio da não-cumulatividade. Em decorrência, incidem sobre o valor agregado, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores. Já o ISS é um imposto de titularidade municipal e de caráter monofásico, cujo fato gerador é a prestação de serviços discriminados em lei complementar.

Ao IPI, ademais do princípio da não-cumulatividade, aplica-se também, amplamente, o princípio da seletividade, de que resulta a desoneração de quase todos os produtos de consumo básico ou que tenham reduzido grau de elaboração. Desse modo, em virtude de não-incidência, isenção ou aplicação de alíquota zero, foram desonerados os alimentos (à exceção daqueles destinados exclusivamente ao consumo dos segmentos de maior renda), os calçados, os produtos de vestuário, os produtos minerais, farmacêuticos e outros.

Ainda, no que concerne ao IPI, os insumos, de maneira geral, têm alíquotas zeradas ou, quando positivas, inferiores às dos produtos finais que os utilizam.

As alíquotas do IPI são, em média, reduzidas, situando-se em torno de 10% a 12%. Tão-somente alguns produtos de alto valor agregado, ou destinados a consumo supérfluo, suntuoso ou não essencial, são tributados por alíquotas mais elevadas, a exemplo do que ocorre com bebidas, cigarros, veículos e eletrodomésticos.

Isto posto, os produtos fabricados e comercializados por microempresas estão, em larga medida, desonerados do IPI. Quando não, o imposto já compõe o preço do fabricante, uma vez que incide sobre a saída do produto do estabelecimento fabril, não alcançando, portanto, a empresa comercial ou prestadora de serviços.

No que se refere ao ICMS, todas as operações de saída de mercadorias ou de prestação de serviços

(ressalvadas as que integram a lista de serviços tributados unicamente pelo ISS) inscrevem-se na base impositiva daquele imposto.

O disciplinamento conferido ao ICMS, na Constituição de 1988, não elidiu as dificuldades que afetavam o ICM - imposto do qual o ICMS é sucedâneo. Entre elas, cabe assinalar:

- a partilha do imposto incidente nas operações interestaduais (o princípio do destino, consagrado doutrinariamente, jamais logrou prevalecer, quer em virtude de pressão dos estados superavitários na balança interestadual, quer por receio de que tal medida concorresse abertamente para ampliar a evasão fiscal);
- a existência de inúmeras situações de isenção, redução de base de cálculo, variações de alíquotas (o princípio da seletividade, a despeito de admitido no texto constitucional, não foi efetivamente implantado), diferimento, crédito presumido, e outros, que findam por tornar complexos a administração e o recolhimento do ICMS;
- a incidência do ICMS nas operações de exportação para o exterior (ao menos no que diz respeito a matérias-primas, produtos semi-elaborados e prestação de serviços) resulta quase sempre em conflito entre as necessidades de arrecadação dos estados e os objetivos da política nacional de exportação;
- a substituição tributária — instituto da maior valia para simplificar a gestão do ICMS — tem sido objeto de inúmeras contestações judiciais que obstaculizam sua adoção nos casos em que se faz necessária.

Essas dificuldades, vale assinalar, não alcançam apenas as microempresas, mas todo o universo de contribuintes do ICMS. Contudo, mercê de suas limitações operacionais, as empresas de pequeno porte são mais afetadas que as outras.

Ao Senado Federal, observadas diferentes exigências de quórum para iniciativa ou aprovação, cabe fixar, por Resolução, as alíquotas internas (mínima ou máxima), as alíquotas interestaduais e as alíquotas incidentes sobre as operações de exportação para o exterior.

A alíquota interestadual foi fixada em 12%. Para as operações que destinem mercadorias dos estados das Regiões Sul e Sudeste para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o Senado Federal fixou uma alíquota especial de 7%.

A alíquota máxima nas operações internas é de 25%, mas, em geral, praticam-se alíquotas que oscilam entre 17% e 18%. Os produtos da cesta básica sujeitam-se, atualmente, a alíquotas de 7% ou de 12%.

A isenção, redução de base de cálculo ou qualquer outro incentivo ou favor fiscal ou financeiro, concedidos com base no ICMS, estão condicionados a acordo entre os estados.

As isenções e benefícios fiscais são concedidos ou revogados, conforme dispõe a Lei Complementar 24, de 7 de janeiro de 1975, na forma prevista em convênios celebrados e ratificados pelos estados e Distrito Federal, em reuniões de seus representantes no Confaz - Conselho de Política Fazendária. É exigida decisão unânime, dos estados representados, para a concessão de benefícios, e aprovação de quatro quintos, pelo menos, para a sua revogação total ou parcial.

Convém ressaltar a grande dificuldade na obtenção de consenso em matéria tributária, tendo

em vista a diversidade de interesses dos estados. Por decorrência, as decisões do Confaz são, em geral, morosas, limitando o poder tributante na obtenção tempestiva de acordos para alterações tributárias.

Relativamente à microempresa, a isenção dos impostos estaduais e municipais (Lei Complementar 48, de 10 de dezembro de 1984) foi revogada, em virtude do disposto no art. 41, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 151, III, da Constituição.

O Convênio ICM 40/89 concedeu, até 31 de março de 1989, isenção do ICMS às microempresas. Essa isenção foi prorrogada até 31 de maio de 1989, pelo Convênio ICMS 48/89. Para os estados de Goiás e Mato Grosso, a prorrogação estendeu-se até 31 de dezembro do mesmo ano, pelo Convênio ICMS 105/89.

A partir de 1º de junho de 1989, a matéria passou a ser disciplinada pelo Convênio ICMS 59/89, que autorizou os estados e o Distrito Federal a conceder tratamento diferenciado para as microempresas. Tal tratamento consiste basicamente em:

- regime de pagamento do ICMS, mediante recolhimento de valor mensal estimado ou estimativa do valor do débito do imposto, compensável com crédito relativo às operações de entrada;
- dispensa ou simplificação das obrigações acessórias;
- retenção, pelo fornecedor, do ICMS relativo às operações de saída promovidas pela microempresa.

Estabelece, ainda, o Convênio ICMS 59/89, que a microempresa, no ato de sua inscrição no Cadastro de Contribuintes, é obrigada a declarar a previsão de saídas tributáveis pelo ICMS, observado o limite fixado na legislação estadual.

Diversos estados já disciplinaram a matéria. Alguns, concedendo isenção plena do ICMS às microempresas, à revelia das disposições legais; outros, combinando isenção com recolhimento por estimativa.

No tocante ao ISS, constata-se uma grande diversidade de tratamento (especialmente no que se refere ao limite de isenção). Em qualquer hipótese, contudo, as regras estabelecidas assemelham-se às fixadas para o ICMS.

SUBSÍDIOS PARA REVISÃO DO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO CONCEDIDO À PEQUENA E À MICROEMPRESA

A PEQUENA E A MICROEMPRESA NO CONTEXTO DA REFORMA FISCAL

A Reforma Fiscal enfeixa diretrizes que, consubstanciadas no documento intitulado “Fundamentos da Reforma Fiscal”, repercutirão na revisão do tratamento tributário dispensado às pequenas empresas e microempresas. Entre elas, cumpre ressaltar:

- reexame das incidências tributárias, abandonando impostos de baixa funcionalidade, unificando tributos com bases de cálculo semelhantes e eliminando focos de sobretaxação;

- universalização dos tributos, ampliando o número de contribuintes e resgatando a economia informal da marginalidade fiscal;
- combate à sonegação de impostos e eliminação das lacunas e omissões remanescentes na legislação tributária, que acentuam a regressividade do sistema fiscal;
- simplificação do sistema tributário, possibilitando maior visibilidade da carga tributária e, ao mesmo tempo, dotando de eficiência, eficácia, transparência e neutralidade a administração fiscal;
- redução dos custos de tributação, aproximando a alíquota nominal dos impostos de sua alíquota efetiva, e dispensando obrigações acessórias que oneram o fisco e os contribuintes;
- ampliação dos níveis de isonomia e justiça fiscal do sistema Tributário, substituindo os tributos em cascata e as incidências cumulativas por impostos diretos ou incidentes sobre o valor adicionado;
- redimensionamento da carga tributária, em conformidade com a capacidade contributiva das pessoas ou empresas.

Essas diretrizes, conjugadas com as demais preconizadas no Projeto de Reforma Fiscal, fundamentam, entre outras, as seguintes proposições: eliminação das inúmeras contribuições para-fiscais, substituindo-as pelo Imposto sobre Transações Financeiras; criação do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), reunindo os atuais ICMS, IPI e ISS; e criação do Imposto Especial (excise tax), restrito a bebidas, fumo, automóveis, combustíveis e energia elétrica.

Essas medidas, ademais daquelas que se inscreverão no âmbito da legislação infraconstitucional, redundarão, inevitavelmente, em ampla revisão da sistemática tributária aplicável às pequenas e microempresas, propiciando não só a desejada incorporação desse segmento produtivo à economia formal, mas, além disso, virtual aumento da arrecadação, haja vista maior abrangência do sistema tributário.

Conquanto a microempresa constitua, em tese, uma unidade conceitual e programática, é indispensável que se proceda à especialização dessas proposições, conforme a natureza do tributo, a fim de torná-las mais efetivas na consecução dos resultados que se pretende alcançar.

CONSOLIDAÇÃO E INTEGRAÇÃO DA PEQUENA E MICROEMPRESA À ECONOMIA DE MERCADO

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelas empresas de pequeno porte, em seus primeiros anos de funcionamento, é atender, pronta e plenamente, às suas obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas. São tantas e tão diferentes as exigências impostas pelos diversos órgãos públicos em cada esfera de governo que, em decorrência, o cumprimento dessas obrigações envolve tempo, dedicação e custo.

Sem considerar o ônus dos impostos, taxas e contribuições, em si, as exigências fiscais paralelas respondem por expressivo dispêndio de recursos, seja na preparação, remessa e guarda de documentos, declarações e livros, seja na remuneração de contadores, despachantes e outros profissionais do gênero.

As chamadas obrigações acessórias representam despesa adicional para o contribuinte, superando, por vezes, suas obrigações principais, sem contrapartida para os cofres públicos. Não obstante, o descumprimento de tais requisitos legais geralmente impossibilita a apuração, o pagamento e a comprovação, correta e tempestiva, dos impostos.

Por sua vez, a complexidade e mutabilidade da legislação impedem o cumprimento dessas obrigações, induzindo número crescente de contribuintes a atrasos e falhas. Com elevadas multas e acréscimos legais, a inadimplência torna-se sonegação e a empresa imerge na atividade ilegal.

Mesmo desconsiderando o peso da carga tributária, há que se reconhecer o estímulo à evasão de impostos decorrente do modelo de tributação em vigor, em especial para as empresas de menor porte. O caminho da sobrevivência é, muitas vezes, realimentado pelo diferencial de rentabilidade que a sonegação proporciona. O precário sistema de fiscalização existente e sua debilidade estrutural reforçam a esperança da impunidade. O mau exemplo se propaga em cadeia, contaminando iniciativas sadias, gerando descrédito e desobediência fiscal.

Além disso, a concorrência de mercado contrapõe as pequenas empresas às médias e grandes organizações. Sem condições de crescimento no mercado formal, as pequenas e microempresas em situação fiscal irregular sujeitam-se a restrições operativas e enfrentam limitações na competição, transformando-se em fornecedoras de grandes empresas. Gera-se, assim, um círculo vicioso, que não lhes permite sair da condição em que se encontram. Não podem evoluir e crescer, não logram conquistar mercados nem ampliar sua capacidade de produção. Uma vez marginais, à custa de não pagar impostos, também são marginalizadas pelo funcionamento do sistema produtivo.

As vantagens da informalidade, nesse caso, são ilusórias; a completa desoneração fiscal é nefasta. A integração do pequeno e microempresário ao universo fiscal é condição para o exercício pleno dos seus direitos de cidadania.

Cabe, portanto, adequar a tributação à real capacidade contributiva desses agentes econômicos, incorporando-os, de forma definitiva, ao novo sistema fiscal que se desenha para o país.

CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO IMPOSTO DE RENDA

Fundamentado nos princípios da generalidade, da universalidade e da progressividade, o Imposto de Renda deve alcançar, segundo norma constitucional, todos os rendimentos, títulos e direitos, independentemente de suas denominações jurídicas. Da mesma forma, a Constituição veda à União, aos estados e municípios, instituir tratamento desigual entre contribuintes, proibida qualquer distinção derivada de ocupação profissional ou função exercida pelo contribuinte.

O princípio da imposição direta permite ajustar a exigência desse imposto à capacidade contributiva individual, cobrando menos daqueles de menor renda e tributando mais aqueles de maior poder econômico.

A pequena e a microempresa, tanto quanto o pequeno e o microempresário, devem, portanto, no âmbito do Imposto de Renda, receber tratamento tributário diferenciado e compatível com o rendimento auferido.

Assim, observados os limites de isenção do imposto para a pessoa física ou jurídica, a tributação deve alcançar, de forma progressiva e integral, os rendimentos percebidos em suas atividades. Para todos os contribuintes, aplicar-se-ia uma mesma tabela de incidência sobre os rendimentos globais obtidos.

A tributação deve ajustar-se ao porte econômico do contribuinte, com regras claras e simplificadas, assimiláveis e de fácil atendimento. Uma pequena contribuição de muitos pode representar uma receita global expressiva, se bem administrada.

A maior abrangência do imposto permite consolidar, em uma única escala progressiva, todos os rendimentos auferidos nas diferentes fontes de renda.

A melhor medida da capacidade contributiva individual, segundo as modernas técnicas de tributação, pode ser obtida pela completa integração entre pessoa jurídica e pessoa física. Por evitar dupla tributação, eliminando distorções decorrentes da incidência parcelada do imposto sobre a empresa e sobre o seu titular ou sócio, a integração possibilita a total transferência do imposto antecipado pela pessoa jurídica para a pessoa física. O que se consegue, isentando do tributo a pessoa jurídica, e exigindo-o da pessoa física, seu titular ou sócio, na proporção da sua participação nos lucros da empresa.

Em outras palavras, a pequena e a microempresa deveriam permanecer isentas do Imposto de Renda, mantendo-se a imposição sobre o rendimento de seus sócios. No caso das microempresas, o lucro poderia ser estimado, com base no faturamento, pela fixação de um percentual médio, admitida a apuração contábil para aqueles que assim o desejassem. A adoção desse procedimento simplificado dispensaria praticamente todas as obrigações fiscais acessórias, desonerando o contribuinte de outros custos relacionados à apuração do imposto.

A semelhança do critério hoje em vigor, ao microempresário aplicar-se-ia a tributação com base na tabela única da pessoa física. Admitindo-se o mesmo limite de isenção, os rendimentos considerados distribuídos pela microempresa seriam taxados progressivamente, em função de seu valor. A retenção do imposto, mantido o critério adotado para as demais pessoas físicas, seria mensal, como antecipação do imposto devido na declaração anual.

A pequena e a média empresa, hoje tributadas com base no lucro presumido, também ficariam isentas do imposto, sob o novo regime de integração. O lucro presumido seria oferecido à tributação pelo Imposto de Renda da pessoa física, na fonte, mensalmente, como antecipação do devido na declaração anual. A parcela do lucro considerada automaticamente distribuída seria calculada ou estimada de forma a manter a mesma carga tributária hoje suportada, em conjunto, pela empresa e pelo sócio beneficiário. O ônus do imposto seria integralmente transferido à pessoa física, sem qualquer alteração na carga fiscal atualmente em vigor.

Em ambos os casos, a integração completa da pessoa física e da pessoa jurídica se daria por imputação, eliminando-se a tributação exclusiva da fonte. Esse procedimento apresenta vantagens, tanto para o contribuinte, que fica dispensado de várias obrigações fiscais acessórias, quanto para o fisco, com a eliminação dos custos de controle e garantia de arrecadação mínima, baseada em um grande universo de pequenos contribuintes.

Ao dispensar certos procedimentos formais, o método proposto deve aproximar, sucessivamente, a imputação presumida à realidade fiscal.

RECOMENDAÇÕES RELATIVAS AOS TRIBUTOS INDIRETOS

Como mencionado, o regime especial de tributação da pequena e microempresa no Brasil não inclui a isenção dos impostos indiretos, tendo em vista que a característica principal desses tributos reside na transferência integral do ônus tributário ao consumidor final. O produtor ou

comerciante desempenham as funções de meros repassadores do tributo, embora sejam responsáveis por seu recolhimento.

Tal fato explica a dificuldade de dispensar tratamento tributário diferenciado à pequena e à microempresa nesse campo. Em verdade, elas são depositárias de tributos pagos por terceiros.

Contrariar os preceitos legais que informam essa tributação implica violação do equilíbrio da produção e do comércio, desvirtuando a cadeia de formação dos preços na economia.

Não se justifica, conseqüentemente, a isenção ou redução desses impostos em virtude do porte da empresa, sob pena de comprometer a neutralidade do tributo, afetar as decisões dos agentes econômicos e ferir o regime da livre concorrência.

Malgrado essas observações, a economia brasileira convive com elevados índices de evasão de impostos indiretos. Essa matéria é fonte de preocupação em quase todos os sistemas fiscais do mundo moderno, mormente nas economias de formação mais recente. Nessas economias, avolumam-se as dificuldades, não apenas pelo maior número de empresas novas ou de pequeno porte, como também pelas limitações observadas em seu aparelho administrativo-fiscal. Avultam necessidades de receitas e, ao mesmo tempo, de novos investimentos públicos. Clama-se por justiça fiscal e distributiva, mas são escassos os recursos materiais e humanos postos à disposição da administração fiscal.

Como fato incontestável, as pequenas e as microempresas, em geral, escapam ao controle do fisco, especialmente nos países em desenvolvimento.

No Brasil, a situação agrava-se, pela complexidade do sistema tributário. Submetidas a tributos federais, estaduais e municipais, as menores empresas não se encontram no foco de atenção das administrações fiscais, seja pela dificuldade de verificação e controle de suas operações, seja pelo reduzido retorno financeiro da ação fiscal que sobre elas vier a recair. Especialmente dispersas, as empresas de pequeno porte não apresentam retorno, em termos de custo-benefício, que justifique trabalho fiscal intensivo. O simples conhecimento desse fato constitui estímulo adicional à evasão de impostos.

À vista da sonegação generalizada, pode-se afirmar que não há aparelho fiscal capaz de deter, eficazmente, a prática de irregularidades. Essa evidência autoriza concluir que o próprio modelo de tributação deve ser repensado.

A situação brasileira se aproxima do quadro descrito, particularmente quando se consideram outros fatores de ordem política e social. É inadiável uma mudança nas leis e procedimentos que hoje disciplinam essa tributação, de duvidoso benefício financeiro, econômico ou social.

Vários estados concederam isenção do ICMS às microempresas, contrariando inclusive as disposições do convênio que disciplina a matéria. Enquanto a norma vigente autoriza um tratamento especial, mais simplificado e benéfico, pratica-se a isenção.

Esse favor fiscal tem reflexos danosos na cadeia produtiva e de consumo. Perde-se arrecadação, também, no segmento das maiores empresas, em decorrência da falta de controle nas operações realizadas entre as grandes, pequenas e microempresas.

A racionalidade que se impõe é pretexto à substituição dos impostos indiretos sobre vendas ou prestação de serviços por um tributo abrangente sobre o valor agregado — no caso, o IVA, conforme

estudos para a Reforma Fiscal. Além de aumentar a abrangência da tributação, a fusão e unificação dos diversos impostos no IVA, de competência estadual, poderá reduzir substancialmente a complexidade do atual sistema tributário.

Embora simplificadora, tal mudança preserva, ainda, elementos que dificultam o cumprimento da obrigação fiscal por parte das pequenas empresas. Por exemplo, a diferenciação de alíquotas e a incidência mista na origem e destino das mercadorias e dos serviços.

O regime normal de apuração do imposto faz-se mediante lançamento de débito quando da saída de mercadorias ou da prestação de serviço, e crédito quando da entrada de insumos, mercadorias ou matérias-primas. Para aplicá-lo convenientemente, as empresas são obrigadas à escrituração regular de suas operações.

A pequena e a microempresa, tomadoras de preço e prisioneiras do ciclo de produção e comércio, encontram dificuldades para aproveitar, adequadamente, os créditos do imposto contidos nas mercadorias que adquirem.

Com alíquotas elevadas, a incidência plena do tributo nas saídas torna-se, muitas vezes, gravosa. A apuração detalhada dos débitos e a devida apropriação dos créditos mostram-se pouco viáveis, consideradas as restrições a que se sujeitam, em especial, as microempresas.

Há que se pensar, também nesse caso, em uma tributação simplificada, com ênfase no pagamento por estimativa.

Relativamente ao IVA, a tributação do valor adicionado por estimativa, fixada com base na média observada e calculada sobre o faturamento bruto, parece critério mais indicado para tributar a microempresa no Brasil. A simplicidade dessa tributação permitiria a dispensa de obrigações fiscais acessórias, reduzindo custos para o contribuinte e para a administração fiscal, sem sacrifício de receitas. A fiscalização, também simplificada, poderá vir a ser exercida de maneira expedita.

Aplicado esse procedimento às empresas de pequeno porte, as administrações fiscais estariam desoneradas de controles e atividades relacionadas à grande maioria de seus contribuintes. A ação fiscal, redirecionada, poderia concentrar-se nos grandes contribuintes, responsáveis pela maior parcela da arrecadação, hoje tão mal distribuída quanto a própria renda do país.

O efeito dessas medidas sobre os preços seria nulo, uma vez que o critério é neutro sob o aspecto distributivo. A incorporação de um crédito fiscal presumido, como forma opcional de apuração do imposto, no regime de estimativa, elimina os efeitos negativos da incidência em cascata sobre os investimentos produtivos.

Deve-se exigir a emissão de notas fiscais nas vendas realizadas por microempresas, ainda que em modelos simplificados, em estrita observância à legislação fiscal e comercial.

O descumprimento das normas mínimas exigidas pela legislação deve implicar sanções rigorosas, dentre as quais a perda do benefício de apuração do imposto por estimativa. A falta de documentação, ou a omissão de registros necessários à exata determinação do faturamento da empresa, implicariam arbitramento do tributo.

Embora a finalidade principal do ICMS seja a geração de receitas, e não a melhor distribuição da renda, a tributação por estimativa da pequena e da microempresa ensejara o aprimoramento do sistema fiscal, no sentido da maior equidade.

Não se pode subestimar, porém, os efeitos da mudança sobre a arrecadação. O universo de pequenas e microempresas no Brasil é representativo, tanto em termos numéricos quanto no que tange à geração de empregos e à produção. A insignificante participação dessas empresas nas receitas tributárias, hoje explicada pelas isenções, pelo elevado índice de sonegação e pela informalidade existente no segmento, pode converter-se em fonte expressiva de arrecadação.

Em caráter preliminar, intentou-se uma estimativa da arrecadação potencial resultante dessa proposta. Com base nos dados disponíveis no Cadastro do Imposto de Renda (IRPJ-formulários II), e em pesquisas e estudos realizados ou obtidos no Sebrae, os cálculos da Tabela 6 indicam que a receita do novo tributo poderia vir a ser de significativa monta. A depender do número de microempresas existentes, a arrecadação poderia atingir cifra anual entre 6 a 12 bilhões de cruzeiros⁽¹²⁾, ou até 1% do PIB, na hipótese de cobrança estimada em 5% do faturamento bruto. Não há como avaliar os ganhos líquidos relativos à arrecadação proporcionada, no momento, pelas microempresas. Admite-se, no entanto, que o resultado deva ser positivo, uma vez que praticamente nenhum estado consegue cobrar, de forma integral e universal, os tributos devidos por esse segmento.

A tributação simplificada e por estimativa sugerida para a microempresa, relativamente ao IVA, poderá ser estendida ao microempresário e ao pequeno produtor rural, em geral sem condições econômicas e apoio contábil e administrativo para cumprir adequadamente suas obrigações fiscais.

Sugere-se a imputação, por estimativa, dos créditos relativos às entradas de insumos utilizados na produção agropecuária, que poderiam permanecer isentos.

A incidência do IVA em microempresas formadas por pequenos produtores, artesãos e outras atividades econômicas de pequena dimensão, poderia ser dispensada, desde que não se beneficiassem dos créditos contidos nas aquisições de produtos; ou seja, do ponto de vista tributário, essas empresas não se caracterizariam como contribuintes, sendo tratadas como consumidores finais.

O estabelecimento de um certo limite de isenção, à semelhança do sugerido para o agricultor, objetiva reduzir custos administrativos, de arrecadação e fiscalização. A isenção teria, nesse caso,

Tabela 6

Brasil: Arrecadação do IVA de Microempresas, na hipótese de tributação estimada com base na Receita Bruta Anual. Estimativa para 1990.

(em Cr\$ bilhões, de junho de 1992)

Número de Microempresas	RBA Limite Superior	RBA Média (50%)	3% da RB	5% da RB	8% da RB
1.500.000	245.850	122.925	3.687	6.146	9.834
2.000.000	327.800	163.900	4.917	8.195	13.112
2.500.000	409.750	207.875	6.146	10.243	16.390
3.000.000	491.700	245.850	7.375	12.292	19.668
3.500.000	573.650	286.825	8.604	14.341	22.946
4.000.000	655.600	327.800	9.834	16.390	26.224
4.500.000	737.550	368.775	11.063	18.438	29.502
5.000.000	819.500	409.750	12.292	20.487	32.780

⁽¹²⁾ Preços de junho de 1992.

como exigências cumulativas, parâmetros de receita bruta e de ativo fixo (ou capital social), analogamente ao que ocorre com a tributação da renda agrícola, em que o limite de isenção é fixado pelo critério de renda, mas a obrigação de declarar alcança os proprietários de imóveis de área igual ou superior a um determinado padrão. Esse regime, contudo, deveria ser opcional, pois se admitiria o cadastramento da empresa como contribuinte normal, caso desejasse compensar créditos contra débitos ou se ressarcir nas exportações.

Os pequenos comerciantes varejistas, sem maior expressão econômica, também seriam desonerados da obrigação de apuração e recolhimento do imposto, desde que seus produtos fossem tributados em regime de substituição tributária. A isenção desse segmento do comércio não é recomendável, pois constituiria desestímulo à concorrência entre vendedores de um mesmo produto, e incentivo à transferência de valor agregado para as etapas não tributadas da comercialização.

A substituição tributária apresenta ainda a vantagem de reduzir o número de contribuintes e concentrar o controle, no atacado, sobre as saídas de certos tipos de produtos. A evasão fiscal é mais difícil na etapa de comercialização do produtor ao atacadista. No entanto, a margem de varejo a ser incorporada à tributação no regime de substituição tributária, fixada por estimativa ou arbitrada, não deveria sofrer muitas variações dentro de um mesmo segmento ou ramo de atividade, para não comprometer a simplicidade e operação do sistema proposto.

Excluídas as situações excepcionais descritas, seria recomendável a manutenção da uniformidade de tratamento fiscal na circulação de mercadorias ou prestação de serviços, evitando-se procedimentos especiais ou diferenciados, quer em razão da condição do vendedor, quer em virtude de características especiais do adquirente.

CONCLUSÕES

Antes de qualquer outro comentário, releva apreciar o conceito de pequena e microempresa. As classificações adotadas são desarticuladas e heterogêneas. Os critérios diferem na legislação fiscal, nas três esferas de governo. Mais que isso, enquanto o IBGE classifica as empresas segundo seu porte, em razão do número de empregados, a tributação se faz sem levar em conta tal variável. Cada política pública define regras diferentes para classificação dos segmentos empresariais.

É praticamente impossível coordenar ações dirigidas a um determinado setor sem a fixação prévia dos limites e do objeto a alcançar.

Respeitadas as peculiaridades regionais, geográficas, econômicas e sociais, é recomendável a revisão e uniformização dos padrões de classificação das empresas, especialmente da pequena e microempresa. Essa providência permitiria a utilização adequada dos instrumentos de apoio e estímulo empresarial, quando necessários, bem assim a justa imposição de obrigações fiscais e tributárias ao universo de contribuintes.

A Constituição prevê tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, nas três esferas governamentais, embora não especifique meios a serem adotados (simplificação, redução ou eliminação das obrigações tributárias, administrativas, previdenciárias e creditícias).

A legislação que estabeleceu esses benefícios não abrange a totalidade dos tributos e

contribuições. As isenções previstas no Estatuto da Microempresa, por exemplo, restringem-se ao campo da competência federal. Atualmente, resumem-se ao Imposto de Renda, ao IOF e ao Finsocial.

Sob o ponto de vista fiscal, não se pode tratar da tributação da microempresa pelo Imposto de Renda, abstraindo-se dos demais impostos.

A isenção do Imposto de Renda, embora configure uma vantagem fiscal, tem-se mostrado inoperante para promover a desejada inserção dessas empresas à economia de mercado, não obstante constituir fator de desvirtuamento dos critérios de equidade e progressividade do imposto.

Recomenda-se a revisão dos limites de incidência do imposto sobre a pessoa física e a elevação dos limites de isenção do imposto sobre a pessoa jurídica. Faz-se-ia, então, completa integração com a pessoa física, de forma a alcançar, também, a pequena empresa. A tributação da pessoa física, seu titular ou sócio, abrangeria o conjunto dos rendimentos do contribuinte, inclusive os lucros estimados ou presumidos, distribuídos pelas empresas. No caso, aplicar-se-ia tabela única e progressiva.

O elevado ônus tributário que recai sobre a pequena e microempresa reside, entretanto, na tributação indireta, nas contribuições econômicas e sociais, e nos encargos trabalhistas e previdenciários. O ICMS é o imposto de maior peso relativo e alcança a quase totalidade das operações realizadas por essas empresas.

Além das grandes exigências de caráter operacional, as alíquotas do ICMS são elevadas. As obrigações acessórias a ele relacionadas são igualmente abrangentes e onerosas. O imposto, embora transferido aos preços e suportado pelo consumidor final, é recolhido pelo contribuinte produtor, comerciante ou prestador de serviços.

A completa desoneração do ICMS não é recomendável, não apenas pelos efeitos perversos na arrecadação, mas também pelas distorções que acarreta nos circuitos econômicos da produção, circulação e consumo, em prejuízo da neutralidade do tributo.

Observada a realidade econômica das empresas de menor porte, há que se reconhecer a necessidade de redução de suas obrigações fiscais e, pelas razões já apontadas, essa tarefa deve concentrar-se no campo da tributação indireta. Ou se estabelece um regime fiscal simplificado, ou não se arrecada imposto dessas empresas.

A simplificação das obrigações tributárias, relativamente ao ICMS ou ao novo IVA, que se cogita venha a sucedê-lo, pode-se realizar pela adoção de regime de estimativa ou de substituição tributária do imposto, ou ambos. Na substituição tributária, a apuração e recolhimento do imposto se transferem às grandes empresas contribuintes. Nessa hipótese, preserva-se a norma tributária, de determinação contábil do imposto, desonerando a microempresa, que perderia a condição de contribuinte, à semelhança do consumidor final.

O regime de estimativa, por sua vez, teria por base certos elementos reveladores da capacidade contributiva das pequenas e microempresas. Mediante avaliação aproximada da matéria tributável, o método de estimativa permite, por exemplo, tomar o faturamento ou o valor das saídas tributadas como indicador da base de imposição.

As inúmeras possibilidades de presunção legal apresentam vantagens e desvantagens. No entanto, o aperfeiçoamento desse método pode permitir a dispensa de obrigações formais, além de eliminar

controles burocráticos e administrativos, e possibilitar, por parte do contribuinte, o prévio conhecimento de suas obrigações tributárias e fiscais. Essa substituição pode ser realizada sem alteração da carga tributária atual, estabelecendo-se alíquotas equivalentes à soma dos tributos hoje cobrados.

Em resumo, os impostos indiretos incidentes sobre mercadorias e serviços, consubstanciados no IVA, poderiam ser apurados globalmente, em regime de estimativa, com base no faturamento, dispensando-se as demais obrigações fiscais. Sugere-se também, a adoção, sempre que possível, da substituição tributária na cobrança dos tributos devidos pelas empresas de menor porte.

Restaria à pequena e microempresa, basicamente, um imposto estimado sobre vendas ou serviços, além do Imposto de Renda pessoal, incidente sobre o pequeno e microempresário, observados os mesmos critérios adotados na tributação da pessoa física.

A MODERNA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Fernando Rezende^(*)

Sumário

Introdução

A evolução da estrutura tributária: antigas crenças, novas tendências

Os impostos sobre o consumo no Brasil: ônus, modalidades, evolução recente

As modernas formas de tributação do consumo

Razões para os impostos especiais

A modernização dos impostos sobre o consumo

Viabilidade da proposta

Resumo e conclusões

INTRODUÇÃO

Em 1967, num lance de grande ousadia, promoveu-se uma profunda reformulação do sistema tributário brasileiro, inspirada nos objetivos de modernização e progresso. Uma das partes mais destacada dessa mudança foi a que abrangeu a reforma dos impostos sobre vendas. O antigo imposto estadual que onerava de forma cumulativa as vendas de mercadorias foi substituído por um imposto moderno, não cumulativo, incidente sobre o valor agregado em cada etapa do processo de produção e circulação de bens, que recebeu o nome de Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICM. Com essa mudança, o Brasil deu um passo importante no caminho da modernização tributária e transformou-se no primeiro país a adotar essa modalidade de tributação.

Naquela oportunidade, a modificação efetuada encerrava uma grande dose de risco. As administrações tributárias estaduais desconheciam inteiramente o novo tributo; não estavam aparelhadas para exercer um controle efetivo dos contribuintes, nem para avaliar os reais impactos da mudança, temiam que a substituição do antigo IVC pelo novo ICM pudesse causar prejuízo às finanças dos estados, e à economia estadual, em virtude da possibilidade de ocorrer reações não conhecidas à mudança.

Em pouco tempo, as apreensões mostraram-se infundadas. Não só a capacidade de adaptação das administrações fazendárias estaduais mostrou-se muito superior às previsões mais otimistas, como também as expectativas de impacto negativo sobre as receitas mostraram-se infundadas. Com a adoção do novo imposto, as receitas estaduais expandiram-se em um curto prazo, apesar de não ter havido redução de sua concentração regional (Rezende e Silva, 1974),

^(*)Economista, Consultor e Professor da EBAP, RJ

fazendo calar os mais intransigentes opositores, e revelando o acerto da posição defendida pelos patrocinadores da mudança.

Apesar do sucesso obtido em 1967, da experiência acumulada desde então, e de algumas melhorias recentes, a sistemática do Imposto sobre o Valor Agregado, adotada no Brasil, ainda carece de aperfeiçoamentos. A transformação do atual ICMS em um autêntico IVA - Consumo, na linha das recomendações teóricas e da experiência acumulada nos países da Comunidade Européia, é o caminho a ser agora percorrido. Os motivos, as vantagens e as conseqüências esperadas, com a nova mudança que está sendo proposta, constituem o objeto central desse texto, e serão explorados adiante. Por enquanto é importante assinalar que, mais uma vez, a exemplo do que ocorreu em 1967, a aposta na mudança trará grandes dividendos.

Cautela é necessária para evitar erros comumente provocados pelo açodamento. Uma atitude cautelosa não deve ser confundida, todavia, com uma posição refratária a qualquer mudança na impossibilidade de contar com uma absoluta certeza de seus resultados. A análise objetiva da proposta que está sendo apresentada, despida de preconceitos, é importante para o seu aperfeiçoamento. Na medida do possível, a avaliação quantitativa de seus impactos é útil para a tomada de posição a respeito, mas não deve ser o único ponto de apoio daquele que é responsável pela decisão. O raciocínio lógico e o conhecimento empírico das características do novo tributo e das realidades locais devem desempenhar um papel igualmente importante na avaliação.

Um quarto de século de experiência acumulada, na administração de um imposto sobre o valor agregado, colocam o Brasil em posição de singular destaque no que diz respeito a possibilidades de adoção de um imposto moderno, de base ampla, sobre o consumo, conforme o figurino do IVA. Muitas das questões que estão sendo debatidas, hoje em dia, no cenário internacional a esse respeito, já foram amplamente examinadas entre nós, e encontraram soluções adequadas à nossa realidade.

A distância que separa o atual ICMS do IVA é infinitamente menor do que a que separava o antigo IVC do ICM. Urge enfrentar a questão com um olho no passado e outro no futuro. Uma posição preliminarmente refratária a mudanças pode ser fatal para os nossos propósitos de modernização econômica, de progresso social, e de redução das desigualdades regionais.

A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA: ANTIGAS CRENÇAS, NOVAS TENDÊNCIAS

Por muitos anos, as recomendações dos especialistas em finanças públicas, com respeito à adoção de mudanças tributárias compatíveis com os ideais de eficiência, modernização e justiça fiscal, centravam-se na ênfase na paulatina substituição de impostos indiretos sobre produção e vendas, por impostos diretos sobre a renda pessoal e empresarial. A preferência pelos impostos sobre a renda apoiava-se em argumentos sociais e econômicos, além de sustentar-se, também, em motivações políticas. Por não interferir nas decisões relativas à formação de preços nos mercados de bens e serviços, o imposto sobre a renda seria uma forma de tributação superior às alternativas mais utilizadas para tributar a produção e comercialização de bens e serviços, do ponto de vista do princípio de eficiência econômica dos tributos. A esse argumento somavam-se suas vantagens, do ponto de vista da aplicação do princípio da capacidade contributiva (quem ganha mais deve pagar mais), e da visibilidade do ônus tributário: ciente de quanto contribui para os cofres públicos, o contribuinte poderia exercer de forma mais efetiva seu papel cívico de fiscal da ação do estado, no sentido do atendimento ao bem comum.

A aderência a essa visão do problema significava submeter a questão da modernização tributária ao desenvolvimento econômico, ao aperfeiçoamento institucional, e à substituição de padrões culturais “atrasados”, típicos do subdesenvolvimento, por normas de conduta compatíveis com as encontradas nas sociedades dos países desenvolvidos. A substituição dos “tributos maus” (os indiretos) pelos “tributos bons” (os diretos) só poderia ocorrer à medida que fossem sendo criadas as condições necessárias ao satisfatório desempenho do imposto sobre a renda, do ponto de vista fiscal: ampliação de sua base (propiciada pelo crescimento econômico, aumento de renda, e redução das desigualdades), o aperfeiçoamento administrativo, a educação cívica do contribuinte (fruto do desenvolvimento cultural), e o desenvolvimento político (na linha do fortalecimento dos ideais que comandam as modernas democracias representativas).

Uma “lei” geral de evolução das estruturas tributárias, constituída a partir dos argumentos acima mencionados, foi proposta em um interessante trabalho que alcançou notoriedade na segunda metade da década de 60 (Hinrichs, 1966). A “Lei Geral de Evolução das Estruturas Tributárias durante o Processo de Desenvolvimento Econômico”, proposta por Harley Hinrichs, buscava dar uma roupagem científica à tese de que o aumento da participação do Imposto de Renda no orçamento público seria um resultado natural do próprio desenvolvimento.

A argumentação racional, suportada pela evidência empírica, escondia uma boa dose de preconceitos. A supremacia de cultura anglo-saxônica, em comparação com a latina, do ponto de vista da atitude do contribuinte perante o fisco, foi freqüentemente citada como um atributo importante para explicar as diferenças encontradas na comparação internacional de países ocidentais, com respeito às respectivas estruturas de tributação. O comportamento civicamente irresponsável dos cidadãos latinos seria a causa da menor ênfase nos tributos sobre a renda e a propriedade encontrada em países subdesenvolvidos, vis-à-vis aqueles que sofreram a influência colonizadora de outras culturas. (Ver Tabela 1.)

Na década de 80, a ênfase que a literatura ocidental atribuía ao papel do imposto sobre a renda começou a arrefecer. Sob a pressão das críticas que denunciavam os efeitos daninhos provocados pela pesada taxação dos lucros e dos rendimentos familiares sobre as condições de competitividade das economias ocidentais, diante de seus parceiros orientais, tradicionais cânones da política tributária foram duramente abalados. As necessidades de investimento na expansão da produção e

Tabela 1

PARTICIPAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE A RENDA E A PROPRIEDADE
NA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL (GOVERNO CONSOLIDADO)*

		Impostos s/ Renda		Impostos s/ Propriedade		Carga Total
		% PIB	PARTIC.	% PIB	PARTIC.	% PIB
PAISES LATINOS						
BRASIL	1987	4.3	19.0	0.3	1.0	22.3
ARGENTINA	1987	2.4	11.0	1.8	8.0	21.4
COLOMBIA	1984	23.0	0.4	2.0	11.4	
MEXICO	1984	4.5	25.0	0.1	1.0	18.2
CHILE	1987	3.5	15.0	0.4	2.0	23.2
PAISES NAO LATINOS						
AFRICA SUL	1986	13.3	54.0	1.4	6.0	24.6
KENYA	1986	5.9	32.0	0.5	3.0	18.5
INDONESIA	1988	9.2	60.0	0.4	3.0	15.4
TAILANDIA	1988	3.2	21.0	0.4	3.0	15.5

FONTE: FMI - Jonathan Levin

*obs. Média para os 3 últimos anos com dados disponíveis, sendo o último ano indicado.

na modernização tecnológica forçaram a redução do ônus imposto ao capital, ao mesmo tempo em que a atenuação da progressividade do tributo que onera a renda pessoal foi vista como indispensável à recuperação do esforço de trabalho e da ética profissional. De uma perspectiva dinâmica, a elevada dependência do orçamento público dos impostos sobre a renda passou a ser vista como um fator adverso. Tornava-se necessário aliviar a pressão suportada pelos rendimentos do capital e do trabalho para que os estímulos à produção e à produtividade daí decorrentes contribuíssem para a sustentação do desenvolvimento e para a competitividade internacional. A tese da evolução linear da estrutura tributária cedia espaço à busca de um melhor equilíbrio, do ponto de vista da contribuição das principais categorias de tributos para a formação das receitas públicas.

As recomendações de política tributária passaram a concentrar-se:

- (a) na redução dos encargos incidentes sobre a poupança e o investimento;
- (b) na atenuação da progressividade do imposto que onera a renda pessoal;
- (c) na maior utilização de impostos sobre o consumo como fonte de receita do governo e como instrumento de implementação dos princípios de justiça fiscal.

A proposta de ampliação do imposto sobre o consumo não é nova; nova é a sua inclusão na agenda das preocupações atuais da política tributária. Em um estudo clássico sobre a matéria, publicado na década de 50, Nicholas Kaldor elaborou, de forma ampla e detalhada, sua proposta para a construção de um modelo tributário ideal, baseado na idéia de um imposto abrangente sobre o consumo (Kaldor, 1955). O imposto idealizado por Kaldor pretendia reunir, em um só tributo, a tripla vantagem da neutralidade econômica, da justiça fiscal e da relação direta entre o contribuinte e o fisco. Em vez de declarar a sua renda, o cidadão-contribuinte deveria declarar o seu gasto (consumo), incidindo o tributo em função do montante e da composição do gasto de cada um. Ao incidir sobre a despesa final dos consumidores, o imposto seria neutro, tanto do ponto de vista da formação de preços no mercado de produtos, quanto da escolha entre poupança e investimento e trabalho/lazer, nos mercados de fatores. Ao exigir uma declaração pessoal do contribuinte, o imposto idealizado por Kaldor preservaria os mesmos atributos do imposto direto sobre a renda, do ponto de vista das relações de co-responsabilidade entre o estado e o cidadão. Por último, a aplicação de alíquotas progressivas, em relação ao consumo, atenderia ao princípio do tratamento seletivo em função da capacidade contributiva dos indivíduos, além de estimular a poupança e o investimento.

O imposto ideal de Kaldor jamais vingou, pela ausência de condições propícias à sua operacionalização. Os motivos que conduziram à elaboração dessa proposta, no entanto, retornam agora, com redobrado vigor. A desconsideração das contra-indicações ao uso abusivo e prolongado de doses cada vez mais elevadas do imposto sobre a renda, que constavam das advertências feitas à época, abalou a saúde econômica dos países mais desenvolvidos, forçando uma mudança de estratégia. A terapia do imposto sobre o consumo foi retomada, sob novo enfoque. A experiência dos países europeus com a adoção generalizada do imposto sobre o valor agregado — IVA — impulsionada pelos esforços de integração da Comunidade Européia, abriu novas perspectivas para que a tese da predominância do imposto sobre o consumo ganhasse maior espaço para aplicação prática. Não é necessário centrar a aplicação do imposto na declaração do contribuinte. Ele pode ser ministrado de forma indireta, mediante aplicação das técnicas adotadas para a implantação do IVA, já testadas com sucesso em um grande número de países do ocidente.

O impacto da inversão das recomendações com respeito a modificações na estrutura tributária ao longo dos anos 80 já se faz sentir. Arrefeceu o crescimento da participação dos impostos sobre a renda na receita tributária dos países da OCDE ao longo da última década, ao mesmo tempo em que alterou-se a natureza dos tributos que oneram o consumo, nesses mesmos países. O acréscimo na

participação dos impostos sobre o consumo deveu-se a uma maior ênfase no Imposto sobre o Valor Agregado — IVA — em relação a outras modalidades de tributação. A absoluta maioria dos países que integram a OCDE adota, hoje, o IVA como um dos mais importantes impostos de seus sistemas tributários. (Tabela 2.)

Não é só nos países da OCDE que a idéia do Imposto sobre o Valor Agregado floresceu. Ela estendeu-se a toda a parte. Estudo recentemente divulgado pelo Banco Mundial relata vários casos de países em desenvolvimento nos quais a adoção do IVA desempenhou um papel importante na direção de modernização dos respectivos sistemas tributários no transcorrer das últimas décadas, entre eles o Brasil (Gillis, Shoup and Sicut, 1990). Em todos os casos analisados, a contribuição do IVA para a receita pública desempenha um papel significativo, com uma clara tendência de crescimento. (Tabela 3.)

TABELA 2

IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO - PAÍSES DA OCDE

EM % DA RECEITA TRIBUTARIA E % DO PIB

	1980		1983	
	% receita	% PIB	% receita	% PIB
AUSTRIA	18.08	5.84	18.76	5.97
BELGICA	17.70	7.34	17.89	7.56
DINAMARCA	32.14	10.09	30.74	9.79
FRANCA	23.51	8.93	22.92	9.06
ALEMANHA OC.	13.99	3.85	13.25	3.66
IRLANDA	15.61	5.03	21.93	8.16
ITALIA	16.18	5.39	14.64	5.82
LUXEMBURGO	11.63	4.45	13.15	---
HOLANDA	15.27	6.90	13.90	6.47
NORUEGA	22.84	8.53	22.44	8.48
SUECIA	19.86	6.42	19.89	6.81
REINO UNIDO	16.38	5.09	15.81	5.24

FONTE: Gillis et alii, 1990.

Dados básicos: Government Finance Statistics, FMI, 1985.

n.a. = não aplicável

--- = não disponível

A fragmentação do antigo bloco soviético estende ao leste europeu as preocupações com a modernização tributária sustentadas na adoção do IVA como “pièce de résistance” dos modelos de Reforma a serem adotados naquela parte da Europa. Em uma interessante análise dos problemas tributários desses países, Sijbren Cnossen (Cnossen, 1991) enumera as questões a serem enfrentadas para a adoção desse imposto nas antigas economias planificadas do leste europeu, concluindo pela dificuldade em fazer uma transição imediata e pela necessidade de estabelecer-se um calendário compatível com o ritmo de andamento das demais reformas econômicas, que têm por objetivo a liberação dos mercados e a modernização das estruturas econômicas vigentes.

Felizmente, esse não é o nosso caso. Um fato que não é muito difundido entre nós é a primazia que o Brasil detém nesse campo. Conforme reconhece um dos mais prementes teóricos da proposta do IVA — e um de seus mais ativos defensores — o Brasil foi o primeiro país a adotar um imposto sobre o valor agregado com as características que se atribuem a um autêntico IVA: abrangência da base, aplicação em todos os estágios e não cumulatividade do tributo (Shoup, 1990). Apesar disso, e *pour cause*, a fórmula

utilizada no Brasil para instituir o Imposto sobre o Valor Agregado ainda não corresponde ao figurino ideal do IVA - Consumo, conforme será observado com maiores detalhes adiante. Não obstante as diferenças

TABELA 3

IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO - PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

EM % RECEITA TRIBUTARIA E % PIB

	1980		1983	
	% receita	% PIB	% receita	% PIB
ISRAEL	25.04	8.71	28.01	7.57
KOREA	24.95	3.89	25.07	4.29
COSTA DO MARFIM	10.64	2.16	---	---
MADAGASCAR	23.38	3.82	---	---
MARROCOS	24.30	5.22	29.20	6.35
SENEGAL	15.72	3.44	21.26	3.91
COSTA RICA	10.03	1.68	17.42	3.69
GUATEMALA	14.63	1.48	---	1.56
HONDURAS	7.08	0.99	---	---
MEXICO	17.26	2.58	19.71	3.18
NICARAGUA	10.70	2.06	10.42	2.84
PANAMA	8.92	1.87	---	---
ARGENTINA	12.48	1.87	14.89	1.88
BOLIVIA	5.61	0.40	6.83	0.28
BRASIL	n.a.	---	28.74	6.49
CHILE	39.80	10.19	37.43	8.12
COLOMBIA	18.76	1.93	---	---
EQUADOR	11.87	1.45	12.35	1.33
PERU	30.02	5.66	---	---
URUGUAI	27.01	5.68	23.49	4.55

FONTE: Gillis et alii, 1990.

Dados basicos: Government Finance Statistics, FMI, 1985.

n.a. = não aplicavel

--- = não disponivel

entre a prática atual e o modelo ideal, a longa experiência do país com a aplicação dessa modalidade de tributo constitui um trunfo importante para o avanço das propostas que visam caminhar no sentido do aperfeiçoamento desse tributo e da modernização do sistema tributário nacional.

OS IMPOSTOS SOBRE O CONSUMO NO BRASIL: ÔNUS, MODALIDADES, EVOLUÇÃO RECENTE

Diversos tributos oneram, atualmente, o consumo de mercadorias e serviços no Brasil, embora nenhum deles o faça de maneira exclusiva. Tributam-se os insumos, a produção, as vendas, o transporte, a comercialização de mercadorias e a prestação de serviços, de forma fragmentada e desconexa. O efeito cumulativo desses vários tributos sobre o preço dos produtos e o poder aquisitivo dos consumidores é desconhecido, embora saiba-se que, no cômputo geral, o sistema seja altamente regressivo. Estudo realizado pela Universidade de São Paulo em 1975, concluiu que o ônus relativo suportado pelas famílias mais pobres em decorrência dos tributos que incidiam, naquele ano, sobre a produção e consumo de mercadorias e serviços era mais de duas vezes mais

elevado que o que recaía sobre as famílias de mais elevado rendimento (Eris et alii, 1983). Embora não existam estudos recentes com a mesma amplitude, é lícito afirmar que as modificações empreendidas no sistema tributário desde então, nessa área, não contribuíram para aliviar o ônus suportado pelos mais pobres, em comparação com os mais ricos^(*).

Das principais modalidades de tributação que oneram o consumo, e destacam-se:

- (a) o imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e serviços - ICMS;
- (b) o imposto federal sobre produtos industrializados - IPI;
- (c) os impostos municipais sobre a prestação de serviços - ISS - e sobre a venda à varejo de combustíveis - IVVC;
- (d) as contribuições sociais para o financiamento de seguridade social - Finsocial e PIS-Pasep;
- (e) o Imposto sobre a Importação - II
- (f) o Imposto sobre Operações Financeiras - IOF.

O conjunto desses tributos foi responsável por cerca de metade da carga tributária total, destacando-se a importância relativa do ICMS, que respondeu, sozinho, por 55% desse conjunto. (Tabela 4.)

A evolução recente da carga tributária relativa aos principais componentes desse conjunto de tributos revela um aumento nos últimos anos, em particular após as modificações introduzidas pela Constituição de 1988 no sistema tributário brasileiro (Tabela 5). Como tem sido apontado (Rezende, 1992), as tentativas do governo federal para reequilibrar as contas públicas, no marco das restrições ditadas pela conjuntura adversa e pela descentralização de receitas determinada pela Constituição, contribuíram para ampliar as distorções existentes nesse campo, com a indesejável ampliação dos tributos que incidem sobre o faturamento.

Entre 1985 e 1990, a participação dos principais impostos sobre mercadorias e serviços na carga tributária total subiu de 40% para 46%. A primeira vista, tal resultado poderia ser encarado como uma transformação positiva, na linha da tendência internacional de refrear o crescimento dos impostos diretos sobre a renda e ampliar a participação dos impostos indiretos sobre o consumo na receita tributária global. Essa, todavia, seria uma interpretação equivocada. No caso brasileiro, a alteração observada na composição da estrutura tributária não reflete uma mudança positiva, uma vez que ela é o resultado da ampliação de impostos que não preenchem os atributos de eficiência econômica e justiça fiscal, que as modernas técnicas de tributação do consumo logram alcançar.

Do ponto de vista da eficiência econômica e da competitividade dos produtos brasileiros nos mercados doméstico e internacional, há enormes entraves fiscais que precisam ser eliminados com urgência. Entre eles, destacamos:

- (a) o pesado ônus sobre as exportações — a recriação, em escala ampliada, dos impostos cumulativos sobre o faturamento fez com que, na prática, o próprio dispositivo constitucional de imunidade tributária à exportação de produtos manufaturados não seja obedecido na sua

(*) Estudo recente estimou a carga tributária indireta suportada atualmente pelos mais pobres (renda igual a/ou menor que três salários mínimos) em cerca de 30% de sua renda, essa mesma porcentagem seria de 18% para famílias com renda superior a 20 salários mínimos (Dain et alii, 1991).

Tabela 4

 BRASIL - ARRECADACAO DE TRIBUTOS INCIDENTES SOBRE
O CONSUMO INTERNO DE MERCADORIAS E SERVICOS - 1991

TRIBUTOS	% PIB (1)	% CARGA GLOBAL (2)	PARTICI- PACAO %
ICMS	6.5	27.4	54.4
IPI	2.1	8.6	17.1
CONT. FINSOCIAL	1.3	5.3	10.6
CONT. PIS (3)	0.7	3.1	6.1
IOF (4)	0.6	2.4	4.7
ISS	0.4	1.7	3.4
IMP. IMPORTACAO	0.4	1.7	3.3
IVVC	0.1	0.2	0.4
SOMA TOTAL	12.0	50.4	100.0

 FONTE: Villela e Afonso, 1992; Dados Basicos: DRF,
DTN, CONFAZ, INSS, CEF, ABRASF.

(1) PIB estimado de Cr\$ 170,1 trilhões.

(2) Carga tributaria bruta global prevista: 23,91% do PIB.

 (3) Considerada so parcela da contribuicao cobrada sobre a receita operacional; nao abrange Cont. Pasep (receita
orçamentaria governo).

(4) Grande parte dos rendimentos incide sobre aplicacoes financeiras de curto prazo.

integridade. A exoneração na última etapa do processo (saída para o exterior) não resolve o problema do imposto pago nas etapas anteriores do processo de produção e circulação de mercadorias e serviços, o que, em alguns casos, pode representar um custo tributário excessivo. Mais grave, no entanto, é a situação vivida pelo complexo agroindustrial (“agribusiness”) que,

TABELA 5

BRASIL - CARGA TRIBUTÁRIA DOS IMPOSTOS INDIRETOS SOBRE CONSUMO

(em % do PIB)

TRIBUTOS	1985	1990
IPI	1.74	2.38
IMP. S/ COM. EXT.	0.65	0.39
IMP.ÚNICOS + IST	0.38	---
CONT. FINSOCIAL	0.58	1.51
IOF	0.52	1.31
PIS/PASEP	0.82	1.11
ICM	5.68	7.45
SUBTOTAL	10.37	14.15
CARGA GLOBAL	22.53	28.15

FONTE: Dain et alii, 1991.

além do problema apontado, carrega o peso da tributação estadual (ICMS) sobre os produtos primários, assim como sobre os incluídos na categoria de “semi-elaborados”. A exportação de serviços (construção) também é seriamente prejudicada;

(b) a tributação dos bens de capital — os atuais custos tributários associados à aquisição de máquinas e equipamentos são um importante fator de inibição dos investimentos necessários à expansão e modernização do parque produtivo brasileiro. A não-concessão de crédito fiscal do ICMS à aquisição de bens que irão integrar o ativo das empresas, a incidência tributária na importação de bens de capital, e o efeito cumulativo dos tributos sobre o faturamento, são problemas que precisam ser resolvidos. O efeito da tributação que onera as operações financeiras também precisa ser considerado;

(c) o peso dos impostos que incidem sobre matérias primas e demais insumos utilizados no processo de produção — a multiplicidade de tributos, e a inobservância plena das regras aplicáveis a um imposto sobre o valor agregado, no caso da tributação estadual, acarretam distorções severas, do ponto de vista do custo de produção, em alguns importantes segmentos da atividade produtiva. O setor agropecuário, por exemplo, padece de dificuldades criadas pela incidência do ICMS sobre os insumos agrícolas, acrescidas pela não-indexação dos créditos fiscais. De uma forma ou de outra, a adoção de alíquotas interestaduais diferenciadas afeta a todos, gerando mecanismos de defesa que acarretam ineficiência e desperdício.

A justiça tributária também é fortemente contrariada. A tese de que a tributação seletiva do consumo pode ser uma forma desejável e eficaz de introduzir progressividade no sistema tributário não é recente, embora tenha sido objeto, agora, de maior atenção. Entre nós, todavia, essa proposta jamais prosperou. Com exceção do IPI, cujas modificações recentes caminham no sentido de isentar os produtos industrializados de consumo popular (ou reduzir a alíquota do imposto), os demais tributos existentes apresentam um forte conteúdo de regressividade, decorrente do elevado peso exercido pelo ICMS e das contribuições sociais sobre os produtos da cesta básica do trabalhador. Estudo recente (Rezende, 1991), estimou em cerca de 20% o peso exercido pelos principais tributos indiretos (ICMS, Finsocial...) sobre os alimentos consumidos pela população brasileira — uma situação nada invejável quando comparada com a prática adotada mundialmente.

É importante assinalar, que a correção de injustiças derivadas da regressividade dos tributos não é, apenas, um imperativo que vincula-se à questão social. É hoje aceito que as velhas teses das vantagens locacionais associadas à existência de mão-de-obra barata estão ultrapassadas. A disponibilidade de trabalhadores desqualificados, mal nutridos, e mal remunerados, passou a ser vista como uma desvantagem a ser imediatamente superada para o sucesso dos propósitos de integração competitiva da economia brasileira ao mundo moderno. Nesse sentido, a valorização do trabalhador passa a ser um importante pré-requisito do desenvolvimento, e a remoção dos pesados custos tributários à produção e consumo de alimentos indispensáveis à melhoria de suas condições nutricionais, assume uma inegável prioridade.

AS MODERNAS FORMAS DE TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Há duas alternativas básicas para a instituição de um imposto geral e seletivo sobre o consumo de mercadorias e serviços:

- (a) adotar o imposto apenas na última etapa do processo, isto é, na venda ao consumidor final;
- (b) aplicar o imposto em todas as etapas do ciclo de produção e comercialização, deduzindo o imposto pago na etapa precedente para fins de apuração do débito fiscal em cada etapa do ciclo.

Teoricamente, ambas as alternativas produziriam o mesmo resultado, tanto do ponto de vista econômico quanto do financeiro. A primeira opção corresponde à proposta de um imposto sobre a

despesa com a aquisição de bens finais (à la Kaldor), com a diferença de que o responsável pelo pagamento seria o comerciante e não o consumidor (o “retail sales tax”, utilizado nos Estados Unidos é o principal exemplo). A segunda opção tributa o valor agregado em cada etapa, cuja soma é idêntica, na Contabilidade Nacional, ao montante da despesa final.

Do ponto de vista prático, no entanto, as alternativas produzem efeitos distintos. A cobrança integral do imposto apenas na última etapa requer um eficiente mecanismo de fiscalização e controle, sob pena de propiciar uma elevada sonegação. O que é uma desvantagem, no primeiro caso, transforma-se em vantagem no segundo. A tributação do valor adicionado em cada etapa embute um mecanismo automático de controle no sistema tributário, à medida que o registro das apurações é indispensável para a utilização dos créditos. Isso não significa, obviamente, dizer que o IVA é um imposto imune à sonegação. Tal espécie de imposto não existe. A experiência acumulada com esse imposto sustenta a tese de que ele é uma forma superior de tributação do consumo, do ponto de vista das possibilidades de fiscalização e controle, comparativamente a alternativas semelhantes, ainda que as possibilidades de fraude estejam sempre presentes (a experiência brasileira a respeito de fraudes é bastante rica, como veremos adiante, mas não invalida a tese, uma vez que ela resulta, em boa parte, da inadequação dos critérios aplicados no país à cobrança desse imposto).

A preferência pelo IVA sustenta-se, ainda, em outros argumentos, dentro os quais destaca-se o da harmonização fiscal, que é indispensável para a consolidação do processo de integração. A tendência mundial, neste final de século, de integração econômica regional e internacional, requer um tratamento internacionalmente uniforme dos impostos que oneram a produção e o comércio, de molde a evitar ganhos ou perdas individuais em decorrência da sustentação de práticas tributárias distintas. A substituição de um conjunto variado de tributos, por um imposto de base abrangente, torna mais fácil a harmonização do tratamento tributário, e dá maior visibilidade às práticas adotadas em cada país, facilitando o controle e a arbitragem. Como as diferenças entre regiões e países, do ponto de vista da organização econômica e das instituições sociais, costumam ser grandes, a opção pelo IVA torna-se ainda mais vantajosa, comparativamente ao imposto na ponta final do consumo, em função da independência que ela guarda, em a relação a distintos graus de organização do processo produtivo e da estrutura de comercialização dos produtos.

As tendências em curso, sugerem que a tributação do consumo tende a assentar-se em duas principais categorias de tributos: O IVA e os impostos especiais (“excise taxes”). Estes últimos tributam o consumo de alguns produtos específicos, sob o argumento de que a imposição de um ônus adicional a esses produtos trazem ganhos significativos para o Tesouro, ao mesmo tempo em que desincentivam o consumo de produtos que acarretam efeitos nocivos à saúde e ao meio ambiente (fumo, bebidas, combustíveis fósseis ...). Os “excise taxes” têm longa tradição na prática tributária de todos os países e não cogita-se do seu abandono. De acordo com o espírito da integração, no entanto, advoga-se uma progressiva homogeneização das normas aplicadas em cada país, tanto do ponto de vista da lista de produtos tributados, quanto das alíquotas incidentes sobre o consumo dos produtos incluídos nessa categoria.

O principal exemplo de mudanças tributárias no campo da tributação do consumo, na linha de sua modernização, é o fornecido pelos países da OCDE. Impulsionados pelo calendário estabelecido para a formação do Mercado Comum Europeu, os países da Europa, que fazem parte da OCDE, assumiram a liderança do processo, enquanto os não-europeus — notadamente Japão, Austrália e estados Unidos — ainda relutam em adotar o mesmo procedimento.

Segundo relata um dos pioneiros na defesa da proposta de adoção do IVA, o professor Carl Shoup, os primeiros países europeus a substituírem um variado e desnecessário número de impostos, às vezes cobrado de forma cumulativa, por um imposto abrangente e não-cumulativo sobre o

consumo, de acordo com a filosofia do IVA, foram a Dinamarca, a Alemanha e a França, ainda no final dos anos 60. (Shoup, 1990). O processo ganhou velocidade nos anos 60, como resultado da obrigatoriedade estabelecida pela Comunidade Européia, com respeito à adoção do IVA por todos os países da Comunidade.

Apesar dos aperfeiçoamentos que foram sendo efetuados ao longo dos anos, o IVA adotado pelos países da CEE ainda apresentam algumas diferenças, principalmente com respeito às alíquotas aplicadas. De acordo com os dados reunidos nos Quadros 1 e 2, o padrão geral refere-se a uma alíquota básica situada na faixa de 18% a 20% admitindo-se, na maior parte dos casos, duas variações: uma alíquota reduzida para produtos essenciais e uma alíquota majorada para produtos supérfluos. Os diferenciais de alíquotas e a existência de isenções ainda são considerados indesejáveis, do ponto de vista dos propósitos de integração, e constituem questões que ainda merecem destaque na agenda das mudanças em curso, com vistas à completa harmonização fiscal.

O IVA europeu adota o princípio do destino nas operações comerciais inter-membros da Comunidade, em conformidade com os preceitos que regem a adoção dessa modalidade de tributo no terreno da tributação abrangente do consumo. De acordo com o princípio do destino, o comércio entre os países da CEE não é tributado (alíquota zero), assim como o comércio da comunidade com o resto do mundo (exportações não são oneradas). Essa é a regra recomendada para a adoção desse tributo, conforme tem sido enfatizado em inúmeros trabalhos a respeito.

Debates recentes, no âmbito da CEE, levantam suspeitas quanto a possibilidade de sustentação das regras atuais, após haverem sido integralmente abolidas as barreiras à livre circulação de pessoas e mercadorias no interior da Comunidade. O problema é que a adoção da alíquota zero nas transações entre países da Comunidade submete-se, atualmente, aos controles fiscais existentes na fronteira. Abolidas as fronteiras, crescem os receios de que a manutenção dessa regra dê ensejo a um aumento descontrolado da evasão fiscal e a um processo disruptivo de competição (convém notar que esse é um dos pontos mais delicados no encaminhamento das propostas de implementação do IVA no Brasil, conforme veremos mais à frente).

Num mundo sem barreiras (ou com barreiras que funcionem precariamente) a adoção de alíquota zero, para vendas a outro membro de um Mercado Comum, pode constituir um forte estímulo à sonegação. A diferença entre o imposto cobrado nas vendas internas, e o aplicado às vendas externas, fornece um elevado prêmio ao falso registro da operação. Crescem as vendas fictícias, com prejuízo para o fisco, e sem qualquer vantagem para o consumidor. Aumentam as vantagens para o consumidor cruzar a fronteira, a fim de comprar, sem imposto, fora de seu domicílio, os produtos de mais alto valor, cujo ganho tributário supera em muito os custos do deslocamento. Surgem oportunidades várias para produtores e comerciantes aproveitarem as brechas provocadas pelo diferencial de alíquotas, acarretando inúmeras distorções do ponto de vista da eficiência produtiva e do equilíbrio regional.

É bom que se diga, que não se trata de questionar a validade do princípio do destino, no caso da inexistência de barreiras que funcionem a contento. O princípio do destino não está em xeque. O que, sim, está sendo objeto de atenção é a análise das alternativas que podem ser adotadas para assegurar a preservação desse princípio, em um contexto destinto daquele que prevaleceu até agora.

Duas são as principais alternativas que podem ser consideradas para a operacionalização do princípio do destino em um mundo sem fronteiras:

- (a) o imposto seria cobrado na origem (com a alíquota aplicada no destino), mas a receita seria atribuída ao país (estado) de destino;

Quadro 1
IVA NOS PAISES DA OCDE - 1991

Países	Ano de Introducao	Arrecadacao a		Aliquotas b		
		% rec.total	% PIB	reduzida	basica	+ elevada
COMUNIDADE EUROPEIA		(18,1)	(7,3)		(17,3)	
DINAMARCA	1967	19.4	10.1	c	22	---
FRANCA	1968	19.7	8.7	5,5 e 7,7	18.6	22 d
ALEMANHA OC.	1968	15.6	5.8	7	14	---
HOLANDA	1969	16.5	8	6	18.5	---
LUXEMBURGO	1970	14.2	6.1	3 e 6	12	---
BELGICA	1971	16.2	7.3	6 e 17 c	19	25 e 33
IRLANDA	1972	20.7	8.6	0 e 10	23	---
ITALIA	1973	15.2	5.6	4 e 9	19	38
REINO UNIDO	1973	16.5	6.1	0	15	---
ESPAÑA	1986	17.1	5.6	6	12	33
PORTUGAL	1986	20.4	7	0 e 8	17	30
GRECIA	1987	25.3	9.1	3 e 6	18	36
OUTROS PAISES	(19,8)	(7,8)	(16,1)			
SUECIA	1969	13.3	7.3	c	25	---
NORUEGA	1970	20.2	9.5	e	20	---
AUSTRIA	1973	20.6	8.6	10	20	32 f
FINLANDIA	1976	23.9	9.1	---	20.48	---
TURQUIA	1985	22.9	5.2	3 e 8	12	15
NOVA ZELANDIA	1986	17.9	6.8	---	12.5	---
ISLANDIA	1989	---	---	14	24.5	---
JAPAO	1989	---	---	---	3	---
CANADA	1991	---	---	0	7	---

FONTE: Crossen (1991).

a. Ano Fiscal 1988. Medias ponderadas.

b. As aliquotas sao fixadas "por dentro", exceto Finlândia.

c. Jornais tem aliquota zero.

d. O governo frances pretende abolir a taxa mais elevada.

e. Livros, jornais, alguns periodicos, assim como energia eletrica no norte da Noruega, tem aliquota zero.

f. Na Austria, a taxa mais elevada se aplica apenas a carros de passageiros, motos, barcos de luxo, e avioes.

(b) seria mantida a alíquota zero nas exportações, transferindo-se a responsabilidade pelo pagamento do imposto e pelo controle das operações para as firmas importadoras. A fiscalização seria transferida da fronteira para os livros de contabilidade dos importadores. Essa alternativa corresponde à prática do diferimento do imposto nas exportações de um para outro membro da Comunidade.

As recomendações da Comissão encarregada do exame de matéria, no âmbito da CEE, concentraram-se na primeira alternativa. Para assegurar que a receita proveniente do imposto cobrado nas importações viesse a ser efetivamente apropriada pelo país de destino, seria indispensável organizar uma Câmara para a compensação dos débitos e créditos provenientes do comércio interregional. Cada membro da Comunidade deveria manter registros adequados dos débitos e créditos para com os demais. A Câmara de Compensação ficaria encarregada de apurar o saldo líquido de cada um, efetuando os pagamentos e recebimentos necessários ao funcionamento do sistema.

Quadro 2
TAXAS PERCENTUAIS DE IVA

PAISES	DATA DA INTRODUCAO/ PROPOSICAO DO IVA	ALIQUOTAS	
		NA INTRODUCAO	EM 01/7/91
ALGERIA	jan 1992		
ARGENTINA	jan 1975	16	16-25
AUSTRIA	jan 1973	8-16	10-20-32
BELGICA	jan 1971	6-14-18	1-6-17-19-25-33
BENIN	abr 1991	18	18
BOLIVIA	out 1973	5-10-15	11.1
BRASIL	jan 1967	15	9-11
BRASIL	jan 1967	15	17
BULGARIA	1992		
BURKINA FASO			
CANADA	jan 1991	7	7
CHILE	mar 1975	8-2	18
COLOMBIA	jan 1975	4-6-10	4-6-10-15-20-35
COSTA RICA	jan 1975	10	8
CHIPRE			
COSTA DO MARFIM	jan 1960	8	11,11-25-35,13
CHECOSLOVAQUIA			
DINAMARCA	jul 1967	10	22
REP. DOMINICANA	jan 1983	6	6
EQUADOR	jul 1970	4-1	6
EL SALVADOR			
FINLANDIA	out 1990	17	17
FRANCA	jan 1968	6,4-13,6-20-25	2,1-4-5,5-18,6-22
ALEMANHA OC.	jan 1968	5-10	7-17
GRECIA	jan 1987	6-18-36	3-8-18-36
GUATEMALA	ago 1983	7	7
HAITI	nov 1982	7	10
HONDURAS	jan 1976	3	-1
HUNGRIA	jan 1988	15-25	14-24,5
ISLANDIA	jan 1990	14-24,5	10
INDONESIA	abr 1985	10	2,2-3,3-12,5-21
IRLANDA	nov 1972	5,26-16,37-30,26	6,5-16
ISRAEL	jul 1976	8	4-9-19-38
ITALIA	jan 1973	6-12-18	
JAMAICA			
JAPAO	abr 1989	3-6	3-6
QUENIA	jan 1990	17-20-40-50-270	17-20-40-50-270
COREIA	jul 1977	10	2-3,5-10
LUXEMBURGO	jan 1970	2-4-8	3-6-12
MADAGASCAR	jan 1969	6-12	15
MALAWI	mai 1989	10-35-55-85	10-35-55-85
MALASIA			
MALI	jan 1991	10-17	10-17
MEXICO	jan 1980	10	6-15-20

PAISES	DATA DA	ALIQUOTAS	
	INTRODUCAO/ PROPOSICAO DO IVA	NA INTRODUCAO	EM
MARROCOS	abr 1986	7-12-14-19-30	7-12-14-19-30
HOLANDA	jan 1969	4-12	6-18,5
NOVA ZELANDIA	mai 1986	10	12,5
NICARAGUA	jan 1975	6	6-10-25
NIGERIA	jan 1986	8-12-18	15-25-35
NORUEGA	jan 1970	20	11,11-20
PAQUISTAO	jul 1990	12,5	12,5
PANAMA	mar 1977	5	5
PARAGUAI	jan 1991	12	12
PERU	jul 1976	3-20-40	18
FILIPINAS	jan 1988	10	10
POLONIA			
PORTUGAL	jan 1986	8-16-30	8-17-30
ROMENIA			
SENEGAL	mar 1961-80	7-20-34-50	
AFRICA DO SUL	set 1991	10	
ESPANHA	jan 1986	6-12-33	6-12-33
SUECIA	jan 1969	2,04-6,38-11,1	25
TAIWAN	abr 1986	5	5-15-25
TAILANDIA	jan 1992	7	
TRINIDAD E TOBAGO	jan 1990	15	15
TUNISIA	jul 1988	6-17-29	6-17-29
TURQUIA	jan 1985	10	1-6-8-12-20
URSS			
EUA			
REINO UNIDO	abr 1973	10	17,5
URUGUAI	jan 1968	5-14	12-22
VENEZUELA	1992		
IUGOSLAVIA	1995		

Um problema crítico para o sucesso dessa alternativa é o funcionamento da Câmara de Compensação. O controle sobre os registros pode ser motivo para apreensão e conflitos. Há a suspeita de que aqueles que detém superávit no comércio interregional não tenham maior interesse em manter um rigoroso controle sobre suas exportações, uma vez que isso não lhes traria qualquer vantagem de um ponto de vista estritamente fazendário. De outra parte, as unidades deficitárias teriam também interesse em subestimar seus registros para aumentar seus saques à conta do Fundo de Compensação. A abolição dos controles de fronteiras eliminaria informações que poderiam ser importantes para a checagem dos registros sobre os fluxos de comércio, as quais teriam ser substituídas por uma mútua cooperação das autoridades fazendárias, e pelo aperfeiçoamento das estatísticas do comércio.

É fácil ver, no entanto, que a possível falta de empenho das autoridades, com respeito ao controle de suas exportações pode resultar em prejuízo para todos, na medida em que a subestimação do comércio interregional encolhe a própria base de tributação. De outra parte, se houver omissão no registro das exportações, haverá incentivo ao registro das importações, por razões estritamente financeiras. Se o número de participantes é elevado, o cruzamento das informações fornecidas por

cada um pode ser uma boa forma de assegurar a acuidade dos registros e a credibilidade do sistema. Os contribuintes que têm uma participação ativa no comércio interregional também poderão vir a ter uma participação importante, uma vez que a omissão do registro na exportação rompe a cadeia dos débitos e créditos fiscais, deslocando o ônus tributário para as etapas posteriores do ciclo. A menos que hajam diferenças significativas entre as alíquotas aplicadas pelos parceiros do comércio, não haverá qualquer vantagem para o contribuinte que optar pelo não-registro de sua exportação, uma vez que o importador ficará privado da possibilidade de utilizar o crédito fiscal correspondente à essa transação, sujeitando-se, portanto, a arcar com os custos daí tributários decorrentes.

Mais difícil é o controle das vendas diretamente realizadas ao consumidor final. Para produtos de valor elevado, a compra diretamente realizada pelo consumidor de alta renda, dos países mais pobres, nos países mais adiantados, do ponto de vista econômico e tecnológico, pode constituir-se em um sério problema. Se essas operações fossem consideradas como vendas internas, as perdas fiscais das unidades cuja estrutura produtiva é menos diversificada poderiam ser significativas. Para que isso não ocorra, será necessário enquadrar o consumidor final não-residente no país exportador na categoria de contribuinte do imposto, o que significa agregar novos problemas administrativos, cuja eficácia é desconhecida.

Os limites à autonomia dos estados-membros da Comunidade Européia, do ponto de vista tributário, devem ter sido os responsáveis pelo abandono provisório das recomendações da Comissão. Conforme foi observado, a grande diferença de alíquotas que ainda prevalece em países de CEE constitui um problema sério para o atendimento dos propósitos de harmonização fiscal. A alternativa contemplada anteriormente — diferimento nas exportações — passou a merecer, assim, maior atenção, favorecida ainda, pelo fato de dispensar a organização de um mecanismo de compensação.

O diferimento do imposto nas exportações entre membros da CEE equivaleria à manutenção da alíquota zero, substituindo-se o controle físico, que hoje é feito nas fronteiras, por um controle contábil nos registros das firmas exportadoras e importadoras. O fato gerador do imposto, passa a ser a saída da mercadoria para processamento, distribuição, ou consumo, no país importador.

Comparativamente à alternativa anterior, o diferimento do imposto nas exportações tem a vantagem de eliminar a necessidade de organizar uma Câmara de Compensação de débitos e créditos fiscais, pondo de lado os inúmeros conflitos que poderiam existir para administrar o sistema de compensação. As possibilidades de fraude, todavia, podem ser mais numerosas. No entendimento dos órgãos técnicos da CEE, o sistema da Câmara de Compensação seria uma opção preferível, que foi provisoriamente abandonado por dificuldades encontradas para a sua aceitação. O método do diferimento foi adotado como solução intermediária para vigorar por um período de três anos (1992 a 1995). O objetivo é instalar o método da compensação fiscal na segunda metade da década.

Em nenhum momento, cogita-se de abandonar o princípio de destino, que é certamente o mais adequado para o caso do IVA em regiões economicamente integradas (Mercados Comuns) e em federações, onde o respeito à autonomia dos estados-membros constitui uma preocupação relevante. Conforme assinala um dos mais respeitados especialistas na matéria, “a maneira *administrativamente* mais fácil de implementar o IVA em federações seria adotá-lo em escala nacional, partilhando a receita com os estados-membros, como na Alemanha e na Austrália”. Essa opção, entretanto, implica perda de autonomia tributária, que não é facilmente aceita em toda parte. As propostas que estão sendo desenvolvidas, no âmbito da CEE, para conciliar o princípio do destino com a preservação da autonomia fiscal, constituem alternativas superiores à idéia de adotar-se o princípio de origem em países federativos, sob o argumento de maior facilidade administrativa (CNOSSEN, 1991).

Uma das preocupações que tem sido objeto de atenção permanente é a que diz respeito ao tratamento dispensado a pequenas e médias empresas. As regras aplicadas à instituição do IVA requerem um grau de organização empresarial e contábil que não só dificulta o controle do fisco como impõe um ônus excessivo a pequenas e médias empresas para o adequado cumprimento de suas obrigações fiscais. Os pesados custos acessórios podem transformar-se em fator de desestímulo, e dificultar a sobrevivência de setores e atividades em que pequenos e médios negócios têm participação significativa.

Em um interessante estudo sobre o tratamento dispensado a pequenas e médias empresas nos países da OCDE, professor Graham Bannock enfatiza os problemas relacionados ao custo do cumprimento das obrigações tributária com referência ao IVA. Suas estimativas situam o referido custo em 0,33% do PIB nos países da Comunidade, dos quais cerca de 80% são suportados pelo setor privado. Mais ainda: a distribuição desses custos é altamente regressiva; eles poderiam situar-se entre 1,5% e 5% do faturamento, para firma muito pequenas; enquanto as grandes empresas arcariam com custos inexpressivos — menos de um décimo de 1% do respectivo faturamento. (Bannock, 1990. pág. 77).

Regimes especiais existem em quase todos os países, incluindo o estabelecimento de limites mínimos para enquadramento e menores exigências administrativas (ver Quadro 3). Não se recomenda isentar pequenas e médias empresas do IVA, o que, de resto, não garante que elas serão beneficiadas, uma vez que os contribuintes não cadastrados (isentos) não teriam direito a utilizar o crédito relativo à aquisição de insumos tributados.

RAZÕES PARA IMPOSTOS ESPECIAIS

Embora o modelo ideal pudesse eleger o IVA como o único imposto a incidir sobre o consumo, outras razões há para a preservação de um regime especial de tributação, aplicado a um número reduzido de produtos. Em geral, as características dos produtos incluídos em um regime especial são:

- (a) um elevado potencial tributário, decorrente de uma ampla difusão do consumo e de uma baixa elasticidade da demanda em relação ao preço;
- (b) uma elevada concentração da produção, o que torna relativamente simples a tarefa de arrecadação e controle;
- (c) ter o seu consumo condenado, do ponto de vista ético, por causar danos à saúde do consumidor ou ao meio ambiente.

A justificativa para a instituição de impostos especiais pode fundar-se em argumentos puramente fazendários — isto é, os que ressaltam suas vantagens do ponto de vista de maior arrecadação com baixo custo administrativo — ou em motivos extrafiscais: desincentivo ao consumo, preservação da natureza... Com frequência, argumentos extrafiscais são empregados com o único propósito de esconder o real objetivo de sua criação: o de propiciar uma fonte segura e rentável de receita para o governo.

São três os principais produtos alcançados por impostos especiais, na maior parte do mundo moderno: fumo, bebidas e combustíveis. Outros produtos, como a energia elétrica, as comunicações, e os veículos automotores, possuem características que os tornariam candidatos a uma lista ampliada de impostos especiais, em um contexto no qual as preocupações com a receita pública suplantassem as advertências com respeito ao impacto negativo sobre a

Quadro 3

CARACTERISTICAS DOS SISTEMAS DE IVA NA COMUNIDADE EUROPEIA

PAIS	numero de taxas positivas	frequencia da arrecadacao	administração integrada de impostos diretos/indiretos	regras para PMEs	valor faturamento limite p/ enquadramento
BELGICA	4	MENSAL e ANUAL	NAO	rendimentos quadrimestrais demonstrativo simplificado	BF20m 321,000 321,000
DINAMARCA	1	TRIM	NAO	nao ha	
FRANCA	4	MENSAL	SIM	rendimentos quadrimestrais demonstrativo simplificado devoluções ou perdao	F3m 300,000
ALEMANHA OC.	2	MENSAL e ANUAL	SIM	rendimentos quadrimestrais ou anuais demonstrativo simplificado devoluções ou perdao	DM250,000 84,000
GRECIA	3	BIM	SIM	rendimentos quadrimestrais	DRs 6m 21,600
IRLANDA	1	BIM e MENS	SIM	nao ha	
ITALIA	4	MENSAL e ANUAL	NAO	pagamentos quadrimestrais demonstrativo simplificado perdao	L480m 289,000
LUXEMBURGO	3	MENSAL	SIM (?)	rendimentos quadrimestrais ou anuais. Isenções	
HOLANDA	2	MENSAL	NAO	rendimentos quadrimestrais ou anuais. Devoluções	
PORTUGAL	3	MENSAL	NAO	rendimentos quadrimestrais demonstrativo simplificado perdao	4,5m 19,000
ESPANHA	3	MENSAL	SIM	rendimentos quadrimestrais demonstrativo simplificado	p50m 255,000
REINO UNIDO	1	TRIM	NAO	rendimentos anuais	250,000

FONTE: Bannock, 1990.

eficiência econômica da adoção de impostos elevados sobre bens intermediários. A tendência internacional é a de restringir a cobrança desses impostos a um número reduzido de produtos de consumo final. A Tabela 6 e o Quadro 4 reúnem informações sobre os “excises” aplicados nos países da Comunidade Económica Européia.

Os produtos submetidos a um regime especial de tributação não ficam excluídos da base de incidência do IVA. Trata-se de impor um ônus adicional para dar conta da peculiaridade de alguns produtos, cujo consumo comporta uma tributação muito mais elevada do que a efetuada por intermédio das alíquotas aplicadas pelo IVA à categoria dos supérfluos. Cada caso admite uma alíquota diferente, e, até mesmo, um regime tributário distinto, em função da organização da produção e da inelasticidade do consumo. A cobrança em um só estágio — geralmente ao nível do produtor — é a forma mais utilizada.

Um caso particular dos impostos especiais, encontrado com frequência em países menos desenvolvidos, é o do imposto cobrado sobre as importações. A rigor, em um regime de comércio internacional totalmente livre, a tributação das importações deveria manter-se dentro do IVA, reservando-se à cobrança de direitos alfandegários e/ou de tributos uma função de proteção anti-dumping. Nos países menos desenvolvidos, no entanto, o imposto sobre a importação pode ser, ao mesmo tempo, um instrumento importante da política macroeconômica e uma fonte subsidiária da receita governamental.

Tabela 6

RECEITAS DE "EXCISE TAXES" NOS PAÍSES DA OCDE

EM % DA RECEITA TRIBUTARIA

	ALCOOL MINERAIS	OLEOS	TABACO	TOTAL
BELGICA	0.7	2.4	1.4	4.7
DINAMARCA	0.8	3.5	2.0	13.8
FRANCA (1) e (2)	0.5	4.3	0.7	6.4
ALEMANHA OC.	0.8	3.5	2.0	6.6
GRECIA	0.3	11.1	3.4	19.0
IRLANDA	5.3	6.5	4.1	18.4
ITALIA (3)	0.2	4.9	1.6	7.4
LUXEMBURGO (5)	---	---	---	9.4
HOLANDA	0.9	2.1	1.0	5.6
PORTUGAL	0.4	12.4	2.8	17.8
ESPAÑA (4)	---	0.5	0.4	7.2
REINO UNIDO	2.9	4.9	3.2	12.0

FONTE: Bannock, 1990. Dados básicos: OCDE.

(1) a rubrica Oleos Minerais inclui água mineral.

(2) a rubrica Tabaco inclui fosforos.

(3) Dados relativos ao ano de 1985.

(4) Dados relativos ao ano de 1984.

(5) o Total inclui a participação no BLEU.

A MODERNIZAÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE O CONSUMO

A EXPERIÊNCIA DA CONSTITUINTE DE 1988

Os debates sobre a Reforma Tributária durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, que culminaram com a promulgação da Constituição de 1988, são ricos em observações e comentários sobre as dificuldades encontradas àquela época para levar adiante uma proposta de modernização

Quadro 4

IMPOSTOS ESPECIAIS ("EXCISES") NOS PAISES DA OCDE
ALÍQUOTAS PROPOSTAS PELA CEE E MÉDIAS ARITMÉTICAS 1987

	ALÍQUOTAS PROPOSTAS	MÉDIA ARITMÉTICA
BEBIDAS DESTILADAS p/ litro (1)	5.08	5.08
VINHO p/ litro	0.17	0.58
CERVEJA p/ litro	0.17	0.23
CIGARROS p/ maço	0.39	0.39
Tabaco % preço de varejo	54.56	55.00
GASOLINA p/ litro	0.34	0.34
DIESEL p/ litro	0.18	0.16
"GAS OIL" p/ 1000 litros	50.00	62.00
OLEO COMBUSTÍVEL PESADO p/ 1000 Kg	17.00	26.00

FONTE: CEE.

(1) Teor de álcool 40%.

da tributação sobre o consumo, de características bastante semelhantes às observadas nos países desenvolvidos. Nesse sentido, os ensinamentos provenientes da releitura dos problemas vivenciados naquela época podem ser de grande utilidade para o sucesso de uma nova tentativa nessa direção.

A proposta elaborada pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa da extinta Secretaria de Planejamento da Presidência da República-Cretad -, propunha as seguintes modificações nesse campo:

(a) a adoção do IVA - Consumo como o principal tributo de competência estadual. O IVA substituiria o antigo ICM, incorporaria o IPI (com exceção de alguns produtos que seriam objeto de tributação especial) e incluiria, em sua base, os serviços e outros produtos que até então eram objeto de tributação exclusiva pela União: combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, telecomunicações e serviços de transporte, extinguindo-se, portanto, os chamados "Impostos únicos". Apenas os serviços financeiros não seriam, pela proposta de Cretad, incluídos na base do IVA. De acordo com as recomendações a respeito, o IVA não incidiria sobre exportações e bens de capital, aplicando-se o princípio do destino tanto nas operações interestaduais quanto nas vendas para o exterior. Os estados ganhariam autonomia para fixar as alíquotas do IVA, de modo seletivo, uma vez que a tributação do consumo não acarretaria distorções econômicas;

(b) a extinção das contribuições para o Finsocial e o Salário-Educação, que seriam substituídos por um adicional **temporário** do IVA, e cuja finalidade seria a de criar condições para a efetiva descentralização dos programas sociais para estados e municípios;

(c) a criação, no campo de competência da União, de um Imposto Especial sobre o Consumo de Fumo, Bebidas e Veículos Automotores, com alíquotas diferenciadas. Esse tributo seria cobrado em um só estágio (produtor) aplicando-se a técnica de tributação do valor adicionado às etapas anteriores à saída do produto do estabelecimento industrial (à exemplo do IPI). Exportações não sofreriam a incidência desse tributo;

(d) o IVA seria partilhado com os municípios, seguindo a prática vigente com o antigo ICM.

A participação dos municípios no IVA aumentaria para 25% (era 20% no ICM) para compensá-los pela perda do ISS;

(e) os municípios poderiam, ainda, instituir um imposto sobre o comércio varejista de combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, com o propósito de reforçar a sua capacidade financeira e criar condições mais propícias ao rápido avanço das propostas de municipalização dos encargos públicos na área do ensino básico, da saúde, e da assistência social;

(f) a União manteria a competência exclusiva para instituir tributos sobre as operações financeiras (IOF) e sobre o comércio exterior (importação e exportação).

Na proposta da Cretad a tributação do Consumo seria objeto de dois impostos básicos: o IVA (estadual) e o Imposto sobre Bebidas, Fumo e Veículos (federal). O Imposto de Importação (federal) e o Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis (municipal) teriam posição nitidamente secundária.

Entre a proposta da Cretad, acolhida com pequenas modificações pela Subcomissão de Tributos, e o resultado final dos trabalhos da Constituinte, importantes modificações ocorreram. O lento desenrolar dos trabalhos de elaboração da nova Constituição (a Assembléia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, concluiu sua tarefa, com a aprovação da nova Carta, em outubro de 1988 — quase dois anos, portanto) e a omissão de segmentos expressivos da sociedade brasileira, inclusive do próprio governo federal, abriram espaço para que uma visão conservadora (do ponto de vista fiscal) acabasse predominando. Na impossibilidade de ter certeza absoluta, com respeito ao impacto das mudanças sugeridas sobre a receita de estados e municípios, as autoridades fazendárias acabaram optando por maiores garantias com relação a seu orçamento, deixando para depois as preocupações com a modernização do sistema.

A preferência pela garantia de receita manifestou-se na opção por maiores transferências. Por mais que a lógica da argumentação e as estimativas realizadas à época apontassem para ganhos generalizados, principalmente para os estados menos desenvolvidos do Norte/Nordeste (à exceção do estado do Amazonas por motivos particulares relacionados à localização da Zona Franca de Manaus), prevaleceu a rejeição ao IVA, contrariando a própria tese da injustiça fiscal que dominou os debates sobre a tributação estadual no início dos anos setenta. Como se recorda, a tese de que o antigo ICM, instituído em 1967, provocava uma indevida transferência de renda dos estados mais pobres (consumidores) para os estados mais ricos (produtores) foi objeto de uma intensa polêmica. Como o ICM adotou o princípio da origem, a concentração da atividade produtiva no Sudeste (São Paulo, principalmente) fazia com que a arrecadação desse imposto também permanecesse concentrada, regionalmente, embora o ônus do tributo estivesse sendo suportado pelo consumidor dos estados não-industrializados. Modificar o imposto, adotando o consumo, em vez da produção, como base para a sua incidência, seria a recomendação necessária para corrigir a propalada injustiça(*).

Três motivos importantes contribuíram para que os mesmos estados, que no início dos anos 70 condenavam a injusta transferência fiscal promovida pelo ICM, tivessem rejeitado, em 1988, a solução recomendada para corrigir o problema. São eles:

a) o receio de que a adoção do IVA, com base no princípio do destino, provocasse um aumento da evasão fiscal, em virtude de as administrações tributárias estaduais encontrarem-se desaparelhadas para exercer um efetivo controle do trânsito de mercadorias nas fronteiras;

b) o sentimento de que a ampliação da base do ICM iria beneficiar, em maior proporção, os

estados mais industrializados (pela incorporação dos impostos únicos, e tributação pelo ICM dos bens que deixariam de ser tributados pelo IPI), trazendo ganhos não expressivos para os estados menos desenvolvidos; esses perderiam com a redução nas transferências (decorrente da extinção do IPI) mais do que ganhariam com a ampliação da base do novo imposto;

c) a desvantagem atribuída à substituição de receitas transferidas (que não têm custo administrativo e político) por aumento da competência própria para tributar, cujo custo assume proporções mais elevadas em um contexto de baixa credibilidade política e grande deficiência administrativa.

Às preocupações estaduais somaram-se os interesses municipalistas. A extinção do IPI desagradava os municípios do interior, por reduzir a base sobre a qual forma-se o Fundo de Participação municipal na receita da União; os municípios das capitais, por seu turno, não viam com bom olhos a perda de competência para tributar, através do ISS, a prestação de serviços, que lhes propiciava uma parcela significativa de recursos.

Ao longo do extenso caminho que conduziu ao resultado finalmente sancionado pelo plenário da Assembléia Nacional Constituinte, o IVA foi sendo sucessivamente amputado. O novo imposto estadual, que veio à luz em outubro de 1988, manteve a mesma conformação básica e a mesma fisionomia do seu antecessor, ganhando, apenas, um vistoso apêndice. Não foi preciso trocar-lhe o nome, apenas acrescentar uma nova letra. O ICMS não alterou, de modo significativo, as características básicas do regime aplicado à tributação estadual(*).

Dois problemas que não existiam, no entanto, foram criados: a inclusão, no texto constitucional, da permissão para os estados tributarem as exportações dos chamados produtos semi-elaborados, e a não reedição da lei complementar que assegurava a isenção do imposto para insumos da agropecuária. Em ambos os casos, a preocupação imediatista com a receita orçamentária superou a preocupação daqueles que anteviam dificuldades, para a expansão das atividades produtivas, decorrentes do acréscimo do ônus fiscal sobre esses produtos. Alguns avanços foram alcançados recentemente nessa área, como fruto do conhecimento de que é preciso evitar que o exagero fiscal acabe por estreitar a própria base de arrecadação, mas a solução definitiva para esses dois problemas criados está na dependência de uma nova reforma fiscal.

Compreende-se os motivos que levaram ao resultado alcançado em 1988, bem como o contexto em que os trabalhos da Constituinte no capítulo tributário foram conduzidos. Os primeiros anos da abertura política foram marcados por uma ampla condenação dos excessos decorrentes da excessiva concentração do poder político e dos recursos financeiros. Nesse contexto, o papel da Reforma Tributária, com respeito à descentralização das rendas públicas, ganhava posição de destaque. A redistribuição das receitas tributárias, no sentido de um aumento da participação de estados e municípios no bolo fiscal, era um requisito importante para o reforço da autonomia política de governadores e prefeitos.

Se a descentralização de receitas era a principal bandeira da Constituinte, em matéria tributária, a palavra de ordem, agora, é a simplificação dos tributos. O prolongamento da crise e a perda de dinamismo da economia brasileira colocam o debate sobre a questão tributária sob nova perspectiva. Trata-se de promover o crescimento da arrecadação pelo crescimento de sua base, e não pelo aumento de alíquotas. O equilíbrio na repartição das receitas entre as três entidades que compõem

(*)Para uma análise detalhada da controvérsia da época, com respeito ao ICM, consultar Rezende e Silva(1974);

(*) Para uma análise das modificações efetuadas ao longo do processo de elaboração da constituição, com respeito à tributação estadual, consultar Rezende e Afonso (1988)

a federação brasileira já foi alcançado, e pode ser, agora, fortalecido. Conforme tem sido denunciado (Rezende, 1992), a opção adotada, em 1988, para promover a redistribuição de receitas, gerou distorções que comprometem a racionalização tributária e ameaçam a própria sobrevivência dos ganhos alcançados nesse sentido. A reavaliação da proposta do IVA, sob o ponto de vista do reforço do processo de descentralização fiscal, deve merecer maior atenção.

A impossibilidade de ter certeza absoluta do efeito que a adoção do IVA trará, sobre a arrecadação de cada um dos 27 estados, não deve ser motivo para a tomada de uma posição contrária. Conforme mostraremos adiante, não só a base estatística disponível é precária, como também os supostos metodológicos carecem de precisão suficiente para que seja realista centrar toda a argumentação em torno dos números referentes a estimativas de efeito sobre a arrecadação. Não obstante os cálculos efetuados em 1988 terem apontado para ganhos expressivos, na maior parte dos casos, a rejeição do IVA, naquela oportunidade, foi comandada por outros argumentos, conforme mencionado anteriormente. Ao que tudo indica, os argumentos que irão prevalecer nesta oportunidade reforçarão a tese favorável à mudança.

A NOVA PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DO IVA

A experiência da Constituinte de 1988 fornece um pano de fundo adequado à retomada das propostas de modernização dos impostos indiretos no sistema tributário brasileiro. A criação do ICMS, com a ampliação da base do antigo ICM, foi um primeiro passo no caminho da adoção do IVA, que pode ser agora retomado com renovado vigor. Transcorridos três anos, desde a vigência das novas regras aplicadas à tributação estadual, são visíveis os ganhos alcançados, do ponto de vista da descentralização das receitas tributárias e da autonomia fiscal de estados e municípios.

Trata-se, agora, de consolidar esses ganhos. A adoção do IVA ampliará a base sobre a qual incide o imposto estadual, com vantagens imediatas para a atividade, produtiva e para o fisco. Não são apenas as vantagens imediatas que merecem ser consideradas. A simplificação do sistema e o incentivo que a reforma proposta concederá aos investimentos e à exportação são pré-requisitos importantes para a retomada de um processo auto-sustentado de crescimento, sem o qual o desequilíbrio fiscal da União, de estados, e de municípios não poderá ser solucionado.

A adoção do IVA inicia-se com a incorporação do IPI e do ISS ao campo de tributação estadual. A extinção do IPI não corresponde a uma ampliação da base do ICMS, uma vez que ambos os tributos incidem sobre o valor adicionado na etapa que corresponde à produção industrial, mas a retirada do governo federal desse espaço tributário permitirá que ele seja ocupado pelos estados, mediante revisão das alíquotas incidentes sobre os produtos de maior valor. Já no caso dos serviços, a sua incorporação ao ICMS corresponde à uma ampliação da base, embora não se traduza, integralmente, em ganhos equivalentes de receita, no curto prazo, uma vez que a parcela dos serviços intermediários incorporada aos produtos tributados pelo ICMS é teoricamente captada por esse imposto na operação seguinte, por não haver compensação de crédito tributário.

Não se podem desprezar, todavia, os ganhos decorrentes da melhoria dos controles e da fiscalização advindos da generalização dos mecanismos de débitos e créditos tributários, que seria obtida com a implantação do IVA. Uma das importantes vantagens atribuídas universalmente ao Imposto sobre o Valor Agregado é o seu caráter de autofiscalização. A não-inclusão dos serviços cria distorções setoriais e regionais, do ponto de vista da distribuição do ônus tributário e da arrecadação, além de dar margem a uma maior evasão. Do ponto de vista regional, os estados que consomem bens finais em cuja produção esteja incluído um elevado percentual de serviços intermediários, deixam de captar a receita correspondente à participação desses serviços no valor agregado final. Do ponto de

vista setorial, as regras vigentes não condizem com o fato de que a participação do terciário moderno no processo de produção e comercialização tende a crescer com a incorporação de modernas tecnologias, e com a maior integração internacional.

Outras exigências da integração econômica e da modernização produtiva são a plena desoneração dos investimentos e das exportações. A concessão de crédito integral relativo ao imposto incidente sobre a aquisição de bens de capital é a forma recomendada para promover a desoneração dos investimentos. No caso das exportações, a generalização do princípio do destino nas vendas externas resolverá o problema.

A insistência na tese de que a tributação das exportações de produtos primários e semi-elaborados é necessária, do ponto de vista das necessidades de receita dos estados menos industrializados, constitui uma atitude que contraria a prática internacional e o bom senso. O Brasil é, hoje, um dos poucos países que almejam ingressar no círculo das nações desenvolvidas que discrimina as mercadorias exportadas, do ponto de vista do tratamento fiscal a elas dispensado. Tal prática reflete a aderência a um modelo de desenvolvimento baseado na preferência pela industrialização, que tende a limitar as chances de ampliação da posição internacional do país em um campo — o que abrange todo o complexo de atividades que se desenvolve em torno da agropecuária moderna (o *agribusiness*) — no qual as nossas vantagens comparativas são muito significativas.

O que deve ser objeto de tributação é o consumo, e não a produção ou a exportação — essa é a tese que fundamenta a proposta do IVA. A exportação gera renda, que transforma-se em consumo. O efeito multiplicador da renda gerada na atividade exportadora, do ponto de vista do consumo e da receita fiscal, depende de um complexo de fatores relacionados à estrutura produtiva e aos fluxos de comércio. Na situação vigente, o multiplicador fiscal da renda gerada na exportação de produtos primários, ou de baixo teor de elaboração, é diminuído pelo vazamento provocado pelo comércio interestadual. Como uma parcela importante do imposto cobrado sobre o consumo dos produtos de maior valor fica em mãos do estado produtor, os exportadores de produtos primários não têm, hoje, uma compensação automática pela exoneração de suas exportações. A adoção do IVA corrigirá essa anomalia.

É claro que não é possível avaliar, por enquanto, a situação de cada caso específico (isso será feito mais a frente). É lícito afirmar, porém, que a atribuição integral do imposto cobrado sobre o consumo ao estado em que esse é realizado, de acordo com a proposta do IVA, atenuará, em boa parte, os efeitos de curto prazo da plena exoneração das exportações sobre os orçamentos dos estados menos industrializados.

Exonerar exportações não é um benefício fiscal, é um ato de coerência. A compensação pela não-incidência de impostos domésticos nas vendas para o exterior dá-se pelo estímulo ao aumento da renda e do consumo, e não pela reivindicação de vantagem especiais. A “compensação” instituída pela Constituinte de 1988, pela imunidade assegurada à exportação de produtos manufaturados, representou um notável retrocesso e uma flagrante injustiça. Os estados exportadores de produtos manufaturados foram duplamente beneficiados pelo acréscimo de renda e pela compensação fiscal, enquanto os estados exportadores de produtos primários foram penalizados pelo ônus imposto à exportação e a seus efeitos indiretos sobre o consumo e a arrecadação fiscal.

Um bom exemplo das vantagens fiscais propiciadas pela expansão das atividades voltadas para a exportação é o fornecido pelo estado da Bahia. No início dos anos 70, a receita tributária da Bahia era mais ou menos equivalente a do estado de Pernambuco. O estímulo à economia baiana propiciado pela expansão do polo petroquímico de Camaçari, e seus impactos indiretos sobre o consumo local, alteraram o panorama das finanças públicas nordestinas em um prazo inferior a uma

década. No início dos anos 80 a receita tributária da Bahia alcançava valores equivalentes ao dobro da receita do estado de Pernambuco, revelando o efeito do dinamismo decorrente da exportação e da modernização.

A adoção do IVA-Consumo é uma providência indispensável à modernização fiscal e ao equilíbrio federativo. Os receios de que a mudança proposta possa vir a acarretar prejuízos para os estados mais pobres são infundados. Ainda que a base estatística disponível não permita elaborar cálculos precisos, com respeito ao impacto da mudança sobre o orçamento de cada estado e município brasileiros, a relativa incerteza dos resultados não deve ser motivo para a sua rejeição. Conforme já foi assinalado, a substituição do antigo IVC pelo ICM, em 1967, foi uma modificação muito mais abrangente do que a que está sendo agora proposta, e que não teria sido aprovada se sua aceitação estivesse sujeita a um rigoroso escrutínio dos números. Não só as receitas do imposto estadual apresentaram um auspicioso crescimento, após a Reforma de 1967, como a experiência do ICM mostrou-se altamente positiva. A aposta no sucesso da nova mudança trará, por certo, enormes dividendos.

QUESTÕES BÁSICAS SOBRE O IVA

A longa experiência acumulada no Brasil, com a administração do imposto estadual sobre o valor adicionado (o ICMS), faz que não hajam divergências conceituais, com respeito às vantagens desse método *vis-à-vis* as outras alternativas de tributação do consumo. Assim, as questões que predominam na discussão sobre vantagens e desvantagens da adoção do IVA concentram-se em aspectos administrativos e financeiros. O pano de fundo desse debate é o fornecido pela heterogeneidade de situações encontradas nas distintas regiões do país. Ainda que todos reconheçam as vantagens de uma tributação abrangente do consumo, segundo o figurino do IVA, o receio de que uma modificação dessa envergadura possa trazer problemas financeiros para um número significativo de estados brasileiros é motivo suficiente para grandes apreensões.

As distintas questões que têm preocupado especialistas e administradores alcançam uma extensa lista. Elas referem-se a aspectos básicos, como a definição da base e sua abrangência, a definição da alíquota e o princípio aplicado à cobrança do imposto, alcançando, ainda, aspectos administrativos, de menor amplitude, mas não menos relevantes, como os problemas de controle e fiscalização. Algumas dessas questões são brevemente analisadas em seguida.

Escolha da Base - Os argumentos que sustentam a preferência pela base consumo já foram apresentados anteriormente. A adoção da base consumo, no caso da adoção do IVA por estados-membros de um Mercado Comum, ou de uma federação, requer a aplicação do princípio do destino ao comércio interregional (interestadual). Na ausência de fronteiras (ou na hipótese de as fronteiras existentes não funcionarem a contento), a tributação no destino gera apreensões quanto à possibilidade de um aumento da evasão. Problemas específicos de estados de baixa densidade demográfica, e altamente especializados na produção de produtos da agropecuária moderna para venda externa (para fora do estado, ou para exportação) também precisam ser contemplados.

Método de Aplicação - O método do crédito fiscal, já adotado pelo ICMS, é o que tem maior aceitação nos países que adotaram essa modalidade de tributo. Com a ampliação da base, torna-se necessário assegurar o seu perfeito funcionamento, para evitar distorções provocadas por quebras na cadeia de débitos e créditos, decorrentes de isenções e/ou outras práticas que impeçam a integral obediência ao espírito da tributação sobre o valor adicionado. Em um contexto inflacionário, a plena indexação de débitos e créditos passa a ser uma necessidade imperiosa.

Autonomia Federativa - Ao contrário do que é, às vezes, apregoado, o IVA não é incompatível com a autonomia dos estados-membros de uma federação. Ao contrário, a tendência mundial de formação de blocos regionais, simultaneamente às demandas por uma maior autonomia local (impulsionadas por motivos étnicos, culturais ou religiosos), atribuem a esse imposto condições ideais para transformar-se no modo predominante de taxaço no limiar do século XXI. Os conflitos que existem no Brasil, hoje em dia, com respeito ao ICMS, decorrem da predominância da tributação na origem, esta sim, conflitante com o espírito da autonomia federativa. A adoção do princípio do destino na tributação do consumo pelo IVA consolidará a autonomia estadual sancionada pela Constituição de 1988.

Harmonização Fiscal - O princípio do destino elimina a maior parte dos conflitos interestaduais que deram ensejo à criação do Confaz, mas não extingue, por completo, a necessidade de harmonização das práticas tributárias. Em um regime inflacionário, a uniformidade de prazos de recolhimento tem que ser preservada para evitar a concessão de vantagens tributárias à localização de novos negócios. Outras práticas conhecidas, entre nós, como a redução da base de cálculo e a utilização da figura do contribuinte substituto, também precisam ser regulamentadas. A atribuição do Senado Federal para arbitrar possíveis conflitos entre estados deve ser reforçada, em substituição ao papel legislativo hoje exercido pelo Confaz. Ainda que a autonomia na fixação de alíquotas deva ser preservada, o estabelecimento de limites de variação deve continuar sendo atribuição do Senado, para evitar uma indesejável dispersão.

Alíquotas - A adoção de três níveis de alíquotas, de acordo com a prática que já vem se afirmando no Brasil, e em consonância com o que é praticado na maior parte dos países que adotam esse imposto, é a opção recomendada. A alíquota básica pode ser a já adotada pelo ICMS para as operações internas. Alíquotas de 5% a 7%, para produtos de primeira necessidade e de 25% a 30% para bens supérfluos, colocarão o Brasil em pé de igualdade com o que vem sendo praticado internacionalmente. Isenções não devem ser concedidas, preservando-se, todavia, as atuais imunidades constitucionais.

Pequenas e Médias Empresas - Os estados brasileiros já possuem grande experiência na aplicação de regimes especiais para o caso de pequenas e médias empresas. Os mesmos motivos que recomendam o tratamento especial dispensado a essas empresas aplicam-se ao IVA. As práticas atuais devem ser, pois, preservadas, promovendo-se o seu aperfeiçoamento, sempre que necessário.

Visibilidade - A prática adotada no ICMS, de cobrar-se o imposto “por dentro”, dificulta a percepção do contribuinte, com respeito ao montante do tributo incluído no preço final da mercadoria. Um dos objetivos perseguidos pela simplificação dos impostos é o resgate da ética tributária. Nesse sentido, a visibilidade dos tributos é uma recomendação importante a ser atendida. A cobrança do IVA “por fora” dará maior transparência ao sistema tributário, e reforçará os laços de co-responsabilidade do cidadão-contribuinte-consumidor com o governo estadual.

Controle e Fiscalização - Essa é uma das questões que deverá merecer uma maior atenção. Boa parte do debate de hoje sobre Reforma Tributária no Brasil está contaminada pelo vírus da evasão e da sonegação. Qualquer modificação que requeira alguma forma de controle é vista, de antemão, com grandes reservas. O debate passa a ser conduzido de ponta-cabeça: como a administração tributária sente-se incapacitada para desempenhar a contento suas funções, busca fórmulas para simplificar ao máximo os procedimentos administrativos, sob o argumento de que qualquer mudança poderá aumentar a evasão. É possível demonstrar, no entanto, que a apreensão de muitos, com respeito às possibilidades de evasão decorrentes da adoção do princípio do destino, pelo IVA, são infundadas. Essas apreensões originam-se da experiência das administrações estaduais com

respeito aos efeitos da ampliação da diferença entre a alíquota interestadual e a alíquota interna; sob tal perspectiva, a redução da alíquota interestadual a zero poderia trazer severas conseqüências para a receita dos estados mais pobres. Os argumentos que refletem essa visão pessimista do problema serão desenvolvidos em seguida.

A OPERACIONALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESTINO

Já foi visto, anteriormente, que a única alternativa para a aplicação do princípio do destino não é a adoção da alíquota zero nas saídas interestaduais. Vale a pena recordar, que as alternativas contempladas pela Comunidade Européia mencionam:

- (a) a tributação das saídas interestaduais à alíquota vigente no estado de destino, organizando-se uma Câmara de Compensação para liquidar os saldos tributários provenientes do comércio interestadual;
- (b) o diferimento do imposto nas saídas interestaduais, o qual seria cobrado, do importador, na primeira operação interna que ele viesse a realizar com o produto importado.

A primeira alternativa já havia sido formulada, em detalhes, por Ricardo Varsano (Varsano 1987) como parte dos estudos encaminhados pela Cretad à Constituinte, mas nem sequer chegou a ser objeto de maior atenção. A rejeição, “in limine”, do princípio do destino, naquela oportunidade, por razões já apontadas, relegou ao esquecimento uma proposição que poderia ter viabilizado a idéia naquela época, caso tivesse merecido maior consideração.

A compensação dos saldos tributários não elimina a necessidade do controle físico das mercadorias na fronteira, mas as deficiências desse controle não acarretam problemas tão severos quanto os imaginados para o caso da alíquota zero. Nesse último caso, os incentivos a práticas desonestas já detectadas, como decorrência da ampliação da diferença entre a alíquota interestadual e a alíquota interna, seriam magnificados, de acordo com argumentos desenvolvidos em estudo da Secretaria de Fazenda do estado de Pernambuco. O estímulo a exportações fictícias e à proliferação de firmas “fantasmas”, de efêmera duração, cujo principal “produto” para comercialização é a nota fiscal, poderia trazer sérios problemas de receita para os estados consumidores (Pedrosa, 1991, pg. 7)

Se o imposto tiver que ser recolhido na origem, para posterior apropriação da receita pelo estado de destino, os problemas acima apontados deixam de existir, embora não desapareçam, por motivos óbvios, as possibilidades de sonegação. Elas deixam de estar associadas, no entanto, a deficiência do controle realizado nas fronteiras estaduais. Para o exportador, não haverá qualquer vantagem tributária em registrar uma operação fictícia, enquanto o importador terá todo o interesse em registrar a operação no estado de destino, sob pena de ficar privado do direito de utilização do crédito fiscal.

Em tese, o mecanismo de compensação fiscal favorece a progressiva harmonização das alíquotas, sem interferir na autonomia estadual. A harmonização será uma conseqüência natural de necessidade de simplificar o funcionamento do sistema, uma vez que a existência de uma grande variedade de alíquotas tornaria extremamente onerosa a tarefa dos contribuintes e a própria operação da Câmara de Compensação.

Os estudos de Varsano e Pedrosa, acima citados, contêm proposições específicas para a operacionalização do mecanismo de compensação de débitos e créditos fiscais provenientes do comércio interestadual, cuja leitura é recomendada a todos aqueles que pretendem alongar-se na apreciação dos aspectos práticos dessa matéria.

Não deve ser inteiramente descartada, todavia, a outra alternativa que está para ser provisoriamente adotada pelos países da Comunidade Econômica Européia. Em comparação com o método da cobrança do imposto na origem, com posterior compensação dos saldos tributários do comércio interestadual, ela tem a vantagem, já apontada, de dispensar inteiramente o controle físico das mercadorias na fronteira, com possíveis ganhos do ponto de vista da redução de custos administrativos associados ao controle e à administração do sistema de compensação.

Essa alternativa corresponde à prática do diferimento — há muito aplicada, no Brasil, no campo do ICMS. O seu simétrico seria a adoção da substituição tributária (contribuinte substituto) que já está sendo praticada ao caso de operações estaduais com alguns produtos específicos.

A possibilidade de que o comércio interestadual no Brasil seja altamente concentrado, com um número reduzido de empresas e de produtos sendo responsável por uma parcela preponderante (em valor) dos fluxos de comércio, abre caminho para que a alternativa do diferimento — ou da substituição — seja adotada, não como uma opção exclusiva, mas sim como um regime paralelo, que poderia conviver em harmonia com o regime da compensação fiscal, facilitando, inclusive, o seu funcionamento.

A substituição tributária seria recomendada no caso das vendas de produtos finais em que a produção seja altamente concentrada e a distribuição no varejo altamente dispersa - caso da farinha de trigo, cervejas e refrigerantes — que, conforme informa Pedrosa (1991, pág. 5), são objeto de substituição tributária nas operações interestaduais dentro da região Nordeste. Quanto ao diferimento, as suas vantagens estariam associadas a situações distintas: a concentração de atividades de processamento simultaneamente à dispersão interestadual dos fornecedores (mais comum no caso da agropecuária). É possível que essas alternativas “heterodoxas” facilitem a aplicação do princípio do destino no âmbito do comércio intraregional, mediante acordos que dêem conta, com maior facilidade, das peculiaridades do comércio entre estados de uma mesma região do país. A adoção de regras flexíveis nesse sentido poderia, inclusive, prever a possibilidade de um acordo específico para dar conta do caso particular representado pela Zona Franca de Manaus.

OS IMPOSTOS ESPECIAIS

De acordo com o figurino já descrito anteriormente, o campo da tributação do consumo comportaria, ainda, duas outras espécies de tributos, ambos a serem incluídos na esfera de competência do governo federal:

(a) O Imposto sobre Produtos Especiais - Fumo e Bebidas são os mais notórios representantes dessa espécie. Uma relação mais extensa poderia agregar veículos e energéticos, dependendo dos objetivos perseguidos por essa tributação. É sempre bom lembrar que a inclusão de um produto na categoria dos produtos a serem objeto de uma tributação especial, pela União, não o exclui da base de incidência do IVA;

(b) O Imposto sobre a Importação - Também nesse caso, a tributação pela União é cumulativa, em relação àquela efetuada pelo IVA. A motivação, nesse caso, é predominante de caráter extrafiscal, para atender a interesses específicos da política de comércio exterior.

O caso dos impostos sobre produtos especiais pode ser examinado de perspectivas distintas. Eles têm, não só a finalidade de sustentar a arrecadação tributária da União, que será afetada pela extinção do IPI, como também a função de assegurar uma base adequada para a recomposição dos

fundos compensatórios, conforme será observado mais à frente. Numa perspectiva mais ampla, a inclusão dos energéticos (combustíveis e energia elétrica), no campo de incidência desse tributo, poderá abrir novas possibilidades para que a delicada questão do desenvolvimento regional seja tratada sob a ótica dos investimentos na melhoria da infra-estrutura dos estados menos desenvolvidos, em vez da insistência, pouco frutífera, na preservação de incentivos fiscais.

A questão compensatória tem aqui um papel relevante. A extinção do IPI é uma providência indispensável para os propósitos de modernização da tributação do consumo, mas não pode ser feita à custa de um enfraquecimento da capacidade de o governo Federal exercer um papel de atenuação dos desequilíbrios fiscais, decorrentes da concentração da produção e de renda, através de transferências compensatórias efetivadas à conta dos Fundos de Participação de estados e Municípios na receita federal. Parte do problema será resolvida pela ampliação da base desses fundos, que passará a ser constituído por um percentual da receita federal como um todo, e não apenas da receita do Imposto de Renda e do IPI, como atualmente. A outra parte depende da preservação de condições efetivas para a sustentação dos níveis de transferência, que são indispensáveis ao equilíbrio financeiro de estados e municípios, cuja base econômica é insuficiente para o atendimento de suas responsabilidades. A relação dos produtos a serem incluídos no campo da tributação especial, assim como as alternativas de uso dos respectivos recursos, constituem, pois, um espaço ainda aberto ao exame de alternativas e à negociação.

A VIABILIDADE DE PROPOSTA

PROBLEMAS REGIONAIS E FEDERATIVOS

Um dos pontos nevrálgicos no encaminhamento da proposta de modernização dos impostos que oneram o consumo é o que se refere ao tratamento tributário das desigualdades regionais. A solução encontrada no passado, para equacionar o conflito derivado da elevada concentração da produção e da renda nacional, privilegiou:

- (a) uma redistribuição vertical das receitas fiscais, comandada pela União, com base nos Fundos de Participação de estados e municípios na arrecadação do Imposto de Renda e do IPI. Esses fundos, criados em 1967, exerceram, nos últimos 25 anos, o papel central de uma política compensatória, com respeito à distribuição das rendas públicas na federação brasileira;
- (b) uma redistribuição horizontal das receitas provenientes do principal tributo estadual — o ICMS — realizada mediante o estabelecimento de alíquotas diferenciadas para as operações internas e as interestaduais.

A excessiva ênfase na redistribuição vertical baseada no FPE e no FPM, tal como definidos pela legislação atual, dá sinais de um progressivo esgotamento. Na data de sua criação, os dois fundos reunidos correspondiam a 20% da arrecadação dos dois mais importantes tributos federais: o IR e o IPI; sucessivos acréscimos das porcentagens da receita desses dois impostos destinada aos Fundos de Participação culminaram com o índice estabelecido na Constituição de 1988: 20% para o FPE e 22,5% para o FPM, mais que o dobro, portanto, daquele inicialmente fixado. A duplicação das porcentagens não produziu, entretanto, resultados equivalentes, do ponto de vista do montante de recursos repartidos. A reestruturação dos impostos federais, com a criação ou ampliação de tributos que não compõem a base desses fundos, a perda de dinamismo da economia, a inflação, e os efeitos adversos de uma excessiva tributação dos lucros e dos investimentos sobre a atividade produtiva, contribuíram para que os ganhos esperados com o aumento dos percentuais dos Fundos não se

materializassem na sua integridade. Os indícios de que a solução adotada no passado aproxima-se do esgotamento são evidentes. Não se trata de advogar a extinção desses fundos, cuja necessidade é amplamente reconhecida, mas sim de propor uma revisão de suas bases e dos critérios aplicados ao rateio dos recursos transferidos, conforme proposta a ser desenvolvida em outro documento. O que importa assinalar, aqui, é que a extinção do IPI não representa um dano irreparável, do ponto de vista dos objetivos que o FPE e o FPM buscam atingir. Ela será compensada pela ampliação da base de formação desses fundos, com vantagens do ponto de vista da estabilidade do montante a ser repartido e da menor sensibilidade das transferências aos efeitos negativos da recessão.

A redistribuição horizontal, alcançada pela redução da alíquota do ICMS para as vendas interestaduais, também parece haver alcançado seus próprios limites. A paulatina redução das alíquotas aplicadas às operações interestaduais, e da diferença entre elas, conforme o sentido do fluxo de comércio, tem sido vista com um fator de estímulo à evasão. Exportações fictícias e o comércio de notas fiscais transformaram-se em negócios rendosos, com prejuízos para as atividades produtivas modernas, organizadas, que perdem poder de competir com práticas comerciais induzidas por distorções tributárias; o fisco estaria sendo duplamente penalizado: pela perda imediata de receita, decorrente da evasão, e pela retração das atividades que cumprem, com maior rigor, suas obrigações fiscais. Menciona-se, ainda, a possibilidade de a grande diferenciação de alíquotas prejudicar a operação de firmas locais em estados menos desenvolvidos, uma vez que o produtor de estados industrializados não estaria repassando para o comprador local, sob a forma de um menor preço, o menor imposto que lhe é cobrado no estado de origem nas vendas interestaduais; na impossibilidade de transferir o ônus adicional para o consumidor, a firma local teria que arcar com uma redução de sua margem de lucratividade.

É curioso mencionar que o aumento do diferencial de alíquotas foi a opção adotada para tentar preservar o princípio de origem, adotado pelo ICMS, em um contexto sabidamente inadequado à sua aplicação, como o que resulta de uma acentuada disparidade regional. A solução recomendada há tempos, a adoção do princípio do destino, que foi sendo sucessivamente adiada por temores de que ela pudesse provocar um aumento de evasão, mostra-se, agora, como a única saída possível.

Além das vantagens já apontadas anteriormente, a adoção do princípio do destino elimina os efeitos da concentração da atividade produtiva sobre a distribuição das receitas estaduais. A distribuição da receita do IVA passa a guardar uma estreita relação com o consumo realizado em cada estado e com o poder aquisitivo da sua população. As desigualdades remanescentes seriam explicadas pela distribuição de renda *per capita* nacional e pelo grau de concentração da renda interna de cada estado da Federação. A compensação das desigualdades fiscais decorrentes da concentração da renda nacional continuará sendo de responsabilidade da União, através dos Fundo de Participação, conforme mencionado.

PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

Na simplificação e melhoria dos procedimentos administrativos, de fiscalização, e de controle, estão reunidos um conjunto importante dos objetivos da Reforma Fiscal. A multiplicidade de tributos, e a complexidade da regras aplicadas à sua cobrança, são causas de elevados custos, tanto para o contribuinte quanto para o fisco. O IVA, na forma proposta, constitui um grande passo na direção contrária.

Uma das vantagens da proposta de que está sendo apresentada é a possibilidade de ela substituir a propensão ao conflito por um incentivo à cooperação. As dificuldades que vêm sendo enfrentadas

pelos estados, para evitar a eclosão de uma guerra fiscal, são evidenciadas pela ampliação dos conflitos no âmbito do Confaz. Boa parte desses conflitos ficam automaticamente eliminados com a adoção do princípio do destino, pelo IVA. Mas isto não é tudo. A cooperação das autoridades fazendárias estaduais pode ainda ser estimulada como parte dos requisitos necessários ao bom funcionamento da Câmara de Compensação. A padronização de procedimentos administrativos, e de instrumentos aplicados à cobrança do tributo, pode ser um passo para facilitar a tarefa conjunta de fiscalização.

A integração dos sistemas de fiscalização de vários tributos é uma forma de obter-se, simultaneamente, ganhos do ponto de vista da eficiência e dos custos da fiscalização. Por motivos óbvios, a sonegação de impostos quando feita de modo organizado, propaga-se por toda a cadeia tributária. A cooperação entre estados, e entre estes e o governo federal, no campo de fiscalização, pode ser uma forma muito mais efetiva de obter-se resultados imediatos no combate à evasão que a tentativa de atuar isoladamente com o mesmo propósito.

A fiscalização integrada do IVA e do Imposto de Renda é adotada em vários países europeus, notadamente Alemanha, França e Espanha. A sua adoção no Brasil pode ser oportuna, tendo em vista a urgente necessidade de modernização e aperfeiçoamento do sistema, as restrições financeiras à ampliação isolada do quadro de fiscais de tributos, e o tempo necessário para que programas de treinamento e capacitação profissional produzam frutos.

Integração não significa subordinação ou centralização. O setor público brasileiro vem desenvolvendo experiências de atuação integrada e descentralizada — notadamente na área da saúde — que poderiam ser analisadas, do ponto de vista dos ensinamentos que poderiam trazer para o desenho de um sistema integrado de administração tributária. Sabe-se que o governo federal dispõe, hoje, de uma quantidade de fiscais que não lhe dá nenhuma chance de exercer sua tarefa de controle e fiscalização com um mínimo de eficiência, em todo o extenso território brasileiro. Sabe-se, também, que a maior parte dos estados encontra-se desapaarelhada para exercer a contento essas funções. A atribuição à fiscalização estadual da competência para fiscalizar tributos federais, além dos próprios, poderia simplificar a tarefa da receita federal, que poderia, com os fiscais disponíveis, concentrar sua atuação em um universo restrito de contribuintes de maior porte. Na outra mão, a possibilidade de fiscais federais verificarem o cumprimento das obrigações tributárias estaduais, e autuarem os faltosos, pode ser uma opção interessante para a garantia do bom funcionamento da Câmara de Compensação de débitos e créditos do IVA, de acordo com o sistema proposto para a operacionalização do princípio do destino.

A redução dos custos administrativos, que pode ser alcançada com a integração das atividades de administração fiscal, não deve ser desprezível. O redimensionamento do quadro de fiscais propiciado pela integração, poderá contribuir para uma significativa melhoria dos padrões de remuneração, contribuindo para a eficiência profissional e a lisura de procedimentos.

A cooperação entre estados é importante para que a operacionalização do princípio do destino funcione a contento. A cooperação entre esses e o governo federal reforça a credibilidade do mecanismo de compensação do IVA nas vendas interestaduais, além de propiciar um combate mais eficaz à elevada sonegação de tributos federais, que constitui, hoje em dia, um dos entraves importantes à melhoria dos níveis de arrecadação. A participação de estados e municípios na receita federal, através dos Fundos de Participação, é motivo suficiente para que a fiscalização integrada produza ganhos significativos para todos.

O IMPACTO FINANCEIRO

Esgotados os argumentos que justificam a proposta de uma reformulação dos impostos sobre o consumo, cabe, agora, proceder a uma avaliação de seu impacto financeiro. A questão mais importante, a esse respeito, do ponto de vista da viabilidade política da proposta, é a análise do impacto do IVA sobre as finanças estaduais e municipais. Conforme já foi observado, o espírito geral da Reforma é o de preservar os atuais níveis de repartição do bolo tributário, entre a União, estados e Municípios. Isto posto, os focos de um possível conflito estariam localizados na repartição do montante atribuído ao conjunto dos estados e dos municípios entre os seus respectivos componentes. O problema seria simples, não fora a extrema diversidade de situações encontradas e a precariedade da base estatística sobre o qual devem assentar-se as estimativas.

Dois estudos anteriores buscaram estimar o impacto de propostas bastante semelhantes de reformulação de tributação estadual (Ueda e Torres, 1984 e Varsano, 1987). A base de referência do primeiro é o ano de 1979 e, a do segundo, o ano de 1984. A comparação dos resultados desses dois estudos, naquilo que as propostas da época tinham em comum — adoção do princípio do destino nas operações interestaduais, e incorporação do IPI e do ISS ao ICM — mostram que o sentido geral do impacto financeiro da mudança é o esperado: a grande maioria dos estados teria ganhos significativos de receita em decorrência do efeito conjunto das três modificações assinaladas (Tabela 7).

Na desagregação dos efeitos, e principalmente na magnitude dos impactos esperados, notam-se divergências, em alguns casos significativas, entre os resultados apontados por esses trabalhos, embora a metodologia adotada por ambos seja bastante semelhante (para uma análise da metodologia adotada nesses trabalhos ver Anexo). No cálculo de Varsano, o efeito isolado da adoção do princípio do destino no comércio interestadual afetaria, negativamente, a receita de um maior número de estados (11 ao todo), embora ele fosse, em geral, de pequena monta; na estimativa de Torres, o número de estados negativamente afetados por essa mesma medida seriam apenas três (curiosamente, os números que ambos apresentam para as perdas referentes aos estados de São Paulo e Minas Gerais são quase idênticas); a magnitude do impacto positivo estimado por ambos apresenta enormes divergências conforme apontam os números reunidos na Tabela 8. No tocante ao efeito derivado da incorporação do IPI e do ISS ao ICM, as diferenças de estimativas com respeito aos ganhos que poderiam ser auferidos por cada estado, também são bastante expressivos. (Tabelas 8, 9 e 10).

Na ausência de grandes divergências metodológicas, a explicação para as diferenças apontadas devem ser buscadas na deficiência das informações estatísticas e/ou na ocorrência de transformações significativas na estrutura do comércio interestadual durante a primeira metade da década de 80. Alguns indícios existem de que transformações na estrutura produtiva e nos fluxos de comércio podem explicar certas discrepâncias entre os resultados dos dois estudos citados. Para isso, contribuem:

- (a) a expansão e modernização da agropecuária na região Centro-Oeste pode ter contribuído para reverter a posição dos três principais estados — Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás — no comércio interestadual; enquanto nas estimativas de Torres eles tinham posição deficitária na balança do comércio com os demais estados, a estimativa posterior de Varsano (seis anos após) acusa perdas, principalmente para os dois primeiros. As perdas, estimadas por Varsano, para Bahia, Pernambuco e Espírito Santo, comparativamente aos ganhos simulados por Torres para esses mesmos estados, podem ter explicações equivalentes: reforço de sua posição relativa como pólo emissor do comércio interregional e/ou maior participação na exportação de produtos intermediários.

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Tabela 7

ESTIMATIVAS ANTERIORES DO EFEITO TOTAL

DA ADOÇÃO DO IVA SOBRE AS FINANÇAS ESTADUAIS

(em % do ICM de cada Estado/Região)

ESTADOS	1985	1980	1979
NORTE	18.3		
Acre	77.8	---	---
Amazonas	-61.6	-122.2	---
Para	98.9	49.6	---
Rondonia	16.0	---	
NORDESTE	38.2		
Maranhao	117.2	10.3	-6.42
Piaui	105.6	14.4	60.1
Ceara	76.4	27.2	30.2
Rio Grande do Norte	95.5	26.8	21.1
Paraiba	83.5	21.6	26.2
Pernambuco	24.8	25.5	17.1
Alagoas	23.2	9.9	7.9
Sergipe	89.4	39.5	74.9
Bahia	11.3	6.9	15.0
CENTRO-OESTE	53.7		
Mato-Grosso	32.0	21.9	29.0
Mato-Grosso do Sul	11.4	-6.4	-12.3
Goiás	45.2	-5.1	-7.6
Distrito Federal	145.5	---	75.0
SUDESTE	43.2		
Minas Gerais	35.8	11.9	-4.0
Espirito Santo	16.9	5.1	7.7
Rio de Janeiro	120.2	46.6	35.4
Sao Paulo	24.1	10.4	15.1
SUL	31.5		
Parana	33.5	20.2	12.1
Santa Catarina	27.7	31.1	17.1
Rio Grande do Sul	31.7	22.2	8.5
BRASIL	40.6		

FONTE: 1985: Varsano, 1987.

1980 e 1979: Ueda e Torres, 1984.

(b) à semelhança das estimativas de ambos os autores citados para um grande número de estados: Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Paraná, Rio Grande do Sul(ganhos), São Paulo e Minas Gerais (perdas), que contrastam com as discrepâncias apontadas para os casos em que as alterações que podem ter ocorrido no período são mais notórias.

Por mais que uma cuidadosa reflexão proveniente da análise comparativa dessas duas estimativas

Tabela 8

ESTIMATIVAS ANTERIORES DO EFEITO DA ADOCAO
DO PRINCIPIO DO DESTINO SOBRE AS FINANÇAS ESTADUAIS

(em % do ICM de cada Estado/Região)

ESTADOS	1985	1980	1979
NORTE	-22.6		
Acre	-5.8	23.3	50.2
Amazonas	-94.6	-103.2	-66.8
Para	55.7	72.7	87.9
Rondonia	-37.1	---	---
NORDESTE	3.0		
Maranhao	49.6	70.2	48
Piaui	45.5	59.5	101.2
Ceara	22.8	41.3	47.4
Rio Grande do Norte	37.8	49.4	38.8
Paraiba	34.9	27.4	38.3
Pernambuco	-5.8	20.0	24.4
Alagoas	19.3	29.6	23.2
Sergipe	40.3	54.4	83.2
Bahia	-17.3	-6.5	8.5
CENTRO-OESTE	4.7		
Mato-Grosso	-2.6	46.3	55.6
Mato-Grosso Sul	-17.8	7.5	2.1
Goiias	1.3	17.6	16.8
Distrito Federal	47.4	83.9	83.6
SUDESTE	-2.2		
Minas Gerais	-5.5	9.7	-4.9
Espirito Santo	-4.6	0.4	8.0
Rio de Janeiro	36.7	15.3	7.7
Sao Paulo	-12.4	-18.3	-13.8
SUL	5.8		
Parana	7.7	11.9	6.7
Santa Catarina	-2.0	7.1	1.3
Rio Grande do Sul	7.7	10.0	4.0

FONTE: 1985: Varsano, 1987.

1980 e 1979: Ueda e Torres, 1984.

dê ensejo à busca de explicações lógicas e racionais para a diferença de resultados, a precariedade da base estatística é um fator predominante. Ambos os autores foram cautelosos ao registrar esse fato e sublinhar o caráter indicativo dos cálculos que efetuaram à época. A esse respeito, o principal indício de que qualquer cálculo que se faça nessa área deve ser cercado da necessária reserva é o fornecido pela comparação das duas estimativas efetuadas por Ivo Torres: uma tomando por base o ano de 1979, e outra o ano de 1980 (ver Tabela 8). A inversão de resultados em dois estados (Bahia e Minas Gerais) a grande diferença encontrada

Tabela 9
ESTIMATIVAS ANTERIORES DO EFEITO DA
INTEGRAÇÃO DO IPI AO ICM

(em % do ICM de cada Estado/Região)

ESTADOS	1985	1980	1979
NORTE	21.3		
Acre	41.9	---	---
Amazonas	14.5	-0.1	---
Para	28.0	15.2	---
Rondonia	18.8	---	---
NORDESTE	14.5		
Maranhao	42.1	7.0	6.0
Piaui	31.9	2.0	1.6
Ceara	19.4	11.0	7.8
Rio Grande do Norte	23.0	2.3	6.5
Paraiba	22.9	22.7	16.0
Pernambuco	11.9	18.3	6.2
Alagoas	11.3	2.2	3.8
Sergipe	14.4	4.9	10.8
Bahia	9.7	14.6	9.7
CENTRO-OESTE	19.7		
Mato-Grosso	17.0	1.5	0.7
Mato-Grosso do Sul	14.2	1.7	2.7
Goiias	20.7	4.4	1.6
Distrito Federal	26.8	10.2	10.1
SUDESTE	16.8		
Minas Gerais	14.6	9.5	9.2
Espirito Santo	15.7	5.4	4.7
Rio de Janeiro	21.5	32.2	27.9
Sao Paulo	15.9	24.4	29.0
SUL	16.0		
Parana	19.2	13.3	12.1
Santa Catarina	15.6	19.1	21.2
Rio Grande do Sul	14.2	14.7	8.8
BRASIL	16.6		

FONTE: 1985: Varsano, 1987.

1980 e 1979: Ueda e Torres, 1984.

em outros (Amazonas, Piauí, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), com respeito a estimativas do impacto da adoção do princípio de destino no comércio interestadual, com base em cálculos efetuados para dois anos subseqüentes, não pode ser atribuída a mudanças estruturais na matriz de comércio. Por mais que os esforços para refazer essas mesmas contas sejam bem-sucedidos, é importante relativar o peso que a realização de novas estimativas deverá ter nas decisões que deverão encaminhar a aprovação da mudança.

Tabela 10

ESTIMATIVAS ANTERIORES DO EFEITO DA INTEGRAÇÃO
DO ISS AO ICM SOBRE AS FINANÇAS ESTADUAIS

(em % do ICM de cada Estado/Região)

ESTADOS	1985	1980	1979
NORTE	7.6		
Acre	3.3	3.4	3.4
Amazonas	6.2	0.0	0.0
Para	8.6	5.2	5.2
Rondonia	10.0		
NORDESTE	13.7		
Maranhao	3.8	1.7	1.7
Piaui	4.4	2.3	2.3
Ceara	19.8	6.7	6.7
Rio Grande do Norte	14.1	4.5	4.5
Paraiba	6.7	3.2	3.2
Pernambuco	13.2	5.2	5.2
Alagoas	5.2	2.4	2.4
Sergipe	16.1	6.1	6.1
Bahia	15.9	10.0	10.0
CENTRO-OESTE	14.1		
Mato-Grosso	2.7	1.9	1.9
Mato-Grosso do Sul	2.9	3.2	3.2
Goiias	9.2	3.4	3.4
Distrito Federal	49.2	---	---
SUDESTE	21.8		
Minas Gerais	12.1	3.9	3.9
Espirito Santo	13.8	4.5	4.5
Rio de Janeiro	46.6	13.2	13.2
Sao Paulo	17.4	5.7	5.7
SUL	10.5		
Parana	13.4	4.1	4.1
Santa Catarina	6.5	2.4	2.4
Rio Grande do Sul	10.2	3.5	3.5
BRASIL			

FONTE: 1985: Varsano, 1987.

1980 e 1979: Ueda e Torres, 1984.

Para suprir a deficiência de informações, e a conseqüente suspeita de que resultados aparentemente favoráveis podem não estar espelhando a realidade dos fatos, é necessário que o cálculo estatístico seja acompanhado de uma cuidadosa análise qualitativa. O exame de cada caso poderá, então, ser conduzido de modo mais equilibrado, levando em conta:

- (a) o resultado da estimativa, acompanhado de uma criteriosa avaliação de sua acuidade;

(b) a realização de exercícios alternativos de simulação dos impactos financeiros da proposta, conduzidos com base em hipóteses compatíveis com as peculiaridades de cada caso.

Suponha, por exemplo, o caso de um estado de base produtiva primária, com elevada participação de produtos de agropecuária na sua pauta de comércio interestadual e internacional, renda *per capita* baixa, mas altamente concentrada, e pequena densidade populacional. Suponha, ainda, que as estatísticas oficiais registrassem, para esse caso, uma pequena posição deficitária no comércio interregional. Em princípio, essa conjugação de fatores constituiria um caso em que a adoção do IVA, segundo o princípio do destino, poderia causar grandes apreensões, do ponto de vista estrito das autoridades fazendárias. Uma avaliação mais cuidadosa das vantagens da proposta poderia, no entanto, ser suficiente para afastar essas apreensões.

Convém desenvolver um pouco mais os argumentos que podem sustentar a afirmação de que as apreensões existentes são infundadas. A tese que ainda carece de comprovação é a de que os ganhos de arrecadação provenientes da ampliação do campo de aplicação do imposto estadual são suficientes para compensar as perdas provocadas pela adoção do princípio do destino, nos casos de que isso vier a ocorrer.

Cabe assinalar, de início, que a substituição das regras atualmente aplicadas pelo ICMS ao comércio interestadual, por outras compatíveis com o princípio do destino, produz, isoladamente, ganhos de arrecadação para todos os casos em que o déficit interregional supera em 50% o valor das exportações. Tal resultado decorre da diferença entre a alíquotas cobradas na fronteira para o caso típico de um estado “consumidor”; ele arrecada 12% sobre o valor de suas exportações e 10% (diferença entre a alíquota interna e a interestadual) sobre o valor de suas importações. Os ganhos de arrecadação são crescentes para saldos negativos percentualmente superiores ao mencionado, conforme mostram os resultados da simulação retratada no Gráfico 1(*). Já o Gráfico 2, construído sobre a mesma hipótese do anterior, para retratar o caso de situações superavitárias no comércio Sul-Norte, mostra um resultado quase simétrico; as perdas ocorrem a partir do momento em que os superávits ultrapassam em 75% o valor das importações, alcançando índices cada vez mais elevados a partir daí.

Em ambos os casos, os resultados, apontados seriam bastante distintos para desequilíbrios comerciais resultantes do comércio intraregional. Como a diferença entre a alíquota na fronteira é mais reduzida nesses casos (excetua-se o caso do Espírito Santo na região Sudeste), o efeito sobre a arrecadação é neutro para situações em que o saldo comercial é nulo. Posições deficitárias corresponderiam a ganhos crescentes de arrecadação, maiores do que os obtidos em situações análogas no comércio interregional. Por razões semelhantes, a situação inversa — superávit no comércio intraregional produziria perdas de arrecadação desde o primeiro momento, atingindo, para índices de superávit equivalentes, porcentagens mais elevadas do que as relativas ao desequilíbrio nas trocas interregionais (ver Gráfico 2).

Deduz-se, das observações anteriores, que o impacto de adoção do princípio do destino sobre a distribuição de receita do imposto estadual será tanto mais positivo para os estados menos desenvolvidos, quanto maior for a parcela do seu déficit comercial que resulta de transações intraregionais, comparativamente ao déficit resultante do comércio realizado com as regiões mais desenvolvidas. O Quadro 5 reúne as várias combinações possíveis a esse respeito.

(*) O gráfico refere-se ao déficit no comércio intra e interregional de estados menos desenvolvidos com as regiões mais desenvolvidas do país.

Quadro 5
EFEITO DA ADOÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESTINO SOBRE A ARRECADAÇÃO ESTADUAL
PARA DISTINTAS COMBINAÇÕES COM RESPEITO AO TAMANHO E A COMPOSIÇÃO DO
DÉFICIT DE TRANSAÇÕES INTERESTADUAIS

VOLUME DÉFICIT	DO PARTICIPAÇÃO DO DEFICIT RESULTANTE DE TRANSAÇÕES INTERREGIONAIS NO TOTAL		
	Baixa	Média	Alta
Alto	GGGG	GGG	GG
Médio	GGG	GG	G
Baixo	G	I	P

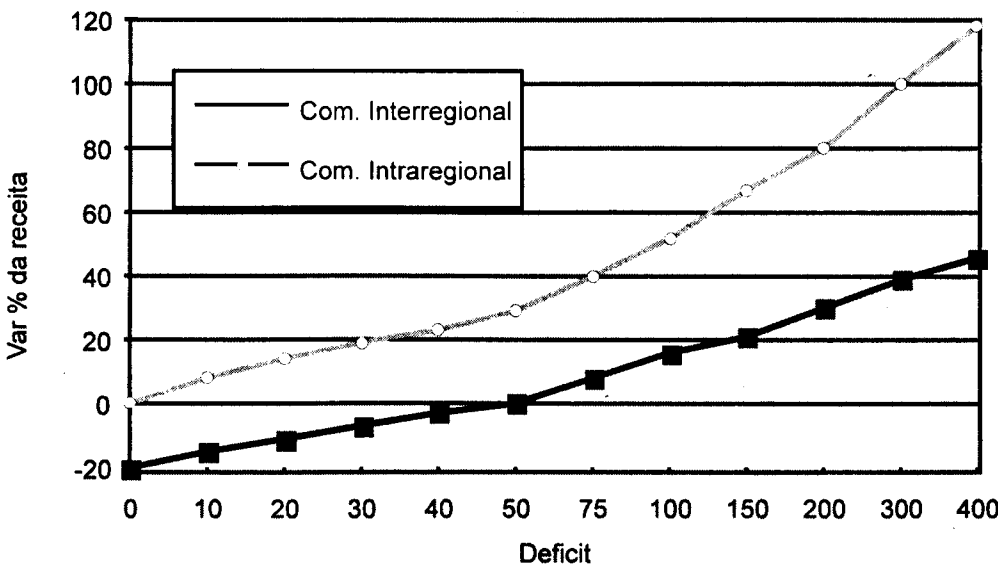
Notas: 1 - Considerou-se alto o déficit que supera em 100% as exportações, e baixo aquele que for inferior em 50% ao mesmo montante. Para a participação do comércio interregional, supôs-se que mais de 80% caracteriza a coluna alta, enquadrando-se a baixa em níveis inferiores a 50%.

2 - G refere-se a ganhos, P a perdas e I a uma situação indefinida

O exercício anterior refere-se ao caso dos estados de regiões menos desenvolvidas, para os quais a alíquota aplicada às compras realizadas no Sul-Sudeste (exceto Espírito Santo) é de 7%. Suas conclusões não se aplicam, portanto, ao comércio interregional que ocorre no sentido inverso. Para os estados do Sul e do Sudeste, a composição do déficit comercial não afeta o resultado; a única variável relevante é o seu montante; para esses casos, conforme vimos, posições deficitárias produzem ganhos sempre crescentes.

É importante assinalar que as simulações analisadas foram construídas com base na situação mais geral: alíquotas interestaduais de 7% ou 12%, conforme o caso, e alíquota interna de 17% ou 18%. Não foi considerada a possibilidade de a adoção do princípio do destino propiciar ganhos adicionais para os estados deficitários no comércio interestadual em decorrência da cobrança de alíquotas mais

Gráfico 1



elevadas sobre os produtos de menor essencialidade, que, normalmente, compõem uma boa parte da sua pauta de importações. Essa avaliação é mais complexa, uma vez que requer o conhecimento da estrutura das importações e das alíquotas atualmente praticadas em cada caso, mas o seu efeito não pode ser desprezado. O fato de ele não haver sido incluído nas simulações acima significa que a possibilidade de perdas que foram assinaladas estão superestimadas.

A primeira conclusão, que se extrai da análise desenvolvida até aqui, e do conhecimento disponível sobre o comércio interestadual no Brasil, é que só o efeito isolado da adoção do princípio do destino já traz ganhos de arrecadação para a maior parte dos estados brasileiros. Esse resultado já havia sido apontado nas estimativas realizadas por Varsano e Torres, comentadas acima, e é ratificado pela análise das últimas informações disponíveis sobre o comércio interestadual, reproduzidas na Tabela .

Voltamos à pergunta formulada mais atrás. Nos casos em que o efeito isolado da adoção do princípio do destino pode provocar perdas de receita, são essas perdas compensadas pela ampliação da base do imposto que resulta da transformação do ICMS no IVA?

Para que a pergunta acima seja respondida, é necessário avaliar os ganhos decorrentes da ampliação do campo de competência da tributação estadual propiciada pela extinção do IPI e pela incorporação dos serviços. Intuitivamente, a compensação é uma decorrência do fato de que os estados que podem vir a acusar perdas provenientes da adoção do princípio do destino são os que detêm maior nível de desenvolvimento e maior potencial de consumo. A plena tributação do consumo de mercadorias e de serviços, com alíquotas mais elevadas aplicadas aos bens de menor essencialidade, deve ser, nesse caso, mais do que suficiente para reequilibrar as finanças estaduais.

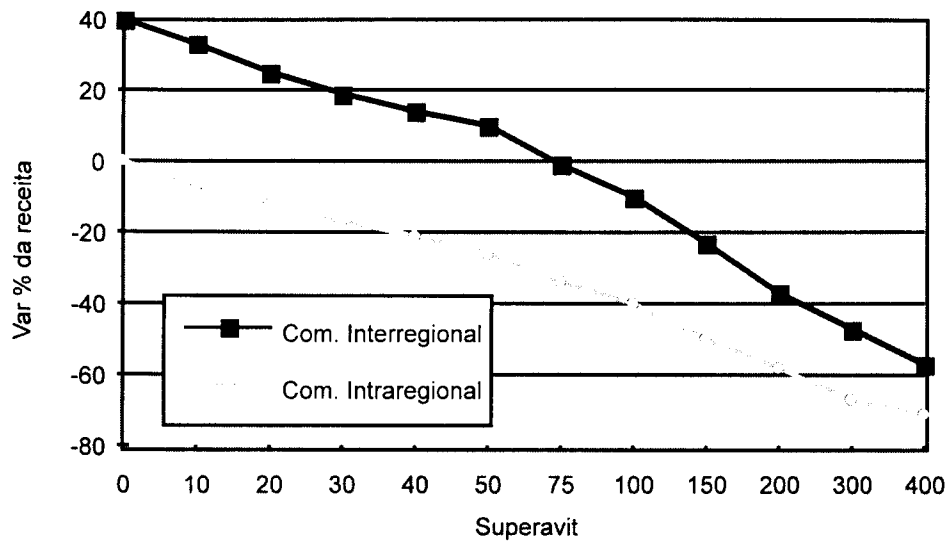
O efeito da captação pelo IVA de parte do que hoje é tributado pelo IPI depende:

- (a) da diferença entre a alíquota do IVA e a alíquota média do IPI para os produtos que não são incluídos na categoria dos impostos especiais;
- (b) da participação atual do imposto sobre o consumo de produtos industrializados (cobrado nas várias etapas do ciclo de produção e comercialização) na receita estadual;

Possíveis combinações dessas duas variáveis permitem simular os ganhos de arrecadação estadual decorrentes da estimação do IPI. Os resultados dessa simulação, para três hipóteses com respeito ao acréscimo médio na alíquota do imposto estadual sobre bens industrializados de consumo estão retratadas no Gráfico 3.

Depreende-se, daí, que a possibilidade de ganhos situados na faixa de 10% a 20% abrange um bom número de combinações; elas referem-se a participações na arrecadação situadas no intervalo de 30% a 60%, combinadas com diferenciais de alíquotas (IVA-IPI) situados entre 3% e 7%. Para situações extremas — elevada participação de bens de consumo industrializados na arrecadação, e diferença de alíquotas entre 5% e 7%, tais ganhos poderiam alcançar a faixa dos 30%. Vale a pena notar que esses intervalos abrangem a maior parte dos resultados constantes das estimativas apresentadas na Tabela 9, estando mais próximas dos números referentes ao cálculo efetuado com base no ano de 1985. Apesar das diferenças encontradas nas três estimativas reunidas nessa tabela, elas são consistentes com os ganhos esperados para os estados do Sul, do Sudeste, e para os estados mais industrializados do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), demonstrando que a compensação proveniente da incorporação da maior parte do IPI ao IVA é suficiente para reequilibrar as finanças daqueles estados que podem vir a ser mais afetados pelo efeito isolado da aplicação do princípio do destino às operações interestaduais.

Gráfico 2



Com respeito à incorporação dos serviços à base do IVA, as expectativas de ganhos são mais modestas. Vale a pena notar que alguns importantes componentes do terciário moderno — como os transportes, as telecomunicações e a energia — já foram incorporadas ao tributo estadual em 1988. Além disso, a exclusão do governo e dos intermediários financeiros, torna a base adicional a ser captada pelo IVA ainda mais estreita; ela corresponderia, de fato, aos serviços hoje tributados pelo ISS, e ao efeito da integração sobre os índices de sonegação do tributo. Supondo que a base do terciário a ser incorporada ao IVA situe-se em um intervalo compreendido entre 10 e 20 da base total desse tributo, os ganhos de receita daí decorrentes poderiam ser da ordem de 2% a 5% (Gráfico 4).

Gráfico 3

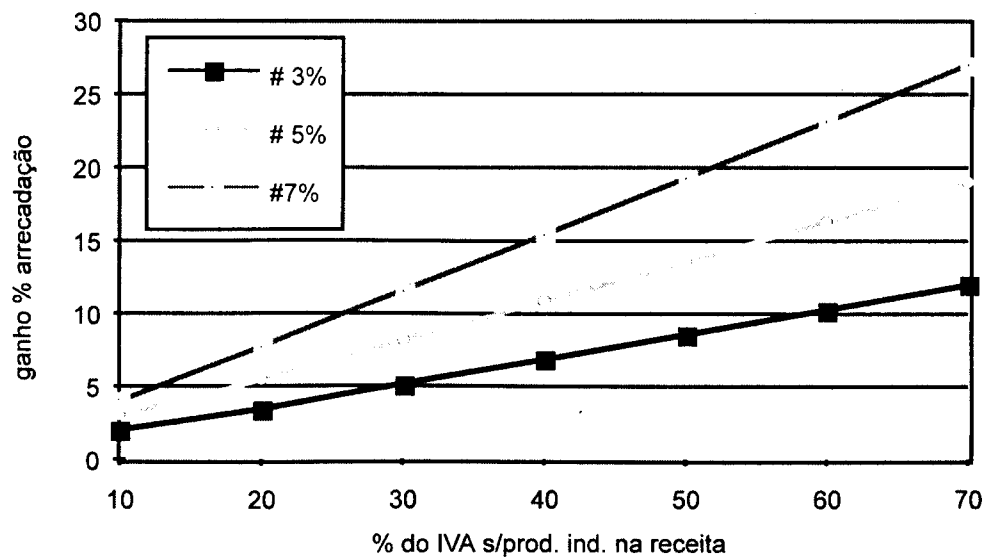
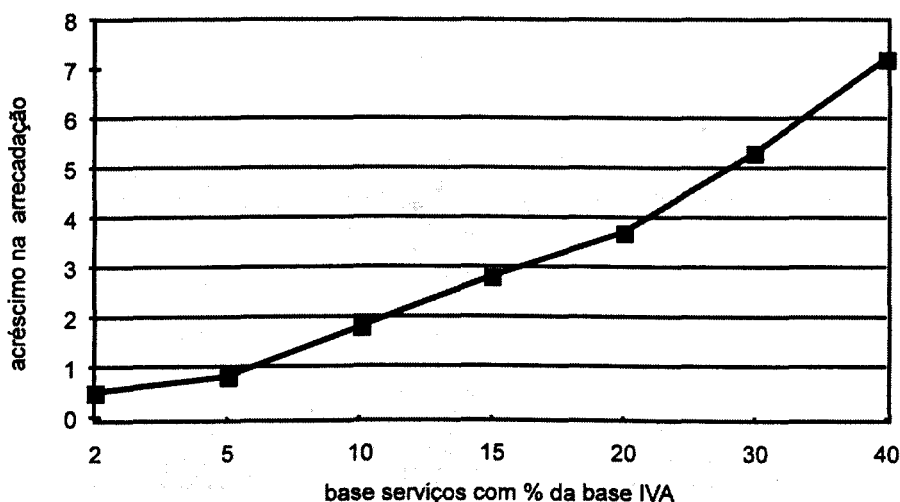


Gráfico 4



A menor expectativa, com respeito aos ganhos provenientes da tributação dos serviços pelo IVA, comparativamente aos resultados das estimativas realizadas no passado (Tabela 10) decorre das modificações já introduzidas pela Constituição de 1988 nessa área. A incorporação no ICMS dos serviços mais “rentáveis”, do ponto de vista de arrecadação (Energia, Combustíveis, Comunicações, Transporte) faz com que o ganho adicional esperado, seja, agora, muito mais reduzido do que o calculado sob condições diversas das que vigem atualmente.

O Quadro 6 resume os resultados da argumentação que vem sendo desenvolvida até agora, com o intuito de oferecer uma visão de conjunto do problema. Dele se deduz que a hipótese de o IVA vir a acarretar perdas de receita para qualquer estado da Federação é bastante remota. Para as diferentes hipóteses em que a adoção do princípio do destino pode causar perdas isoladas, as expectativas de ganhos decorrentes da incorporação do IPI e dos serviços fornecem uma compensação adequada. Mesmo no caso de situações extremas, representadas por um megasuperávit no comércio interregional, a hipótese de que a resultante dos efeitos esperados seja positiva é bastante plausível.

Alguns casos especiais ainda merecem ser melhor examinados. Referimo-nos à situação de estados, que têm uma forte dependência da venda para o exterior de produtos da agropecuária moderna, e à situação particular do estado do Amazonas, em função de existência da Zona Franca de Manaus. A Zona Franca produziu uma situação especial: um estado altamente superavitário no comércio interregional, mas cujas renda e população não têm um potencial de consumo suficientes para reequilibrar as finanças com a ampliação da base do tributo. No caso dos exportadores agrícolas, as dificuldades de ajustamento estariam associadas à aplicação do princípio do destino às vendas externas, e não ao comércio interestadual.

Ainda que esses dois casos representem problemas especiais a serem considerados, eles divergem do ponto de vista de soluções a serem adotadas para dar conta dessas especificidades. O problema da ZFM pode ser tratado no âmbito dos procedimentos administrativos a serem adotados para a operacionalização do princípio do destino, conforme já foi observado no item 5.4. Já no caso dos exportadores agrícolas, as dificuldades, se existentes, são de natureza meramente conjuntural e poderão ser tratadas no âmbito das medidas compensatórias a serem analisadas posteriormente.

A CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO

Conforme mencionado anteriormente, um dos objetivos da Reforma Tributária, no campo da tributação indireta, é a transferência, para o consumo, do ônus que hoje é parcialmente suportado pelos investimentos, pela produção, e pela exportação. Não se pretende que a modificação da incidência dos tributos acarrete um aumento da carga tributária suportada pelos consumidores brasileiros. O propósito é o de melhorar a sua repartição, mediante melhor aderência do sistema ao princípio de seletividade dos impostos em função de essencialidade dos bens. A tributação abrangente do consumo, com alíquotas mais modestas, trará ganhos de receita, pelo desincentivo à sonegação, sem agravar, ainda mais, as já precárias condições de sobrevivência do trabalhador brasileiro.

No tocante ao IVA, as estimativas conhecidas indicam que ele seria, individualmente, o mais importante imposto do sistema tributário brasileiro, do ponto de vista de volume de arrecadação. Mais de 40% da arrecadação total poderia ser obtida com a aplicação desse imposto (Rezende et alii, 1987), uma porcentagem bastante superior à alcançada pelo ICMS no total da carga tributária nacional. Com a adoção desse tributo, a receita própria dos estados seria fortalecida, trazendo ganhos expressivos para os propósitos de autonomia federativa. Nos níveis atuais de tributação, a ampliação da base elevaria a arrecadação desse tributo para índices próximos a 8,5% do PIB.

A carga tributária sobre o consumo compreende, ainda, os impostos especiais e o imposto de importação. No caso dos impostos especiais, o tamanho da carga depende da lista dos produtos a serem incluídos nesta categoria e das alíquotas a serem adotadas. Para uma lista restrita — fumo, bebidas e veículos automotores — a arrecadação atual do IPI aponta para uma carga tributária da ordem de 0,8% do PIB. A inclusão de outros produtos na esfera dos impostos especiais poderia alçar a respectiva carga tributária para índices próximos a 1,5% do PIB. Como os impostos sobre a importação não têm função de prover recursos para o governo, sua participação no conjunto dos impostos sobre o consumo seria desprezível.

No cômputo geral, portanto, estima-se que a carga de impostos sobre o consumo no Brasil situe-se na faixa dos 11% do PIB — a metade da carga tributária global que vem sendo observada atualmente. Esse patamar seria suficiente para aproximar a estrutura tributária brasileira dos padrões atualmente observados nos países desenvolvidos.

Mais importante do que o efeito imediato da mudança na estrutura tributária é a perspectiva que se abre para que os problemas de financiamento do setor público venham a ser resolvidos pela ampliação da base dos impostos, e não pelo aumento de suas alíquotas. De acordo com os dados das Contas Nacionais, o Consumo Interno representa cerca de 75% do PIB brasileiro. Se todo o consumo fosse alcançado pela tributação, a arrecadação dos impostos incidentes sobre esta base poderia superar os níveis atuais, com alíquotas substancialmente reduzidas para os bens de maior grau de essencialidade.

RESUMO E CONCLUSÕES

Convém ressaltar os principais argumentos que sustentam a proposta de adoção do IVA, em conformidade com a análise desenvolvida neste trabalho. Eles abrangem os cinco ângulos sob os quais a revisão tributária deve ser observada: o político, o econômico, o social, o administrativo, e o financeiro. Um resumo das considerações a respeito é apresentado em seguida:

(a) Aspectos Políticos - o IVA é o passo definitivo na direção da autonomia federativa iniciada

com o processo de abertura política e de elaboração da nova constituição. A autonomia dos estados-membros de uma federação não pode descansar na solução aparentemente fácil do aumento de transferências. É necessário que ela seja reforçada por um maior compromisso das autoridades públicas com os seus contribuintes, e vice-versa. A ética tributária, profundamente arranhada nos últimos anos, só será restabelecida na medida em que as alíquotas dos impostos forem fixadas em níveis aceitáveis, e em que houver clara percepção, por parte do contribuinte, do montante de sua contribuição para o financiamento das ações a cargo do estado. A tributação do consumo, segundo o figurino moderno do IVA, estabelece um vínculo estreito entre a base impositiva dos governos estaduais e o poder aquisitivo de sua população. A transferência de parte desse poder aquisitivo para o poder público, sob a forma de tributos, deve estar fundamentada no reconhecimento de que ela corresponde ao legítimo pagamento dos bens e serviços de interesse coletivo, que integram o conjunto das responsabilidades públicas de competência dos governos estaduais. A contrapartida da autonomia é a responsabilidade. Contribuintes responsáveis são uma decorrência da legitimação do gasto público propiciada pelo fortalecimento dos laços de co-responsabilidade entre o estado, a Administração Pública, e o cidadão-consumidor-contribuinte. O IVA é uma peça importante para o fortalecimento desta relação;

(b) Aspectos Econômicos - concentrar o ônus de tributação sobre mercadorias e serviços no consumo, desonerando a produção, os investimentos, e a exportação, é a principal vantagem do IVA, do ponto de vista econômico. A tributação do consumo tem a dupla vantagem de reduzir o custo e de estimular os investimentos, contribuindo para ampliar a renda e as oportunidades de emprego. Desonerar a produção e as exportações não é um ato similar à concessão de um benefício fiscal; é o reconhecimento de que o crescimento econômico é a única forma de assegurar bases estáveis, e crescentes, para o próprio financiamento do governo. As desigualdades fiscais decorrentes da concentração regional do consumo, em função do baixo nível de renda *per capita* de regiões menos desenvolvidas, devem ser corrigidas por transferências compensatórias (a cargo da União) e por programas de investimento voltados para a promoção do desenvolvimento das regiões economicamente mais atrasadas do país. O IVA é, ainda, a solução definitiva para a recorrente guerra fiscal que redundava em prejuízo para todos os estados brasileiros. Sua adoção dispensa a submissão de todos a regras adotadas por unanimidade, abrindo espaço para o efetivo exercício da autonomia federativa no campo da tributação;

(c) Aspectos Sociais - a seletividade na tributação do consumo, propiciada pela adoção do IVA, é o caminho moderno para o atingimento dos objetivos de justiça fiscal. O consumo conspícuo é que deve sofrer um ônus tributário mais elevado, de forma a permitir que os bens de primeira necessidade sejam isentos ou sofram uma incidência tributária reduzida. O efeito social da tributação do consumo pelo IVA é ampliado pela desoneração dos investimentos, cujo crescimento é indispensável para a geração de maiores oportunidades de emprego, e pela retirada dos tributos que oneram a produção e a exportação, limitando as possibilidades de crescimento da renda e de melhorias salariais.

(d) Aspectos Administrativos - algumas críticas feitas ao IVA sugerem que ele é um imposto complexo, cuja administração impõe um custo excessivo ao contribuinte, que é obrigado a manter um vultoso aparato administrativo para cumprir com suas obrigações fiscais, além de exigir a manutenção, pelo poder público, de um caro sistema de controle e fiscalização. Tais críticas são improcedentes. O que eleva os custos hoje suportados pelas empresas no Brasil para atender às exigências do fisco a níveis absurdos não é a contabilidade requerida para o adequado funcionamento de um imposto sobre o valor agregado (a operação do IVA é semelhante à do ICMS); o que sim impõe custos elevados às empresas é a multiplicidade de tributos incidentes sobre a produção, circulação e consumo de mercadorias e serviços, a variada legislação que rege a cobrança desses tributos, e a velocidade com que as

normas aplicadas a cada um deles é alterada. A simplificação propiciada pelo IVA acarretará uma notável redução dos custos administrativos para as empresas, uma vez que a contabilidade delas exigida não vai além do que é necessário em qualquer empresa moderna. Para pequenas e médias empresas, a utilização de procedimentos simplificados, como é praticado atualmente no âmbito do ICMS, resolve o problema. A autofiscalização embutida no mecanismo de débitos e créditos utilizado na aplicação do IVA, reforçada pela adoção do princípio do destino nas vendas interestaduais, é um fator de redução dos custos governamentais de controle e fiscalização do tributo.

(e) Aspectos Financeiros - a grande preocupação que existe com respeito ao impacto financeiro do IVA é o receio de que ele venha a acarretar uma redistribuição de receita que comprometa o equilíbrio das finanças de algumas unidades da federação. Conforme demonstram os resultados da simulação efetuada nesse trabalho, que ratificam conclusões já apontadas em estudos anteriores sobre o mesmo tema, a hipótese de virem a ocorrer perdas significativas de arrecadação é limitada a alguns poucos casos especiais, cuja solução está fora do âmbito desse tributo. Para esses casos, a adoção de medidas compensatórias, desenhadas de forma e que seja obedecido o princípio de que a Reforma Tributária não deve alterar o atual perfil da repartição das rendas públicas na federação brasileira, é a solução recomendada. Há dois outros aspectos importantes a salientar com respeito à consequências financeiras do IVA. Primeiro, o de que ele reequilibra a distribuição regional da receita do imposto estadual, vinculando-a à repartição do consumo, e não a da produção, como atualmente. Segundo, o de que ele torna a base da tributação estadual compatível com o tamanho e o dinamismo de sua economia, contribuindo para uma maior estabilidade da receita e para uma correlação mais estreita, entre o crescimento dos recursos orçamentários, e o incremento de renda e do poder aquisitivo da população.

Um último argumento tem, ainda, um peso considerável na defesa da tese de tributação do consumo pelo IVA. Ela é a versão tributária das reformas indispensáveis à modernização da economia e das instituições nacionais, que têm por finalidade promover a integração competitiva do país ao mundo moderno. Em um mundo que caminha no sentido da consolidação de blocos regionais e da livre circulação internacional, de pessoas e de mercadorias, a competitividade é o elemento crucial para o progresso econômico e o bem estar social. Nesse sentido, a eliminação dos entraves tributários ao alcance de padrões satisfatórios de competitividade, no linear do século XXI, é uma questão absolutamente prioritária. Não há espaço para falsas soluções milagrosas, no campo da Reforma Fiscal. O IVA é a única proposta que preenche os requisitos necessários ao atendimento das exigências de competitividade da economia brasileira neste final de século.

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Tabela A1

SIMULAÇÃO DO EFEITO DA ADOÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESTINO

CASO A - BALANÇA COMERCIAL DEFICITÁRIA, COMÉRCIO INTER-REGIONAL

EXPORTAÇÕES 12%		IMPORTAÇÕES 10%		TOTAL	DEFICIT	PRINCÍPIO	VARIAÇÃO
VALOR	ARREC	VALOR	ARREC	ARREC	% IMPORT	DESTINO ARREC	% RECEITA TOTAL
200	24	200	20	44	0	36	-18,2
200	24	220	22	46	10	39,6	-13,9
200	24	240	24	48	20	43,2	-10,0
200	24	260	26	50	30	46,8	-6,4
200	24	280	28	52	40	50,4	-3,1
200	24	300	30	54	50	54	0,0
200	24	350	35	59	75	63	6,8
200	24	400	40	64	100	72	12,5
200	24	500	50	74	150	90	21,6
200	24	600	60	84	200	108	28,6
200	24	800	80	104	300	144	38,5
200	24	1000	100	124	400	180	45,2

Obs.: a simulação acima refere-se a uma posição deficitária no comércio interregional de estados menos desenvolvidos (NO-NE-CO, mais ES) com os estados de maior nível de desenvolvimento (Sul, SE). Nesse caso, os estados arrecadam 12% de imposto nas saídas e 10% (diferença entre a alíquota interna e a interestadual) nas entradas, atualmente. Com o IVA-Destino, o imposto incidiria integralmente nas importações, apenas. Por razões óbvias, considerou-se as alíquotas básicas, não tendo sido levado em conta diferenças devidas a regimes especiais.

Tabela A2

SIMULAÇÃO DO EFEITO DA ADOÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESTINO

CASO B - BALANÇA COMERCIAL SUPERÁVITARIA, COMÉRCIO INTER-REGIONAL

EXPORTAÇÕES 7%		IMPORTAÇÕES 6%		TOTAL	SUPERAVIT	PRINCÍPIO	VARIAÇÃO
VALOR	ARREC	VALOR	ARREC	ARREC	% IMPORT	DESTINO ARREC	% RECEITA TOTAL
200	14	200	12	26	0	36	38,5
220	15	200	12	27	10	36	31,4
240	17	200	12	29	20	36	25,0
260	18	200	12	30	30	36	19,2
280	20	200	12	32	40	36	13,9
300	21	200	12	33	50	36	9,1
350	25	200	12	37	75	36	-1,4
400	38	200	12	40	100	36	-10,0
500	35	200	12	47	150	36	-23,4
600	42	200	12	54	200	36	-33,3
800	56	200	12	68	300	36	-47,1
1000	70	200	12	82	400	36	-56,1

Obs.: a simulação acima refer-se a uma posição superávitaria no comércio interregional de estados mais desenvolvidos (Sul, SE menos ES) com os estados de menor nível de desenvolvimento (NO-NE-CO, mais ES). Nesse caso, os estados arrecadam 7% de imposto nas saídas e 6% (diferença entre a alíquota interna e a interestadual) nas entradas, atualmente. Com o IVA-Destino, o imposto seria cobrado integralmente nas importações, apenas. Por razões óbvias, considerou-se as alíquotas básicas, não tendo sido levado em conta diferenças devidas a regimes especiais.

Tabela A3

SIMULAÇÃO DO EFEITO DA ADOÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESTINO

CASO C - BALANÇA COMERCIAL DEFICITÁRIA, COMÉRCIO INTRA-REGIONAL

EXPORTAÇÕES 12%		IMPORTAÇÕES 6%		TOTAL	DEFICIT	PRINCÍPIO	VARIAÇÃO
VALOR	ARREC	VALOR	ARREC	ARREC	% IMPORT	DESTINO ARREC	% RECEITA TOTAL
200	24	200	12	36	0	36	0,0
200	24	220	13	37	10	40	6,5
200	24	240	14	38	20	43	12,5
200	24	260	16	40	30	47	18,2
200	24	280	17	41	40	50	23,5
200	24	300	18	42	50	54	28,6
200	24	350	21	45	75	63	40,0
200	24	400	24	48	100	72	50,0
200	24	500	30	54	150	90	66,7
200	24	600	36	60	200	108	80,0
200	24	800	48	72	300	144	100,0
200	24	1000	60	84	400	180	114,3

Obs.: a simulação acima refere-se a déficits no comércio intra-regional. Nesse caso, em qualquer região, os estados detêm 12% do imposto nas saídas e ficam com 6% nas entradas, atualmente. Com o IVA-Destino, o imposto seria integralmente cobrado nas importações apenas. Por razões óbvias considerou-se as alíquotas básicas, não tendo sido levado em conta diferenças decorrentes de regimes especiais.

Tabela A4

SIMULAÇÃO DO EFEITO DA ADOÇÃO DO PRINCÍPIO DO DESTINO

CASO B - BALANÇA COMERCIAL SUPERÁVITARIA, COMÉRCIO INTRA-REGIONAL

EXPORTAÇÕES 12%		IMPORTAÇÕES 6%		TOTAL	SUPERAVIT	PRINCÍPIO	VARIAÇÃO
VALOR	ARREC	VALOR	ARREC	ARREC	% IMPORT	DESTINO ARREC	% RECEITA TOTAL
200	24	200	12	36	0	36	0,0
220	26	200	12	38	10	36	-6,2
240	29	200	12	41	20	36	-11,8
260	31	200	12	43	30	36	-16,7
280	34	200	12	46	40	36	-21,1
300	36	200	12	48	50	36	-25,0
350	42	200	12	54	75	36	-33,3
400	48	200	12	60	100	36	-40,0
500	60	200	12	72	150	36	-50,0
600	72	200	12	84	200	36	-57,1
800	96	200	12	108	300	36	-66,7
1000	120	200	12	132	400	36	-72,7

Obs.: a simulação acima refere-se a superávits no comércio entre estados de uma mesma região. Nesse caso, os estados tributam em 12% as saídas e em 6% as entradas, atualmente. Com o IVA-Destino, todo o imposto seria recolhido nas importações, apenas. Por razões óbvias, considerou-se as alíquotas básicas, não tendo sido levado em conta diferenças devidas a regimes especiais.

Tabela A5
SIMULAÇÃO DE GANHOS DEVIDOS A
TRIBUTAÇÃO PELO IVA DE PARTE DO IPI

Participação do imposto incidente s/ consumo de produtos industrializados na receita (em %)	Acréscimo percentual de arrecadação para diferentes hipóteses com respeito a diferença entre a alíquota do IVA e a alíquota do IPI				
	2%	3%	4%	5%	7%
10	1.1	1.7	2.2	2.8	3.9
20	2.2	3.3	4.4	5.6	7.8
30	3.3	5	6.7	8.3	11.7
40	4.4	6.7	8.9	11.1	15.6
50	5.6	8.3	11.1	13.9	19.4
60	6.7	10	13.3	16.7	23.3
70	7.8	11.7	15.6	19.4	27

Obs.: a simulação acima considera o efeito de um aumento na alíquota média do imposto estadual sobre o consumo de produtos industrializados, tomando por base uma alíquota atual de 18%. O exercício supõe que o ganho de receita será diretamente proporcional à diferença entre a alíquota atual e o acréscimo que poderá ser efetuado após a extinção do imposto federal (IPI) sobre os bens finais tributados pelo IVA. Se, na média, o "ganho" da alíquota for de 5%, por exemplo, os ganhos de receita poderão situar-se entre 2,8% e 19,4%, dependendo da importância do imposto incidente sobre bens industrializados de consumo na receita estadual.

Tabela A6
EFEITO SOBRE A ARRECADAÇÃO ESTADUAL DA
INCORPORAÇÃO DOS DEMAIS SERVIÇOS AO IVA

Importância relativa dos serviços na base do IVA (em % da base atual)	Acréscimo de arrecadação decorrente da cobrança do tributo a uma alíquota de 18%
2	0.4
5	0.9
10	1.8
15	2.7
20	3.6
30	5.4
40	7.2

Obs.: as diferentes hipóteses com respeito à importância dos serviços referem-se, apenas, a serviços de consumo final não tributados, atualmente, pelo ICMS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANNOCK, Graham. (1990) Taxation in the European Community - The Small Business Perspective. Paul Chapman Publishing Ltd. Published on behalf of The European Small and Medium - Sized Enterprise Contact Group.
- CNOSSEN, Sijbren. (1991) Key Questions in Considering a Value-Added Tax for Central and Eastern European Countries. IMF Working Paper, IMF.
- DAIN, Sulamis et alii. (1991) Reforma Tributária no Brasil Situação Atual e Cenários de Mudanças, Rio de Janeiro, mimeo.
- ERIS, Cláudia C. C. et alii. (1983) Finanças Públicas. Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas (FIPE)/ Livraria Pioneira Editora, São Paulo.
- HINRICHS, Harley. (1966) A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development. Cambridge, Mass, Law School of Harvard University.
- KALDOR, Nicholas. (1955) An Expenditure Tax. Unwin University Books, London.
- PEDROSA, Ivo V. (1991) Tributação das Operações Interestaduais pelo ICMS: Uma Proposta de Mudança; in Estudos e Pesquisas nº 2, Instituto de Administração Fazendária, Secretaria da Fazenda de Pernambuco, Recife.
- REZENDE, Fernando et alii. (1987) Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro. IPEA/INPES - Texto para Discussão Interna nº 104.
- . (1991) O Peso dos Impostos no Custo da Alimentação: Análise do Problema e Propostas de Redução. mimeo.
- . (1992) A Questão Federativa no Processo de Reforma Tributária. mimeo.
- , e SILVA, M. Conceição. (1974) O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Controvérsia Sobre o ICM, IPEA/INPES - Monografia nº 13, Rio de Janeiro.
- , e AFONSO, José Roberto (1987) A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição. IPEA/INPES - Texto para Discussão Interna nº 121.
- SHOUP, Carl S. (1990) General Issues on the Value Added Tax; in Value Added Taxation in Developing Countries, edited by Malcom Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat. Washington DC.
- TAIT, Alan A. (1991) Value Added Tax: Administrative and Policy Issues. IMF Occasional paper nº 88. IMF, Washington DC.
- VARSANO, Ricardo. (1987) Tributação de Mercadorias e Serviços - Estudos para Reforma Tributária; IPEA/INPES - Texto para Discussão Interna nº 106.
- , (1987) Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição. IPEA/INPES - Texto para Discussão Interna nº 122.
- WORLD BANK (1990) Value Added Taxation in Developing Countries; edited by Malcom Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicat, Washington, DC.

IMPOSTO SOBRE O VALOR AGREGADO - IVA: UMA PRÉ - QUANTIFICAÇÃO

Ivo Torres

Sumário

Introdução
Metodologia
Cálculo da base tributável do IVA
Base potencial
Considerações finais
Anexo - Estimação do consumo estadual.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura verificar as alíquotas necessárias para a implantação de um Imposto sobre o Valor Adicionado tipo consumo, de modo a manter a atual disponibilidade de recursos para cada estado; as possibilidades que tal imposto teria na ampliação desses recursos, dada a substituição que fará de outros impostos; e as limitações existentes para a sua aplicação.

No que segue, desenvolve-se a metodologia para a obtenção da base provável do imposto para cada região; exibe-se os resultados de vários experimentos de simulação sobre as possibilidades do imposto e, finalmente, apresenta-se as qualificações e considerações finais do estudo.

METODOLOGIA

Os princípios básicos, que o imposto deve obedecer, podem ser explicitados da seguinte maneira:

- (a) âmbito e competência estadual;
- (b) gerará no mínimo, os recursos equivalentes aos atuais tributos estaduais;
- (c) obedecerá ao princípio de destino em seus recolhimentos nas vendas interestaduais e internacionais;
- (d) tributará apenas bens e serviços de consumo final, isentando os bens de capital;
- (e) será um imposto multistágio sobre o valor adicionado.

Do ponto de vista agregado, o consumo via valor adicionado pode ser expresso da seguinte maneira:

$$VA = VP - VI - VK + D$$

onde:

VA	=	Valor agregado do consumo
VP	=	Valor da produção total
VI	=	Valor dos insumos intermediários e matérias primas.
VK	=	Valor dos bens de capital
D	=	Depreciação

Para se chegar ao imposto sobre Valor Adicionado tipo consumo, com isenção das exportações e inclusão das importações de bens finais basta admitir uma alíquota e completar a fórmula anterior:

$$tVA = t(VP - VI - VK - VX + D)$$

onde:

VX	=	Valor das exportações; as importações estariam incluídas em VP se bens finais, VI se bens intermediários e VK se bens de capital.
----	---	---

Assim, o resultado indica que o consumo agregado é a base de tributação do imposto ou, em outras palavras, é equivalente a aplicar-se uma alíquota sobre o valor adicionado em toda a cadeia de produção e distribuição, ou a mesma alíquota sobre o valor dos bens e serviços finais de consumo absorvidos dentro da economia.

O ponto de partida, portanto, será o de admitir como base máxima do imposto o consumo agregado de cada estado e procurar estabelecer o quanto dessa base, na prática, poderá ser coberta. Esta assertiva leva em conta que:

- (a) várias atividades são conduzidas na informalidade;
- (b) existe sempre uma margem de evasão de impostos mesmo em atividades formais;
- (c) várias atividades, mesmo formais, normalmente ficam fora da base do Imposto, p.ex., saúde, educação, etc;
- (d) algumas atividades apresentam um custo de recolhimento, fiscalização e cobrança que excedem as próprias arrecadações;
- (e) algumas atividades são praticamente impossíveis de serem alcançadas pelo imposto, como é o caso de serviços de domésticos, serviços pessoais, etc.

Além dessas considerações, em termos internacionais, o professor Harberger⁽¹⁾ constatou que os vários casos de imposto sobre valor adicionado tipo consumo raramente conseguem cobrir mais de 60% do consumo agregado realmente constatado para a economia.

Uma maneira de chegar-se à base de arrecadação possível do IVA seria a partir da correção da

base do ICMS atual, levando-se em conta as exportações interestaduais, os investimentos realizados bem como as exportações (que deveriam desaparecer da base), completando-a com alguns serviços que atualmente estão fora da base.

Esse procedimento exigiria dados atualizados das importações e exportações interestaduais, não disponíveis, no momento.

Um segundo procedimento consistiria em calcular a base atual do ICMS, verificar sua cobertura atual com relação aos produtos internos estaduais e, estabelecendo-se algumas hipóteses, estimar a base do IVA a partir de um índice de cobertura calculado.

Esse segundo procedimento foi adotado, já que dificuldades com falta de dados podem ser razoavelmente superados a partir de algumas hipóteses perfeitamente viáveis.

Basicamente, a idéia é a seguinte:

Seja:

$$TICMS_i / tMi = BICMS_i$$

onde:

TMi = Alíquota média do ICMS no estado i

$TICMS_i$ = Arrecadação Total do ICMS no estado i

$BICMS_i$ = Base Tributária do ICMS no estado i

Como é sabido, o ICMS é por definição um imposto sobre valor adicionado tipo produto e então sua base teórica seria o produto interno do estado.

Assim pode-se definir:

$$IC / PIB_i = BICMS_i = \text{índice de cobertura}$$

Por outro lado, a passagem do ICMS para o IVA consumo pode ser pensada em duas partes:

IVA PRODUTO PELO PRINCÍPIO DE DESTINO

Esta situação significaria dizer que apenas as transações internas (e nelas incluídas as mercadorias importadas) estariam sujeitas à tributação total ou:

$$\text{Sendo} \quad PIB = C + I + X - M$$

$$C + I = PIB + (M - X)$$

⁽¹⁾ Harberger A.C.; Principles of Taxation Applied to Developing Countries: What have we learned? in World Tax Reform: Case Studies of Developed and Developing Countries. Edited by - Michael J. Boskin and Carls E. McLure Jr. - Chapter 3 - International Center for Economic Growth - ics Press - San Francisco C.A.

Denominando-se

$$C + I = A \text{ (Absorção Interna)}$$

$$A = \text{PIB} + (M - X)$$

Se o cálculo se referir a estados, fica claro que a absorção interna poderá superar o próprio PIB, bastando para isso ser o estado um importador permanente.

O cálculo de A se faria então:

$$A = \text{PIB} \left(1 + \frac{M - X}{\text{PIB}} \right)$$

Sabendo-se o peso da Balança Comercial no PIB calcular-se-ia o valor da Absorção Interna.

IVA CONSUMO

Agora o problema consiste em repartir a absorção interna A, entre bens de consumo e bens de investimento.

Se a identidade do produto acima for vista pela ótica da renda pode se observar que o montante relativo a absorção interna (que inclui os bens importados) é o item relevante para determinar-se o nível de consumo e investimento do estado, assim a aplicação de uma propensão média a consumir deve ser feita a esse item, Absorção, e não à renda estadual.

Dáí resultaria, para um dado estado, no cálculo:

$$\text{PMC} \cdot A = C$$

onde

$$\text{PMC} = \text{Propensão a Consumir.}$$

CÁLCULO DA BASE TRIBUTÁVEL DO IVA, CÁLCULO DA ABSORÇÃO INTERNA E CONSUMO

Como ficou claro no item anterior, a Absorção Interna dos estados, o Produto Interno e a Base de Tributação do ICMS, são os itens estratégicos para o cálculo da base do IVA.

A partir das informações da FGV, para 1985, os produtos internos dos estados foram ajustados para 1991, supondo-se que as participações dos mesmos permaneceram constantes no PIB Nacional.

A absorção interna foi conseguida a partir da aplicação da fórmula desenvolvida anteriormente, tomando-se por base as balanças comerciais regionais calculadas pelo Inpes em 1985 e os balanços comerciais internacionais das regiões fornecidas pela Cacex. Por problemas de agregação dos dados, a estimação das absorções dos estados foram feitas a partir da participação da balança comercial geral nos PIB das regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

Em seguida, com base nos resultados de uma função consumo estimada para o Brasil e nos resultados das POF's do IBGE para capitais selecionadas, estimou-se o consumo por região.

Os valores encontrados estão dispostos na Tabela 1.

Tabela 1

PIB, ABSORÇÃO INTERNA E CONSUMO POR REGIÃO

em Cr\$ milhões de 1991

Região	PIB Regional	Absorção Interna	Consumo
Norte	8.910.049	7.612.239	5.810.355
Nordeste	21.887.403	23.628.290	18.185.496
Sudeste	93.991.628	85.783.393	83.512.182
Sul	28.572.270	24.852.059	18.994.371
Centro-Oeste	10.190.979	12.588.198	9.486.949
Brasil	161.552.328	154.484.184	116.049.355

Fonte: IBGE, INPES.

BASE DO ICMS

Conceitualmente, a arrecadação de um imposto se dá pelo produto da alíquota pela base tributada, ou:

$$\text{TICMS} = \text{tM} \cdot \text{BICMS}$$

Tendo conhecimento do total arrecadado e da alíquota aplicada, o cálculo da Base se torna imediato:

$$\text{BICMS} = \text{TICMS} / \text{tM}$$

O problema se centra, portanto, em estabelecer que alíquota, tM, deve ser utilizada para se calcular a Base do Imposto.

A forma utilizada para a estimação da alíquota média foi a seguinte:

Para cada região a arrecadação total é dada por :

$$\text{tM BICMS} = \text{T1} \cdot \text{BI} + \text{TXD} \cdot \text{BXD} + \text{TXBX} - (\text{T1} - \text{TMD}) \cdot \text{BMD} \text{ ou :}$$

$$\text{Tm BICMS} = \text{T1}(\text{BI} - \text{BMD}) + \text{TXD} \cdot \text{BXD} + \text{Tx} \cdot \text{BX} + \text{TMD} \cdot \text{BMD}$$

onde:

- T1 = Alíquota média nas operações internas
- BI = Base das operações internas
- TXD = Alíquota média nas operações de exportação interestadual
- BxD = Base das operações de exportações interestaduais
- Tx = Alíquota média nas exportações internacionais
- BX = Base das exportações internacionais
- (T1-TMD) = Créditos reconhecidos nas importações interestaduais.
- BMD = Base das importações interestaduais

Lembrando que não são reconhecidos créditos nas importações internacionais, tais operações estariam tributados nos outros elementos da base.

O Valor de tm seria dado por:

$$tm = T1 \frac{(B - BMD)}{BICMS} + TXD \frac{BXD}{BICMS} + Tx \frac{BX}{BICMS} + TMD \frac{BMD}{BICMS}$$

ou

$$tm = T1.L1 + TXD.LXD + Tx.Lx + TMD.LMD$$

A partir de informações do comércio interestadual de 1985 e do comércio internacional fornecidas pela Cacex, tomou-se as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, calculando-se os pesos L's.

Com base em informações fornecidas por algumas secretarias da fazenda dos estados, as alíquotas médias cobradas em cada tipo de operação foram estipuladas.

Assim estimou-se as alíquotas médias globais a partir das participações dos elementos constantes das fórmulas descritas e das alíquotas fornecidas pelas secretarias de fazenda⁽²⁾.

A Tabela 2 fornece os resultados obtidos:

Tabela 2
COEFICIENTES DE PONDERAÇÃO DAS ALÍQUOTAS E
ALÍQUOTAS MÉDIA DO ICMS POR FORA

Região	L1	LXD	LMD	LX	Alíquotas em %
Norte	0,4466	0,2229	0,2928	0,0379	15,076
Nordeste	0,4725	0,1884	0,2627	0,0584	15,327
Sudeste	0,4904	0,2561	0,1916	0,0819	15,965
Sul	0,2928	0,3139	0,3009	0,0847	14,091
Centro-Oeste	0,4704	0,1827	0,3400	0,0069	14,940

Com esses resultados, mais a arrecadação do ICMS para 1991, calculou-se a base do ICMS e o índice de cobertura que se encontram na Tabela 3.

Tabela3
BASE DO ICMS E ÍNDICE DE COBERTURA EM

em Cr\$ milhões de 1991

Regiões	Base do ICMS	Índice de Cobertura %
Norte	2.840.954	38,99
Nordeste	9.006.587	40,13
Sudeste	42.132.704	41,43
Sul	12.924.014	43,94
Centro-Oeste	4.984.148	48,42
Brasil	71.870.408	42,01

⁽²⁾ Nem todos os estados forneceram em tempo hábil as informações; assim, tomou-se uma média dos dados disponíveis em cada região.

Admitindo-se, então, que a diferença entre a base potencial do ICMS para cada região ($A+XD+X-MD$) e a base tributada se repetirá ao ser alterado o imposto, para atingir apenas o consumo aplicado pelo princípio de destino, fica definida a base mínima do IVA.

Deve-se salientar que essa base, de certa forma, abrange o valor dos bens e serviços de consumo atualmente alcançados pelo ICMS.

Tomando-se agora essa base e as receitas atuais do ICMS, chega-se às alíquotas necessárias para manter tais receitas, conforme consta da Tabela 4.

Tabela 4

BASE MÍNIMA DO IVA E ALÍQUOTAS NECESSÁRIAS

em Cr\$ milhões de 1991

Regiões	Base do IVA	Alíquotas % Por Fora
Norte	2.265.785	18,90
Nordeste	7.299.020	18,91
Sudeste	26.341.888	25,53
Sul	8.348.771	21,81
Centro-Oeste	4.593.785	16,14
Alíquota média do ICMS nas operações internas		20,05

Há um crescimento nas alíquotas, quando comparadas as médias aplicadas pelo ICMS, com relação às regiões Sul e Sudeste.

Esses resultados eram esperados já que tais regiões são exportadoras líquidas e possuem maiores taxas de formação de capital (Bens de Investimentos).

Por outro lado, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devido ao fato de serem importadoras e terem uma menor taxa de formação de capital, apresentam uma redução nas alíquotas, quando comparadas com às do ICMS nas operações internas.

Uma constatação bastante significativa refere-se ao que aconteceria às arrecadações das regiões, se a alíquota média interna do ICMS fosse mantida para a base mínima do IVA. É o que mostra a Tabela 5.

A retirada da base tributária das exportações e dos bens de investimento sem que haja incorporação de serviços e produtos que estejam fora do alcance do ICMS, fazem com que, mantendo-se a mesma alíquota média, haja uma perda de receita total.

A distribuição dessa perda não é homogênea e depende da situação das balanças comerciais entre as regiões e do montante de bens de investimentos adquiridos nas diversas regiões basicamente.

Assim, as regiões com maior participação de bens de capitais em suas operações internas e com maiores saldos favoráveis nas exportações internas e externas serão prejudicadas em suas receitas ou terão de elevar as alíquotas internas.

Esses resultados mostram dois pontos importantes com relação à adoção do IVA.

Primeiramente, as participações dos estados na base geral do imposto é alterada e haverá uma maior aproximação entre elas.

Tabela 5
PERDAS DE RECEITA DEVIDO A ALTERAÇÃO DO IMPOSTO

em Cr\$ milhões

Região	Receita do ICMS	Receita do IVA	Resultados Perdas - Ganhos +
Norte	428.301	454.290	+ 0,06
Nordeste	1.380.750	1.463.453	+ 0,05
Sudeste	6.726.629	5.811.807	- 0,13
Sul	1.821.176	1.673.928	- 0,08
Centro-Oeste	741.883	921.054	+ 0,24
Brasil	11.098.542	10.324.632	- 0,07

Em segundo lugar, embora hajam perdas para alguns estados, elas são pequenas e temporárias uma vez que essa base mínima calculada não é a base que se efetivará com a implantação definitiva do IVA.

BASE POTENCIAL DO IVA

A ampliação da base do IVA se fará a partir da incorporação dos serviços finais de consumo que atualmente estão fora do alcance do ICMS e da maior abrangência sobre as atividades que atualmente se encontram na informalidade ou que, por várias razões, promovem um certo grau de sonegação.

Com base nos dados fornecidos pela FGV, para 1985, a incorporação dos serviços finais de consumo, que estão fora do alcance do ICMS, provocariam um aumento no índice de cobertura em magnitudes bastante consideráveis, como pode ser visto na Tabela 6, o que resultaria em reduções das perdas e aumento dos ganhos. Se forem comparados esses resultados com os cálculos sobre as perdas da adoção do IVA, nota-se que, com a incorporação dos serviços, somente a região Sudeste continua com perdas que passam a ser ínfimas.

Por outro lado, se boa parte da informalidade e sonegação forem combatidas, é de se esperar que os resultados internacionais, isto é, 60% do consumo efetivo, sejam alcançados; assim, as bases potenciais por região tenderão a crescer alcançando níveis que não só se apresentarão com maior homogeneidade em sua distribuição, mas também poderão contribuir para um decréscimo geral das alíquotas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos neste estudo, embora tenham sido fruto de uma série de hipóteses que poder-se-ia afirmar qualitativamente viáveis, em vários pontos tiveram que ser quantificadas. Assim, a falta de informações mais detalhadas e atualizadas impuseram algumas limitações aos mesmos.

Para começar, o cálculo da base do ICMS para cada estado se deu a partir de uma alíquota média, calculada com pesos estabelecidos a partir de informações sobre o comércio interestadual de 1985, que mesmo admitindo ser confiável e que a direção do mesmo não tenha sido alterada, tal validade não pode ser sustentada com relação às quantidades.

Em segundo lugar, mesmo admitindo que os pesos acima citados estejam corretos, como foi visto, eles seriam válidos para a média dos estados em cada região, existindo a possibilidade de serem diferentes para cada estado e, assim, alterações nos resultados podem ser esperadas.

Tabela 6
ACRÉSCIMO DA BASE IVA PELA INCORPORAÇÃO DOS
SERVIÇOS FINAIS DE CONSUMO

Região	Acréscimo da Base %
Norte	8,81
Nordeste	10,87
Sudeste	12,49
Sul	9,69
Centro-Oeste	13,81
Brasil	11,71

Em terceiro lugar, quando se adotou a base consumo e a ela aplicou-se o índice de cobertura, embutiu-se aí a hipótese de que todos os bens de capital se distribuem na mesma proporção em que se distribuem os elementos da base do ICMS.

Assim, se em um dado estado grande parcela dos bens de capitais são importações, as isenções que existirão indicam que o índice de cobertura utilizado superestima a base tributária calculada.

Finalmente, ao adotar-se as alíquotas médias interestaduais, está sendo admitido que, em princípio, as participações relativas dos vários tipos de bens não tem variado, caso contrário acarretaria uma alíquota efetiva diferente, com um conseqüente aumento ou redução da base tributária.

ANEXO - ESTIMAÇÃO DO CONSUMO ESTADUAL

Por hipótese inicial partiu-se da seguinte formulação:

$$(C/N) = m(Y/N)^a \quad (1)$$

onde:

C = Consumo Agregado
N = População
Y = Renda Agregada
m, a = Coeficientes da função

Fazendo-se algumas manipulações algébricas em (1) chegou-se a seguinte expressão para a Propensão Média a Consumir (PMC):

$$PMC = m (Y/N)^{a-1} \quad (2)$$

A hipótese inicial entre consumo *percapita* e renda *percapita* foi estimada a partir de dados fornecidos pela FGV, IBGE, da Renda para o Brasil medida a preços de 1991 durante o período de 1979/1990, juntamente com a população.

A função estimada foi expressa como:

$$\hat{(C/N)} = 0,7385 (Y/N)^{0,966}$$

Sendo então a estimativa da PMC dada por:

$$\hat{PMC} = 0,7385 (Y/N)^{-0,034}$$

Por outro lado, o IBGE fornece estimativas das PMC's para algumas capitais selecionadas na Pesquisa de Orçamentos Familiares nos anos de 1987/1988 que, comparadas aos resultados obtidos, mostra a boa aproximação das estimativas feitas para os estados.

As Tabelas A1.1 e A1.2 registram os valores das PMC's do IBGE e Estimados.

É de se esperar, portanto, que o erro cometido com relação às verdadeiras propensões a consumir seja bastante pequeno.

Tabela A1.1
PROPENSÃO MÉDIA A CONSUMIR - CAPITALS SELECIONADAS
PELA P.O.F. IBGE - 1987/1988

Capitais	PMC(%)
Belém	75,49
Fortaleza	74,23
Recife	76,81
Salvador	75,56
Belo Horizonte	74,26
Rio de Janeiro	75,62
São Paulo	73,36
Curitiba	70,12
Porto Alegre	75,13
Brasília	77,46
Goiânia	77,46

Fonte: IBGE.

Tabela A1.2
PROPENSÕES MÉDIAS A CONSUMIR POR ESTADO DA FEDERAÇÃO

Estados	PMC
NORTE	
Acre	0,7651
Amazonas	0,7483
Pará	0,7702
Amapá	0,7658
Rondônia	0,7710
Roraima	0,7461
NORDESTE	
Maranhão	0,7724
Piauí	0,7914
Ceará	0,7739
Rio Grande do Norte	0,7732
Paraíba	0,7834
Pernambuco	0,7656
Alagoas	0,7739
Sergipe	0,7702
Bahia	0,7622
CENTRO OESTE	
Mato Grosso	0,7644
Mato Grosso do Sul	0,7395
Goias	0,7578
Distrito Federal	0,7512
SUDESTE	
Minas Gerais	0,7453
Espírito Santo	0,7497
Rio de Janeiro	0,7461
Sao Paulo	0,7373
SUL	
Paraná	0,7990
Santa Catarina	0,7468
Rio Grande do Sul	0,7461

A EVOLUÇÃO RECENTE DO ICMS E AS FINANÇAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS NA PERSPECTIVA DO IVA

Mário Roque Bonini
Tomás Bruginski de Paula

Sumário

Introdução
A evolução recente do ICMS
O ICMS e as finanças estaduais
A balança comercial interestadual e
o IVA-Consumo — uma nota

INTRODUÇÃO

A análise da evolução recente do ICMS e das finanças estaduais é fundamental às proposições de reforma fiscal, no sentido de qualificar e precisar as discussões em torno das perdas e ganhos da reforma anterior e das propostas de mudança, indo obviamente além dos impactos estritamente quantitativos e da proposta específica do IVA-Consumo. O que se procurou aqui foi sistematizar, objetivamente, informações relevantes a um posicionamento da proposição do IVA diante da evolução do ICMS e dos principais traços das estruturas de receita e despesa dos estados.

O texto divide-se em três partes. Inicialmente, analisa-se a evolução do ICMS. Note-se que o antigo ICM teve sua base de arrecadação ampliada pela Constituição de 1988, que também aumentou a participação dos municípios na partilha da arrecadação. Estimativas feitas à época previam, como resultado do conjunto da reforma, um ganho de receita disponível de cerca de 20,0% para os estados, em boa medida determinado, nos estados mais ricos, pela criação do ICMS. Procura-se, portanto, avaliar a evolução do ICMS, no sentido de apreciar seu comportamento, após a reforma de 1988, em todos os estados.

A reforma constitucional, porém, não redefiniu adequadamente as funções das três esferas de governo — embora tenha ampliado as responsabilidades dos governos estaduais e municipais — e ainda alargou o espectro de preocupações e encargos do setor público em geral, especialmente nas chamadas áreas sociais. Dessa forma, a União enfrentou gastos em ascensão com uma receita disponível reduzida, enquanto os estados e municípios, apesar dos ganhos, apontavam para a insuficiência da reforma diante das suas estruturas de gasto e dos efeitos da política econômica. Nesse sentido, também são apresentados aqui alguns indicadores recentes das finanças estaduais, procurando dar contornos mais precisos ao debate acirrado que se trava desde a reforma constitucional e que será a referência obrigatória a quaisquer propostas de mudanças na área tributária.

Finalmente, note-se que o IVA-Consumo seria, em grande medida, um alargamento do atual ICMS, inclusive da sua sistemática. Do ponto de vista do IVA-Consumo, a posição das balanças comerciais interestaduais constitui, claramente, o ponto crucial. Procurou-se, aqui, identificar algumas características preliminares dessas relações, a partir dos dados existentes.

A EVOLUÇÃO RECENTE DO ICMS

A arrecadação do ICMS apresentou uma mudança de patamar a partir de 1989. Ainda que em nenhum dos anos recentes ela tenha superado o montante de ICM arrecadado em 1986, foi claramente superior aos demais anos da década, recessivos ou não, mesmo no biênio 1990-91, em que pese o crescimento do PIB nesses dois anos, muito inferior ao verificado, por exemplo, em 1985 e 1987.

Conforme pode-se verificar nas Tabelas 1 a 3, essa mudança aconteceu em praticamente todos os estados, ainda que com intensidades distintas. Nesse sentido, e diante de um quadro inflacionário semelhante e de uma evolução menos favorável do produto, não há como negar que o ICMS resultou um imposto com maior potencial de arrecadação e que essa mudança foi um ganho para as finanças estaduais e municipais. Mesmo do ponto de vista específico dos estados, ou seja, tendo-se em conta a ampliação da partilha dos recursos, os níveis de arrecadação recentes permitiram ganhos de receita disponível, relativamente ao período pré-reforma.

A arrecadação total do ICMS, em 1989 e 1991, foi cerca de 20,0% superior à de 1988. Em 1990 foi muito próxima à verificada em 1986, mas também por circunstâncias específicas. Considerando-se que a implantação efetiva do ICMS só se deu a partir do segundo trimestre de 1989 — por força do convênio ICM-66/88 — e a excepcionalidade do ano de 1990, os dados relativos a 1991 indicam a relevância dos ganhos com a reforma. Apenas em São Paulo e nos estados do sul a arrecadação em 1991 — segundo os dados da Cotepe — foi inferior à observada em 1989, mas mesmo nesses estados foi superior à de 1988 e, à exceção do Paraná e Santa Catarina para 1987, superior aos demais anos da década, sempre com a ressalva de 1986.

Um aspecto interessante do comportamento recente do ICMS diz respeito aos ganhos relativos das diferentes regiões. Note-se que os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram taxas de crescimento da arrecadação do ICMS em média superiores às do Sul e Sudeste. Isso fez com que a participação dessas regiões no total da arrecadação do ICMS se elevasse de 19,7% em 1988, para 23,2% em 1991. Pernambuco e Bahia, mais desenvolvidos, tiveram taxas relativamente menores que os demais estados nordestinos, da mesma forma que São Paulo, Paraná e Santa Catarina, no Sul e Sudeste. Dentre os estados mais ricos, note-se que Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro conseguiram manter ou elevar o nível alcançado após a reforma.

Além dos fatores específicos ligados à administração tributária — e que envolvem não apenas as regras quanto a prazos, mas também as faixas de alíquotas, as essencialidades, as medidas de incentivo, etc — são obviamente as características da atividade econômica regional, determinando uma certa composição setorial do ICMS, que explicam o seu comportamento. Nesse sentido, a análise dos dados disponíveis acerca da composição da arrecadação do ICMS, permite notar que as bases incorporadas ao ICM, em 1988, representam componentes importantes da receita total.

O peso determinante da indústria em São Paulo — cerca de 60,0% da arrecadação — faz com que as oscilações da atividade econômica afetem a receita de modo mais direto. É importante ressaltar que, mesmo dentre os estados mais desenvolvidos, a parcela de responsabilidade da indústria é bem inferior aos níveis observados em São Paulo. Em Minas Gerais, por exemplo, que segundo alguns

estudos já é considerado o segundo estado mais importante economicamente, o ICMS da indústria está em torno de 30,0% do total. Esse percentual, de qualquer modo, é semelhante ou mesmo inferior ao de outros estados com PIB menor, tanto no Sul — o Paraná, por exemplo, teve em 1989 cerca de 40,0% do seu ICMS arrecadado na indústria — quanto no Nordeste.

Para todos os estados, entretanto, foi relevante a incorporação das novas bases que, de acordo com os dados disponíveis, respondem por cerca de 15,0% a 25,0% da arrecadação total.

Note-se, a propósito, que uma possível explicação para as taxas de crescimento mais elevadas observadas nos estados mais pobres, além das alíquotas maiores, seria o próprio contraste com a fragilidade das bases de arrecadação de muitos deles. Ou seja, as bases incorporadas são claras, com relativa facilidade de arrecadação, e suficientemente amplas para afetar a composição das receitas estaduais.

O ICMS contribui, portanto, para que, num período de taxas de crescimento do produto reduzidas ou negativas, os estados e municípios tenham elevado sua participação no total da receita tributária disponível. Por outro lado, um ICMS ampliado conjugado à maior autonomia dos estados na proposição das alíquotas — note-se que elas foram elevadas para 18,0% em muitos deles — além das definições da essencialidade dos produtos e da supressão da faculdade da União de concessão de benefícios fiscais através do ICMS, conferiram maiores poderes às unidades federativas, na definição das suas políticas tributárias, que vêm sendo utilizados no período recente.

O ICMS E AS FINANÇAS ESTADUAIS

Do ponto de vista dos governos estaduais essas mudanças foram importantes e ampliaram a sua capacidade de gasto. É necessário, contudo, situá-las no contexto da evolução das finanças estaduais no período recente, no sentido de precisar as formas e a intensidade com que afetaram as estruturas de financiamento e gastos dessas esferas de governo, particularmente no contexto de baixos níveis de crescimento, inflação elevada e estoques relevantes de dívida. Essa análise apóia-se num conjunto de indicadores, apresentados nas Tabelas 4 a 12 e que derivam direta ou indiretamente das informações dos balanços orçamentários consolidadas pelo DTN.

O primeiro aspecto relevante, tomando-se os estados das diferentes regiões, é uma pequena elevação da parcela das receitas tributárias nas receitas correntes, favorecendo a capacidade de financiamento próprio. Mesmo em relação à receita orçamentária, e apesar do endividamento, os dados disponíveis dos balanços estaduais — até 1990 — mostram certa elevação das receitas tributárias no total das receitas após 1988, ainda que em poucos casos essa relação supere a verificada, por exemplo, em 1985.

Na medida em que essa comparação é evidentemente afetada pelo montante do endividamento, que cresce a partir do segundo semestre de 1986 e se mantém elevado ao longo dos últimos anos, sob condições de serviço adversas, a relação entre a receita tributária e a receita efetiva retrata de modo mais claro a importância da receita tributária própria. Embora sem retornar, na maioria dos estados, para os níveis observados em 1985, registrou-se aqui a manutenção ou uma ligeira elevação dessa relação, a partir de 1988. Além dos estados do Sul, Sudeste e mesmo do Centro-Oeste, Amazonas, Pernambuco e Bahia constituem, com base nos dados existentes até 1990, o conjunto de estados cujas receitas não creditícias provêm, em mais de 50,0%, da arrecadação dos tributos estaduais, basicamente do ICMS. Nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná essa relação situa-se, já desde 1985, em torno de 80,0%. Nos demais estados do Sul e do Sudeste, na região Centro-Oeste e no Amazonas retornou ou alcançou esses níveis em 1989/90, enquanto no caso da

Bahia e Pernambuco é inferior, entre 50,0% e 60,0%. Note-se que o estado do Ceará apresenta percentuais relativamente próximos aos de Bahia e Pernambuco nos anos recentes.

Uma face importante do financiamento estadual e que diz respeito diretamente à proposição do IVA e às mudanças do sistema de transferências e partilhas, portanto, são os diferenciais de capacidade própria de financiamento. Note-se que, mesmo com a ampliação recente das bases de arrecadação e num ano relativamente favorável para as finanças públicas como 1990, boa parte dos estados do Norte e Nordeste ainda dependiam, essencialmente, das transferências de recursos do governo federal.

A evolução das transferências é, de fato, outro aspecto crucial ao desempenho recente das finanças estaduais. O aumento nas parcelas dos estados e municípios nos Fundos de Participação fez com que, apesar do desempenho menos favorável da arrecadação do IPI e IR no período recente, as transferências se elevassem em termos reais. Entre 1989 e 1991 passaram de 17,5% para 24,6% do recolhimento bruto do Tesouro Nacional, conforme os dados da execução financeira. Para os estados e municípios, portanto, a elevação dos percentuais de participação garantiu, num contexto desfavorável do ponto de vista do desempenho da arrecadação federal — à exceção de 1990 — a manutenção dos valores reais das transferências.

A questão básica no tocante ao impacto das mudanças constitucionais sobre as finanças dos estados e municípios é avaliar se o maior potencial de financiamento ampliou a capacidade efetiva de gasto, o grau de disposição sobre os recursos. Essa análise não será feita aqui e não tem sentido sem a análise paralela das finanças federais. Além disso, a potencialidade das mudanças depende claramente da política econômica e das estruturas de gasto envolvidas, quer do ponto de vista do seu conteúdo, ou seja, das políticas executadas, quer da natureza das despesas.

Alguns indicadores de despesa e dívida dos estados, limitados aos dados consolidados pelo DTN, até 1990, permitem, de qualquer modo, situar alguns parâmetros básicos a essa análise.

A indefinição no tocante às responsabilidades da União, estados e municípios no pós-reforma tem se colocado como um fator alimentador dos conflitos e obscurecedor de análises mais consistentes da reforma de 1988 e das alterações necessárias no sistema atual.

A trajetória e os montantes do gasto com pessoal, em todos os níveis, são ilustrativos a esse respeito e constituem importantes elementos de enrijecimento das estruturas de despesa, principalmente na União e governos estaduais. A Tabela 9 mostra que, com poucas exceções, as despesas com pessoal têm consumido mais de 50,0% das receitas disponíveis dos estados nos últimos anos. Comparativamente a 1985, por exemplo, nota-se que, de forma geral, essa relação piorou na segunda metade da década. Em alguns estados como Piauí, Paraíba, Mato Grosso e Goiás, houve uma elevação persistente das despesas com pessoal, que comprometeram, em 1990, mais de 80% dos recursos disponíveis. Foram poucos os casos — talvez apenas Ceará e Rio de Janeiro — em que se verificou um declínio consistente dessa relação.

Tendo-se em conta que as receitas correntes, como já observado anteriormente, se elevam entre 1988 e 1990 — mesmo líquidas das transferências para os municípios — delinea-se um quadro de pressão sobre as disponibilidades de recursos e, portanto, de menores espaços de ação para os governos estaduais. Não é possível avaliar, a partir desses dados, a pertinência ou não dos gastos. Eles podem perfeitamente justificar-se em função da natural expansão das ações dos governos estaduais, inclusive como decorrência da descentralização de encargos. O ponto que se procura ressaltar aqui é a pressão financeira que de fato exercem sobre o financiamento dos estados, mesmo em um contexto de expansão das receitas tributárias estaduais.

O comportamento dos investimentos da administração direta reforça esse quadro das finanças estaduais. Embora se recuperem a nível agregado, crescendo em termos reais no período pós-reforma, especialmente tendo em conta os patamares verificados em meados da década de 80, não o fazem no mesmo ritmo do crescimento das receitas, como se observa claramente em 1990 (Tabela 10). De modo geral, a tendência dessa relação (Investimentos/Receitas correntes) é de queda para todos os estados. Trajetórias como as do Ceará e de São Paulo, de elevação persistente dos investimentos até 1990, são claramente solitárias no conjunto dos estados. Nesse sentido, não tem sido a magnitude dos investimentos realizados pela administração direta nesse período — desconsideramos aqui a administração indireta, que é responsável, principalmente nos estados mais ricos, pela maior parcela dos investimentos — um foco crucial de desequilíbrio da equação financeira estadual. Isto não significa, entretanto, que a estrutura de financiamento desses gastos não coloque problemas, especialmente na dependência de recursos de empréstimos e diante do quadro de evolução da política econômica nos anos recentes.

Isto remete a um último ponto relevante, que é a pressão dos estoques de dívida e do serviço da dívida sobre as receitas correntes e, particularmente, sobre a receita efetiva, razão discriminada na Tabela 11. Não é demais notar, inicialmente, que entre 1985 e 1988 o estoque da dívida fundada cresceu significativamente para a maior parte dos estados. Em 1988, portanto, o endividamento estadual já era suficientemente elevado diante da estrutura de financiamento existente. As reformas e o crescimento das receitas tributárias estaduais não chegam a reduzir significativamente esse indicador remoto de capacidade de pagamento, mas o estabilizam num primeiro momento. Já em 1990 há tanto uma redução dos estoques de dívida quanto um aumento de receitas, ambos na esteira do Plano Collor.

O problema dos estoques de dívida e seu financiamento — com um peso relevante das estatais estaduais e rápida ascensão da dívida mobiliária após 1989 — permanece no período posterior e tem sido objeto de sucessivas negociações envolvendo os executivos federal e estaduais. Em boa medida, alívios relevantes nas despesas com o serviço da dívida acumulada podem ser mais importantes que os ganhos estritos de receita tributária, do ponto de vista dos fluxos financeiros estaduais. De certo modo, é a rolagem dos estoques de dívida — especialmente nos estados com dívidas mais elevadas como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul — que torna efetivos os ganhos potencialmente obtidos com a reforma constitucional.

Dois aspectos importantes devem ser sublinhados a partir da análise feita até aqui, com implicações evidentes para a discussão da reforma e do IVA. Em primeiro lugar, houve um ganho expressivo de receitas e de raios de manobra para os estados a partir da reforma de 1988, que se refletiu não apenas num reforço das políticas tributárias estaduais — o acirramento da guerra fiscal é na verdade a exacerbação negativa desse processo — mas num aumento das disponibilidades efetivas de recursos tributários próprios, inclusive para os estados mais pobres. A inflexão negativa da arrecadação no período recente e a magnitude das dificuldades financeiras determinadas pelo endividamento não decorrem da reforma tributária ou de ganhos nela obtidos pelo governo federal, cuja receita disponível declinou. Trata-se da trajetória da política econômica, dos estoques de dívida a serem refinanciados e de problemas do conjunto do sistema tributário, que afetam tanto a União como as demais esferas de governo. A proposição do IVA, a rigor, deveria ser examinada nesse contexto.

Por outro lado, a avaliação dos impactos e a identificação dos impasses, interesses específicos e magnitudes relevantes das mudanças tributárias também não pode ser feita sem a consideração, não apenas, do conjunto das mudanças estritamente tributárias mas das finanças estaduais e municipais, num sentido mais amplo. Isto, em decorrência quer das acentuadas disparidades regionais, como de movimentos relevantes das estruturas de financiamento e do gasto estadual, que afetam claramente

os resultados efetivos das reformas. Desse ponto de vista, a definição dos encargos e seu financiamento é um ponto crucial.

A BALANÇA COMERCIAL INTERESTADUAL E O IVA-CONSUMO — UMA NOTA

A implementação do IVA-Consumo, diante da evolução e experiência do ICMS, tem seus principais obstáculos, como em qualquer sistema tributário, nas disparidades das bases econômicas regionais, que afetam as isenções, uniformidade de alíquotas e as relações comerciais entre os estados, colocando questões relevantes de natureza operacional. Esses problemas, também como mostra a experiência internacional, podem e têm sido devidamente levantados e analisados, especialmente no âmbito da CEE.

Nesse sentido, procura-se aqui identificar alguns aspectos preliminares colocados pela análise da balança comercial interestadual, a serem considerados na proposição do IVA-Consumo. Os dados disponíveis são os publicados pela antiga Secretaria de Economia e Finanças. Utilizamos, aqui, os dados relativos às operações tributadas para 1980, 1983 e 1985, apresentados nas Tabelas 19 a 27.

A análise das informações existentes enseja desde logo uma ressalva/observação de caráter mais geral. Em que pesem as restrições desses registros, no tocante a sua precisão e abrangência, não deixam de ser em alguma medida indicativos dos fluxos comerciais interestaduais, pelo menos daqueles submetidos à tributação pelo ICMS, relevantes à proposição do IVA-Consumo com princípio do destino. Vale dizer, as características mais gerais e as magnitudes desses fluxos refletem, em boa medida, as condições econômicas regionalmente diferenciadas e permitem identificar dificuldades e/ou espaços para proposição de alternativas, na área da tributação estadual.

É evidente que uma análise mais abrangente dessas transações envolveria não apenas a atualização e aferição desses fluxos mas, principalmente, avaliações qualitativas e prospectivas das economias regionais, no sentido de precisar as principais tendências desse intercâmbio. Além disso, dependeria obviamente — para dimensionamento dos seus impactos — de definições mais precisas acerca das estruturas de alíquotas, essencialidades e regimes de apuração e arrecadação do IVA amplo.

Há dois comentários gerais a fazer sobre os dados existentes, no sentido de balizar alguns pontos relevantes à proposição e discussão do IVA, a exemplo dos itens anteriores.

O primeiro refere-se às posições superavitárias ou deficitárias dos estados, seu caráter conjuntural ou estrutural e suas magnitudes. Sob esse aspecto, note-se que posições estruturalmente superavitárias são as de São Paulo e, em função da Zona Franca de Manaus, do Amazonas. Esses dois estados, já em 1980, apresentavam superávits elevados nas operações tributadas, superiores a 40,0% das suas exportações. Na perspectiva do IVA-Consumo, portanto, deveriam ser objeto de atenção especial.

De qualquer modo, outros estados colocam-se como exportadores líquidos nos anos posteriores, notadamente os do Sul, o Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul. No Nordeste, o único estado superavitário — pelo menos nos dados disponíveis, até 1985 — é o da Bahia, com montantes aproximados de exportações e importações.

Embora essas posições sejam razoavelmente previsíveis, na medida em que as regiões mais desenvolvidas tendem a ser exportadoras líquidas, é interessante notar que Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, por exemplo, apresentaram déficits de suas balanças comerciais em 1980 e em 1983. Uma rápida análise dos dados existentes para a balança comercial de Minas Gerais, por sua vez, revela que sua posição superavitária só se estabeleceu efetivamente a partir dos anos 80.

Por outro lado, há também estados cronicamente deficitários, com importações largamente superiores às suas exportações, pelo menos nos três anos analisados. Além do caso extremo do Distrito Federal, que é notadamente uma grande região consumidora de bens e serviços, boa parte dos estados nordestinos, além do Pará e do Mato Grosso, apresentam déficits relativos elevados, com importações largamente superiores às exportações. Para esses estados, em geral mais pobres, o impacto do IVA-Consumo seria, a princípio, bastante positivo.

Essas informações ratificam o dinamismo das economias regionais e suas inserções específicas na economia nacional, como elementos decisivos à determinação dos fluxos comerciais. Além dessas características estruturais — as quais nem por isso deixam de ser, em alguma medida, passíveis de alteração a partir de políticas públicas persistentes e das decisões privadas de expansão — também as orientações da política econômica e das medidas tributárias a elas associadas influenciam as posições dos diferentes estados, particularmente tendo em conta que, se tomarmos os estados superavitários nos três anos analisados, à exceção de São Paulo e Amazonas, as importações são também expressivas, resultando em saldos, em média, 15,0% inferiores ao valor das suas exportações.

Do ponto de vista do IVA, portanto, uma apreciação qualitativa desses fluxos seria importante na definição das essencialidades e alíquotas da tributação do comércio inter-regional, contribuindo para identificar e estabelecer compensações aos desequilíbrios financeiros relevantes.

Tomando-se os dados relativos às participações dos estados, no conjunto dos fluxos comerciais, reforça-se a evidência de uma concentração expressiva desses, com as regiões Sul e Sudeste respondendo por cerca de 75% a 80% das exportações e de 65% a 70% das importações totais. Além da posição de São Paulo, destacam-se aqui o crescimento consistente das importações dos estados do Sul, que passam de 18,5% em 1980, para 25,8% do total, em 1985.

Entretanto — segundo observação de caráter geral — a desagregação desses saldos por estado, tendo por base uma divisão em duas macroregiões, correspondentes às alíquotas diferenciadas hoje vigentes, revela alguns traços interessantes que conviria aprofundar na definição do novo Sistema (Tabelas 25 a 27).

A constatação mais importante que resulta da análise desses dados é a existência de fluxos e posições intra e inter-regionais específicos, certamente explicáveis por análises que levem em conta as fontes de dinamismo das economias regionais, e que ampliam o espectro de análise e de eventuais desenhos alternativos para o Sistema Tributário.

Note-se, por exemplo, que os estados mais pobres do Nordeste e Norte apresentam déficits inter e intra-regionais. Já os estados de Pernambuco — tradicionalmente deficitário no conjunto — e da Bahia — tradicionalmente superavitário, ainda que por pequenas margens — apresentam expressivos superávits intra-regionais, especialmente no caso de Pernambuco. Nesse caso, o déficit é expressivo com as regiões mais ricas nos três anos analisados, mas é, em alguma medida, compensado pelo superávit interno a essa macroregião. Do total das suas exportações, cerca de 60,0% são realizadas na própria região, enquanto as importações provenientes dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste respondem por menos de 25,0% do total de suas importações.

O comércio interestadual da Bahia, por sua vez, além da magnitude mais elevada, já é claramente mais integrado às economias do Sul e Sudeste. Do total das suas importações e exportações, cerca de 80,0% são realizados com os estados dessas regiões, evidenciando uma importante diferenciação de inserção econômica regional entre esses estados nordestinos. Desse modo, deduz-se também que os destinos relevantes para as exportações do Sul e

Sudeste, pelo menos do ponto de vista dos **saldos comerciais** — ou seja, desconsiderando-se aqui a Bahia, cujos fluxos são relativamente equilibrados — e sem levar em conta as estruturas de produção e distribuição — que certamente influenciam e podem relativizar esse quadro, na medida em que redes de distribuição relevantes, por exemplo, podem influenciar os registros dos fluxos - são principalmente os estados de Pernambuco e do Ceará que respondem, juntos, por mais de 50,0% dos saldos negativos da região Nordeste diante do Sul e Sudeste (e, na média dos três anos, por cerca de 41,5% das importações tributadas da região Nordeste, sendo de cerca de 32,0% a parcela de responsabilidade da Bahia).

Já na região Norte, o Amazonas não só é um grande exportador para o Sul e Sudeste como também apresenta superávits em relação ao conjunto dos demais estados da sua macroregião. A posição do Pará é em alguma medida oposta, com um comércio intra-regional largamente superior ao do Amazonas, embora deficitário. De fato, as importações tributadas do Pará são bem superiores às do Amazonas, no comércio intra-regional, e equivalentes às do Amazonas, no caso das regiões mais ricas. A economia e finanças do Amazonas, portanto, são muito mais integradas e dependentes do Sul do país que dos fatores regionais.

Analisando-se os dados para os estados mais desenvolvidos notam-se, também, alguns fluxos e inserções particulares. O comércio intra-regional é claramente mais expressivo que as transações com os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O superávit de São Paulo, diante disso, decorre principalmente das suas relações com os estados mais ricos, que responderam por cerca de 70,0% do saldo comercial e das exportações internas totais do estado em 1980 e 1983.

Os resultados de 1985, entretanto, indicam um déficit comercial de São Paulo em relação ao conjunto de estados da própria região, compensado pelo superávit diante das regiões mais pobres. Isto poderia indicar, se corretos os dados, a possibilidade de oscilações desses saldos na dependência, por exemplo, das características da expansão da economia em momentos determinados. De qualquer modo, o superávit de São Paulo diante do Norte, Nordeste e Centro-Oeste é fortemente influenciado pelas importações provenientes do Amazonas, que o reduzem de modo significativo.

Na região Sudeste é interessante notar que, no caso de Minas Gerais, embora o comércio com os estados do Sul e Sudeste também seja largamente superior ao que se realiza com os demais, a sua posição superavitária em 1983 e 1985 foi determinada exatamente pelos resultados junto às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, já que seu comércio intra-regional, apesar dos montantes superiores, foi deficitário nos três anos considerados. A situação do Rio de Janeiro é, em boa medida, semelhante à de Minas Gerais, inclusive nas magnitudes das transações.

Finalmente, as economias do Sul apresentam transações pouco significativas fora da região, mas superavitárias. Efetivamente, mais de 80% das suas exportações e importações — percentual superior ao de SP, RJ e MG — realiza-se na própria região, com uma integração a São Paulo bastante evidente.

Em termos gerais, portanto, análises mais aprofundadas dessas relações podem identificar e precisar melhor as naturezas e os montantes desses fluxos comerciais, qualificando as resistências, regional e mesmo setorialmente. Em particular, uma atualização desses balanços comerciais, com a incorporação da nova base e das alíquotas e isenções vigentes, nos anos recentes, já seria capaz de conferir contornos mais consistentes para as avaliações de impactos da reforma, levando em conta a dependência dos estados em relação às exportações, a diferenciação na composição das receitas do ICMS e as relações específicas entre estados. Nesse particular, mesmo a análise sumária aqui realizada dos dados existentes, já é indicativa da possibilidade de estabelecer alguns critérios

econômicos mais amplos para a própria seletividade nas definições das alíquotas incidentes sobre fluxos, regiões ou setores/produtos determinados, que poderiam levar em conta de forma menos generalizante — ainda que na dependência de uma estrutura operacional mais ampla de controle — os diferenciais econômicos, financeiros e mesmo administrativos dos estados, inclusive no sentido de integrar a política tributária a objetivos mais amplos das políticas públicas, como a atenuação dos acentuados desequilíbrios regionais.

Tabela 1
BRASIL - ESTADOS
ARRECAÇÃO DO ICM

Cr\$ milhões medios de 1991

ESTADOS	1988	1989	1990	1991
TOCANTINS	0	19.088	23.619	24.385
ACRE	4.589	5.833	9.176	8.096
AMAZONAS	104.704	182.352	238.753	186.342
PARA	74.705	120.747	172.691	167.857
AMAPA	2.980	6.633	9.932	9.156
RONDONIA	36.783	5.891	64.941	48.763
RORAIMA	2.772	5.641	6.199	8.101
REGIÃO NORTE	226.533	405.883	528.311	452.698
MARANHÃO	48.063	66.118	83.494	78.903
PIAUÍ	29.472	36.260	48.449	49.466
CEARA	134.047	166.141	21.516	209.311
RIO GRANDE DO NORTE	43.111	60.196	72.969	62.157
PARAIBA	54.483	66.155	83.041	77.328
PERNAMBUCO	238.547	282.070	324.982	295.465
ALAGOAS	49.366	56.755	78.312	67.628
SERGIPE	35.897	46.174	65.410	61.187
BAHIA	401.625	435.940	536.481	479.308
REGIÃO NORDESTE	1.034.610	1.215.809	1.508.295	1.380.751
MATO GROSSO	107.899	140.112	167.912	143.144
MATO GROSSO DO SUL	112.924	137.941	170.931	180.131
GOIAS	198.300	260.036	325.309	292.030
DISTRITO FEDERAL	75.891	112.631	140.837	126.379
CENTRO-OESTE	495.015	650.720	804.989	741.684
MINAS GERAIS	812.602	984.258	1.139.815	1.106.484
ESPIRITO SANTO	125.700	172.159	233.400	226.222
RIO DE JANEIRO	845.903	1.003.877	1.152.536	1.143.464
SÃO PAULO	2.875.523	4.491.776	4.966.497	4.250.459
SUDESTE	5.659.728	6.652.070	7.492.248	6.726.629
PARANA	528.052	637.749	680.671	609.050
SANTA CATARINA	320.202	421.614	438.568	359.429
RIO GRANDE DO SUL	672.153	877.026	961.195	852.698
REGIÃO SUL	1.520.408	1.936.390	2.080.434	1.821.176
BRASIL	8.936.294	10.860.872	12.317.456	11.122.939

Fonte: DTN e COTEPE

Tabela 2
BRASIL - ESTADOS
ARRECAÇÃO DO ICM

ESTADOS	em porcentagem			
	1988	1989	1990	1991
TOCANTINS	0,00	0,18	0,19	0,22
ACRE	0,05	0,05	0,07	0,07
AMAZONAS	1,17	1,68	1,94	1,68
PARA	0,84	1,11	1,40	1,551
AMAPA	0,03	0,06	0,08	0,08
RONDONIA	0,41	0,05	0,53	0,44
RORAIMA	0,03	0,05	0,07	0,07
REGIÃO NORTE	2,53	3,74	4,29	4,07
MARANHÃO	0,54	0,61	0,68	0,71
PIAUI	0,33	0,33	0,39	0,44
CEARA	1,50	1,53	0,17	1,88
RIO GRANDE DO NORTE	0,48	0,55	0,59	0,56
PARAIBA	0,61	0,61	0,67	0,70
PERNAMBUCO	2,67	2,60	2,64	2,66
ALAGOAS	0,55	0,52	0,64	0,61
SERGIPE	0,40	0,43	0,53	0,55
BAHIA	4,49	4,01	4,36	4,31
REGIÃO NORDESTE	11,58	11,19	12,25	12,41
MATO GROSSO	1,21	1,29	1,36	1,29
MATO GROSSO DO SUL	1,26	1,27	1,39	1,62
GOIAS	2,22	2,39	2,64	2,63
DISTRITO FEDERAL	0,85	1,04	1,14	1,14
CENTRO-OESTE	5,54	5,99	6,54	6,67
MINAS GERAIS	9,09	9,06	9,25	9,95
ESPIRITO SANTO	1,41	1,59	1,89	2,03
RIO DE JANEIRO	9,47	9,24	9,36	10,28
SÃO PAULO	43,37	41,36	40,32	38,21
SUDESTE	63,33	61,25	60,83	60,48
PARANA	5,91	5,87	5,53	5,48
SANTA CATARINA	3,58	3,88	3,56	3,23
RIO GRANDE DO SUL	7,52	8,08	7,80	7,67
REGIÃO SUL	17,01	17,83	16,89	16,37
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DTN e COTEPE

Tabela 3
BRASIL - ESTADOS
ARRECAÇÃO DO ICM

1988 = 100

ESTADOS	1988	1989	1990	1991
TOCANTINS		100	124	128
ACRE	100	127	200	176
AMAZONAS	100	174	228	178
PARA	100	162	231	225
AMAPA	100	223	333	307
RONDONIA	100	16	177	133
RORAIMA	100	204	332	292
REGIÃO NORTE	100	179	233	200
MARANHÃO	100	138	174	164
PIAUI	100	123	164	168
CEARA	100	124	16	156
RIO GRANDE DO NORTE	100	140	169	144
PARAIBA	100	121	152	142
PERNAMBUCO	100	118	136	124
ALAGOAS	100	115	159	137
SERGIPE	100	129	182	170
BAHIA	100	109	134	119
REGIÃO NORDESTE	100	118	146	133
MATO GROSSO	100	130	156	133
MATO GROSSO DO SUL	100	122	151	160
GOIAS	100	131	164	147
DISTRITO FEDERAL	100	148	186	167
CENTRO-OESTE	100	131	163	150
MINAS GERAIS	100	121	140	136
ESPIRITO SANTO	100	137	186	180
RIO DE JANEIRO	100	119	136	135
SÃO PAULO	100	116	128	110
SUDESTE	100	118	132	119
PARANA	100	121	129	115
SANTA CATARINA	100	132	137	112
RIO GRANDE DO SUL	100	130	143	127
REGIÃO SUL	100	127	137	120
BRASIL	100	122	138	124

Fonte: DTN e COTEPE

Obs.: TOCANTINS 1989 = 100

Tabela 4
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS
INDICADOR: RECEITAS CORRENTES/RECEITA ORÇAMENTARIA

ESTADOS	em porcentagem			
	1985	1988	1989	1990
ACRE	62,95	73,91	76,27	81,54
AMAZONAS	81,04	81,56	90,26	97,02
PARA	69,83	72,92	87,88	84,15
AMAPA	58,78	55,96	79,87	63,36
RONDONIA	83,28	90,60	93,80	91,58
RORAIMA	53,98	60,48	67,59	57,82
REGIÃO NORTE	72,64	76,50	86,41	83,75
MARANHÃO	54,62	85,92	95,38	99,63
PIAUI	59,81	89,73	86,34	97,43
CEARA	91,60	81,44	88,07	90,58
RIO GRANDE DO NORTE	82,27	87,54	68,51	88,06
PARAIBA	61,92	73,05	91,05	99,84
PERNAMBUCO	84,45	79,90	91,04	92,96
ALAGOAS	76,96	88,30	96,82	88,28
SERGIPE	74,99	72,47	81,93	92,57
BAHIA	66,74	77,11	77,34	87,96
REGIÃO NORDESTE	71,72	80,24	84,98	91,75
MATO GROSSO	45,76	68,04	81,61	83,35
MATO GROSSO DO SUL	64,70	77,84	90,52	92,00
GOIAS	62,08	75,35	91,95	84,69
DISTRITO FEDERAL	95,79	93,63	96,41	98,64
CENTRO-OESTE	67,55	81,25	92,08	91,34
MINAS GERAIS	76,16	60,32	59,01	85,92
ESPIRITO SANTO	67,40	80,37	92,60	95,54
RIO DE JANEIRO	84,23	83,00	88,68	90,28
SÃO PAULO	92,29	93,78	92,72	90,99
SUDESTE	86,43	84,02	85,17	90,15
PARANA	77,53	79,25	91,67	92,25
SANTA CATARINA	91,50	82,96	81,91	90,03
RIO GRANDE DO SUL	83,51	88,72	94,93	79,00
REGIÃO SUL	82,75	84,58	90,71	85,23
BRASIL	80,37	82,82	86,59	89,33

Fonte: Balanços Estaduais

Tabela 5

USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS

INDICADOR: RECEITAS TRIBUTARIAS/RECEITA ORÇAMENTARIA

em porcentagem

ESTADOS	1985	1988	1989	1990
ACRE	6,61	7,28	8,48	8,81
AMAZONAS	42,98	40,92	48,22	66,97
PARA	37,39	30,57	49,28	49,00
AMAPA	0,00	0,00	2,96	4,93
RONDONIA	13,64	21,65	34,86	34,26
RORAIMA	0,00	0,00	4,44	6,43
REGIÃO NORTE	23,59	25,04	35,40	39,32
MARANHÃO	16,25	15,32	20,28	30,57
PIAUÍ	18,57	29,08	28,63	32,88
CEARA	51,14	28,05	42,56	43,63
RIO GRANDE DO NORTE	28,66	29,94	36,26	39,26
PARAIBA	21,29	29,13	41,58	41,21
PERNAMBUCO	50,63	49,75	53,75	58,89
ALAGOAS	41,43	40,58	45,65	37,85
SERGIPE	27,24	25,02	31,43	35,24
BAHIA	50,69	44,67	43,90	47,52
REGIÃO NORDESTE	39,68	52,81	40,90	44,53
MATO GROSSO	33,20	47,19	57,59	59,76
MATO GROSSO DO SUL	43,69	57,87	71,87	75,56
GOIAS	45,91	59,06	76,38	68,66
DISTRITO FEDERAL	35,87	21,13	19,18	24,42
CENTRO-OESTE	40,39	42,51	45,18	49,51
MINAS GERAIS	53,29	40,68	46,24	63,35
ESPIRITO SANTO	46,96	51,55	58,45	68,86
RIO DE JANEIRO	69,58	66,61	70,98	70,85
SÃO PAULO	78,23	74,17	72,24	76,00
SUDESTE	70,12	64,96	6,30	72,74
PARANA	68,99	70,27	82,22	74,46
SANTA CATARINA	79,59	58,55	58,05	72,69
RIO GRANDE DO SUL	67,41	56,65	65,15	63,20
REGIÃO SUL	70,08	61,22	68,00	68,52
BRASIL	58,71	56,88	59,04	63,41

Fonte: Balanços Estaduais

Tabela 6
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS
INDICADOR: RECEITA TRIBUTARIA/RECEITA EFETIVA (1)

em porcentagem

ESTADOS	1985	1988	1989	1990
ACRE	6,61	7,35	8,68	8,92
AMAZONAS	53,03	50,16	53,38	68,44
PARA	41,99	33,85	49,66	49,00
AMAPA	0,00	0,00	2,96	5,01
RONDONIA	14,00	22,08	35,02	34,92
RORAIMA	0,00	0,00	4,46	6,43
REGIÃO NORTE	26,29	27,55	36,84	39,79
MARANHÃO	27,69	17,29	21,15	30,68
PIAUÍ	24,20	30,95	30,71	32,96
CEARA	55,62	34,30	48,19	48,11
RIO GRANDE DO NORTE	33,83	31,54	44,54	41,75
PARAIBA	32,19	39,88	45,65	41,27
PERNAMBUCO	58,16	53,64	57,85	62,56
ALAGOAS	52,17	45,02	46,88	42,78
SERGIPE	31,23	27,94	34,40	37,07
BAHIA	65,35	52,39	51,60	53,14
REGIÃO NORDESTE	50,64	41,50	45,72	47,88
MATO GROSSO	60,90	61,74	67,09	70,23
MATO GROSSO DO SUL	62,62	66,01	77,75	80,85
GOIAS	67,64	65,40	79,02	76,90
DISTRITO FEDERAL	36,39	21,99	19,59	24,74
CENTRO-OESTE	55,27	47,50	47,65	53,16
MINAS GERAIS	67,70	47,63	52,71	69,22
ESPIRITO SANTO	59,46	58,22	61,76	71,21
RIO DE JANEIRO	82,61	80,25	80,04	78,47
SÃO PAULO	84,71	79,65	77,88	83,52
SUDESTE	80,13	72,11	72,71	79,80
PARANA	83,68	79,57	85,80	79,33
SANTA CATARINA	82,86	70,56	70,40	80,61
RIO GRANDE DO SUL	80,62	63,83	68,38	79,82
REGIÃO SUL	82,11	70,07	73,80	79,82
BRASIL	69,82	63,86	64,41	69,45

Fonte: Balanços Estaduais

(1) Receita Orçamentaria - Operações de Crédito

Tabela 7
EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA
TRANSFERENCIAS CORRENTES - PARTICIPAÇÃO NA RECEITA DA UNIÃO

Cr\$ mil

ESTADOS	1985	1988	1989	1990
ACRE	11.062.349	9.095.922	10.986.498	6.349.571
AMAZONAS	25.729.349	20.976.371	15.969.595	26.970.220
PARA	23.719.231	18798.335	21.451.645	37.015.778
AMAPA	0	5.590.282	25787.148	8.790.133
RONDONIA	0	0	3.550.250	17.382.109
RORAIMA	6.074.299	4.337.618	3.357.259	2.048.384
REGIÃO NORTE	66.585.228	58.798.529	81.102.395	98.556.196
MARANHÃO	39.285.142	35.335.817	35.930.984	60.310.687
PIAUI	20.702.086	19.476.989	20.670.601	33.867.666
CEARA	36.655.445	35.672.297	38.392.538	59.203.155
RIO GRANDE DO NORTE	22.935.178	22.255.031	21.502.469	33.105.960
PARAIBA	21.971.237	23.624.965	23.760.531	39.907.580
PERNAMBUCO	43.035.748	36.459.851	36.671.339	60.690.730
ALAGOAS	22.325.762	19.919.066	20.136.444	34.695.152
SERGIPE	20.944.331	19.714.963	20.631.312	33.010.597
BAHIA	46.121.674	42.441.753	33.464.265	0
REGIÃO NORDESTE	273.976.603	254900.732	251.160.483	354.791.527
MATO GROSSO	22.255.553	14.225.936	12.928.942	21.588.888
MATO GROSSO DO SUL	7.060.209	7.515.351	7.869.072	11.429.871
GOIAS	14.838.908	13.346.238	11.523.287	19.677.409
DISTRITO FEDERAL	5.220.994	5.744.588	12.622.376	25.210.080
CENTRO-OESTE	38.375.664	40.832.113	44.943.677	77.906.248
MINAS GERAIS	69.329.276	53.541.340	56.262.886	94.245.049
ESPIRITO SANTO	9.166.826	7.914.476	8.387.142	24.246.969
RIO DE JANEIRO	51.132.834	30.917.466	35.412.149	57.096.849
SÃO PAULO	98.329.535	100.449.116	92.702.260	144.484.077
SUDESTE	227.958.471	192.822.398	192.764.437	320.072.944
PARANA	13.780.041	6.860.418	16.059.205	38.369.534
SANTA CATARINA	13.096.733	17.757.674	18.567.136	31.646.197
RIO GRANDE DO SUL	52.786.068	34.599.637	31.125.753	67.524.637
REGIÃO SUL	79.662.842	59.217.729	65.752.094	137.540.368
BRASIL	686.558.806	606.571.501	635.723.085	988.867.281

Fonte: Balanços Estaduais

Obs.: Valores a preços de dezembro de 1990

Tabela 8

USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS

INDICADOR: DESPESAS COM PESSOAL (1) / RECEITAS CORRENTES

em porcentagem

ESTADOS	1985	1988	1989	1990
ACRE	78,79	79,07	86,47	71,62
AMAZONAS	41,85	35,28	26,25	39,86
PARA	51,54	42,31	48,01	45,96
AMAPA	65,25	77,73	52,06	65,68
RONDONIA	70,73	65,71	67,67	79,53
RORAIMA	54,67	59,52	70,76	77,92
REGIÃO NORTE	57,38	51,55	47,55	55,56
MARANHÃO	29,75	19,25	24,54	44,37
PIAUI	53,13	62,54	68,78	81,84
CEARA	61,40	36,79	41,93	34,77
RIO GRANDE DO NORTE	43,16	69,22	71,01	62,75
PARAIBA	36,68	57,82	50,69	79,32
PERNAMBUCO	38,81	54,29	42,08	48,65
ALAGOAS	59,64	65,86	57,59	146,70
SERGIPE	41,28	47,77	46,39	40,36
BAHIA	39,31	49,77	47,40	47,64
REGIÃO NORDESTE	43,09	47,39	45,33	56,15
MATO GROSSO	49,52	52,79	50,51	65,49
MATO GROSSO DO SUL	35,73	55,19	56,93	52,73
GOIAS	36,24	69,49	54,59	66,09
DISTRITO FEDERAL	22,78	30,14	29,29	27,99
CENTRO-OESTE	33,29	47,74	41,60	46,85
MINAS GERAIS	40,92	49,78	62,64	54,12
ESPIRITO SANTO	34,24	39,43	34,99	36,04
RIO DE JANEIRO	58,47	69,09	43,23	46,87
SÃO PAULO	37,62	36,03	34,36	39,67
SUDESTE	41,56	43,30	39,74	43,10
PARANA	37,00	47,05	43,20	36,27
SANTA CATARINA	43,05	43,13	48,54	54,49
RIO GRANDE DO SUL	63,83	47,52	47,91	58,90
REGIÃO SUL	50,90	46,45	46,75	50,55
BRASIL	43,46	45,24	42,32	47,90

Fonte: Balanços Estaduais

Obs.: Valores a preços de dezembro de 1990

Tabela 9

USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS

INDICADOR: DESPESAS COM PESSOAL / RECEITAS CORRENTES LIQUIDAS (1)

em porcentagem

ESTADOS	1985	1988	1989	1990
ACRE	80,19	80,29	88,11	74,45
AMAZONAS	47,34	38,56	31,72	48,74
PARA	56,16	44,87	52,89	53,02
AMAPA	65,25	77,73	52,09	65,71
RONDONIA	74,00	75,72	74,45	87,95
RORAIMA	56,47	60,14	70,85	79,73
REGIÃO NORTE	61,47	55,64	53,04	62,81
MARANHÃO	30,91	19,96	25,96	48,65
PIAUI	56,15	65,47	73,27	85,13
CEARA	69,44	39,60	47,66	39,67
RIO GRANDE DO NORTE	46,45	74,51	78,88	73,78
PARAIBA	39,26	63,29	55,08	88,86
PERNAMBUCO	44,52	62,76	49,77	57,72
ALAGOAS	66,43	70,23	64,76	165,48
SERGIPE	44,73	51,24	50,71	44,42
BAHIA	47,18	56,98	54,83	47,88
REGIÃO NORDESTE	48,68	52,26	51,19	61,52
MATO GROSSO	58,88	65,70	62,19	80,56
MATO GROSSO DO SUL	41,83	65,65	71,03	66,19
GOIAS	41,35	83,03	61,92	90,72
DISTRITO FEDERAL	22,78	30,14	29,29	27,99
CENTRO-OESTE	36,57	52,24	49,77	55,19
MINAS GERAIS	48,16	59,09	78,51	68,23
ESPIRITO SANTO	39,94	45,78	441,73	45,23
RIO DE JANEIRO	70,39	81,43	51,85	58,13
SÃO PAULO	45,90	43,94	43,54	51,49
SUDESTE	50,17	52,24	49,77	55,19
PARANA	46,40	59,89	57,87	46,95
SANTA CATARINA	51,31	50,26	56,93	69,35
RIO GRANDE DO SUL	76,44	55,29	58,13	74,84
REGIÃO SUL	61,81	55,42	57,77	64,64
BRASIL	51,16	52,97	51,04	58,04

Fonte: Balanços Estaduais

Obs.: (1) Receitas Correntes - Despesas Transferencias Intergovernamentais.

Tabela 10
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS
INDICADOR: INVESTIMENTOS / RECEITAS CORRENTES

ESTADOS	em porcentagem			
	1985	1988	1989	1990
ACRE	10,42	3,33	6,26	14,01
AMAZONAS	7,45	32,11	31,90	18,99
PARA	33,18	20,93	16,35	23,59
AMAPA	66,58	66,15	29,32	66,97
RONDONIA	19,07	14,28	36,57	12,47
RORAIMA	79,33	50,20	49,89	73,67
REGIÃO NORTE	26,62	26,22	28,76	26,55
MARANHÃO	101,88	39,17	53,57	24,70
PIAUÍ	45,02	24,78	15,69	19,65
CEARA	2,58	6,56	7,24	11,82
RIO GRANDE DO NORTE	31,84	0,56	0,94	5,09
PARAIBA	51,89	14,24	7,07	3,08
PERNAMBUCO	12,60	8,04	12,66	13,19
ALAGOAS	2,61	0,37	0,30	10,73
SERGIPE	36,10	34,60	21,90	24,33
BAHIA	7,52	11,11	7,84	6,68
REGIÃO NORDESTE	23,34	13,91	14,90	11,91
MATO GROSSO	13,37	6,29	4,93	0,66
MATO GROSSO DO SUL	8,09	18,39	8,53	4,78
GOIAS	11,95	18,32	12,02	5,60
DISTRITO FEDERAL	4,38	1,72	2,18	1,67
CENTRO-OESTE	8,76	9,33	5,56	2,97
MINAS GERAIS	14,32	14,83	15,75	8,53
ESPIRITO SANTO	13,28	8,25	8,14	8,04
RIO DE JANEIRO	3,41	11,09	10,07	3,81
SÃO PAULO	2,94	5,55	5,95	7,12
SUDESTE	5,49	7,99	8,03	6,84
PARANA	7,33	1,90	1,54	1,84
SANTA CATARINA	5,07	2,85	2,73	0,85
RIO GRANDE DO SUL	2,67	5,57	7,82	5,70
REGIÃO SUL	4,69	3,94	4,91	3,41
BRASIL	9,79	9,37	9,69	8,01

Fonte: Balanços Estaduais

Obs.: Valores a preços de dezembro de 1990

Tabela 11
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS
INDICADOR: DIVIDA FUNDADA TOTAL / RECEITAS EFETIVA

ESTADOS	em porcentagem			
	1985	1988	1989	1990
ACRE	18,30	76,10	109,42	60,69
AMAZONAS	106,05	190,30	128,02	91,45
PARA	22,10	80,81	107,42	51,23
AMAPA	0,53	0,06	8,95	5,62
RONDONIA	26,27	29,84	20,23	14,44
RORAIMA	39,12	13,10	47,55	19,20
REGIÃO NORTE	39,85	84,89	84,03	49,24
MARANHÃO	237,16	453,02	393,64	244,09
PIAUI	150,86	454,51	425,53	172,35
CEARA	228,42	348,70	317,98	156,37
RIO GRANDE DO NORTE	126,84	112,33	135,44	77,29
PARAIBA	170,56	544,26	779,69	296,28
PERNAMBUCO	105,04	151,27	145,66	82,67
ALAGOAS	108,05	270,64	246,01	108,68
SERGIPE	46,83	103,21	115,26	60,30
BAHIA	160,27	221,73	213,86	171,21
REGIÃO NORDESTE	150,69	269,97	270,69	152,21
MATO GROSSO	276,94	674,74	575,60	322,10
MATO GROSSO DO SUL	208,83	459,26	496,07	237,15
GOIAS	154,87	446,03	435,26	190,42
DISTRITO FEDERAL	16,50	24,53	20,18	14,68
CENTRO-OESTE	138,06	314,91	260,50	137,72
MINAS GERAIS	164,33	241,86	348,56	185,92
ESPIRITO SANTO	75,43	169,66	147,81	65,30
RIO DE JANEIRO	110,67	419,62	243,67	178,39
SÃO PAULO	29,00	29,86	36,61	32,67
SUDESTE	69,87	134,05	130,39	83,98
PARANA	106,79	228,42	225,02	121,03
SANTA CATARINA	194,95	419,94	444,17	196,56
RIO GRANDE DO SUL	0,00	0,00	0,00	0,00
REGIÃO SUL	136,87	271,43	308,77	134,15
BRASIL	99,43	189,38	185,81	105,79

Fonte: Balanços Estaduais

Tabela 12
USOS E FONTES DOS RECURSOS ORÇAMENTARIOS
INDICADOR: ENCARGOS / RECEITAS CORRENTES

ESTADOS	em porcentagem			
	1985	1988	1989	1990
ACRE	0,63	1,05	2,67	2,53
AMAZONAS	8,57	3,89	1,18	2,57
PARA	1,45	2,31	0,77	0,76
AMAPA	1,33	0,89	0,21	0,17
RONDONIA	0,99	0,00	0,38	0,78
RORAIMA	0,06	1,41	0,86	0,27
REGIÃO NORTE	3,06	2,02	0,92	1,41
MARANHÃO	2,37	3,43	5,30	7,56
PIAUI	2,49	6,96	1,08	2,05
CEARA	17,29	5,89	6,47	5,96
RIO GRANDE DO NORTE	6,63	1,53	2,82	6,25
PARAIBA	17,70	19,16	14,74	7,63
PERNAMBUCO	5,56	3,82	1,93	2,81
ALAGOAS	8,25	12,60	4,51	3,39
SERGIPE	3,44	3,69	2,35	1,76
BAHIA	7,81	4,06	7,96	5,48
REGIÃO NORDESTE	8,21	5,51	5,67	4,94
MATO GROSSO	11,54	15,52	13,60	12,23
MATO GROSSO DO SUL	21,49	9,69	20,17	19,96
GOIAS	15,94	12,73	10,71	19,25
DISTRITO FEDERAL	0,80	0,82	0,52	0,68
CENTRO-OESTE	11,12	7,55	7,26	9,86
MINAS GERAIS	8,21	7,99	5,01	5,07
ESPIRITO SANTO	8,53	3,74	1,52	2,25
RIO DE JANEIRO	6,39	9,30	9,97	14,75
SÃO PAULO	3,78	3,00	0,41	0,63
SUDESTE	5,19	4,78	2,51	3,73
PARANA	6,13	8,93	20,10	9,35
SANTA CATARINA	8,32	3,92	3,51	6,17
RIO GRANDE DO SUL	55,21	20,24	1,00	3,25
REGIÃO SUL	29,82	13,53	6,86	5,87
BRASIL	10,13	6,36	3,97	4,70

Fonte: Balanços Estaduais

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Tabela 13
ARRECADAÇÃO DO ICMS (100%)
ESTADO DE SÃO PAULO
VALOR NOMINAL MENSAL - 1991

GENEROS	Cr\$ MILHÕES	%	Cr\$ MILHÕES	%
PRIMARIO			51.240	1,20
AGRICULTURA	344.545	0,81		
PECUARIA OUTR. P.ANIMAL	16.694	0,39		
SECUNDARIO			2.568.370	60,11
IND. EXTRATIVA MINERAL	17.263	0,40		
(IND. TRANSFORMAÇÃO	2.551.106	59,70)		
PROD. MIN. NÃO METAL	113.825	2,66		
METALURGICA	217.733	5,10		
MECANICA	132.186	3,09		
MAT. ELET. COMUNIC	188.342	4,41		
	135.64	43,17		
	195.499	4,58		
MADEIRA	11.605	0,27		
MOBILIARIO	18.002	0,42		
PAPEL E PAPELÃO	92.345	2,16		
BORRACHA	52.808	1,24		
COUROS, PELES E P.SIMIL	4.846	0,11		
QUIMICA	334.876	7,84		
P.FARM., MED. E PERFUM.	114.250	2,67		
PRODS. MAT. PLASTICOS	81.753	1,91		
TEXTIL	148.161	3,47		
VEST., CALÇ. ART. TEC.	78.934	1,85		
PROD. ALIMENTICIOS	259.102	6,06		
BEBIDAS	159.540	3,73		
FUMO	84.134	1,97		
EDITORIAL E GRAFICA	16.505	0,39		
DIVERSOS	111.007	2,60		
TERCIARIO			1.619.944	37,91
COMERCIO ATACADISTA	412.461	9,65		
DISTR. DE COMBUSTIVEIS	388.279	9,09		
SERV. DE TRANSPORTE	101.626	2,38		
DISTR. ENERGIA ELETRICA	263.421	6,16		
SERV. DE COMUNICAÇÕES	119.405	2,79		
COMERCIO VAREJISTA	241.297	5,65		
LOJAS DE DEPARTAMENTO	17.267	0,40		
SUPERMERCADO	25.810	0,60		
OUTROS	50.373	1,18		
OUTROS			33.530	0,78
TOTAL DA ARRECADAÇÃO			4.273.085	100,00

QUADRO DEMONSTRATIVO ELABORADO PELA ASSESSORIA DE POLITICA TRIBUTARIA, DO GABINETE DO SECRETARIO DA FAZENDA

Tabela 14
ICMS AGREGADO POR SETOR DE ATIVIDADE ECONOMICA
E ICMS DOS PRINCIPAIS PRODUTOS
ESTADO DE MINAS GERAIS
EM VALORES CORRENTES

NOME ATIVIDADE	Cr\$ milhões			
	1990	1991	1990 (%)	1991(%)
LAVOURA	11.881	63.616	5,37	5,89
CAFE	5.937	42.739	2,68	3,96
PECUARIA	6.759	29.627	3,06	2,74
CARNE	3.457	13.125	1,56	1,21
LEITE	6.121	30.136	2,77	2,79
INDUSTRIA	60.032	325.139	27,14	30,10
C. LUBRIFICANTES	18.967	98.759	8,58	9,14
LAMINADOS	13.327	75.854	6,03	7,02
ENERGIA ELETRICA	13.155	69.567	5,95	6,44
CERVEJAS	6.515	34.513	2,95	3,19
MINERIO DE FERRO	6.547	35.898	2,96	3,32
CIGARROS	6.426	36.428	2,91	3,37
CIMENTO	3.281	22.051	1,48	2,04
COMERCIO	86.964	378.755	39,32	35,06
OUTROS (1)	55.533	283.195	25,11	26,21
TOTAL	221.170	1080.332	100,00	100,00

Fonte: DIEF/SEF-MG

ELABORAÇÃO: AET/SEF-MG

(1) - Refere-se a arrecadação proveninete da nova base tributária incorporada ao antigo ICM (Com. e Lubrificantes, Comunicação, Ener. Eletrica, Minerais, Transporte e Agua Natural Canalizada.)

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Tabela 17

ESTADO DO CEARA

SECRETARIA DA FAZENDA

ARRECAÇÃO DO ICMS POR SETOR DE ATIVIDADE ECONOMICA

(VALORES NOMINAIS, AJUSTADOS)

Cr\$ milhões

DESCRIMINAÇÃO	1990	1991	1990 (%)	1991 (%)
ICMS COMERCIO	15.908	101.748	38,06	48,61
SUBST. ENTRADAS	3.814	23.226	9,13	11,10
SUBST. SAIDAS	144	1.004	0,34	0,48
EXPORTAÇÃO	54	0,01	0,13	0,00
ANTECIPADO	1.727	8.345	4,13	3,99
OUTROS	10.821	69.171	25,89	33,05
ICMS INDUSTRIA	14.097	60.919	33,73	29,10
SUBST. ENTRADAS	830	1.090	1,99	0,52
SUBST. SAIDAS	1.354	11.334	3,24	5,41
EXPORTAÇÃO	6	3	0,01	0,00
ANTECIPADO	151	2.929	0,36	1,40
OUTROS	11.756	45.562	28,13	21,77
ICMS AGRICULTURA	641	4.729	1,53	2,26
ALGODÃO	84	499	0,20	0,24
CASTANHA DE CAJU	175	2.315	0,42	1,11
FEIJÃO	3	35	0,01	0,02
MILHO EM GRÃO	37	349	0,09	0,17
CERA CARNAUBA	75	439	0,18	0,21
COCO DA PRAIA	21	168	0,05	0,08
HORTIFRUTIGRANJEIROS	132	516	0,32	0,25
SUBST. ENTRADAS	4	24	0,01	0,01
SUBST. SAIDAS	0,05	2	0,00	0,00
OUTORS	109	380	0,26	0,18
ICMS PECUARIA	261	992	0,62	0,47
BOVINOS	176	836	0,42	0,40
OUTROS	85	156	0,20	0,07
ICMS OUTROS PROD. PRIMARIOS	187	1.745	0,45	0,83
LAGOSTA	84	661	0,20	0,32
CAMARAO	2	17	0,00	0,01
PELES E COUROS	40	201	0,10	0,10
OUTROS	60	366	0,14	0,17
ICMS COMUNICAÇÕES	1.109	8.208	2,65	3,92
ICMS TRANSPORTE	1.252	6.912	3,00	3,30
ICMS COMBUSTIVEIS	2.8857	11.545	6,84	5,52
NORMAL	0,23	54	0,00	0,03
SUBSTITUIÇÃO	2.857	11.491	6,84	5,49
ICMS ENERG. ELETRICA	4.354	11.666	10,42	5,57
ICMS MINERAIS	27	474	0,06	0,23
ICMS AUTOS DE INFRAÇÃO	660	2.971	1,58	1,42
ICMS PARCELAM. ESPONTANEO	442	2.908	1,06	1,39
TOTAL DO ICMS	41.796	209.311	100,00	100,00

Tabela 18

PERFIL DA ARRECADAÇÃO DO ICMS - PRINCIPAIS PRODUTOS PO ATIVIDADE ECONOMICA
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO

Cr\$ milhões

NOME ATIVIDADE	1991	1991 (%)
COMBUST. E LUB. DE ORIG. VEG E MIN.	4.590	13,11
CIGARROS	3.269	9,34
CONFEC. DE CAMISAS, CALÇAS, ETC	2.662	7,60
COLETORIA ESTADUAL	1.988	5,68
EXT. DE COMBUSTIVEIS MINERAIS	1.894	5,41
SERVIÇOS DE TELEFONIA	1.850	5,28
SUPERMERCADO, HIPERMERCADO	1.402	4,00
FIAÇÃO E FAB. DE TEC. DE ALGODÃO	1.358	3,88
CEREAIS E ARTIGOS DE ARMAZENS	1.279	3,65
MOAGEM DE TRIGO	1.224	3,50
VEICULOS E PEÇAS CONCESSION.	1.135	3,24
TEC. ART DE VEST. CALC. ARTEFATOS	1.093	3,12
FAB. DE CIMENTO	1.083	3,09
PEÇA E ACESSORIO PARA VEICULO	952	2,72
GAS NATURAL	890	2,54
MAT. DE CONSTRUÇÃO	864	2,47
FABRICAÇÃO DE REFRIGERANTES	834	2,38
AGENCIA DE RENDA ESTDUAL	832	2,38
MOVEIS E ELETRO-DOMESTICOS	772	2,21
FAB. DE AÇUCAR, ALCOOL E MELAÇO	726	2,07
PREP. E REFINAÇÃO DE SAL MARINHO	710	2,03
SAL-MARINHO	681	1,95
PRODUTOS FARMACEUTICOS	679	1,94
FIAÇÃO DE ALGODÃO COR NAT.	617	1,76
GAS LIQUEFEITO	589	1,68
ROUPAS FEITAS E CONFEC. EM GERAL	521	1,49
TRANSPORT. DE MERCAD. E PASSAGEIROS	513	1,47
TOTAL	35.007	100,00

Tabela 19

VALORES E PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1980

Cr\$ milhões correntes

ESTADOS	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO	%
ACRE	1.492,7	2.199,6	(706,9)	-47,36
AMAZONAS	86.922,6	46.833,9	40.088,7	85,60
PARA	19.606,9	52.607,5	(33.000,6)	-168,31
AMAPA	1.737,3	3.021,7	(1.284,4)	-73,93
RONDONIA	4.232,7	3.823,3	409,4	10,71
RORAIMA	304,3	1.538,4	(1.234,1)	-405,55
REGIÃO NORTE	114.296,5	110.024,4	4.272,1	3,88
MARANHÃO	9.753,0	30.266,7	(20.513,7)	-210,33
PIAUI	9.488,4	21.784,7	(12.296,3)	-129,59
CEARA	36.559,0	70.904,4	(34.345,4)	-93,95
RIO GRANDE DO NORTE	13.876,0	29.761,8	(15.885,8)	-114,48
PARAIBA	25.722,3	38.120,8	(12.398,5)	-48,20
PERNAMBUCO	88.714,8	128.275,0	(39.560,2)	-44,59
ALAGOAS	13.223,2	25.758,2	(12.535,0)	-94,80
SERGIPE	8.383,0	21.532,5	(13.149,5)	-156,86
BAHIA	143.913,3	138.538,8	5.374,5	3,88
FERNANDO NORONHA	708,9	230,3	478,6	207,82
REGIÃO NORDESTE	350.341,9	505.173,2	(154.831,3)	-44,19
MATO GROSSO	9.946,7	27.135,1	(17.188,4)	-172,81
MATO GROSSO DO SUL	27.762,3	35.567,8	(7.804,7)	-28,11
GOIAS	45.598,8	69.980,8	(24.382,0)	-53,47
DISTRITO FEDERAL	11.324,3	53.989,4	(42.665,1)	-376,76
CENTRO-OESTE	94.632,1	186.672,3	(92.040,2)	-97,26
MINAS GERAIS	288.831,0	333.136,3	(44.305,3)	-15,34
ESPIRITO SANTO	55.714,3	59.744,4	(4.030,1)	-7,23
RIO DE JANEIRO	395.049,8	477.242,9	(82.193,1)	-20,81
SÃO PAULO	1.365.762,5	897.393,5	468.369,0	52,19
SUDESTE	2.105.357,6	1.767.517,1	337.840,5	19,11
PARANA	218.489,1	257.686,5	(39.197,4)	-17,94
SANTA CATARINA	141.678,9	154.211,9	(12.533,0)	-8,85
RIO GRANDE DO SUL	246.397,1	289.907,8	(43.510,7)	-17,66
REGIÃO SUL	606.565,1	701.806,2	(95.241,1)	-15,70
BRASIL	3.271.193,2	3.271.193,2	0,00	-

Fonte: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS

Obs.: Os valores percentuais foram calculados sobre as saídas quando houve deficit e sobre as entradas quando houve superavit.

Tabela 20

VALORES E PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1983

Cr\$ milhões

ESTADOS	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO	%
ACRE	14.431	22.771	_8.340)	-57,79
AMAZONAS	971.125	495.660	475.525	95,95
PARA	202.969	557.335	(354.366)	-174,59
AMAPA	4.421	31.679	(27.258)	-919,56
RONDONIA	64.320	57.553	6.767	11,76
RORAIMA	5.145	19.015	(13.870)	-269,58
REGIÃO NORTE	1.262.411	1.183.953	78.458	6,63
MARANHÃO	132.522	309.255	(176.733)	-133,36
PIAUI	85.858	194.415	(108.557)	-126,44
CEARA	328.605	677.768	(349.163)	-106,26
RIO GRANDE DO NORTE	134.147	301.836	(167.689)	-125,00
PARAIBA	158.501	310.509	(152.008)	-95,90
PERNAMBUCO	909.018	1.218.966	(309.948)	-34,10
ALAGOAS	152.995	276.346	(123.351)	-80,62
SERGIPE	103.900	227.377	(123.477)	-118,84
BAHIA	1.518.709	1.375.553	143.156	10,41
FERNANDO NORONHA	181	1.385	(1.204)	-665,19
REGIÃO NORDESTE	3.524.436	4.893.410	(1.368.974)	-38,84
MATO GROSSO	154329	300.602	(142.273)	-94,78
MATO GROSSO DO SUL	404.341	498.630	(94.289)	-23,32
GOIAS	497.889	714.121	(216.232)	-43,43
DISTRITO FEDERAL	113.025	571.650	(458.625)	-405,77
CENTRO-OESTE	1.169.584	2.085.003	(915.419)	-78,27
MINAS GERAIS	3.082.775	3.036.414	46.361	1,53
ESPIRITO SANTO	417.315	561.950	(144.635)	-34,66
RIO DE JANEIRO	3.060.557	4.615.912	(1.555.355)	-50,82
SÃO PAULO	12.453.173	8.539.513	3.913.660	45,83
SUDESTE	19.013.820	16.753.789	2.260.031	13,49
PARANA	2381.557	2.453.472	(71.915)	-3,02
SANTA CATARINA	1.904.462	1.725.027	179.435	10,40
RIO GRANDE DO SUL	2.437.431	2.599.047	(161.616)	-6,63
REGIÃO SUL	6.723.450	6.777.546	(54.096)	-0,80
BRASIL	31.693.701	31.693.701	0	-

Fonte: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS

Obs.: Os valores percentuais foram calculados sobre as saídas quando houve deficit e sobre as entradas quando houve superavit.

Tabela 21

VALORES E PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS
 OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1985

Cr\$ milhões

ESTADOS	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO	%
ACRE	179.838	315.836	(135.998)	-75,62
AMAZONAS	10.869.163	6.525.884	4.343.279	66,55
PARA	2.819.003	6.647.352	(3.828.349)	-135,81
AMAPA	91.886	557.472	(465.586)	-506,70
RONDONIA	801.716	906.168	(104.452)	-13,03
RORAIMA	45.038	191.011	(145.973)	-324,11
REGIÃO NORTE	14.806.644	15.143.723	(337.079)	-2,28
MARANHÃO	2080.464	5.720.357	(3.639.893)	-174,96
PIAUI	962.642	2.177.188	(1.214.546)	-126,17
CEARA	4.080.767	8.111.028	(3.630.261)	-81,02
RIO GRANDE DO NORTE	1.546.842	3.619.135	(2.072.293)	-133,97
PARAIBA	1.641.298	4.039.710	(2.398.412)	-146,13
PERNAMBUCO	12.342.836	15.151.661	(2.808.852)	-22,76
ALAGOAS	1.431.549	3.713.080	(2.281.531)	-159,37
SERGIPE	1.159.861	2.722.396	(1.562.535)	-134,72
BAHIA	16.525.943	16.679.633	(153.690)	-0,93
FERNANDO NORONHA				
REGIÃO NORDESTE	42.172.202	61.934.188	(19.761.986)	-46,86
MATO GROSSO	2.784.956	4.306.835	(1.521.879)	-54,65
MATO GROSSO DO SUL	5.314.501	4.888.340	426.161	8,72
GOIAS	5.799.067	9.341.064	(3.541.997)	-61,08
DISTRITO FEDERAL	1.709.462	6.895.701	(5.186.239)	-303,38
CENTRO-OESTE	15.607.986	25.431.940	(9.823.954)	-62,94
MINAS GERAIS	27.557.180	23.862.803	3.694.377	15,48
ESPIRITO SANTO	5.628.547	7.772.257	(2.143.710)	-38,09
RIO DE JANEIRO	27.405.279	23.426.808	3.968.471	16,93
SÃO PAULO	90.142.417	77.654.953	12.487.464	16,08
SUDESTE	150.733.423	132.726.821	18.226.602	13,57
PARANA	25.038.771	22.655.175	2.383.596	10,52
SANTA CATARINA	25.135.352	20.663.686	4.471.666	21,64
RIO GRANDE DO SUL	27.556.610	22.495.455	5.061.155	22,50
REGIÃO SUL	77.730.733	65.814.316	11.916.417	18,11
BRASIL	301.050.988	301.050.988	0	-

Fonte: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS

Obs.: Os valores percentuais foram calculados sobre as saídas quando houve deficit e sobre as entradas quando houve superavit.

Tabela 22

VALORES E PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1980

em porcentagem

ESTADOS	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO
ACRE	0,05	0,07	-0,02
AMAZONAS	2,66	1,43	1,23
PARA	0,60	1,61	-1,01
AMAPA	0,05	0,09	-0,04
RONDONIA	0,13	0,12	0,01
RORAIMA	0,01	0,05	-0,04
REGIÃO NORTE	3,49	3,36	0,13
MARANHÃO	0,3	0,93	-0,63
PIAUI	0,29	0,67	-0,38
CEARA	1,12	2,17	-1,05
RIO GRANDE DO NORTE	0,42	0,91	-0,49
PARAIBA	0,79	1,17	-0,38
PERNAMBUCO	2,71	3,92	-1,21
ALAGOAS	0,40	0,79	-0,38
SERGIPE	0,26	0,66	-0,40
BAHIA	4,40	4,24	0,16
FERNANDO NORONHA	0,02	0,01	0,01
REGIÃO NORDESTE	10,71	15,44	-4,73
MATO GROSSO	0,30	0,83	-0,53
MATO GROSSO DO SUL	0,85	1,09	-0,24
GOIAS	1,39	2,14	-0,75
DISTRITO FEDERAL	0,35	1,65	-1,30
CENTRO-OESTE	2,89	5,71	-2,81
MINAS GERAIS	8,83	10,18	-1,35
ESPIRITO SANTO	1,70	1,83	-0,12
RIO DE JANEIRO	12,08	14,59	-2,51
SÃO PAULO	41,75	27,43	14,32
SUDESTE	64,36	54,03	10,33
PARANA	6,68	7,88	-1,20
SANTA CATARINA	4,33	4,71	-0,38
RIO GRANDE DO SUL	7,53	8,86	-1,33
REGIÃO SUL	18,54	221,45	-2,91
BRASIL	100,0	100,0	0

Fonte: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS
Tabela 23

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMOVALORES E PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1983

em porcentagem

ESTADOS	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO
ACRE	0,05	0,07	-0,03
AMAZONAS	3,06	1,56	1,50
PARA	0,64	1,76	-1,12
AMAPA	0,01	0,10	-0,09
RONDONIA	0,20	0,18	0,02
RORAIMA	0,02	0,06	-0,04
REGIÃO NORTE	3,98	3,74	0,25
MARANHÃO	0,42	0,98	-0,56
PIAUI	0,27	0,61	-0,34
CEARA	1,04	2,14	-1,10
RIO GRANDE DO NORTE	0,42	0,95	-0,53
PARAIBA	0,50	0,98	-0,48
PERNAMBUCO	2,87	3,85	-0,98
ALAGOAS	0,48	0,87	-0,39
SERGIPE	0,33	0,72	-0,39
BAHIA	4,70	4,34	0,45
FERNANDO NORONHA	0,00	0,00	0,00
REGIÃO NORDESTE	11,12	15,44	-4,32
MATO GROSSO	0,49	0,95	-0,46
MATO GROSSO DO SUL	1,28	1,57	-0,30
GOIAS	1,57	2,25	-0,68
DISTRITO FEDERAL	0,36	1,80	-1,45
CENTRO-OESTE	3,69	6,58	-2,89
MINAS GERAIS	9,73	9,58	0,15
ESPIRITO SANTO	1,32	1,77	-0,46
RIO DE JANEIRO	9,66	14,56	-4,91
SÃO PAULO	39,29	26,94	12,35
SUDESTE	59,99	52,86	7,13
PARANA	7,51	7,74	-0,23
SANTA CATARINA	6,01	5,44	0,57
RIO GRANDE DO SUL	7,69	8,20	-0,51
REGIÃO SUL	21,21	21,38	-0,17
BRASIL	100,0	100,0	0

Fonte: REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tabela 24

VALORES E PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1985

em porcentagem

ESTADOS	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO	%
ACRE	0,06	0,10	-0,05	
AMAZONAS	3,61	2,17	1,44	
PARA	0,94	2,21	-1,27	
AMAPA	0,03	0,19	-0,15	
RONDONIA	0,27	0,30	-0,03	
RORAIMA	0,01	0,06	-0,05	
REGIÃO NORTE	4,92	5,03	-0,11	
MARANHÃO	0,69	1,90	-1,21	
PIAUI	0,32	0,72	-0,40	
CEARA	1,49	2,69	-1,21	
RIO GRANDE DO NORTE	0,51	1,20	0,69	
PARAIBA	0,55	1,34	-0,80	
PERNAMBUCO	4,10	5,03	-0,93	
ALAGOAS	0,48	1,23	-0,76	
SERGIPE	0,39	0,90	-0,52	
BAHIA	5,49	5,54	-0,05	
FERNANDO NORONHA				
REGIÃO NORDESTE	14,01	20,57	-6,56	
MATO GROSSO	0,93	1,43	-0,51	
MATO GROSSO DO SUL	1,77	1,62	0,14	
GOIAS	1,93	3,10	-1,18	
DISTRITO FEDERAL	0,57	2,29	-1,72	
CENTRO-OESTE	5,18	8,45	-3,26	
MINAS GERAIS	9,15	7,93	1,23	
ESPIRITO SANTO	1,87	2,58	-0,71	
RIO DE JANEIRO	9,10	7,78	1,32	
SÃO PAULO	29,94	25,79	4,15	
SUDESTE	50,07	44,09	5,98	
PARANA	8,32	7,53	0,79	
SANTA CATARINA	8,35	6,86	1,49	
RIO GRANDE DO SUL	9,15	7,47	1,68	
REGIÃO SUL	25,82	21,86	2,96	
BRASIL	100,0	100,0	0	

Fonte: SSECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS

Tabela 25

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

BALANÇO COMERCIAL
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1980

UNIDADES FEDERATIVAS	REGIÃO 1 (N, NO, CO + ES)			%	SAIDAS
	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO		
ACRE	874	1.401	(527)	-60,24	619
AMAZONAS	7.214	4.885	2.329	47,68	79.708
PARA	8.652	13.254	(4.602)	-53,19	10.955
AMAPA	451	1.407	(955)	-211,63	1.286
RONDONIA	850	1.487	(637)	-74,88	3.383
RORAIMA	137	885	(748)	-546,56	168
REGIÃO NORTE	18.179	23.318	(5.139)	-28,27	96.117
MARANHÃO	6.302	16.836	(10.533)	-167,13	3.451
PIAUI	7.868	9.808	(1.940)	-24,65	1.628
CEARA	21.285	21.410	(125)	-0,59	15.274
RIO GRANDE DO NORTE	6.419	14.430	(8.011)	-124,79	7.457
PARAIBA	16.013	19.903	(3.891)	-24,30	9.710
PERNAMBUCO	59.244	29.916	29.328	98,03	29.471
ALAGOAS	9.551	13.981	(4.430)	-46,38	3.672
SERGIPE	3.779	7.850	(4.071)	-107,72	4.604
BAHIA	34.675	25.982	8.693	33,46	109.238
FERNANDO NORONHA	129	145	(16)	-12,26	580
REGIÃO NORDESTE	165.266	160.261	5.005	3,12	185.076
MATO GROSSO	1.782	2.660	(877)	-49,23	8.164
MATO GROSSO DO SUL	1.472	853	619	72,51	26.290
GOIAS	9.354	7.907	1.447	18,30	36.245
DESTRITO FEDERAL	6.544	6.264	280	4,47	4.788
REGIÃO CENTRO-OESTE	19.153	17.684	1.469	8,31	75.479
MINAS GERAIS	60.561	33570	56.991	80,40	228.270
ESPIRITO SANTO	5.606	6.941	(1.335)	-23,81	50.108
RIO DE JANEIRO	91.253	47.716	43.537	91,24	303.797
SÃO PAULO	421.792	281.353	140.439	49,92	943.970
REGIÃO SUDESTE	579.212	369.580	209.632	56,72	1.526.142
PARANA	26.175	19.804	6.371	32,17	192.314
SANTA CATARINA	19.305	8.240	11.065	134,28	122.374
RIO GRANDE DO SUL	34.324	16.098	18.227	113,22	212.073
REGIÃO SUL	79.804	44.142	35.663	80,79	526.761
BRASIL	861.614	614.985	246.630	40,10	2.409.579

Fonte: SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS

Notas: (1) Maior valor comparando entre as U.F's

(2) Os valores percentuais foram calculados sobre as saidas quando houve deficit e sobre as entradas

Cr\$ milhões

REGIÃO 2 (SE e SUL - ES)			TOTAL BRASIL			
ENTRADAS	SALDO	%	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO	%
799	(188)	-29,15	1.493	2.200	(707)	-47,36
41.949	37.760	90,01	86.923	46.834	40.089	85,60
39.353	(28.399)	-259,24	19.607	52.608	(33.001)	-168,31
1.615	(329)	-25,59	1.737	3.022	(1.284)	-73,93
2.337	1.046	44,77	4.233	3.823	409	10,71
654	(486)	-290,39	304	1.538	(1.234)	-405,55
86.706	9411	10,85	114.267	110.024	4.272	3,88
13.431	(9.980)	-289,23	9.763	30.267	(20.521)	-210,33
11.977	(10.357)	-639,30	9.488	21.785	(12.296)	-129,59
49.494	(34.221)	-224,05	36.559	70.904	(34.345)	-93,95
15.332	(7.875)	-105,61	13.876	29.762	(15.886)	-114,48
18.218	(8.508)	-87,62	25.722	38.121	(12.399)	-48,20
98.359	(68.888)	-233,75	88.715	128.275	(39.560)	-30,84
11.777	(8.105)	-220,72	13.223	25.758	(12.535)	-94,80
13.682	(9.079)	-197,20	8.383	21.533	(13.150)	-156,86
112.557	(3.319)	-3,04	143.913	138.539	5.375	3,88
86	494	577,57	709	230	479	207,820
344.912	(159.836)	-86,36	230.342	505.173	(154.831)	-30,65
24.475	(16.311)	-199,78	9.947	27.135	(17.188)	-1732,81
34.714	(8.424)	-32,04	27.762	35.567	(7.805)	-21,94
26.074	(25.829)	-71,26	45.599	69.981	(24.382)	-34,84
47.726	(42.945)	-898,36	11.324	53.989	(42.665)	-79,02
168.988	(93.509)	-123,89	94.632	186.672	(92.040)	-49,31
299.567	(71.297)	-31,23	288.831	333.136	(44.305)	-13,30
52.804	(2.695)	-5,38	55.714	59.744	(4.030)	-7,23
429.527	(125.730)	-41,39	395.050	477.243	(82.193)	-17,22
616.040	327.930	53,23	1.365.763	897.394	468.369	52,19
1.397.937	128.208	9,17	2.105.358	1.767.517	337.84	19,11
237.883	(45.569)	-23,69	218.489	257.687	(39.197)	-15,21
145.972	(23.598)	-19,28	141.679	154.212	(12.533)	-8,13
273.810	(61.737)	-29,11	246.397	289.908	(43.511)	-15,01
657.665	(130.904)	-24,85	606.565	701.806	(95.241)	-13,57
2.656.208	(246.630)	-10,24	3.271.193	3.271.193	0	-

quando houve superavit

Tabela 26
BALANÇO COMERCIAL
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1983

UNIDADES FEDERATIVAS	REGIÃO 1 (N, NO, CO + ES)			%	SAIDAS
	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO		
ACRE	4.148	11.563	(7.415)	-178,76	10.283
AMAZONAS	130.296	85.919	45.007	52,38	840.199
PARA	86.429	159.480	(73.051)	-84,52	116.540
AMAPA	3.220	14.300	(11.800)	-344,10	1.201
RONDONIA	11.793	24.348	(12.555)	-106,46	52.527
RORAIMA	1.148	12.707	(11.559)	-1006,88	3.997
REGIÃO NORTE	237.664	308.317	(70.653)	-29,73	1.024.747
MARANHÃO	90.267	147.388	(56.761)	-62,63	41.895
PIAUI	66.843	92.796	(25.953)	-38,83	19.015
CEARA	193.395	222.708	(29.313)	-15,16	135.210
RIO GRANDE DO NORTE	62.287	125.539	(63.252)	-101,55	71.860
PARAIBA	107.119	162.839	(55.720)	-52,02	51.382
PERNAMBUCO	580.967	288.109	292.858	101,65	328.051
ALAGOAS	116.515	158.893	(42.378)	-36,37	36.480
SERGIPE	38.520	87.457	(48.937)	-127,04	65.380
BAHIA	319.437	267.192	52.245	19,55	1.199.272
FERNANDO NORONHA	86	263	(177)	-205,81	95
REGIÃO NORDESTE	1.575.796	1.553.184	22.612	1,46	1.948.640
MATO GROSSO	21.186	30.594	(9.804)	-44,41	133.143
MATO GROSSO DO SUL	25.862	13.904	11.958	86,00	378.479
GOIAS	105.737	66.242	39.495	59,62	392.152
DESTRITO FEDERAL	68.024	69.346	(1.322)	-1,94	45.001
REGIÃO CENTRO-OESTE	220.809	180.086	40.723	22,61	948.775
MINAS GERAIS	706.420	350.487	355.933	101,55	2.376.355
ESPIRITO SANTO	69.141	61.283	7.318	11,84	348.174
RIO DE JANEIRO	833.196	485.161	348.035	71,74	2.227.361
SÃO PAULO	4.093.935	2.759.957	1.333.978	48,33	8.359.238
REGIÃO SUDESTE	5.702.692	3.657.428	2.045.264	55,92	13.311.128
PARANA	289.313	305.538	(16.225)	-5,61	2.092.244
SANTA CATARINA	363.707	208.575	155.132	74,38	1.540.755
RIO GRANDE DO SUL	334.335	160.618	173.717	108,16	2.103.096
REGIÃO SUL	987.355	674.731	312.624	46,33	5.736.095
BRASIL	8.702.237	6.373.746	2.328.581	36,53	22.969.385

Fonte: SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS

Cr\$ milhões

REGIÃO 2 (SE e SUL - ES)			SAIDAS	TOTAL BRASIL		
ENTRADAS	SALDO	%		ENTRADAS	SALDO	%
11.208	(925)	-9,00	14.431	22.771	(8.340)	-57,79
409.681	430.518	105,09	971.125	495.600	475.525	95,95
397.855	(281.315)	-241,39	202.969	557.335	(354.366)	-174,59
17.379	(16.178)	-1347,04	4.421	31.679	(27.258)	-616,56
33.205	19.332	58,19	64.320	57.553	6.767	11,76
6.308	(2.311)	-57,82	5.145	19.015	(13.870)	-269,58
875.636	149.111	17,03	1.262.411	1.183.953	78.458	6,63
161.867	(119.972)	-286,36	132.522	309.255	(176.733)	-133,36
101.619	(82.644)	-434,41	85.858	194.415	(108.557)	-126,44
455.060	(319.850)	-236,56	328.605	677.768	(349.163)	-106,26
176.297	(104.437)	-145,33	134.147	301.836	(167.689)	-125,00
147.670	(96.288)	-187,40	158.501	310.509	(152.008)	-95,90
930.857	(602.806)	-183,75	909.018	1.218.966	(309.948)	-34,10
117.453	(80.973)	-221,97	152.995	276.346	(123.351)	-80,62
139.920	(74.540)	-114,01	103.900	227.377	(123.477)	-118,84
1.108.361	90.922	8,20	1.518.709	1.375.553	143.156	10,41
1.122	(1.027)	-1081,05	181	1.385	(1.204)	-665,19
3.340.226	(1.391.586)	-71,41	3.524.436	4.893.410	(1.368.974)	-38,84
270.008	(136.865)	-102,80	154.329	300.602	(146.273)	-94,78
484.726	(106.247)	-28,07	404.341	498.630	(94.289)	-23,32
647.879	(255.727)	-65,21	497.889	714.121	(216.232)	-43,43
502.304	(457.303)	-1016,21	113.025	571.650	(458.625)	-405,77
1.904.917	(956.142)	-100,78	1.169.584	2.085.003	(915.419)	-78,27
2.685.927	(309.572)	-13,03	3.082.775	3.036.414	46.361	1,53
500.127	(151.953)	-43,64	417.315	561.950	(144.635)	-34,66
4.130.751	(1.903.390)	-85,45	3.060.557	4.615.912	(1.555.355)	-50,82
5.779.556	2.579.682	44,63	12.453.173	8.539.513	3.913.660	45,83
13.096.361	214.767	1,64	19.013.820	16.753.789	2.260.031	13,49
2.147.934	(55.690)	-2,66	2.381.557	2.453.472	(71.915)	-3,02
1.516.452	24.303	1,60	1.904.462	1.725.027	179.435	10,40
2.438.429	(335.333)	-15,94	2.437.431	2.599.047	(161.616)	-6,63
6.102.915	(366.720)	-6,39	6.723.450	6.777.546	(54.096)	-0,80
25.319.955	(2.350.570)	-10,23	31.693.701	31.693.701	0	-

Tabela 27
BALANÇO COMERCIAL
OPERAÇÕES TRIBUTADAS - ANO: 1985

UNIDADES FEDERATIVAS	REGIÃO 1 (N, NO, CO + ES)			%	SAIDAS
	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO		
ACRE	50.414	138.220	(87.806)	-174,17	129.424
AMAZONAS	974.702	567.925	406.777	71,63	9.894.461
PARA	1.458.204	1.730.916	(272.712)	-18,70	1.360.799
AMAPA	194.652	210.226	(15.574)	-8,00	(102.766)
RONDONIA	129.614	235.283	(105.669)	-81,53	672.102
RORAIMA	8.497	110.617	(102.120)	-1201,84	36.451
REGIÃO NORTE	2.816.083	2.993.187	(177.104)	-6,29	11.990.561
MARANHÃO	1.401.018	1.946.354	(545.336)	-38,92	679.446
PIAUI	748.016	967.696	(219.680)	-29,37	214.626
CEARA	2.376.859	2.381.191	(4.332)	-0,18	2.103.908
RIO GRANDE DO NORTE	700.827	1.577.657	(867.830)	-125,11	846.015
PARAIBA	1.132.611	2.168.341	(1.035.730)	-91,45	508.687
PERNAMBUCO	7.655.558	3.695.016	3.960.524	107,19	4.687.278
ALAGOAS	1.087.638	2.085.098	(977.460)	-91,71	343.911
SERGIPE	491.555	961.087	(469.532)	-95,52	668.306
BAHIA	3.516.566	3.416.112	100.454	2,94	13.009.377
FERNANDO NORONHA					
REGIÃO NORDESTE	19.110.648	19.198.552	(87.904)	-0,46	23.061.554
MATO GROSSO	334.734	529.689	(194.955)	-58,24	2.450.222
MATO GROSSO DO SUL	398.391	188.022	210.369	111,89	4.916.110
GOIAS	1.334.470	1.152.836	181.634	15,76	4.464.597
DESTRITO FEDERAL	1.140.965	1.025.903	115.062	11,22	568.497
REGIÃO CENTRO-OESTE	3.208.560	2.896.450	312.110	10,78	12.399.426
MINAS GERAIS	9.748.758	5.297.345	4.451.413	84,03	17.808.422
ESPIRITO SANTO	1.099.454	1.052.352	47.102	4,48	4.529.093
RIO DE JANEIRO	9.463.290	5.658.946	3.804.344	67,23	17.941.989
SÃO PAULO	50.847.413	33.735.858	17.111.555	50,72	39.295.004
REGIÃO SUDESTE	71.158.915	45.744.501	25.414.414	55,56	79.574.508
PARANA	3.823.876	5.213.156	(1.389.280)	-36,33	21.214.895
SANTA CATARINA	3.857.650	1920.723	1936.927	100,84	21.277.702
RIO GRANDE DO SUL	4.162.666	2.392.52	1.770.146	73,99	23.393.944
REGIÃO SUL	11.844.192	9.526.399	2.317.793	24,33	65.886.541
BRASIL	108.138.398	80.359.089	27.779.309	34,57	192.912.590

Fonte: SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS

Cr\$ milhões

REGIÃO 2 (SE e SUL - ES)			TOTAL BRASIL			
ENTRADAS	SALDO	%	SAIDAS	ENTRADAS	SALDO	%
177.616	(48.192)	-37,24	179.838	315.836	(135.998)	-75,62
5.957.959	3.936.502	66,07	10.869.163	6.525.884	4.343.279	66,55
4.916.436	(3.555.637)	-261,29	2.819.003	6.647.352	(3.828.349)	-135,81
347.246	(450.012)	437,90	91.886	557.472	(465.586)	-506,70
670.885	1.217	0,18	801.716	906.168	(104.452)	-13,03
80.394	(43.853)	-120,01	45.038	191.011	(145.973)	-324,11
12.150.536	(156.975)	-1,33	14.806.644	15.143.723	(337.079)	-2,28
3.774.003	(3.094.557)	-455,45	2.080.464	5.720.357	(3.639.893)	-174,96
1.209.492	(994.866)	-463,53	962.642	2.177.188	(1.214.546)	-126,17
5.726.837	(3.625.929)	-172,34	4.480.767	8.111.028	(3.630.261)	-81,02
2.041.478	(1.195.463)	-141,31	1.546.842	3.619.135	(2.072.293)	-133,97
1.871.369	(1.362.682)	-267,88	1.641.298	4.039.710	(2.398.412)	-146,13
11.456.645	(6.769.367)	-144,42	12.342.836	15.151.661	92.808.825	-22,76
1.627.982	(1.284.071)	-373,37	1.431.549	3.713.080	(2.281.531)	-159,37
1.761.309	(1.093.003)	-163,55	1.159.861	2.722.396	(1.562.535)	-134,72
13.263.521	(254.144)	-1,95	16.525.943	16.679.633	(153.690)	-0,93
42.735.636	(19.674.082)	-85,31	42.172.202	61.934.188	(19.761.986)	-46,86
3.777.146	(1.326.924)	-54,16	2.784.956	4.306.835	(1.521.879)	-54,65
4.700.318	215.792	4,59	5.314.501	4.888.340	426.161	8,72
8.188.228	(3.723.631)	-83,40	5.799.067	9.341.064	(3.541.997)	-61,08
5.869.798	(5.301.301)	-932,51	1.709.462	6.895.701	(5.186.239)	-303,387
22.535.490	(10.136.064)	-81,75	15.607.986	25.431.940	(9.823.954)	-62,94
18.565.458	(757.036)	-4,25	27.557.180	23.862.803	3.694.377	15,48
6.719.905	(2.190.812)	-48,37	5.628.547	7.772.257	(2.143.710)	-38,09
17.777.862	164.127	0,92	27.405.279	23.436.818	3.968.471	16,93
43.919.095	(4.624.091)	-11,77	90.142.417	77.654.953	12.487.464	16,08
86.982.320	(7.407.812)	-9,31	150.733.423	132.726.821	18.006.602	13,57
17.442.019	3.772.876	21,63	25.038.771	22.655.175	2.383.596	10,52
18.742.963	2.534.739	13,52	25.135.352	20.663.686	4.471.666	21,64
20.102.935	3.291.009	16,37	27.556.610	22.495.455	5.061.155	22,05
56.287.917	9.598.624	17,05	77.730.733	65.814.316	11.916.417	18,11
220.691.899	(27.779.309)	-14,40	301.505.988	301.050.988	0	-

ESTIMATIVA DOS POSSÍVEIS EFEITOS DA EXTINÇÃO DO IPI E DA INCORPORAÇÃO DO IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS, SOB A PERSPECTIVA DE CRIAÇÃO DE UM IVA AMPLO

Waldemir Luiz de Quadros

Sumário

Considerações iniciais

A arrecadação setorial do IPI por estados

Impacto da incorporação do IPI-Outros na base de tributação do ICMS resultado agregado

Impacto da incorporação do IPI-Outros na base de tributação do ICMS estimativa da arrecadação por estado

Impacto da incorporação do IPI-Outros na base de tributação do ICMS receita disponível destes tributos para a União, estados e municípios

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho tem por objetivo montar um quadro de referência para a análise dos possíveis efeitos da incorporação do IPI ao ICMS, na perspectiva da proposição de um amplo Imposto sobre o Valor Adicionado - IVA, de competência estadual. Note-se que o estudo aqui realizado trata apenas de uma parte específica dos problemas envolvidos na análise dos efeitos resultantes da criação do IVA, pois a proposta em discussão no âmbito da reforma fiscal aponta que não apenas o IPI federal mas também o ISS municipal seriam incorporados ao campo de tributação estadual, além de que seriam promovidas importantes mudanças tanto na sistemática de arrecadação (tributação de acordo com o princípio de destino, isenção das exportações e bens de capital, etc.) como também em novas formas de partilha dos recursos entre as esferas de governo.

Dentro dessa perspectiva, três questões necessitam ser inicialmente colocadas. Em primeiro lugar, destaque-se que a extinção do IPI e sua incorporação na base de tributação do ICMS não corresponde a uma ampliação da base de tributação do ICMS. Isso decorre do fato de que ambos os tributos já incidem atualmente sobre o valor adicionado na produção industrial. Vale notar, ainda, que o IPI calculado inclusive serve de base para o ICMS, o que implica que as alíquotas efetivas do tributo estadual são maiores que suas alíquotas nominais, pois o imposto, além de incidir sobre o valor adicionado, incide também sobre o IPI calculado sobre esse mesmo valor adicionado.

Em segundo lugar, vale notar que a proposta no âmbito da reforma fiscal aponta para a inclusão, na base de tributação do imposto estadual, de uma forma de competência exclusiva, apenas da parcela

do IPI denominada IPI-Outros, que é a parcela do IPI-Total menos o IPI-Fumo, IPI-Bebidas e IPI-Veículos. Esses três últimos produtos seriam submetidos a um regime especial de tributação pelo governo federal (impostos especiais), porém não ficariam excluídos da base de incidência do IVA, que continuaria incidindo sobre eles como um ônus adicional (como ocorre atualmente com o ICMS).

Finalmente, e em decorrência das duas colocações anteriores, verifica-se que o ganho de arrecadação pelo imposto estadual viria pela ocupação do espaço tributário atualmente onerado pelo IPI-Outros, ganho este a ser obtido através da revisão e majoração das alíquotas de incidência do ICMS sobre esses produtos. Essa é a hipótese principal a nortear a análise dos impactos possíveis da extinção/incorporação do IPI na base de tributação do ICMS, na perspectiva da criação de um IVA amplo.

A seguir, no item 2, será feita uma breve análise do perfil da arrecadação do IPI por setores e por estado, procurando identificar o espaço tributário preenchido atualmente pelo IPI-Outros. Depois (item 3), será apresentado o impacto em termos globais da incorporação do IPI-Outros na base de tributação do ICMS. Os próximos itens procuram problematizar os efeitos dessa incorporação em termos das finanças estaduais. O item 4 verifica os efeitos do novo imposto sobre o processo de arrecadação dos estados e também dos problemas e impactos da implantação da proposta de tributação, segundo o princípio de destino/consumo final das mercadorias. Finalmente, no item 5 procura-se levantar alguns problemas que ocorreriam na distribuição da receita disponível da União, estados e municípios, na partilha do resultado da arrecadação do IPI e ICMS, comparando a situação atual com hipóteses decorrentes da nova proposta de tributação.

A ARRECADAÇÃO SETORIAL DO IPI POR ESTADO

A análise da arrecadação do IPI, de uma forma mais detalhada, encontra um primeiro obstáculo decorrente da dificuldade de obtenção das informações necessárias. As últimas publicações oficiais a que tivemos acesso traziam informações referentes apenas até o ano de 1988.

— “IPI Arrecadação Setorial 1988”. Brasília, Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal/Coordenação do Sistema de Informações Econômico-Fiscais (CIEF), Ano 15, Setembro de 1989. Esta publicação trazia as informações referentes à arrecadação do IPI por Região Fiscal e Delegacias da Receita Federal, segundo setores e subsetores da atividade econômica.

— “IPI Informações Tributárias 1987”. Brasília, MEFP/Departamento da Receita Federal/Coordenação do Sistema de Informações Econômico-Fiscais (CIEF), Ano 14, Janeiro de 1990. Esta publicação apresentava as informações tributárias referentes à arrecadação do IPI segundo os valores das entradas e saídas de produtos dos estabelecimentos industriais, número de contribuintes, valores do imposto e prazos de recolhimento, segundo setores e sub-setores da atividade econômica e, ainda, por Região Fiscal e Unidade da Federação.

Para o período recente, 1989/91, as informações obtidas foram provenientes do Ministério da Economia-DPRF/CSAR/DPA - “Relatório de Informações Básicas”, que trazem tão-somente o resultado da arrecadação bruta global do IPI-Total e sua subdivisão em seus principais componentes IPI- Fumo, IPI-Bebidas, IPI-Automóveis e IPI-Outros, não dispondo de informações discriminadas por estado.

Na falta de informações mais detalhadas para o período recente, optou-se, para a continuidade do trabalho, em considerar a estrutura de arrecadação setorial estadual do IPI-Outros de 1988

como uma “proxy” da realidade atual e, para os exercícios de impacto, utilizou-se o resultado da arrecadação bruta do IPI-Outros verificado em 1991.

A Tabela 1 traz o resultado da arrecadação bruta do IPI por principais setores em 1990/91. Como pode ser observado o IPI-Outros ocupa um espaço tributário da ordem de 65% da arrecadação total do IPI, atingindo um valor de Cr\$ 2.322 bilhões, em 1991.

Tabela 1

ARRECADAÇÃO BRUTA DO IPI POR SETORES
BRASIL - 1990/91

DISCRIMINACAO	1990		1991	
	Milhões de Cr\$ Correntes	Participação (%)	Milhões de Cr\$ Correntes	Participação (%)
IPI-FUMO	127.451	16,56	654.282	18,39
IPI-BEBIDAS	75.629	9,83	334.728	9,41
IPI-VEICULOS	52.004	6,76	247.615	6,96
IPI-OUTROS-TOTAL	514.418	66,85	2.322.147	65,25
I.P.I. - TOTAL	769.502	100,00	3.558.773	100,00

FONTE MINISTÉRIO DA ECONOMIA

O conjunto de Tabelas 2A, 2B e 2C apresenta o resultado da arrecadação setorial do IPI por estado. Note-se, inicialmente, que foi utilizado o IPI incidente sobre a Indústria de Material de Transporte como “proxy” do IPI incidente sobre veículos, o que resulta numa superestimativa da participação desse produto na composição do IPI-Total. (Vale dizer, o IPI-Material de Transporte é maior que o IPI-Veículos, que diz respeito basicamente ao IPI incidente sobre automóveis. Note-se que o primeiro participa com 21,3% do IPI-Total, em 1988, contra 18,4% do segundo, em 1991).

O IPI-Total tem sua arrecadação concentrada na região Sudeste (79,2%) e em São Paulo (65,0%). Destaque-se, ainda, a participação das regiões Sul (13,0%) e Nordeste (6,9%) e dos estados do Rio de Janeiro (9,7%), Rio Grande do Sul (6,5%), Minas Gerais (4,2%), Bahia (4,0%), Santa Catarina (3,4%), Paraná (3,2%) e Pernambuco (2,0%). Esses resultados refletem a própria sistemática de arrecadação do IPI que se dá sobre o local de origem da produção industrial.

IMPACTO DA INCORPORAÇÃO DO IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS:
RESULTADO AGREGADO

A hipótese utilizada para esse exercício é que a carga tributária incidente sobre os produtos atualmente tributados pelo IPI-Outros permanecerá constante em virtude da tributação pelo IVA com alíquotas ampliadas. Vale dizer, as administrações estaduais ocuparão a totalidade do espaço tributário adquirido pela incorporação do IPI-Outros na base do ICMS através da majoração das alíquotas, de forma que haveria uma transferência simples do valor arrecadado pelo IPI-Outros para a arrecadação do ICMS. Como pode ser verificado na Tabela 3 o resultado desse exercício indica que o impacto máximo da incorporação do IPI-Outros na base de tributação do ICMS seria da ordem de 21%.

Esse é um exercício que apresenta um resultado máximo/limite do impacto dessa incorporação, e que muito provavelmente está superestimado, principalmente pelos problemas advindos para a

Tabela 2A

ARRECADAÇÃO SETORIAL DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
BRASIL, 1988

Valores em Milhares de Cz\$

Estados	SETORES				
	Material de Transportes	Bebidas	Fumo	Outros	Total
NORTE	21,075	5,323,203	15,836,815	2,025,671	23,206,764
AC	0	0	0	4,533	4,533
AM	5,832	4,662,422	0	106,570	4,774,824
PA	1,671	604,615	15,836,815	1,811,206	18,254,307
AP	0	56,166	0	18,973	75,139
RO	13,572	0	0	83,789	97,361
RR	0	0	0	600	600
NORDESTE	201,156	33,522,567	49,292,864	58,887,737	141,904,324
MA	1,973	168,872	18	1,833,946	2,004,809
PI	84	5,203,162	0	121,640	5,324,886
CE	7,319	4,351,962	0	3,018,683	7,377,964
RN	14,998	0	0	509,768	524,766
PB	233	3,052,175	0	1,537,349	4,589,757
PE	173,680	10,592,017	36,753,720	16,674,631	64,194,048
AL	0	120,807	0	453,580	574,387
SE	400	108,073	0	468,200	576,673
BA	2,469	9,925,499	12,539,126	34,269,940	56,737,034
CENTRO-OESTE	4,828	9,893,162	0	5,685,893	15,583,883
MT	2,447	2,014,610	0	501,232	2,518,289
MS	639	211,015	0	498,862	710,516
GO	1,738	5,568,350	0	3,567,911	9,137,999
DF	4	2,099,187	0	1,117,888	3,217,079
SUDESTE	380,769,832	117,506,199	240,088,850	675,197,460	1,413,562,341
MG	18,717,265	18,247,109	125,345,404	36,052,169	198,361,947
ES	8,067	4,491,065	0	2,157,701	6,656,833
RJ	1,029,657	31,030,183	56,960,116	82,460,397	171,480,353
SP	361,014,843	63,737,842	57,783,330	554,527,193	1,037,063,208
SUL	5,716,721	29,017,170	75,556,251	111,220,708	221,510,850
PR	1,289,556	9,439,021	31,765,028	27,153,613	69,647,218
SC	605,652	1,574,806	2,716	28,606,821	30,789,995
RS	3,821,513	18,003,343	43,788,507	55,460,274	121,073,637
BRASIL	386,713,612	195,262,301	380,774,780	853,017,469	1,815,768,162

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal - Coordenação do Sistema de Informações Econômico-Fiscal. Brasília, "IPI Arrecadação Setorial", 1988, Ano 15.

Obs.: A arrecadação do Estado foi obtida mediante a agregação dos valores arrecadados pelas Delegacias da Receita Federal situadas nos respectivos estados .

Tabela 2B

ARRECADAÇÃO SETORIAL DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
BRASIL, 1988

Composição (%)

Estados	SETORES				
	Material de Transportes	Bebidas	Fumo	Outros	Total
NORTE	0.09	22.94	68.24	8.73	100.00
AC	0.00	0.00	0.00	100.00	100.00
AM	0.12	97.65	0.00	2.23	100.00
PA	0.01	3.31	86.76	9.92	100.00
AP	0.00	74.75	0.00	25.25	100.00
RO	13.94	0.00	0.00	86.06	100.00
RR	0.00	0.00	0.00	100.00	100.00
NORDESTE	0.14	23.62	34.74	41.50	100.00
MA	0.10	8.42	0.00	91.48	100.00
PI	0.00	97.71	0.00	2.28	100.00
CE	0.10	58.99	0.00	40.91	100.00
RN	2.86	0.00	0.00	97.14	100.00
PB	0.01	66.50	0.00	33.50	100.00
PE	0.27	16.50	57.25	25.98	100.00
AL	0.00	21.03	0.00	78.97	100.00
SE	0.07	18.74	0.00	81.19	100.00
BA	0.00	17.49	22.10	60.40	100.00
CENTRO-OESTE	0.03	63.48	0.00	36.49	100.00
MT	0.10	80.00	0.00	19.90	100.00
MS	0.09	29.70	0.00	70.21	100.00
GO	0.02	60.94	0.00	39.04	100.00
DF	0.00	65.25	0.00	34.75	100.00
SUDESTE	26.94	8.31	16.98	47.77	100.00
MG	9.44	9.20	63.19	18.17	100.00
ES	0.12	67.47	0.00	32.41	100.00
RJ	0.60	18.10	33.22	48.09	100.00
SP	34.81	6.15	5.57	53.47	100.00
SUL	2.58	13.10	34.11	50.21	100.00
PR	1.85	13.55	45.61	38.99	100.00
SC	1.97	5.11	0.01	92.91	100.00
RS	3.16	14.87	36.17	45.81	100.00
BRASIL	21.30	10.75	20.97	46.98	100.00

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal - Coordenação do Sistema de Informações Econômico-Fiscal. Brasília, "IPI Arrecadação Setorial", 1988, Ano 15.

Obs.: A arrecadação do Estado foi obtida mediante a agregação dos valores arrecadados pelas Delegacias da Receita Federal situadas nos respectivos estados.

Tabela 2C

 ARRECAÇÃO SETORIAL DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
 BRASIL, 1988

Composição (%)

Estados	SETORES				
	Material de Transportes	Bebidas	Fumo	Outros	Total
NORTE	0.01	2.73	4.16	0.24	1.28
AC	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
AM	0.00	2.39	0.00	0.01	0.26
PA	0.00	0.31	4.16	0.21	1.01
AP	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00
RO	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01
RR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
NORDESTE	0.05	17.17	12.95	6.90	7.82
MA	0.00	0.09	0.00	0.21	0.11
PI	0.00	2.66	0.00	0.01	0.29
CE	0.00	2.23	0.00	0.35	0.41
RN	0.00	0.00	0.00	0.06	0.03
PB	0.00	1.56	0.00	0.18	0.25
PE	0.04	5.42	9.65	1.95	3.54
AL	0.00	0.06	0.00	0.05	0.03
SE	0.00	0.06	0.00	0.05	0.03
BA	0.00	5.08	3.29	4.02	3.12
CENTRO-OESTE	0.00	5.07	0.00	0.67	0.86
MT	0.00	1.03	0.00	0.06	0.14
MS	0.00	0.11	0.00	0.06	0.04
GO	0.00	2.85	0.00	0.42	0.50
DF	0.00	1.08	0.00	0.13	0.18
SUDESTE	98.46	60.18	63.05	79.15	77.85
MG	4.84	9.34	32.92	4.23	10.92
ES	0.00	2.30	0.00	0.25	0.37
RJ	0.27	15.89	14.96	9.67	9.44
SP	93.35	32.64	15.18	65.01	57.11
SUL	1.48	14.86	19.84	13.04	12.20
PR	0.33	4.83	8.34	3.18	3.84
SC	0.16	0.81	0.00	3.35	1.70
RS	0.99	9.22	11.50	6.50	6.67
BRASIL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal - Coordenação do Sistema de Informações Econômico-Fiscal, Brasília, "IPI Arrecadação Setorial", 1988, Ano 15.

Obs.: A arrecadação do Estado foi obtida mediante a agregação dos valores arrecadados pelas Delegacias da Receita Federal situadas nos respectivos estados.

definição do nível de alíquotas e também por causa da tributação dos produtos que não vão diretamente para o consumo final.

A definição do nível de alíquotas de incidência do imposto sobre os vários produtos/setores industriais com certeza vai ser um aspecto problemático. Será muito difícil o estabelecimento de alíquotas do novo imposto estadual sobre os produtos atualmente onerados pelo IPI-Outros, em níveis que garantam a mesma arrecadação (no nível microeconômico/produtos) atualmente resultante do efeito agregado e combinado das alíquotas do IPI com as do ICMS. Vale lembrar, mais uma vez, que atualmente as alíquotas do ICMS incidem sobre o valor agregado da produção industrial e sobre o valor do IPI calculado para esse mesmo valor adicionado, o que, em decorrência, implicaria que as alíquotas do novo imposto estadual deveriam ser maiores que a simples soma das alíquotas do ICMS e IPI-Outros para obter a mesma arrecadação.

Tabela 3

IMPACTO DA INCORPORACAO DO IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTACAO DO ICMS:
RESULTADO AGREGADO SOBRE A ARRECADACAO

1990 DISCRIMINAÇÃO	1991 Arrecadação em Milhões de Cr\$ Correntes	Participação na Nova Base (%)	Arrecadação em Milhões de Cr\$ Correntes	Participação na Nova Base (%)
1. ICMS	2,411,595	82.42	11,122,939	82.73
2. IPI-OUTROS	514,418	17.58	2,322,147	17.27
3. TOTAL (1+2)	2,926,012.8	100.00	13,445,086.1	100.00
IMPACTO (2/3)	21.33%		20.88%	

Uma segunda razão, que aponta para uma superestimativa desse exercício, aparece na sistemática de tributação dos produtos industriais intermediários da cadeia produtiva. Esses produtos vão constituir insumos para outros setores e, conseqüentemente, vão passar a carregar "créditos fiscais" da tributação realizada na etapa anterior, para a tributação a ser efetuada na etapa posterior do processo produtivo e de arrecadação, como ocorre atualmente na sistemática de arrecadação do ICMS. Como a arrecadação do IPI não aplica de forma generalizada esse procedimento, inclusive porque se efetua apenas na esfera de produção e não da circulação das mercadorias, haverá com certeza um arrefecimento do potencial de arrecadação. Esse é um ponto importante da análise da incorporação do IPI-Outros ao ICMS e um maior esclarecimento dessa questão exigiria uma pesquisa específica da forma atual da tributação por tipo de produto e sua destinação (consumo final ou insumo). Informações do tipo das publicadas até o ano de 1987 auxiliariam nessa análise pois as mesmas traziam, para os vários setores e sub-setores de atividade, os valores das Entradas e das Saídas de mercadorias envolvidas na produção do estabelecimento, discriminadas segundo sua origem/destino (mercado nacional ou mercado externo) e o quanto traziam/levavam de crédito/débito para efeito da tributação pelo IPI.

IMPACTO DA INCORPORAÇÃO DO IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS:
ESTIMATIVA DA ARRECADACÃO POR ESTADO

Se na análise dos efeitos agregados para a arrecadação total do ICMS quando incorporado o IPI-Outros são grandes os problemas que se apresentam, são ainda maiores os problemas que aparecem quando se passa a analisar seus possíveis efeitos sobre a arrecadação do novo imposto pelos estados. Não foi possível enfrentar e resolver diretamente essa questão com as informações disponíveis e,

como forma de contornar esse problema, optou-se por realizar dois diferentes exercícios que, em conjunto, auxiliam a esclarecer melhor as principais questões envolvidas.

Um primeiro exercício foi realizado com o objetivo principal de verificar o processo de arrecadação do IPI-Outros e do ICMS pelos estados sob a atual sistemática de arrecadação no local/origem da produção industrial, no caso do IPI, e no critério de partilha (através de alíquotas diferenciadas) do resultado da arrecadação do ICMS na balança comercial interestadual.

Essa análise, além de ser a mais simples e imediata para ser efetuada, permite verificar onde se dará a concentração da arrecadação do novo imposto estadual no processo de produção industrial. Como a proposta da reforma fiscal aponta que o resultado da tributação dar-se-á no local de consumo final da mercadoria, esse exercício permite também uma primeira aproximação dos problemas envolvidos no sistema de compensação/transferência do resultado da arrecadação entre os estados.

O resultado desse exercício aparece na Tabela 4A que apresenta para os estados da Federação, no ano de 1991, o resultado da arrecadação do ICMS e do IPI-Outros (obtida a partir da distribuição do valor arrecadado do IPI-Outros em 1991 pela participação dos estados nessa arrecadação conforme o verificado em 1988), e do conseqüente impacto do resultado agregado do novo imposto resultante sobre o ICMS. Destaque-se que o maior ganho relativo de arrecadação no processo de produção/origem do novo imposto ocorre de forma concentrada no estado de São Paulo (+35,5%) que, inclusive, apresenta participação expressiva na arrecadação total do ICMS para o Brasil (38,2%, vide Tabela 4B) e do IPI-Outros (65,0%).

O segundo exercício realizado, apresentado na Tabela 5, procura verificar o impacto da mudança da tributação para o princípio do destino do consumo final dos produtos industriais.

Esse exercício está realizado de forma extremamente precária por duas razões. Em primeiro lugar, porque apresenta a arrecadação do ICMS na sistemática atual (partilha da arrecadação do imposto na balança de comércio interestadual), pois a estimativa dos impactos da mudança da sistemática do ICMS para o princípio de destino além de envolver uma difícil e específica pesquisa, que não é objeto deste trabalho, também encontra sérias dificuldades de informações, pois os dados da balança interestadual, além de precários, encontram-se disponíveis apenas até o ano de 1986.

Uma segunda razão da precariedade dessa estimativa aparece por conta da dificuldade de obter-se uma estimativa da distribuição, entre os estados, do consumo final dos produtos industriais inclusos na tributação pelo IPI-Outros.

Isto pode ser observado pela própria fragilidade das duas hipóteses sobre as quais foi possível trabalhar no enfrentamento desta questão.

— Hipótese 1, que levanta a estrutura de consumo dos produtos tributados pelo IPI-Outros através da pesquisa “Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF)”, realizada pelo IBGE, e referente ao ano de 1974/75, que é a única e última fonte capaz de fornecer essa informação necessária (essas informações foram obtidas em trabalho análogo realizado por Ricardo Varsano, “Estudos para a Reforma Tributária Tributação de Mercadorias e Serviços”, TDI No 106, IPEA/INPES, Fevereiro de 1987, p.106-110).

— Hipótese 2, que procura uma maior atualização de uma possível estrutura de consumo dos produtos do IPI-Outros utilizando como *proxy* o resultado da arrecadação do ICMS. A idéia aqui era obter uma estrutura aproximada do consumo final desses produtos somente com base na arrecadação do ICMS sobre os produtos industriais, o que não foi possível pela indisponibilida-

Tabela 4a

IMPACTO DA INCORPORAÇÃO DO IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS
ESTIMATIVA DA ARRECADAÇÃO POR ESTADO MANTIDA A ATUAL SISTEMÁTICA DE ARRECADAÇÃO

Ano Base Para a Comparação: Resultado Verificado em 1991 Valores em Milhões de Cr\$ Correntes

ESTADOS	Arrecad. do ICMS	Arrecadação do IPI-Outros Particip. na Arrecadação em 1988 (%)	Arrecad. do ICMS Estim. da Arrecad. p/ Estados em 1991	Impacto e IPI-Outros nos Estados	
ACRE	8,096	0.00	12.3	8,108	0.15%
AMAZONAS	186,342	0.01	290.1	186,632	0.16%
PARA	167,857	0.21	4,930.6	172,788	2.94%
RONDONIA	48,763	0.01	228.1	48,991	0.47%
AMAPA	9,156	0.00	51.6	9,208	0.56%
RORAIMA	8,101	0.00	1.6	8,103	0.02%
TOCANTINS	24,385	0.0	24,385	0.00%	
NORTE	452,698	0.24	5,514.4	458,213	1.22%
MARANHAO	78,903	0.21	4,992.5	83,895	6.33%
PIAUÍ	49,466	0.01	331.1	49,797	0.67%
CEARA	209,311	0.35	8,217.7	217,529	3.93%
RIO GRANDE DO NORTE	62,157	0.06	1,387.7	63,545	2.23%
PARAIBA	77,328	0.18	4,185.1	81,513	5.41%
PERNAMBUCO	295,465	1.95	45,392.9	340,858	15.36%
ALAGOAS	67,628	0.05	1,234.8	68,862	1.83%
SERGIPE	61,187	0.05	1,274.6	62,461	2.08%
BAHIA	479,308	4.02	93,292.2	572,600	19.46%
NORDESTE	1,380,751	6.90	160,308.5	1,541,060	11.61%
MINAS GERAIS	1,106,484	4.23	98,143.9	1,204,627	8.87%
ESPIRITO SANTO	226,222	0.25	5,873.9	232,096	2.60%
RIO DE JANEIRO	1,143,464	9.67	224,479.8	1,367,943	19.63%
SAO PAULO	4,250,459	65.01	1,509,574.9	5,760,034	35.52%
SUDESTE	6,726,629	79.15	1,838,072.4	8,564,701	27.33%
PARANA	609,050	3.18	73,919.6	682,969	12.14%
SANTA CATARINA	359,429	3.35	77,875.6	437,305	21.67%
RIO GRANDE DO SUL	852,698	6.50	150,978.1	1,003,676	17.71%
SUL	1,821,176	13.04	302,773.2	2,123,950	16.63%
MATO GROSSO	143,144	0.06	1,364.5	144,508	0.95%
MATO GROSSO. DO SUL	180,131	0.06	1,358.0	181,489	0.75%
GOIAS	292,030	0.42	9,712.8	301,743	3.33%
DIST. FEDERAL	126,379	0.13	3,043.2	129,422	2.41%
CENTRO- OESTE	741,684	0.67	15,478.6	757,163	2.09%
BRASIL	11,122,939	100.00	2,322,147	13,445,086	20.88%

FONTE: - Departamento do Tesouro Nacional para o ICMS- MINIFAZ/SRF para o IPI

Obs.: - A arrecadação atual do IPI se faz sobre o valor agregado na saída da produção dos estabelecimento industriais

Tabela 4b
ARRECADAÇÃO DO ICMS
BRASIL - 1990/91

ESTADOS	1990 Milhões de Cr\$ Correntes	Participação (%)	1991 Milhões de Cr\$ Correntes	Participação (%)
ACRE	1,782	0.07	8,096	0.07
AMAZONAS	46,380	1.92	186,342	1.68
PARA	33,547	1.39	167,857	1.51
RONDONIA	12,615	0.52	48,763	0.44
AMAPA	1,929	0.08	9,156	0.08
RORAIMA	1,787	0.07	8,101	0.07
TOCANTINS	4,588	0.19	24,385	0.22
NORTE	102,630	4.26	452,698	4.07
MARANHAO	16,219	0.67	78,903	0.71
PIAUÍ	9,412	0.39	49,466	0.44
CEARA	41,796	1.73	209,311	1.88
RIO GDE DO NORTE	14,175	0.59	62,157	0.56
PARAIBA	16,132	0.67	77,328	0.70
PERNAMBUCO	63,131	2.62	295,465	2.66
ALAGOAS	15,213	0.63	67,628	0.61
SERGIPE	12,707	0.53	61,187	0.55
BAHIA	104,217	4.32	479,308	4.31
NORDESTE	293,001	12.15	1,380,751	12.41
MINAS GERAIS	221,420	9.18	1,106,484	9.95
ESPIRITO SANTO	45,340	1.88	226,222	2.03
RIO DE JANEIRO	223,891	9.28	1,143,464	10.28
SAO PAULO	964,791	40.01	4,250,459	38.21
SUDESTE	1,455,443	60.35	6,726,629	60.48
PARANA	132,227	5.48	609,050	5.48
SANTA CATARINA	85,196	3.53	359,429	3.23
RIO GDE DO SUL	186,722	7.74	852,698	7.67
SUL	404,145	16.76	1,821,176	16.37
MATO GROSSO	32,619	1.35	143,144	1.29
MATO GROSSO DO SUL	33,205	1.38	180,131	1.62
GOIAS	63,194	2.62	292,030	2.63
DIST. FEDERAL	27,359	1.13	126,379	1.14
CENTRO -OESTE	156,377	6.48	741,684	6.67
BRASIL	2,411,595	100.00	11,122,939	100.00

FONTE: Departamento do Tesouro Nacional - DTN

Tabela 5

IMPACTO DA INCORPORAÇÃO DP IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS
RESULTADO DO AUMENTO DA ARRECADAÇÃO POR ESTADOS

Ano Base Para a Comparação: Resultado Verificado em 1991

valores em Milhões de Cr\$ Correntes

ESTADOS	Receita do ICMS	Estrutura de Consumo dos Produtos tributa- dos pelo IPI-Outros por estado (%)		Arrecadação do IPI-Outros por estado		Receita do ICMS + IPI/Outros		Impacto	
		Hipot. 1	Hipot. 2	Hipot. 1	Hipot. 2	Hipot. 1	Hipot. 2	Hipot. 1	Hipot. 2
AC	8,096	0.10	0.12	2,215	2,757	10,311	10,853	27.36%	34.06%
AM	186,342	1.25	0.83	28,784	19,072	215,126	205,414	15.45%	10.24%
PA	167,857	1.52	1.54	35,032	35,387	202,889	203,244	20.87%	21.08%
RO	48,763	0.37	0.31	8,599	7,123	57,361	55,886	17.63%	14.61%
AP	9,156	0.08	1,892	11,048	9,156	20.66%			
RR	8,101	0.07	1,674	9,774	8,101	20.66%			
TO	24,385	0.22	5,038	29,422	24,385	20.66%			
NORTE	452,698	3.43	2.80	78,932	64,341	531,630	517,039	17.44%	14.21%
MA	78,903	1.03	1.35	23,661	31,021	102,564	109,924	29.99%	39.32%
PI	49,466	0.58	0.71	13,267	16,315	62,733	65,781	26.82%	32.98%
CE	209,311	1.84	1.80	42,302	41,362	251,613	250,673	20.21%	19.76%
RN	62,157	0.62	0.69	14,348	15,855	76,505	78,012	23.08%	25.51%
PB	77,328	0.83	0.97	19,132	22,289	96,460	99,617	24.74%	28.82%
PE	295,465	2.43	2.20	55,797	50,553	351,262	346,018	18.88%	17.11%
AL	67,628	0.64	0.68	14,798	15,626	82,426	83,253	21.88%	23.11%
SE	61,187	0.48	0.40	10,916	9,192	72,103	70,378	17.84%	15.02%
BA	479,308	3.83	3.35	87,999	76,979	567,308	556,287	18.36%	16.06%
NORDESTE	1,380,751	12.28	12.15	282,221	279,193	1,662,972	1,659,944	20.44%	20.22%
MG	1,106,484	9.05	8.16	208,047	187,507	1,314,531	1,293,991	18.80%	16.95%
ES	226,222	1.66	1.29	38,189	29,643	264,411	255,865	16.88%	13.10%
RJ	1,143,464	12.14	13.99	278,851	321,474	1,422,314	1,464,937	24.39%	28.11%
SP	4,250,459	37.33	36.44	857,724	837,348	5,108,183	5,087,807	20.18%	19.70%
SUDESTE	6,726,629	60.18	59.88	1,382,811	1,375,971	8,109,440	8,102,600	20.56%	20.46%
PA	609,050	5.85	6.23	134,491	143,158	743,541	752,208	22.08%	23.51%
SC	359,429	3.23	3.23	74,238	74,222	433,667	433,650	20.65%	20.65%
RS	852,698	7.61	7.56	174,939	173,720	1,027,637	1,026,417	20.52%	20.37%
SUL	1,821,176	16.70	17.02	383,668	391,099	2,204,844	2,212,276	21.07%	21.48%
MT	143,144	1.21	1.13	27,769	25,966	170,913	169,110	19.40%	18.14%
MS	180,131	1.49	1.36	34,232	31,251	214,363	211,382	19.00%	17.35%
GO	292,030	3.12	3.62	71,757	83,183	363,787	375,213	24.57%	28.48%
DF	126,379	1.59	2.04	36,493	46,877	162,871	173,256	28.88%	37.09%
CENTRO- OESTE	741,684	7.41	8.15	170,251	187,277	911,935	928,961	22.95%	25.25%
TOTAL	11,122,939	100.00	100.00	2,297,881	2,297,881	13,420,820	13,420,820	20.66%	20.66%

de dessa informação (que existe pelo menos para o estado de São Paulo), e em decorrência, foi necessário efetuar um malabarismo estatístico e obter a estrutura de consumo através da média aritmética dos percentuais de participação dos estados na arrecadação do ICMS-Total, com os respectivos percentuais apresentados na Hipótese 1 (note que se fosse utilizado apenas o ICMS o resultado seria um acréscimo igual de 20,7% para todos os estados). Obviamente, o resultado é tão ou mais frágil do que o apresentado na Hipótese 1.

Como pode ser observado na Tabela 5, os ganhos de arrecadação de cada estado, ao se verificar o impacto da incorporação do IPI-Outros, tributado segundo o princípio de destino, sobre a atual arrecadação do ICMS, situar-se-ia entre 10% e 40%.

Esses dois exercícios, apesar da precariedade das informações utilizadas, apontam um dos pontos centrais da análise dos impactos do novo imposto estadual sobre as finanças estaduais e que diz respeito à mudança da sistemática de arrecadação para o princípio de destino, para o local do consumo final das mercadorias. O IVA-Consumo modifica não apenas a dinâmica de arrecadação e de controle da tributação no comércio interestadual, como também aponta para o surgimento de um imenso volume de “créditos e débitos fiscais” envolvidos nessa operação interestadual. Ressalvada a particularidade dos exercícios realizados, e que dizem respeito apenas a determinados produtos industriais, verifica-se, por exemplo, que este problema aparece de forma concentrada no caso do estado de São Paulo, que produz mais do que consome internamente no estado (exportador líquido na balança interestadual) e que arrecada, via IPI-Outros, na produção, mais do que no consumo do próprio estado (exportador líquido de “créditos fiscais”).

Esse ponto da análise necessita ser mais aprofundado e depende de informações mais recentes, confiáveis e detalhadas sobre a balança de comércio interestadual, a fim de se ter um cenário mais adequado desses efeitos para cada estado em particular, e em sua relação com os demais estados com quem mantém comércio.

IMPACTO DA INCORPORAÇÃO DO IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS: RECEITA DISPONÍVEL DESTES TRIBUTOS PARA A UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

Esse último exercício foi realizado com o intento de especular sobre os efeitos da incorporação do IPI-Outros ao ICMS, para a receita disponível das três esferas de governo. Trabalhou-se com três cenários.

— situação atual a arrecadação federal total do IPI é partilhada com os estados e municípios, ficando 45,5% dessa receita com a União (não considerou-se 3,0% da arrecadação que é vinculada ao Fundo Especial), 27,5% com os estados (20,0% pelo FPE e 7,5% pelo FPEX) e 24,0% com os municípios (21,5% pelo FPM e 2,5% pelo FPEX), e a arrecadação total do ICMS estadual é partilhada com os municípios ficando 75,0% para o estado e 25% para os municípios.

— situação projetada para 1993 quando completa-se a elevação dos percentuais de partilha envolvidos no FPE e FPM, de forma que o IPI ficaria disponível em 43,0% para a União (não considerou-se 3,0% da arrecadação que é vinculada ao Fundo Especial), 29,0% para os estados (21,5% pelo FPE e 7,5% pelo FPEX) e 25,0% para os municípios (22,5% pelo FPM e 2,5% pelo FPEX), permanecendo o percentual de partilha do ICMS.

— situação decorrente da nova proposta de arrecadação onde, por hipótese, considerou-se que a União ficaria com 97% da arrecadação do IPI-Fumo/Bebidas/Veículos (considerou-se que

3,0% da arrecadação continuaria vinculada a transferências ao Fundo Especial) e o resultado da arrecadação do novo imposto estadual decorrente da incorporação do IPI-Outros ao ICMS seria partilhado em 75% para os estados e 25% para os municípios.

O resultado desse exercício, apresentado na Tabela 6, aponta que somente os estados ganhariam receita disponível. Aqui, o aspecto mais problemático decorre da perda de receita dos municípios que pode inviabilizar politicamente essa proposta de reforma tributária. Esse problema aponta para a necessidade de uma maior discussão e de estudos acerca dos mecanismos de partilha dos recursos tributários entre as esferas de governo no novo cenário tributário, inclusive de se verificar os diversos impactos nos diferentes estados e tipos de municípios, questão essa que sempre foi central nas discussões tributárias no Brasil.

Tabela 6

IMPACTO DA INCORPORAÇÃO DO IPI-OUTROS NA BASE DE TRIBUTAÇÃO DO ICMS:
 QUADRO COMPARATIVO DA SITUAÇÃO ATUAL E DA SITUAÇÃO PROJETADA
 PARA 1993 SOB O IMPACTO DA NOVA PROPOSTA DE ARRECADAÇÃO CONJUNTA DO
 ICMS E IPI/OUTROS PARA A RECEITA DISPONÍVEL DESTES TRIBUTOS PARA A UNIÃO,
 ESTADOS E MUNICÍPIOS

Ano Base Para a Comparação: Resultado Verificado em 1991

SITUAÇÃO ATUAL		SITUAÇÃO PROJETADA PARA 1993	
a. Uniao (a1)	1,602	a. Uniao (a1)	1,514
a1. 45,5% do IPI	1,602	a1. 43,0% do IPI	1,514
a3. Rec do IPI (a1)	1,602	a3. Rec do IPI (a1)	1,514
b. Estados (b1+b2+b3)	9,310	b. Estados (b1+b2+b3)	9,363
b1. 75,0% do ICMS	8,342	b1. 75,0% do ICMS	8,342
b2. 20,0% do IPI (FPE)	704	b2. 21,5% do IPI (FPE)	757
b3. 7,5% do IPI (FPEX)	264	b3. 7,5% do IPI (FPEX)	264
b4. Rec do ICMS (b1)	8,342	b4. Rec do ICMS (b1)	8,342
b5. Rec do IPI (b2+b3)	968	b5. Rec do IPI (b2+b3)	1,021
c. Municipios (c1+c2+c3)	3,626	c. Municipios (c1+c2+c3)	3,661
c1. 25,0% do ICMS	2,781	c1. 25,0% do ICMS	2,781
c2. 21,5% do IPI (FPM)	757	c2. 22,5% do IPI (FPM)	792
c3. 2,5% do IPI (FPEX)	88	c3. 2,5% do IPI (FPEX)	88
c4. Rec do ICMS (c1)	2,781	c4. Rec do ICMS (c1)	2,781
c5. Rec do IPI (c2+c3)	845	c5. Rec do IPI (c2+c3)	880
d. Total (a+b+c=d1+d2)	14,539	d. Total (a+b+c=d1+d2)	14,539
d1. ICMS (b1+c1)	11,123	d1. ICMS (b1+c1)	11,123
d2. IPI (a1+b5+c5) (*)	3,416	d2. IPI (a1+b5+c5) (*)	3,416

FONTE: Departamento do Tesouro Nacional

Obs: Foi utilizado a Arrecadação Líquida do IPI (Arrecadação Bruta - Restituições)

- FPE = Fundo de Participação dos estados, onde foi considerado somente a parcela do IPI
- FPM = Fundo de Participação dos municípios, onde foi considerado somente a parcela do IPI
- FPEX = Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Manufaturados
- (*) IPI-total menos 3,0% do IPI-total vinculado ao Fundo para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões N, NE e CO (sucedeo do antigo Fundo Especial)
- (**) IPI-total menos 3,0% do IPI-Veiculos, Bebidas e Fumo
- Situação Projetada para 1993: considerado o aumento do percentual do IPI no FPE, de 20,0 para 21,5%, e no FPM, de 21,5 para 22,5%.
- Hipoteses para partilha na Proposta: fim da partilha do IPI através do FPM, FPE e FPEX e manutenção da partilha de 3,0% do IPI de competencia da União (IPI-Veic, Beb, Fumo) vinculado para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões N, NE e Centro-Oeste.

Valores em Bilhoes de Cr\$ Correntes

PROPOSTA		IMPACTO DA PROPOSTA S/ SITUAÇÃO ATUAL	IMPACTO DA PROPOSTA S/ SITUAÇÃO EM 1993
e. Uniao (e1)	1,187	-25.92%	-21.61%
e1. IPI-Veic,Beb,Fumo (97%)	1,187		
e2. Rec do IPI (e1)	1,187	-25.92%	-21.61%
f. Estados	10,066	8.11%	7.50%
f1. 75,0% do ICMS	8,342		
f2. 75,0% do IPI/Outros	1,723		
f3. Rec do ICMS (f1)	8,342	0.00%	0.00%
f4. Rec do IPI (f2)	1,723	77.99%	68.75%
g. Municípios	3,355	-7.46%	-8.36
g1. 25,0% do ICMS	2,781		
g2. 25,0% do IPI/Outros	574		
g3. Rec do ICMS (g1)	2,781	0.00%	0.00%
g4. Rec do IPI (g2)	574	-32.01%	-34.75%
h. Total (e+f+g)	14,608		
h1. ICMS (f1+g1)	11,123		
h2. IPI (e1+f2+g2)(**)	3,485		

A TRIBUTAÇÃO INDIRETA DOS SERVIÇOS E A CRIAÇÃO DE UM IMPOSTO SOBRE VALOR ADICIONADO

José Roberto Rodrigues Afonso (coord.)

Ana Paula Gorini

Júlio César Ramundo

Sumário

Introdução

Caracterização dos serviços

A tributação dos serviços

Aplicando um IVA sobre os serviços

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o setor terciário adquiriu importância crescente na economia brasileira, ratificando o observado nas nações mais desenvolvidas de que o dinamismo de tal setor encontra-se intimamente relacionado com o crescimento e o grau de urbanização do país. Dado sua participação em termos do produto gerado, é natural que as questões relacionadas à tributação do setor serviços adquiram importância no atual debate sobre a Reforma do Sistema Tributário Brasileiro.

O principal tributo indireto a incidir sobre os serviços é o imposto municipal sobre serviços de qualquer natureza - ISS. Foi criado pela reforma tributária de 1965/67 e, desde então, a economia nacional e particularmente as suas atividades terciárias passaram por alterações significativas. Na base de cálculo desse imposto são incluídas as atividades da construção civil e demais serviços em geral. Escapam do ISS dois dos ramos de serviços mais relevantes: os de transportes (intermunicipais e interestaduais) e comunicações. Esses serviços, que eram tributados pela União por meio de impostos específicos, com a Constituição de 1988 passaram a integrar a base de cálculo do imposto estadual sobre circulação de mercadorias — agora, ICMS. Os chamados serviços financeiros merecem tratamento especial.

O objetivo deste trabalho é analisar as principais características do setor de serviços brasileiro e de sua tributação indireta — sempre que possível situando-os no contexto internacional. Procura-se, desse modo, fornecer subsídios às discussões referentes ao tema no âmbito de uma eventual nova reforma tributária.

O relatório encontra-se dividido em três grandes seções, cada uma das quais acompanhada, ao seu final, de um grupo de tabelas e, eventualmente, gráficos, que buscam ilustrar as principais conclusões inferidas no corpo do trabalho.

Na primeira parte, efetua-se uma caracterização dos serviços no Brasil, constatando-se que nos anos do pós-guerra a atividade não só acompanhou como suplantou o crescimento observado do PIB global. Em particular, destaca-se a década de 70: quando comparada à fase de desaceleração dos anos 80, leva à conclusão que, no caso brasileiro, o PIB dos serviços tende a se expandir à frente do PIB total na fase de crescimento acelerado (sobretudo, liderado pela indústria); ocorre exatamente o inverso na fase de baixas taxas de crescimento dos últimos dez anos.

A matriz insumo-produto brasileira (1980) mostra que, a despeito da associação freqüente entre renda e consumo final de serviços, a demanda com vistas ao consumo intermediário de serviços tem importância destacada. Tal fato deve ser salientado, no caso da proposta de imposição sobre essas atividades de um amplo imposto sobre valor adicionado - IVA, do tipo de consumo. O orçamento das famílias das grandes metrópoles revela que os serviços pesam mais no consumo das camadas mais ricas do que no das mais pobres da população; mas, em relação à renda familiar, a relação se inverte dada a menor propensão a consumir das famílias mais ricas.

As informações apuradas pelo recenseamento das empresas de serviços em geral e da construção (base do ISS) indicam como traços marcantes: o predomínio de microempresas dentre os estabelecimentos e no faturamento das atividades mais voltadas para o consumo final; as empresas de grande e médio porte são amplamente majoritárias no caso da construção e, em menor grau, dos serviços auxiliares; e a estrutura espacial dos setores acompanha a concentração das demais atividades, portanto, nas áreas mais desenvolvidas do centro-sul do país.

A segunda seção trata da tributação vigente dos serviços no Brasil, envolvendo não apenas o ISS, mas também aspectos de outros tributos indiretos — o ICMS (no caso dos serviços de transporte e comunicação) e as contribuições sociais sobre o faturamento destinadas ao PIS-Pasep e ao Finsocial. No que respeita ao tributo municipal, comparações internacionais demonstram que o Brasil é um dos poucos países em que os governos locais têm parte relevante de sua receita tributária proveniente de impostos indiretos. Apesar de insignificante em termos da carga tributária global, a magnitude relativa dos impostos específicos sobre serviços são compatíveis com o padrão internacional.

A evolução real do ISS ressalta um expressivo aumento de arrecadação desde os anos 70, tornando-o importante fonte do financiamento dos orçamentos municipais. Embora, no período mais recente, o ISS tenha crescido menos que os outros tributos municipais e as transferências de tributos federais e estaduais, houve um rápido incremento da relação entre sua arrecadação e o PIB — seja o total, seja o agregado de demais serviços e construção — atingindo, no biênio 1990/91, patamares inéditos em sua história.

A receita nacional de ISS é mais concentrada do que a economia ou a população, tanto nas regiões mais desenvolvidas do centro-sul, como nos municípios das capitais e das grandes cidades do resto do país (nestas, é proporcionalmente mais importante para o orçamento das portuárias, estâncias turísticas e centros urbanos regionais). Nas pequenas localidades, a arrecadação do ISS é insignificante para o orçamento local — embora tenha crescido nos últimos anos. Dados para uma amostra de municípios indicam que a arrecadação de ISS também é concentrada em poucas atividades como: construção; reparo e manutenção de bens (incluindo oficinas mecânicas e de eletrodomésticos); guarda e locação; e assessoria técnica, jurídica e econômica.

A terceira e última seção aborda as principais questões relacionadas a uma possível substituição do ISS por um IVA, ou seja, a inclusão dos serviços em geral e de toda a construção na base de cálculo do atual ICMS. A principal justificativa, para a adoção dessa medida, é eliminar a incidência cumulativa do ISS, provocando um efeito em “cascata” quando do consumo intermediário de

serviços. Tributando apenas o valor adicionado e com um imposto sobre consumo haveria o mínimo de interferência na alocação de recursos.

Se não há maiores dúvidas quanto as vantagens, para o processo produtivo, da fusão do ISS ao ICMS, outra é a situação do ponto de vista das finanças públicas. Naturalmente, o impacto sobre a arrecadação global depende da possibilidade de imposição, pelo IVA, de alíquotas maiores sobre os serviços destinados ao consumo final e que, dessa forma, fosse compensada a perda de arrecadação decorrente da desoneração dos serviços destinados ao consumo intermediário, bem como à formação de capital fixo e às exportações. Essa mensuração não é simples. Também não é facilmente viável o aumento da taxa dos serviços finais porque esses são gerados, em grande parte, por microempresas ou mesmo autônomos e, em alguns casos, têm um peso relevante na estrutura de consumo das famílias de baixa renda (transportes coletivo) e nas de classe média (prestação privada de ensino e saúde).

Ponderados os dados sobre a arrecadação setorial de ISS de uma amostra de municípios das capitais e do interior paulista, a estrutura setorial da receita do ISS e a composição da demanda por serviços revelada pela matriz insumo-produto estima-se que, no máximo, apenas um terço da atual arrecadação de ISS representaria o ganho para o ICMS da ampliação de sua base sobre os serviços em geral. Por outro lado, mesmo que com o IVA fosse mantida a atual arrecadação do ICMS e do ISS, haveria um outro problema, difícil de ser contornado, que respeita as perdas impostas aos municípios das capitais e grandes cidades do interior: como estes arrecadam com o atual imposto proporcionalmente muito mais do que participam no rateio do ICMS, do FPM ou com base na população, não parece exequível compensá-los através de aumento das transferências — seja pela repartição de um montante maior, seja por mudanças na participação ou nos critérios de rateio — ou ainda, esperar que o façam cobrando mais IPTU e taxas.

Portanto, apesar das vantagens que traria para o setor produtivo, a proposta de incorporação de todos os serviços à base de um imposto sobre valor adicionado continua esbarrando no impacto negativo sobre as finanças públicas — particularmente dos maiores municípios do país — a exemplo do que já tinha ocorrido durante sua apreciação pela Assembléia Nacional Constituinte. Na verdade, para viabilizar a proposta, conclui-se que cabe aprofundar ainda mais as discussões sobre os aspectos operacionais e jurídicos da imposição de um IVA sobre os serviços e, sobretudo, abordá-la de modo integrado às demais proposições de alterações nas competências tributárias e na repartição de suas receitas, para se avaliar não o efeito isolado de uma medida e sim o do conjunto maior de mudanças tributárias.

CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

O setor serviços ou terciário compreende um amplo conjunto de atividades de importância muito destacada na composição do produto de uma economia. Apesar disto, a atividade carece de uma definição precisa, ao contrário dos setores primário e secundário. Neste sentido, em muitas ocasiões a atividade é tratada de maneira residual e, geralmente, recorre-se à imaterialidade de seu produto como base para as classificações. Nesta seção são apresentadas, de forma breve, algumas características básicas do setor, inclusive as que marcam sua presença na economia brasileira. A intenção é mencionar sua dinâmica, importância relativa para a economia como um todo e a estrutura e a evolução particulares visando subsidiar a análise posterior sobre sua tributação no Brasil.

A ASSOCIAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO

À parte os problemas concernentes a conceituação precisa do setor, a verdade é que os serviços têm respondido por uma parcela significativa do produto interno dos países desenvolvidos e mesmo

daqueles em vias de desenvolvimento, bem como da ocupação da população ativa. Mais do que isso, há uma clara tendência ao aumento da participação do setor nessas economias com o crescimento e a elevação dos níveis de renda, ou seja, a importância relativa crescente do setor serviços é associada ao grau ou estágio de desenvolvimento do país.

A título de ilustração, a Tabela I.1 indica o tamanho e o crescimento do setor produtor de serviços em um grupo de países de renda diferenciada. Os dados são compilados do “Relatório do Desenvolvimento Mundial - 1991” do Banco Mundial.⁽¹⁾ Na tentativa de diferenciar o peso do setor por grau de desenvolvimento, os países são classificados conforme o nível da renda *per capita* — embora se reconheça que esse não seja o único ou ideal indicador do estágio de progresso de uma nação.

Embora não exista uma associação individual perfeita entre o peso do setor de serviços e o valor da renda média individual, os dados da Tabela I.1. confirmam a tendência a que quanto mais desenvolvido o país maior seja a participação dos serviços em sua economia. Nos extremos, os serviços respondem, em média, por 32% do produto interno dos países renda baixa da amostra e por 63%, no caso dos países de renda alta. Tomando um período de duas e meia décadas, observa-se ainda que, regra geral da amostra, o crescimento real do setor de serviços tende a, no mínimo, acompanhar o da economia como um todo; no caso dos países ricos, em cinco dos sete países da amostra a taxa de expansão dos serviços é ligeiramente superior a do PIB.

Naturalmente, outros fatores influenciam e outros indicadores expressam associações com a magnitude do setor terciário. Dentre esses, o grau de urbanização surge como um dos fatores mais importantes. O surgimento e crescimento de grandes centros urbanos engendram a proliferação de uma ampla gama de atividades próprias das necessidades dos que ali residem e trabalham. De um lado, atividades destinadas ao consumo individual final, caso dos serviços de alojamento, de alimentação, educação, saúde e diversões. A vida em sociedade e a própria elevação da renda disponível aprofundam esse movimento, dada a diversificação das necessidades dos indivíduos. De outro, existem os serviços caracterizados pelo apoio às demais atividades econômicas, sendo incorporadas nas diversas etapas da cadeia produtiva, caso dos serviços auxiliares.

Portanto, o setor de serviços adquire fundamental importância nas atividades correntes da economia moderna. Sua participação relativa no produto tende a se elevar para economias mais maduras — um termo talvez mais adequado — de elevado grau de urbanização e onde haja setores primário e secundário integrados a uma rede de atividades auxiliares.

OS SERVIÇOS NA ECONOMIA BRASILEIRA DO PÓS-GUERRA

Antecipando a análise da tributação dos serviços, a avaliação da estrutura e da evolução do PIB brasileiro no período entre 1947/90 adota uma abrangência de atividades diferente da que aparece nas tabelas das contas nacionais e próxima a distribuição da base de cálculo dos tributos.

⁽¹⁾ Chama-se a atenção para a definição do “setor serviços” utilizada pelo Banco Mundial, que corresponde ao conceito das Contas Nacionais e, portanto, inclui o setor financeiro, dentre outras atividades.

Para a análise da tributação dos serviços no Brasil, vale destacar que nas seções posteriores deste trabalho será incorporada ao setor da Indústria da Construção (dado que sobre esse ramo de atividade incide o ISS) e excluída a Intermediação Financeira. Em tais seções, essas mudanças conceituais serão devidamente explicitadas.

Em relação aos ramos incluídos na contabilidade nacional na classe de Serviços, são excluídas as instituições financeiras, bem como o comércio, as administrações públicas e os alugueis, porque, ou são sujeitos a regimes especiais de tributação, ou não constituem atividades clássicas de prestação de serviços. Por outro lado, são acrescentados os ramos industriais da construção e dos serviços industriais de utilidades públicas,⁽²⁾ cujo tratamento tributário assume padrões semelhantes aos dos serviços anteriores.

O agregado de serviços resultante da classificação acima citada merece ainda um tratamento diferenciado conforme a vigente taxação de sua produção, circulação ou vendas:

(i) No conceito amplo, o produto dos serviços engloba os ramos da Construção, Serviços Industriais de Utilidade Pública, Transportes, Comunicações e Outros Serviços.

(ii) No conceito restrito, são computados apenas a Construção e Outros Serviços, que representam a atual base de incidência do ISS. Os serviços de utilidade pública, transportes interestaduais e intermunicipais (parte majoritária do ramo transportes) e comunicações estão incluídos, no atual sistema tributário, na base de cálculo do ICMS.

Vale destacar, à parte, a conceituação das atividades classificadas nas contas nacionais no ramo de **Outros Serviços**, por constituir a base principal de incidência do ISS e, por extensão, centro de atenção desse trabalho. Segundo a metodologia adotada pelo IBGE:⁽³⁾

“...um conjunto de atividades que, de acordo com as recomendações internacionais, deveriam ser mensuradas separadamente. Contudo, a heterogeneidade e a atomização dos segmentos que integram esse grupo não permitem que, com base nas estatísticas e pesquisas até agora disponíveis, sejam feitas estimativas para cada um dos ramos de atividade, em séries correntes muito longas... foram agrupadas em dois conjuntos ...

1. Atividades Sociais - ensino particular, assistência médico-hospitalar privada, cultos e atividades auxiliares, instituições culturais.

2. Prestações de Serviços - serviços de alojamento e alimentação; higiene pessoal; confecção, conservação e reparação de artigos do vestuário; conservação, reparação e instalações de máquinas e veículos; diversões, rádio e televisão; domésticos remunerados; conservação de edifícios; outras atividades (incluindo os serviços auxiliares e de apoio prestados a empresas).”

Dados extraídos das contas nacionais permitem avaliar a contribuição para formação do produto interno e o crescimento real das atividades de serviços no período 1947/90 - vide Tabela I.2.⁽⁴⁾ A tendência do pós-guerra foi um claro aumento da importância relativa na economia brasileira dos serviços, fato estritamente associado aos processos de industrialização e conseqüente urbanização que se iniciaram na segunda metade da década de 50 e tiveram seu apogeu na década de 70.

⁽²⁾ Segundo o IBGE, “Sistema de Contas Nacionais Consolidadas Brasil”, Série Relatórios Metodológicos - volume 8, Rio, 1990 é a seguinte a abrangência da:

(i) Indústria da Construção - “... edificações residenciais, as edificações não-residenciais e outras obras, tais como: estradas de ferro, rodovias, pontes, hidroelétricas, portos, aeroportos, estacionamentos, oleodutos, etc. Abrange, ainda, a reparação de estruturas fixas, inclusive as realizadas por conta própria.” (pág.25).

(ii) Serviços Industriais de Utilidade Pública - “...Serviços de Produção, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica e Abastecimento de água... também incluem, de modo geral, os Serviços de Esgotamento Sanitário” (pág.27).

⁽³⁾ Vide IBGE, op. cit., p. 36.

No conceito amplo, o peso relativo dos serviços saltou de 21% para 28% do PIB entre 1947 e 1990, refletindo sua taxa de crescimento real superior a observada em toda economia (6,7% contra 5,9%, na média anual, respectivamente). As expansões mais aceleradas foram registradas nos ramos de energia elétrica e abastecimento d'água (variação 40% superior a do PIB global), construção, transportes e comunicações. No conceito restrito, a expansão dos serviços no pós-guerra foi menos dinâmica, uma vez que o agregado de outros serviços (e já responsável por 11,7% do PIB de 1947) cresceu em taxa quase idêntica a do produto global.⁽⁴⁾

Distinguindo as fases do pós-guerra, nota-se que esse movimento foi bastante diferenciado. Até a década de 60, enquanto avançaram os setores elétricos e de transportes, objeto de pesados investimentos governamentais, os demais serviços perdiam importância relativa na economia.

A situação só se inverteu na década de 70, quando o acelerado crescimento da economia foi acompanhado por expansão mais rápida ainda da construção e, principalmente, das comunicações e dos outros serviços. Assim, no conceito restrito, o setor cresceu anualmente 14% contra 9% do PIB total.

A desaceleração da atividade econômica na década de 80 (produto global cresceu apenas 1,2% a.a.) deprimiu também os serviços em geral mas, com efeitos bastante diferenciados. De um lado, os de utilidade pública se mantiveram em forte expansão (4,4 vezes mais que a economia), bem como os de comunicação, graças a maturação dos grandes projetos de investimentos iniciados ao final dos anos 70, no bojo do II Plano Nacional de Desenvolvimento. De outro, os demais serviços apresentaram um desempenho medíocre, crescendo 0,4% a.a. entre 1980/90, ou seja, só um terço da taxa registrada em toda economia, que já ficou aquém da tendência do pós-guerra. Em consequência da maior sensibilidade dos demais serviços à estagnação econômica, no conceito restrito, o setor manteve praticamente estável sua participação no PIB global em 1980 e em 1990 — cerca de 20%.

Os dados da produção setorial extraídos das contas nacionais revelam que os serviços que apresentaram um melhor desempenho relativo no pós-guerra e, sobretudo, na recente fase de estagnação econômica, já foram incluídos na base de incidência do ICMS pela Constituição de 1988. Porém, apesar de terem uma evolução retrospectiva mais favorável, os serviços de energia elétrica, abastecimento d'água, comunicações e transportes ainda constituem, no seu conjunto (8,2% do PIB total em 1990), um produto pequeno, ou melhor, inferior ao do agregado das atividades hoje tributadas pelo ISS. O produto dos serviços que hoje são formalmente contribuintes do ICMS superava em apenas 5% só o da indústria da construção em 1990. Por sua vez, os chamados demais serviços constituem dos ramos mais importantes da economia, tanto que seu produto superou em 20% o da agropecuária e correspondeu a 47% do da indústria de transformação em 1990 (fonte: IBGE/Contas Nacionais).

⁽⁴⁾ Em todo esse período, as contas nacionais foram apuradas pela FGV e, a partir de 1980, pelo IBGE, utilizando metodologias diferentes. O simples encadeamento das séries, providenciado pelos autores, naturalmente, não eliminou eventuais distorções na comparação de contas calculadas por métodos diferenciados, porém, espera-se que tal fato não afete a análise em nível mais agregado.

⁽⁵⁾ Cabe destacar que a irregularidade do comportamento dos outros serviços pode, em parte, resultar de dificuldades metodológicas na apuração do produto setorial dado que suas estatísticas são menos abrangentes e atualizadas. Fora dos anos censitários, o valor adicionado e o produto real são estimados a partir de um índice médio da evolução das demais atividades da economia (exclusive indústria de utilidade pública, instituições financeiras, administrações públicas e aluguéis) ou, existindo dados do Ministério do Trabalho, a partir do número de pessoas ocupadas no setor pois são atividades intensivas em trabalho (essa é a base de cálculo do índice real setorial desde 1986). (IBGE, op. cit., p. 37).

Portanto, os dados extraídos das contas nacionais (Tabela I.2.) indicam que, em nível agregado: na fase de crescimento econômico acelerado (como nos anos 70), os serviços tendem a crescer muito mais rápido que os demais setores da economia, ocorrendo o inverso na fase de desaceleração, marcadamente com a prestação de serviços em geral; os serviços são muito importantes na geração do PIB brasileiro, em particular, aqueles que hoje estão fora da incidência de um imposto sobre valor adicionado (construção e demais serviços) e sujeitos apenas a um imposto municipal sobre suas vendas.

SERVIÇOS E SUA TRIBUTAÇÃO NA MATRIZ DE INSUMO-PRODUTO

A associação direta entre nível de renda e consumo de serviços é bastante comum e comprovada na experiência internacional. À medida que se eleva os rendimentos do indivíduo, tende a ocorrer uma diversificação de sua demanda em direção a serviços privados de ensino e saúde, estética, turismo e demais formas de entretenimento. Todavia, tais atividades típicas de consumo final constituem apenas uma parcela dentro do conjunto das atividades do setor de serviços. Na realidade, o consumo intermediário de serviços é bastante significativo, sendo responsável pela absorção de grande parte do produto do setor. São atividades que colaboram nas diversas etapas da produção de mercadorias ou mesmo de outros serviços. O instrumento apropriado para se avaliar a demanda por serviços (para consumo intermediário, final ou mesmo para exportações e formação de capital fixo), bem como as demais relações do setor com o resto da economia, é a matriz de insumo-produto, peça fundamental para se mensurar a dimensão dos impactos da implantação de um imposto que incida sobre o valor adicionado nos serviços e seja cobrado, basicamente, sobre o consumo.

A última versão da Matriz Insumo-Produto no Brasil data de 1980.⁽⁶⁾ É evidente que mudanças tecnológicas e econômicas ocorreram desde então e afetaram a qualidade dessa fonte de informação. Porém, a matriz continua sendo um instrumental analítico crucial para o estudo em questão e cabe relativizar o grau das mudanças estruturais ocorridas na última década, uma vez que essa foi marcada por estagnação sem precedentes na economia brasileira, inclusive com decrescente e baixa taxa de investimento; ou seja, é de se esperar que tenham ocorridas menos mudanças nas relações inter-setoriais entre 1980 e 1990 do que entre 1970 e 1980.

Tabulações anexas destacam aspectos dos produtos, teoricamente sujeitos à tributação aplicada aos serviços na Matriz Insumo-Produto: a proporção que os produtos respondem pelo total da demanda global (Tabela I.3.) e da demanda por serviços da economia (Tabela I.4.), a distribuição relativa da demanda de cada produto (Tabela I.5.) e a incidência de impostos sobre cada destinação dos produtos (Tabelas I.6. e I.7.). Os produtos selecionados são compatíveis com as atividades tratadas na seção anterior deste trabalho (utilidades públicas, construção, transportes, comunicações e demais serviços), acrescentada da intermediação financeira. Também foram agregados os produtos-serviços em diferentes conceitos, com destaque para o chamado "restrito" que compreende os serviços hoje sujeitos a incidência de ISS quando vendidos.⁽⁷⁾

OS SERVIÇOS NA MATRIZ DE CONSUMO

Vale mencionar, de início, a importância dos serviços na matriz de insumo-produto.⁽⁸⁾ Concentrando as atenções na construção civil e nos demais serviços, observa-se que, do total da demanda da

⁽⁶⁾ Ver IBGE/DECNA, Série Relatórios Metodológicos - Vol. 7, "Matriz Insumo-Produto: Brasil 1980", Rio, 1990.

economia, 7,7% é explicada pela construção e outra parcela igual, pelos demais serviços em geral, ou seja, os serviços hoje sujeitos ao ISS respondem por 15,4% da demanda geral da economia, parcela razoavelmente expressiva (Tabela I.3.). Decompondo a demanda do mesmo agregado, verifica-se que a participação relativa no total do consumo final das famílias (16%) é o dobro do peso relativo no consumo intermediário da economia (8%); em valores absolutos, no entanto, praticamente se equivaliam os dois montantes, ou seja, foram consumidos tanto serviços intermediários quanto finais em 1980. Situação polarizada, entretanto, era verificada nesse exercício nos demais itens da demanda final — o agregado construção/outras serviços respondiam por 65% da formação bruta de capital fixo contra apenas 2% das exportações, ambos totais da economia.

Isolados os produtos-serviços da economia, nota-se uma concentração na distribuição de sua demanda total (Tabela I.4.) na construção civil, nos serviços financeiros e nos transportes rodoviários, sendo pulverizado o peso relativo dos demais serviços. Da demanda final (por famílias, governos mais exportações) pelo conjunto de serviços, quase a metade é explicada só pela construção civil. Explica esse resultado a aquisição para formação de capital fixo, que, naturalmente, é 95% constituída pela construção civil e o restante por serviços destinados a empresas.⁽⁹⁾ Do lado do consumo intermediário, como principal item da demanda, repete-se a concentração expressiva nos serviços financeiros (38%); se fosse excetuado estes, predominariam os transportes rodoviário, serviços a empresas em geral e também construção civil (Tabela I.3.).

No caso do consumo final de serviços pelas famílias — variável crucial para analisar o IVA setorial — como pouco consomem de serviços securitário-financeiros, muda e fica menos concentrada a composição da demanda agregada por tais serviços. Os mais importantes são:

— acima de 20% do total, os produtos de alojamento e alimentação (hotéis, restaurantes, bares etc.);

— em torno de 15%, transporte rodoviário, serviços de reparo (veículos, eletrodomésticos, utensílios, etc.) e saúde (assistência médico-hospitalar mercantil ou privada);

- perto de 10%, os serviços prestados a famílias (como limpeza, higiene, estética etc.).

A estrutura da demanda de cada produto (Tabela I.5.) é das informações mais relevantes que se pode extrair da matriz de insumo-produto para se analisar o efeito da substituição de um imposto sobre vendas por um imposto sobre consumo. Nesse sentido, foram feitas agregações diferenciadas dos produtos, privilegiando-se a identificação de serviços taxados atualmente pelo ISS e, eventualmente, sujeitos a um amplo IVA; excluiu-se, também, os serviços financeiros, aos quais não se pode aplicar a mesma regra tributária dos outros serviços, e os privados não-mercantis, que, pela própria definição, não envolvem relações comerciais e, portanto, escapam da tributação.

Na matriz de insumo-produto, por princípio, os produtos dos serviços demandados para

⁽⁷⁾ Para mais informações sobre a abrangência dos produtos, ver Quadro I, que discrimina a classificação adotada pelo IBGE nos Censos Econ. da Construção e dos Serviços.

⁽⁸⁾ Do valor adicionado total da economia em 1980, a participação do setor “outros serviços” foi de 13,2%; dos transportes, 4,1%, e das comunicações, 1,0%; acrescentando as indústrias de construção (7,3%) e utilidade pública (2,0%), a proporção do conjunto amplo chega a 27,6%; no agregado construção-outros serviços, a proporção foi de 20,5%. Ver IBGE, “Produto Interno Bruto Brasil”, Série Relatórios Metodológicos, Vol. 9, Rio, 1990, p. 30.

⁽⁹⁾ Tomando por base os dados da Conta de Capital das Contas Nacionais de 1980, verifica-se que a administração pública (exclusive empresas estatais) foi responsável por cerca de 14% da demanda por produtos da construção com fins de investimento fixo, sendo a parcela restante representada pelas aquisições de empresas e famílias.

consumo final são destinados apenas às famílias; a administração pública (exclusive empresas estatais) consome apenas três produtos, da educação e saúde públicas e do próprio governo. O consumo final das famílias representa 27% da demanda global na economia. Essa participação cresce bastante quando ponderados os serviços, indicando que são mais demandados para consumo final do que as mercadorias. Computados os serviços no conceito clássico, excluindo os industriais e os financeiros, 49% da demanda agregada corresponde ao consumo das famílias; a proporção chega a 57% na prestação dos demais serviços (exclusive, ainda, transportes e comunicações).

Agregando os produtos taxados pelo ISS, isto é, somando a construção civil e excluindo os transportes e comunicações, no conjunto, o consumo final das famílias volta a patamar semelhante ao da economia como um todo: 28% da demanda total. Esse resultado ressalta a importância da construção civil, cuja demanda praticamente iguala a dos demais serviços, porém, em nada é utilizada para consumo final (85% para investimento fixo e 14% para consumo intermediário — em grande parte, pela própria atividade de construção).

Por produto, ainda segundo a Tabela I.5., destaca-se que, praticamente, toda demanda por serviços de saúde e educação é formada por consumo final das famílias. A razão consumo final / demanda total também é expressiva nos seguintes casos: supera dois terços, em alojamento e alimentação, serviços prestados a famílias e do abastecimento de água e esgoto; acima de 50%, em transporte aéreo e serviços de reparo; e 40%, em transporte rodoviário.

O consumo intermediário representa 49% da demanda total da econômica e, no caso dos serviços, no conceito amplo, 43%. Essa proporção decresce significativamente no conceito restrito de serviços pois, a maior parte da demanda por construção corresponde ao investimento fixo e, no caso de muitos dos demais serviços, predominam o consumo final. Em particular, o consumo intermediário responde por quase a totalidade da demanda por publicidade e serviços financeiros; quatro quintos, no caso da energia elétrica; três quintos da demanda por serviços prestados a empresas (auxiliares ou complementares à indústria, ao comércio e à agropecuária); e pouco mais da metade da demanda agrupada por transportes e comunicações.

A destinação de parcela significativa da produção de importantes atividades de serviços para fins de consumo intermediário não constitui peculiaridade brasileira. Mesmo em países de economia mais madura, o processo de desenvolvimento é marcado pela crescente importância de ramos como os da publicidade, da informática e das assessorias administrativa, técnica, econômico-financeira, jurídica e contábil, atividades complementares a todo tipo de empreendimento. Em estudo específico sobre a cobrança de IVA nos serviços, Kay e Davis citam a matriz de insumo-produto de 1979 da Inglaterra, para exemplificar a importância dos serviços não destinados a consumo final através da matriz.⁽¹⁰⁾

É interessante realizar uma breve comparação dos principais resultados da matriz inglesa, conforme o estudo citado, com os da brasileira, vide Tabela I.5. (ainda mais que, ambas, abrangem época semelhante). Assim, no total de serviços (incluindo financeiros e construção), 34% na Inglaterra e 44% no Brasil das vendas do setor são destinadas ao consumo intermediário; 11% contra menos de 3%, no caso das exportações, e 15% *versus* 27%, no caso da formação de capital fixo, respectivamente; por dedução, o consumo final responde por 40% do produto setorial na Inglaterra contra apenas 27% no Brasil. Por atividade, destacam-se as seguintes diferenças mais marcantes entre as duas economias:

⁽¹⁰⁾ John Kay e Evan Davis, "The VAT and Services", in "Value Added Taxation in Developing Countries", Malcolm Gillis, Carl Shoup e Gerardo Sicat (ed.), World Bank, Washington, 1990, pp.74-75.

- na construção civil, 86% para investimento fixo no Brasil contra apenas 65% na Inglaterra;
- nessa mesma ordem de países, mas no caso da destinação para consumo intermediário — serviços financeiros e de seguros, 94% *versus* 33%, comunicações, 67% *versus* 56%, serviços de reparos, 38% *versus* 30%, alojamento e alimentação, 15% *versus* 6%;
- as exportações explicam 30% das vendas dos transportes na Inglaterra contra apenas 13% no Brasil; no caso dos serviços financeiro-securitários e de alojamento e alimentação, é entre 18% e 12% no país europeu, e próxima a zero no Brasil.

Portanto, evidencia-se na comparação das matrizes que, regra geral, a parcela do produto dos serviços destinado a consumo intermediário e ao investimento fixo é maior no Brasil do que na Inglaterra; nesse, também, a destinação para exportações é considerável, enquanto aqui é insignificante. Ou seja, numa economia industrializada, madura e aberta ao exterior, os serviços para consumo final e exportados tendem a ser mais importantes do que num país em desenvolvimento e, como tal, sustentado basicamente pela expansão do mercado interno.

TRIBUTAÇÃO DOS SERVIÇOS NA MATRIZ

Dentre os quadros da Matriz de Insumo-Produto consta um sobre a incidência do total de impostos indiretos, líquido dos subsídios, com informações cruzadas por produto e sua destinação em 1980 (vide na Tabela I.6. os resultados para as atividades de serviços). O ISS figura dentre os impostos indiretos. Naquele exercício financeiro, a arrecadação municipal correspondeu a 0,27% do PIB, carga inferior a média observada nos anos 70 e no período mais recente (dois terços maior); logo, mesmo que mantida as relações intersetoriais da economia, a matriz de 1980 pode subestimar a taxa dos serviços.

Em 1980, a matriz de impostos indiretos líquidos revela uma tributação relativamente baixa das atividades de serviços. Setorialmente, as diferenças são marcantes: enquanto os impostos respondiam por 18% do valor da demanda total por comunicações, no caso da prestação dos demais serviços, essa taxa mal chegou a 5%. Enquanto nos produtos de alojamento/alimentação e serviços a famílias o imposto equivaliu a 4,4% e 3,8% da demanda total, respectivamente; no caso de educação, publicidade e serviços de reparo a alíquota mal chegou a 1% e na construção civil foi de apenas 0,14%. Esses resultados são fortemente influenciados pelo ISS, uma vez que, em 1980, os serviços escapavam dos impostos sobre valor adicionado (ICM e IPI) e dos impostos seletivos federais (salvo transportes e comunicações) e inexistiam contribuições sociais sobre vendas à época. Como os dados referem-se aos tributos efetivamente pagos, segundo informado pelos estabelecimentos produtores, deduz-se que, em 1980, as atividades de serviços eram pouco taxadas por tributos indiretos e, basicamente, pelo ISS, porque eram baixas suas alíquotas e pouco explorado pelas prefeituras seu potencial tributário (evasão, incentivos, pouco interesse pela maioria dos municípios, reduzida eficiência fiscal, etc.).

A matriz de insumo-produto constitui ainda o instrumento único para se medir o efeito cumulativo de impostos sobre vendas, como o ISS. Pode-se avaliar esse efeito com base em simulações realizadas por recente estudo do Banco Mundial, que, utilizando-se da matriz de insumo-produto, calculou por atividade o efeito direto das alíquotas nominais ou legais dos principais tributos indiretos e o efeito implícito, via taxa dos insumos também por meio das mesmas alíquotas legais.⁽¹¹⁾ O objetivo principal do estudo foi avaliar o efeito das mudanças resultantes das novas competências previstas no sistema tributário da Constituição de 1988. Vale transcrever uma síntese da metodologia:⁽¹²⁾

“Foi feito um acompanhamento dos efeitos totais dos impostos indiretos nos preços, nos diferentes setores, através de um sistema de equações simultâneas fornecido pela matriz de insumo-produto de 1980. O efeito acumulado dos impostos nos preços constitui a alíquota efetiva. Essa possui dois componentes. Em primeiro lugar, há o efeito nos preços das alíquotas nominais. Em segundo, há o efeito nos preços resultante de tributações feitas por meio de impostos em cascata ou de isenções, em vez de alíquotas zero para possibilitar a isenção do IVA. O segundo efeito é também chamado de efeito tributário implícito.”⁽¹³⁾

Destaca-se que ao contrário das informações de impostos reveladas diretamente pela matriz de insumo-produto, o estudo do Banco Mundial não considera a tributação efetivamente realizada por setor⁽¹⁴⁾ e sim a teórica, ou seja, aplica sobre as relações intersetoriais da matriz de 1988, já depuradas dos impostos indiretos incidentes àquela época, as alíquotas nominais ou legais dos atuais tributos. Assim, por exemplo, no caso do ISS, foi suposto que, diretamente, sobre todas as vendas dos demais serviços (comerciais, reparo, pessoais, publicidade...) realizadas na economia incidisse uma alíquota de 5%; destaca-se que no caso da construção, curiosamente, foi considerada uma alíquota de ISS nula e o setor incluído dentre aqueles sujeitos diretamente a incidência do ICMS.⁽¹⁵⁾

De início, o relatório do Banco Mundial chama a atenção para o caráter cumulativo do ISS: “... é mais um que tributa insumos utilizados por muitas atividades. Então, resulta em dupla taxação e menor competitividade para aqueles produtos incluídos em sua base de cálculo quando usados como insumos por produtores sujeitos ao ICM e IPI, vis-à-vis substitutos não sujeitos ao ISS. O imposto é incluído dentro do preço desses insumos, mas não é creditável contra o IPI ou o ICM devidos.”⁽¹⁶⁾

Os principais resultados do exercício do Banco Mundial para as atividades selecionadas são expressos na Tabela I.7. Especificamente quanto ao ISS, ressalta que, ponderados os pesos relativos dos setores, estima-se que, pelo efeito direto, a alíquota nominal média para toda economia é de apenas 1,5%, somado o efeito implícito (equivalente a uma alíquota de 0,6%), a alíquota total sobe para 2,2% (sem ponderação, a alíquota média direta é de 0,6% e total, de 0,9%, com um efeito indireto sobre os preços de 0,35%). Em outras palavras, estima-se que o efeito em cascata da tributação de serviços que constituem insumos na economia, na média ponderada, representa uma alíquota adicional equivalente a 42% da alíquota direta.

A medida do efeito tributário implícito do ISS fica próximo à calculada para o conjunto de tributos indiretos (38%) que, por sua vez, é fortemente influenciada pelo reduzido efeito implícito do ICMS (15%). Em relação aos demais tributos indiretos, estima-se que o ISS tenha um efeito em cascata bastante inferior ao calculado no caso do IPI (109%) e no das

⁽¹¹⁾ Vide Banco Mundial, “Brazil An Agenda for Tax Reform”, Report n° 8147-BR, february/1990, 3 volumes. A análise da tributação indireta no Brasil foi detalhada no segundo volume, constando no seu terceiro capítulo e no apêndice VII a investigação e as tabulações sobre os efeitos diretos e indiretos das alíquotas nominais dos principais tributos indiretos, em dois cenários - antes e após a Constituição de 1988.

⁽¹²⁾ A metodologia utilizada foi a definida em N.Stern, “Aspects of the General Theory of Tax Reform”, in D. Newbery e N. Stern, *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Oxford University Press, 1987.

⁽¹³⁾ Banco Mundial (1990), op. cit., vol. I, p.8

⁽¹⁴⁾ Estudo nesse sentido foi realizado por Ricardo Varsano, “Tributos Indiretos no Brasil” (1989), mimeo., que utiliza metodologia semelhante à aplicada no referido relatório do Banco Mundial, porém, reafirmando, utilizando os valores dos tributos identificados pela matriz de insumo-produto de 1975.

⁽¹⁵⁾ Outro aspecto que pode ser questionado foi a inclusão de alugueis como atividade sujeita diretamente à incidência de 5% do ISS. Também não está devidamente explicado o significado da atividade denominada “serviços comerciais”, também incluída no campo de taxação direta do ISS; teme-se que, na verdade, corresponda ao comércio e, como tal, não estaria sujeito àquele imposto municipal.

contribuições sociais ao PIS+Finsocial (211%). Destaca-se citação do relatório do Banco Mundial: “Nenhum setor é significativamente afetado pelo efeito indireto do ISS nos preços... Os setores mais afetados por distorções nos preços são o setor industrial em geral e o comércio varejista. A alíquota média baixa reflete o fato de que somente 5 de 42 categorias de atividades são sujeitas a alíquota de 5% do ISS”.⁽¹⁷⁾

O exercício do Banco Mundial revela um alcance restrito do ISS também por meio de outras comparações. Em relação a alíquota nominal total dos tributos indiretos na economia (estimada em 20,5%, na média ponderada), 11% seria explicado pelo ISS. Esse resultado está muito longe da relação efetiva atual, revelada pela comparação entre a arrecadação de ISS e dos demais tributos indiretos - em 1990/91, o ISS respondeu por 3,5% da carga de tributos sobre valor adicionado e vendas, específicas ou em geral. Isto indica que os serviços têm uma importância relativa na geração do produto econômico maior do que na formação da carga tributária indireta do país, eventualmente consequência de maiores facilidades para sonegação e para o gozo de incentivos fiscais (vide isenção de microempresas). Além disso, a distância entre alíquotas nominais e efetivas seria maior no caso do ISS do que no dos demais tributos indiretos, em decorrência, sobretudo, da aplicação nula ou mínima do imposto por grande número de prefeituras brasileiras.

Aliás, a distância entre carga tributária potencial e efetiva é ressaltada na análise do Banco Mundial. Pelo exercício feito, concluem que a arrecadação dos tributos indiretos, teoricamente, deveria ser de aproximadamente 20% do PIB e, na realidade, é apenas a metade dessa porcentagem.⁽¹⁸⁾ Especificando o caso do ISS, a arrecadação teoricamente poderia se situar na casa de 2,2% do PIB mas, apesar da forte expansão observada recentemente, a receita efetivamente obtida em 1990/91 foi de apenas 0,4% do PIB, ou seja, com uma frustração superior a 80% do potencial de receita do ISS.⁽¹⁹⁾

Comparando a carga teórica do ISS com a total dos tributos indiretos por atividade (Tabela I.7.), a razão situa-se na casa de 60% a 90% nos demais serviços, evidenciando que, mesmo computados os efeitos indiretos, o ISS constitui a principal forma de tributação da prestação geral de serviços. Na indústria e na agropecuária, o ISS não explica mais do que 1% da tributação do setor, ou seja, a tributação implícita nos serviços utilizados como insumos pelos setores primário e secundário é desprezível. Na verdade, o efeito cumulativo do ISS só se revela com maior intensidade sobre as próprias atividades de serviços (40% da alíquota direta no caso dos serviços comerciais e 50% nos serviços à famílias) que são as maiores consumidores dos próprios serviços (dentre outros fatos, devido a intensidade da realização de negócios via subcontratação ou subempreitada).

O estudo do Banco Mundial ressalta que os serviços (junto com a agricultura e a extração mineral) são tributados abaixo da média nacional. Ponderando o peso de cada setor e computando os efeitos diretos e indiretos de todos impostos, calculam que a alíquota nominal total seja de: 5,6% nos outros serviços agregados, 12,8% na construção e nos transportes/comunicações e 17,9% nos serviços comerciais.⁽²⁰⁾ Portanto, para os produtos incluídos na base de cálculo do ISS, o efeito tributário total sobre os preços das atividades situa-se entre 6% e 12%, quando bastante aquém da alíquota média (ponderada) nacional, na casa de 20%, bem como da alíquota acima de 50% encontrada no caso de muitas indústrias (fumo, bebidas, perfumaria, automobilística, petróleo, etc.). A discrepância pode ser atribuída a uma menor exposição (indireta) dos serviços aos demais impostos e a aplicação de

⁽¹⁶⁾ Banco Mundial (1990), op. cit., vol.II, p.36.

⁽¹⁷⁾ Banco Mundial (1990), op. cit., vol.II, p.36. Não há muita explicação para maior incidência indireta do ISS sobre o comércio varejista, salvo a possível (e indevida) imputação direta desse imposto sobre o setor, denominado de serviços comerciais nas tabelas detalhadas do referido exercício.

⁽¹⁸⁾ Banco Mundial (1990), op. cit., vol.I, pp.8-9.

alíquota média do ISS inferior a dos demais tributos. Dessa forma, os serviços são beneficiados relativamente aos demais setores da economia uma vez submetidos a uma menor carga tributária indireta nominal.

Outra revelação importante do exercício efetuado pelo Banco Mundial é a demonstração de que os demais serviços, embora legalmente não estejam sujeitos atualmente aos impostos sobre valor adicionado (ICMS e IPI), são alcançados por esses no vigente sistema tributário. Note-se que não se trata dos serviços já incluídos pela Constituição de 1988 na base de cálculo do ICMS — energia elétrica, abastecimento d'água, transportes e comunicações — e, neste caso, tributados diretamente por tal imposto.

A informação valiosa que se pode depreender da matriz de insumo-produto é quanto de ICMS ou IPI já é pago no atual sistema tributário pelos prestadores de serviços (comerciais, pessoais, educação, etc.). Isso porque tais prestadores consomem como insumos mercadorias (ou os serviços antes citados) no custo dos quais está incluído o ICMS e, se industrializado, o IPI e, não sendo contribuintes de tais impostos, não podem se creditar do imposto implícito nos insumos que adquirem.

O efeito sobre a arrecadação efetiva de um produto sujeito ao ICMS e/ou ao IPI vendido a uma empresa não contribuinte como as dos demais serviços — embora seja uma venda para consumo intermediário — é o mesmo que de uma venda para famílias ou governo (consumo final). Por exemplo, no caso dos combustíveis, constituirá receita efetiva de ICMS o imposto incidente tanto sobre vendas para famílias como para uma empresa de transporte urbano, que, como não está sujeita ao ICMS (e apenas ao ISS), não poderá abater de seu débito tributário o crédito referente ao imposto incidente sobre o diesel que consumiu. Por outro lado, ainda no exemplo, se extinto o ISS e integrada sua base a do ICMS, a empresa de transporte municipal passará a abater do imposto a ser devido ao estado o que já incidiu sobre os combustíveis e demais bens que adquiriu para prestar seus serviços.

Segundo o estudo do Banco Mundial⁽²¹⁾ é o seguinte o efeito tributário implícito dos vigentes impostos sobre valor adicionado nas atividades sujeitas diretamente apenas ao ISS, bem como comparado com o efeito total desse último:

Atividades	ICMS	IPI	Soma	% ISS (efeito total)
Construção	2,29%	2,21%	4,50%	87%
Serviços Comerciais Auxiliares	1,26%	2,96%	4,22%	61%
Serviços para Famílias	1,21%	1,55%	2,76%	37%
Serviços para Empresas	0,62%	0,94%	1,56%	23%
Outros Serviços	0,15%	0,22%	0,37%	7%

Destaca-se que o efeito tributário implícito do ICMS e, sobretudo, do IPI sobre a construção e os serviços comerciais praticamente equivale a alíquota direta do ISS (5%). No caso de transportes,

⁽¹⁹⁾ Na realidade, pelo exercício do Banco Mundial, o efeito da incidência de ISS deveria ser maior na economia porque foi adotada a hipótese de aplicação de alíquota direta de 0% sobre a construção civil, o que não corresponde à realidade — pelo contrário, essa é das maiores, senão a maior, fonte setorial de receita do ISS. Por outro lado, essa crítica não afetaria os resultados setoriais uma vez que a demanda básica da construção civil é por formação de capital fixo e, portanto, se taxada, resultaria um efeito em cascata desprezível para os demais setores da economia.

⁽²⁰⁾ Existem pequenas diferenças inexplicadas entre os resultados das tabelas do estudo do Banco Mundial (1990), op. cit., vol.II, incluídas no texto e as do apêndice, embora ambas correspondam ao mesmo exercício. Os dados ora citados são da tabela 5 (p.39).

embora em sua grande parte sujeito ao ICMS, o efeito indireto dos dois impostos chega a 6,8% do preço, logo, se eventualmente esse efeito de todo setor for o mesmo para o ramo específico dos transportes municipais, verifica-se que os impostos sobre valor adicionado (ICMS e IPI) já tributam hoje essa atividade em proporção superior ao ISS direto.

DETALHAMENTO SOBRE A ESTRUTURA ECONÔMICA DOS SERVIÇOS
(CENSOS ECONÔMICOS DE 1985)

É possível detalhar mais a análise das atividades de prestação de serviços no Brasil recorrendo aos Censos Econômicos do IBGE, sendo o último o de 1985.⁽²²⁾ Ao contrário dos valores divulgados anualmente pelas Contas Nacionais, as informações censitárias pormenorizam os dados, seja desagregando as classificações das atividades, seja discriminando por unidade da Federação e até mesmo municípios;⁽²³⁾ dados esses que compreendem variáveis como: número de estabelecimentos, receita, custos, produção, valor adicionado e número de empregados, dentre outras. Essa fonte é indispensável para melhorar o diagnóstico dos serviços em termos espaciais e mesmo sobre a estrutura interna.

O recenseamento econômico compreendeu a coleta de informações de todas as empresas dos respectivos setores, existentes e em funcionamento em 31 de dezembro de 1985, com registro no CGC ou, no caso de não estarem registradas, aquelas onde havia ao menos um trabalhador assalariado — mesmo que não registrado. É importante destacar que o Censo não incorpora algumas atividades que teriam expressão razoável para o setor de serviços no conceito mais amplo: caso das entidades sem fins lucrativos (incluindo órgãos da administração pública direta), empresas de telecomunicações, instituições financeiras e seguradoras, instituições de ensino, serviços de assistência médica, odontológica e veterinária, bem como os serviços prestados por autônomos em seu próprio domicílio e sem o auxílio de empregados. Portanto, a cobertura dos Censos Econômicos é inferior a da Matriz de Insumo-Produto.

As atenções nesta seção foram concentradas nos Censos de Serviços e Construção, que agregam as atividades sujeitas ao ISS, objeto principal do trabalho.⁽²⁴⁾ O IBGE adotou um corte na classificação geral dos Censos referente ao tamanho das empresas. As principais variáveis (como número, receita e pessoal ocupado) foram coletadas para todos estabelecimentos. Porém, um maior detalhamento (sobretudo, das vendas e dos custos) é apresentado apenas para aquelas que não são microempresas. O referencial adotado foi dado pelo chamado Estatuto da Microempresa (Lei 7.256/84), que definia como tal aquelas cuja receita bruta anual fosse menor ou igual a 3.000 ORTN — em 1985, representando Cr\$ 245 milhões, em valores correntes, ou, pela taxa cambial média daquele ano, cerca de US\$ 40 mil.⁽²⁵⁾

Em anexo, constam tabulações com característica gerais agregadas dos dois Censos, de Serviços e da Construção;⁽²⁶⁾ composição setorial envolvendo atividades de todos estabelecimentos (Tabela I.8.), importância relativa as microempresas (Tabela I.9.) e distribuição por unidade da federação das atividades (Tabelas I.10. e I.11.).

⁽²¹⁾ Banco Mundial (1990), op. cit., vol.III, pp.103-105.

⁽²²⁾ Neste trabalho, foram utilizados os tomos: IBGE (1990), Censos Econômicos de 1985 - Brasil e Unidades da Federação, das séries Serviços e, em menor extensão, da Construção e dos Transportes. Existem ainda volumes específicos referentes à Indústria, Comércio e Agropecuária.

⁽²³⁾ O IBGE divulgou uma série especial Municípios - Censos Econômicos, um tomo para cada região, detalhando as principais informações para cada município do país no caso da indústria, do comércio e dos transportes.

Ainda quanto à classificação, registra-se que no Censo dos Serviços o IBGE identifica dois grandes grupos: de um lado, aquele onde predominam atividades para o consumo pessoal final; de outro, o grupo denominado serviços auxiliares, reunindo as atividades de apoio aos demais setores da economia. O Quadro I desagrega a classificação por classe, gênero e grupo de serviços. A Construção também é discriminada por gêneros e grupos de atividades, conforme descrito no Quadro II.

O Censo de Serviços abrangeu 448.702 estabelecimentos de prestação de serviços em 1985, que obtiveram uma receita de US\$ 17,2 bilhões (a preços e taxas médias daquele exercício). Dentro da ampla heterogeneidade que caracteriza marçantemente o setor, foi constatada a predominância das unidades ligadas à atividade de alimentação, em número superior a 200 mil ou 46% do total de estabelecimentos pesquisados; engloba bares, restaurantes, lanchonetes e até mesmo trailers e quiosques, dentre outros. À parte esse número bastante significativo, destacam-se os serviços de reparo e manutenção, com mais de um quinto do número de estabelecimentos.

É interessante observar que apesar do número extraordinário de estabelecimentos, os serviços de alimentação não apresentam igual participação relativa em termos do montante de receita e remunerações pagas — próximo a 10% no agregado de atividades de serviços e construção. A explicação para esse grande descompasso está nas características (até físicas) dos estabelecimentos ofertantes desse gênero de serviço: pequenos negócios, em geral, com apenas um ou dois funcionários (quando não assumem caráter familiar com o “dono do negócio” empregando esposa e filhos como balconistas). Assim, os serviços de alimentação apesar de significativos em termos do número de estabelecimentos, definitivamente não são grandes geradores de receita. O mesmo pode ser dito para os serviços de reparo e manutenção, cuja receita representa apenas 5% do agregado serviços/construção. Por outro lado, a construção é marcada por grandes negócios concentrados em poucos estabelecimentos, 3% dos estabelecimentos, 26% das remunerações pagas e 42% da receita total do agregado serviços/construção (Tabela I.8.).

Na realidade, um traço marcante das prestações de serviços é a importância relativa de microempresas que atuam no setor, não apenas majoritárias no número de estabelecimentos, como também responsáveis por parcelas significativas da produção setorial;⁽²⁷⁾ salvo no caso da construção, responsáveis por menos de 1% da receita total. As microempresas representavam 88% do total dos estabelecimentos de serviços recenseados em 1985; 47% no caso da construção. A concentração das microempresas se dá, basicamente, nas atividades classificadas como de consumo pessoal final, como serviços pessoais, de reparo e manutenção, alimentação, auxiliares de saúde e diversões. Em muitas dessas atividades, microempresas representam cerca de 80% ou mais do número de estabelecimentos e entre 20% a 60% da receita total; a proporção diminui no caso das remunerações pagas, ou seja, tem um salário médio menor, uma vez que não exigem mão-de-obra qualificada, nem capital elevado.

No conjunto, considerado como consumo individual, apenas nos serviços de radiodifusão e televisão há predomínio flagrante dos estabelecimentos de maior porte; em menor grau, vindo os de alojamento (hotéis). Nesses gêneros, tais unidades respondem pela maior parte da receita e da renda

⁽²⁴⁾ Para completar a abrangência do ISS caberia incluir os serviços de transportes municipais, porém, o IBGE na publicação do Censo Econômico 198 — Transportes identifica a atividade de transporte regular de passageiros, mas não discrimina as linhas municipais das que são intermunicipais ou interestaduais e, como tal, sujeitas ao ICMS.

⁽²⁵⁾ Os dados levantados pelos Censos Econômicos de 1985 sobre a atuação das microempresas na indústria, comércio, serviços, construção e transportes foram apresentados pelo IBGE em um volume à parte, denominado Censo Econômico -Microempresas.

⁽²⁶⁾ Para uma análise mais pormenorizada sobre as características do setor e, principalmente, a classificação desagregada das atividades e a metodologia do levantamento, sugere-se a leitura da introdução ou análise dos resultados apresentados pelo próprio IBGE ao início dos volumes dos Censos dos Serviços e da Construção -1985.

geradas, o que era de se esperar, sobretudo no primeiro caso, porque a atividade exige maior complexidade tecnológica e pesados investimentos — notadamente para o caso de emissoras de televisão. Também no caso dos serviços auxiliares, as microempresas tem uma participação pequena no montante de receita ou remunerações pagas — respectivamente, 8% e 10% do total de estabelecimentos.

Apesar desta participação significativa em termos do número de estabelecimentos, as microempresas respondem por menos de um quarto da receita do setor de serviços; incluída a construção, o peso das microempresas diminui para 15% do total da receita dos dois setores. Mesmo assim, são porcentagens maiores que as encontradas em iguais cálculos nos demais setores econômicos.

No caso da prestação de serviços por empresas que não são micro, vale destacar a concentração da receita em alguns gêneros (discriminados no Quadro I). Dentre os de consumo final, é a seguinte a participação na receita da classe:

- hotéis e motéis respondem por 98% da receita dos serviços de alojamento;
- restaurantes, bares e lanchonetes, 94% dos serviços de alimentação;
- reparação e manutenção de veículos rodoviários, 74% dos serviços de reparos;
- lavandeiras e tinturarias, 60% dos serviços pessoais;
- cabeleireiros e salões de beleza, 57% dos serviços de higiene e estética pessoal;
- cinemas, 33%, e espetáculos artísticos-culturais, 18%, dos serviços de diversão.

No caso dos serviços prestados pelas grandes empresas voltados tanto para consumo final como para intermediário, ou mais para esse último, a concentração da receita é um pouco menor em alguns gêneros de serviços auxiliares, a saber:

- os serviços de televisão e radiodifusão, pela ordem, dividem-se em 76% e 24%
- os serviços de administração e arrendamento de bens imóveis, dividem-se entre os de terceiros, 49%, e os bens próprios, 45%;
- a locação de veículos, maquinário e instalações gera 60% do faturamento dos serviços auxiliares do comércio;
- nos serviços auxiliares dos transportes, pesam, pela ordem, 34%, os hidroviário (rebocador, carga e descarga, mergulho, etc.); 20%, as agências de turismo; 18%, a armazenagem a seco e a frio; 14%, os aéreos (aeroportos, carga e descarga, controle de voo, etc.);
- dos serviços auxiliares prestados a empresas, a entidades e a pessoas, 31% referem-se ao centro de processamento de dados; 17% aos serviços de publicidade e promoção e 17% aos diversos (vigilância, xerox, fotográficos, direitos autorais, leilões, etc.); 13% ao recrutamento e treinamento de pessoal; e 10% ao planejamento, organização e administração de empresas.

⁽²⁷⁾ Segundo o Censo - Microempresas, as da área de serviços representam 40% do número e do pessoal ocupado por todas as microempresas do país, e um terço do seu faturamento (nesse caso, perdendo apenas para as de comércio, pouco mais da metade).

A classe dos serviços auxiliares caracteriza-se por unidades de médio e grande porte e maior rendimento. Seus estabelecimentos — 19% do total — não chegam a atingir a metade do número de unidades prestadoras de serviços de alimentação. Não obstante, essas atividades de apoio são responsáveis pela geração da maior parcela da receita do setor de serviços como um todo — 57%. As grandes empresas têm atuação destacada, respondendo por mais de 90% da receita de tais serviços auxiliares. Vale dizer que esse gênero é dominado pelos serviços complementares ao comércio, transportes e construção e, principalmente, os serviços auxiliares em geral prestados às empresas, entidades e pessoas.

Em termos regionais, o setor serviços reflete estritamente a concentração espacial da atividade econômica no Centro-Sul do país. Segundo o IBGE, a distribuição regional dos serviços é função mais do que proporcional do grau de urbanização e de industrialização da região. Assim, a região Sudeste, que praticamente abriga o parque industrial brasileiro, respondeu por dois terços da receita gerada, sendo que São Paulo responde por 28% do total de estabelecimentos e 37% da receita de todo o país; a receita gerada somente nesse estado supera o somatório de todas as demais regiões. Adicionando os resultados do Rio de Janeiro, o IBGE destaca que os dois estados de maior renda do país “foram responsáveis por 50% ou mais da receita da atividade no país em quase todos os gêneros de prestação de serviços.” Os demais estados só tem uma participação relativa maior em somente dois gêneros: serviços de reparação e manutenção e serviços auxiliares à agropecuária/reflorestamento.

Não é demais citar que, para o mesmo ano de 1985, o IBGE calculou que São Paulo e Rio de Janeiro responderam, respectivamente, por 34% e 13%, ou, em conjunto, 47% da Renda Interna do país. Portanto, a concentração regional dos serviços é semelhante e um pouco mais acentuada do que do conjunto de atividades econômicas.

Conforme já foi dito, apesar do grande número de estabelecimentos, as atividades destinadas ao consumo final não são grandes geradores de receita. Em todas as regiões do país há predomínio destas unidades — notadamente as ofertantes de serviços de alimentação. Mesmo no estado de São Paulo, os bares, restaurantes e afins representam 47% do total dos estabelecimentos. Em termos da receita e do pagamento de remunerações, porém, é possível identificar diferenças inter-regionais. Assim, ilustrando com o peso relativo de São Paulo, observa-se que representa 32% da receita ou renda nacionais dos serviços de alojamento e alimentação, atividades dedicadas basicamente ao consumo final; no entanto, computados os serviços auxiliares diversos, onde predomina o consumo intermediário, a participação do estado sobe para casa de 40%.

Nesse sentido, a estrutura dos serviços guarda estreita relação com o estágio de desenvolvimento da esfera produtiva. As atividades auxiliares tendem a gerar proporcionalmente maiores recursos naquelas regiões em que a economia tenha atingido uma maior maturidade. Enquanto no Norte-Nordeste predominavam os recursos gerados nos serviços de consumo final, no Centro-Sul do país os serviços de apoio responderam pela maior parte da receita — em São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, a participação relativa das atividades auxiliares foi ainda mais acentuada. O destaque ficou por conta dos serviços auxiliares a empresas, entidades e pessoas. Nesse gênero estão agrupados centros de processamento de dados, todo tipo de escritórios (jurídicos, contábeis, de assessoria técnica, etc), agências de publicidade, dentre vários outros.⁽²⁸⁾

Especificamente quanto à Construção, destaca-se na estrutura interna o grupo de obras — cerca de 80% da receita operacional ou do valor adicionado pela atividade agregada (Tabela I.8.). Dentre as obras, as principais em proporção das vendas do grupo são três: 29%, obras viárias (rodovias, ferrovias, aeroportos, etc.); 27%, edificações (industriais, comerciais, residenciais, etc.); e 26%, grandes estruturas e obras de arte (hidráulicas, pontes, viadutos, usinas, etc.). As microempresas só

ganham alguma expressão nos serviços e na incorporação e loteamento, porém, como são desprezíveis na área de obras (menos de 1% de suas receitas), também são insignificantes no conjunto das atividades (Tabela I.9.). A distribuição regional da construção é semelhante a dos serviços, também concentrada nos estados desenvolvidos (Tabela I.11.): sozinho, o Sudeste responde por 64% da receita operacional. Por unidade federada, porém, ressalta-se o aumento da participação relativa de Minas Gerais, que sobe para casa de 20% da renda, vendas e pessoal ocupado nacionais, inclusive superando com folga o Rio de Janeiro, consequência provável da fixação naquele estado da sede de duas das maiores construtoras nacionais (Andrade Gutierrez e Mendes Júnior).

Diante dos dados do recenseamento feito em 1985 pelo IBGE é possível identificar as seguintes características básicas das atividades de prestação de serviços e construção no Brasil:

- (i) nos serviços em geral, predominam as microempresas entre os estabelecimentos e, mesmo na receita, respondem por cerca de 25% do faturamento do setor. Na construção, inverte-se a situação, tendo as microempresas participação absolutamente desprezível na geração de receita e renda do setor;
- (ii) os serviços auxiliares diversos, que concentram as grandes empresas, são os mais significativos em termos de rendimentos pagos (salários, lucros, etc.) pelo agregado de atividades, porém, perdem a liderança do “ranking” para a construção quando computadas as receitas;
- (iii) as atividades dos serviços e construção revelam uma concentração regional nas regiões mais desenvolvidas do país, inclusive, pouco superior a verificada na distribuição do PIB nacional. A participação dos estados mais urbanizados e industrializados do país é maior na distribuição relativa de serviços tipicamente destinados a consumo intermediário do que naqueles voltados para consumo final;
- (iv) nas regiões mais desenvolvidas, os serviços auxiliares (com estabelecimentos de maior porte) são predominantes. Por sua vez, nas unidades de menor renda do Norte-Nordeste, as atividades ofertantes de serviços destinados basicamente ao consumo final são mais significativos.

OS SERVIÇOS NO CONSUMO DAS FAMÍLIAS BRASILEIRAS

Outra informação relevante para a análise da tributação dos serviços a ser extraída das pesquisas sócio-econômicas básicas realizadas pelo IBGE respeita a participação dos serviços nas despesas com consumo familiar. A hipótese principal a ser verificada respeita a eventual relação direta e mais que proporcional entre gastos com serviços e renda familiar de modo que, tributando-os haveria maior justiça fiscal.

As Tabelas I.12. e I.13. expressam a participação dos serviços nas despesas de consumo média mensal das famílias das regiões metropolitanas (mais Brasília e Goiânia) e, no caso de São Paulo e Fortaleza, nas duas classes de rendimento extremas, até dois e mais de 30 salários mínimos. Os dados foram extraídos da *Pesquisa de Orçamentos Familiares 1987/88* do IBGE (volume 1) e

⁽²⁰⁾ No Distrito Federal, onde é de se esperar uma demanda considerável por tais serviços, somente o gênero de serviços auxiliares a empresas e pessoas respondem por 46% da receita do setor.

foi utilizada uma classificação própria de quais despesas seriam consideradas serviços levando em conta as atividades discriminadas no Quadro I.⁽²⁹⁾

Na tabela I.12., evidencia-se, de início, dois traços marcantes. Primeiro, os serviços respondem por cerca de 20% das despesas médias de consumo familiar, participação considerável e visivelmente superior a da arrecadação de tributos sobre serviços na carga tributária brasileira. Segundo, essa participação relativa se mantém pouco alterada em todas as regiões citadas, das mais desenvolvidas as de menor renda *per capita*, do norte ao sul do país, indicando uma homogeneidade de padrão de gasto raramente observado em outras variáveis econômicas e sociais.⁽³⁰⁾

Se o peso relativo do agregado dos serviços é semelhante, há mudanças na estrutura da despesa setorial, mas sem uma tendência clara a diferenciação por região ou renda. As maiores alterações relativas se dão na área manutenção/repairs e transportes, que constituem os dois principais grupos de serviços consumidos (na casa de 4% do consumo total); seguido pelos de diversões, saúde e educação.

Menciona-se, à parte, uma comparação entre a citada estrutura de consumo de serviços nas regiões metropolitanas brasileiras e em países europeus⁽³¹⁾. Na média dos países da Comunidade Européia, os serviços respondem por um quarto da estrutura de consumo, sinalizando o confronto com os dados brasileiros que o maior desenvolvimento do país levaria a um aumento dos serviços na estrutura de consumo.

Porém, cabe registrar que o peso do total de serviços no consumo familiar europeu, ao contrário do observado nas metrópoles brasileiros, é bastante diversificado por país: na Alemanha, fica na média de 25%; na Irlanda e Dinamarca, abaixo de 17%, e na França, Inglaterra e Itália, em torno de 20%; o caso mais elevado, é o da Holanda, chegando a 30% do gasto com consumo.

A análise da estrutura de consumo indica que o serviço mais importante, na média ponderada européia, refere-se à saúde e assistência média: 10% do consumo total ou 40% do consumo de serviços. E mais do que isso: esse serviço explica grande parte do maior ou menor gasto com serviços nos citados países: naqueles em que é marcante a atuação estatal no setor de saúde, este pesa pouco no consumo familiar — na Inglaterra e na Dinamarca, não chega a 2% do gasto total e na Itália, a 5%; ao inverso, na Alemanha, Holanda e França, os serviços de saúde respondem por cerca de 13% da despesa de consumo (e mais da metade dos gastos com serviços). Nota-se que nas duas metrópoles brasileiras mais desenvolvidas, o gasto com saúde responde por apenas 2% do total gasto pelas famílias com consumo.

Quanto aos demais serviços, na média européia, os mais importantes são: hotéis e alimentação (3,7% do total gasto com consumo), diversões (2,3%), serviços financeiros e transportes públicos (2,2%),

⁽²⁹⁾ Vale destacar a natureza das principais despesas com serviços agrupadas na forma das Tabelas I.12/13: - domésticos compreende a manutenção do lar (cozinha, faxineira...); - manutenção e reparos, consertos de artigos do lar (aparelhos, móveis etc.) mais manutenção de veículo próprio; - transporte, urbano (ônibus, trem, taxi, metrô e outros); viagens, de avião e ônibus; - saúde, tratamento dentário, consulta médica e profissionais de saúde; - educação, cursos particulares (exclui materiais); - diversão, cinema e outras atividades culturais; - pessoais, cabeleireiro, manicure, barbeiro e outros; - assistência jurídica, cartório e profissionais.

⁽³⁰⁾ A participação dos serviços na despesa média de consumo familiar só se afasta um pouco da casa de 20%, para baixo, no caso de Porto Alegre, para cima, em Brasília e Goiânia (curiosamente, as duas cidades que não integram região metropolitana dentre as discriminadas na Tabela I.12.)

⁽³¹⁾ Dados sobre a estrutura de consumo familiar de serviços em oito países da OCDE são citados por J. Kay e E. Davis (1990), op. cit., pp.71-72.

comunicações (1,5%) e educação (0,6%). Em relação às metrópoles brasileiras (Tabela I.12.), vale destacar que nossas famílias dispendem proporcionalmente mais que aqueles países ricos em serviços de reparos e manutenção, transportes coletivos e educação; nos dois últimos casos, ressalta que se gasta quase o dobro do que relativamente fazem os europeus, indicando que, aqui, seria maior o preço relativo desses serviços e, o mais provável, menor a participação estatal na prestação de tais serviços.

Outra análise importante dos dados brasileiros a partir da pesquisa do IBGE trata da comparação entre a estrutura de consumo de serviços das famílias mais pobres e mais ricas de duas regiões com diferenciado grau de desenvolvimento — por exemplo, São Paulo e Fortaleza. O objetivo é identificar, ainda que de modo simples, alguma diferenciação no consumo de serviços conforme o desenvolvimento da região e o rendimento familiar. A Tabela I.13. reforça a tese anterior de que as estruturas de consumo não são diferenciadas regionalmente, mesmo no contraste entre famílias ricas e pobres, presente nas duas regiões.

Confirma-se a idéia de que as famílias mais ricas dispendem mais com serviços do que as mais pobres, embora a discrepância não seja proporcional a distância entre as rendas.⁽³²⁾ Assim, as famílias com renda inferior a dois salários mínimos gastam com serviços 8,5% da despesa mensal em Fortaleza e São Paulo, enquanto as de renda superior a 30 salários dispendem, respectivamente, 11,5% e 12,2% (note-se que a Tabela I.13. refere-se a despesa mensal total, inclusive com aquisição de ativo, enquanto a Tabela I.12. tratava apenas de uma parcela dessa despesa, a de consumo corrente).

O principal determinante do maior dispêndio com serviços entre as famílias mais ricas é o aumento do gasto com manutenção e reparo de eletrodomésticos e artigos do lar e, sobretudo, com a manutenção do veículo próprio. Também conta o maior consumo relativo de serviços privados de diversões e cultura, cursos escolares e assistência odontológica. Por outro lado, as famílias pobres gastam muito mais com serviços de transportes coletivos — próximo da metade do total que dispendem com serviços.

Quando relacionadas as despesas com serviços com o total de rendimentos a diferença relativa entre as famílias pobres e ricas anteriormente citada desaparece; na verdade, se inverte. Em São Paulo, por exemplo, para as famílias que recebem até dois salários, inclusive as sem renda, em média, o gasto com serviços de 8,4% do desembolso global, na verdade, equivale a 16% do valor do recebimento total; enquanto, nas que ganham mais de 30 salários mensais, 12,2% do desembolso global dispêndio com serviços representa 10% do recebimento total. Para a média geral das famílias de São Paulo, o gasto com serviços equivale a 13,6% do seu recebimento total. Portanto, como as famílias mais ricas dispendem com consumo uma parcela do seu rendimento inferior a gasta pelas famílias mais pobres, que até chegam a gastar mais do que recebem (na faixa até dois salários incluem-se as sem recebimento) — o peso dos gastos com serviços em relação à renda, de fato, é menor para as famílias mais ricas do que para as mais pobres.

Extrapolando essa análise para o campo da tributação, deduz-se que, naturalmente, o impacto de impostos sobre o consumo de serviços por faixa de renda da população depende da carga incidente

⁽³²⁾ J.Kay e E.Davis (1990), op. cit., pp 72-73, citam dados do orçamento familiar na Inglaterra, discriminando o peso relativo dos gastos com serviços por faixa de renda familiar:

“The main conclusion is that as spending rises, so does consumption of services as a proportion of spending; that is, the marginal propensity to consume services exceeds the average. This is true for all household types and for the overall sample. The results also indicate that at all income levels, households with only one adult consume more services than do households with more than one adult.”

sobre as diferentes formas de prestação de serviços. Como no caso do ICMS e do IPI, deduz-se que a progressividade do sistema tributário depende não apenas de maior cobrança de tributos diretos, como também, e sobretudo, da introdução de seletividade nos impostos indiretos⁽³³⁾, como o ISS. Assim, por exemplo, taxar os serviços de transportes penaliza mais as camadas pobres da população; taxar os serviços de manutenção e reparo, penaliza os mais ricos⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Sobre este aspecto, vale citar, à parte, conclusões de Ricardo Varsano no estudo antes citado com base na matriz de insumo-produto e no sistema tributário vigente antes da Constituição de 1988: "A abertura do consumo total por classes de despesa familiar mostra alíquotas crescentes com a classe de despesa, mas muito próximas... a tributação indireta total, em particular a efetiva, apresenta alguma progressividade em relação ao consumo pessoal. Isto significa que a tributação indireta líquida de subsídios é seletiva, onerando menos aos bens consumidos pelas classes de menor despesa... Caso se supusesse a eliminação dos subsídios, a alíquota efetiva relativa à classe mais alta de despesa familiar superaria a da classe mais baixa em apenas 9%... Isto sugere que há espaço para aumentar a seletividade da tributação indireta... principalmente pela elevação da carga tributária incidente sobre bens consumidos pelas classes de renda mais alta. Note-se que a redução de impostos incidentes sobre bens consumidos pelas classes mais baixas, além de reduzir a arrecadação, é pouco efetiva com relação a redistribuição de rendas, posto que tais bens são geralmente consumidos também por pessoas das demais classes de renda... Considerando a categoria consumo pessoal, observam-se alíquotas muito baixas para alguns produtos... (como) os serviços, inclusive transporte e comunicação..." (pp.31-36).

⁽³⁴⁾ Sobre o assunto, vale citar também a conclusão de J.Kay e E.Davis (1990), op. cit., p.72: "Although manipulation of the VAT base or its rate structure is a recognized, if inefficient, method of effecting a desired distributional goal, there is no reason to exclude services from the base on distributional grounds".

Tabela I.1

INDICADORES DO SETOR SERVICOS PARA UM GRUPO DE PAISES

País	PNB	Servicos em	Crescimento Medio 1965-90	
	Per Capita Us\$	Proporcao do PIB	PIB	Servicos
RENDA BAIXA				
Mocambique (*)	80	21%	0.7%	3.2%
Tanzania	110	29%	3.5%	6.9%
Bangladesh	210	46%	2.7%	nd
Uganda	220	26%	1.5%	2.0%
Nigeria	290	25%	4.1%	4.6%
India	350	40%	4.3%	5.2%
China	370	31%	7.9%	10.8%
Gana	390	37%	2.0%	2.9%
Zambia	420	29%	1.5%	1.2%
Indonesia	570	38%	6.4%	7.1%
MEDIA	301	32%	3.4%	4.2%
RENDA MEDIA BAIXA				
Bolivia	630	44%	2.6%	3.2%
Filipinas	730	43%	3.8%	4.0%
Rep. Dominicana	830	56%	5.6%	5.3%
Equador	980	45%	6.0%	5.1%
Colombia	1,260	51%	4.9%	4.9%
Costa Rica	1,900	58%	5.0%	4.8%
Bulgaria (*)	2,250	31%	2.6%	1.3%
Argentina	2,370	45%	1.9%	2.4%
MEDIA	1,369	47%	4.0%	3.9%
RENDA MEDIA ALTA				
Mexico	2,490	61%	4.3%	4.3%
Uruguai	2,560	55%	1.6%	1.7%
BRASIL	2,680	51%	6.4%	7.0%
Iugoslavia	3,060	40%	3.9%	3.6%
Tchecoslovaquia (*)	3,140	36%	1.4%	1.4%
Coreia	5,400	46%	9.8%	9.4%
Grecia	5,990	56%	4.2%	4.9%
MEDIA	3,617	49%	4.5%	4.6%
RENDA ALTA				
Belgica (*)	15,540	67%	2.0%	1.6%
Italia (*)	16,830	63%	2.4%	2.9%
Australia (*)	17,000	64%	3.4%	3.7%
Franca	19,490	67%	2.2%	2.9%
Alemanha Oc.	22,320	59%	2.8%	3.3%
Suecia	23,660	62%	2.2%	1.4%
Japao	25,430	56%	5.5%	5.6%
MEDIA	20,039	63%	2.9%	3.1%

Fonte: "Relatorio do Desenvolvimento Mundial 1992" (Banco Mundial).

(*) Dados referentes ao crescimento do PIB e dos Servicos correspondem ao periodo 1980-90.

Tabela I.2.

AS ATIVIDADES DE SERVICOS E A ECONOMIA BRASILEIRA DO POSGUERRA

Participação dos Serviços no PIB Global, a Custo de Fatores

Ramos de Atividade	1947	1960	1970	1980	1990
Ind.Construção	4.6%	5.0%	5.8%	7.3%	7.8%
Serv.Ind.Utilidade Publica	1.1%	1.1%	2.4%	1.9%	2.9%
Transportes	3.4%	4.1%	4.0%	4.1%	4.0%
Comunicações	...	...	0.7%	1.0%	1.3%
Outros Serviços	11.7%	10.1%	7.8%	13.2%	12.3%
Agregado Amplo /1	20.8%	20.2%	20.6%	27.6%	28.3%
Agregado Restrito /2	16.4%	15.0%	13.6%	20.5%	20.1%
PIB TOTAL (custo fatores)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Crescimento Real Anual Medio dos Servicos e do PIB Global, por Periodo

Ramos de Atividade	47-60	60-70	70-80	80-90	47-90
Ind.Construção	7.8%	7.3%	11.9%	2.0%	7.2%
Serv.Ind.Utilidade Publica	7.5%	14.1%	7.0%	5.3%	8.4%
Transportes	8.8%	5.4%	9.7%	1.1%	6.4%
Comunicações	...	...	14.0%	4.1%	...
Outros Serviços	6.0%	3.1%	15.2%	0.4%	6.0%
Outros Serv.+Comunicações	6.0%	3.9%	15.1%	0.7%	6.3%
Agregado Amplo /1	7.0%	5.9%	12.5%	1.5%	6.7%
Agregado Restrito /2	6.6%	4.6%	13.9%	1.0%	6.4%
PIB TOTAL (custo fatores)	7.3%	5.7%	9.3%	1.2%	5.9%

FONTE: IBGE, "Estatísticas Históricas do Brasil", até 1970, e "Contas Consolidadas para a Nação/Atualização 1990", a partir de 1980.

(1) Construção+Utilidades Publ.+Transportes+Comunicações+Outros Serviços.

(2) Construção+Outros Serviços apenas base de incidência do ISS.

(...) Não disponível. Comunicações incluídas em outros serviços até 1970.

Evolução real Deflator Implícito do PIB Total.

Tabela I.3.

PARTICIPACAO DOS SERVICOS NA DEMANDA TOTAL E ESPECIFICA DA ECONOMIA:

MATRIZ INSUMOPRODUTO 1980

Em % do Total da Economia

Produtos	Consumo Intermediario	Cons.Final Familias	Formacao Br. Capital Fixo	Exportacoes	Demanda Final	Total da Demanda
Energia Eletrica	1.9%	0.9%	0.0%	0.0%	0.5%	1.2%
Agua e Esgoto	0.1%	0.4%	0.0%	1.2%	0.2%	0.2%
Construcao Civil	2.2%	0.0%	61.4%	0.8%	13.9%	7.7%
Transporte Rodoviario	2.9%	3.7%	0.2%	1.2%	2.3%	2.5%
Transporte Ferroviario	0.3%	0.1%	0.1%	1.0%	0.2%	0.2%
Transporte Hidroviario	0.5%	0.2%	0.1%	7.9%	0.9%	0.6%
Transporte Aereo	0.3%	0.7%	0.0%	0.9%	0.5%	0.4%
Comunicacoes	0.7%	0.6%	0.0%	0.0%	0.3%	0.5%
Seguros	0.4%	0.4%	0.0%	0.4%	0.3%	0.3%
Servicos Financeiros	8.1%	0.5%	0.0%	0.1%	0.3%	4.1%
Alojamento e Alimentacao	0.5%	4.9%	0.0%	0.0%	2.8%	1.6%
Servicos de Reparo	1.1%	3.4%	0.0%	0.0%	1.9%	1.4%
Servicos a Familias	0.4%	2.1%	0.0%	0.0%	1.2%	0.7%
Saude	0.1%	3.3%	0.0%	0.0%	1.9%	0.9%
Educacao	0.0%	1.7%	0.0%	0.0%	1.0%	0.5%
Publicidade	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%
Servicos a Empresas	2.8%	0.2%	3.3%	1.1%	0.9%	1.8%
Serv. Privados Nao Mercantis	0.0%	2.5%	0.0%	0.0%	1.4%	0.7%
Grupos:						
Serv.Utilidade Publica	2.0%	1.4%	0.0%	1.2%	0.8%	1.3%
Transportes	4.0%	4.7%	0.3%	11.0%	3.8%	3.7%
Transportes+Comunicacoes	4.6%	5.3%	0.3%	11.1%	4.1%	4.2%
Demais Servicos Nao Fin.Merc.	5.7%	15.7%	3.3%	1.1%	9.7%	7.4%
Agregados:						
Somatorio	23.0%	25.8%	64.9%	14.6%	30.4%	25.8%
Servicos Conceito Amplo (1)	10.3%	21.0%	3.6%	12.2%	13.8%	11.6%
Servs. Restrito/Base ISS (2)	8.2%	16.1%	64.7%	2.3%	23.9%	15.4%
TOTAL DA ECONOMIA	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: IBGE "Matriz de InsumoProduto: Brasil 1980".

(1) Exclui Servicos Utilidade Publica, Construcao, Seguros, Financeiros, Nao Mercantis.

(2) Serviços sujeitos a incidência do ISS: construção, seguros e demais serviços mercantis.

Tabela I.4.

COMPOSIÇÃO DA DEMANDA POR SERVIÇOS NO CONCEITO AMPLO: MATRIZ

INSUMOPRODUTO 1980

Em %

Produtos	Consumo Intermediário	Cons.Final Famílias	Formação Br. Capital Fixo	Exportações	Demanda Final	Total da Demanda
Energia Elétrica	13.0%	4.1%	0.0%	0.0%	1.8%	5.7%
Água e Esgoto	0.5%	1.9%	0.0%	8.2%	0.8%	0.7%
Construção Civil	14.6%	0.0%	94.5%	5.3%	48.4%	36.7%
Transporte Rodoviário	19.8%	16.4%	0.3%	8.2%	7.9%	12.0%
Transporte Ferroviário	1.9%	0.3%	0.1%	7.1%	0.5%	1.0%
Transporte Hidroviário	3.1%	0.7%	0.1%	54.6%	3.0%	3.0%
Transporte Aéreo	1.8%	3.3%	0.0%	6.0%	1.7%	1.8%
Comunicações	4.4%	2.6%	0.0%	0.3%	1.2%	2.3%
Seguros	2.6%	1.9%	0.0%	2.6%	1.0%	1.5%
Alojamento e Alimentação	3.1%	21.6%	0.0%	0.0%	9.6%	7.4%
Serviços de Reparo	7.5%	14.7%	0.0%	0.0%	6.6%	6.9%
Serviços a Famílias	2.4%	9.4%	0.0%	0.0%	4.2%	3.6%
Saúde	0.5%	14.6%	0.0%	0.0%	6.5%	4.4%
Educação	0.0%	7.6%	0.0%	0.0%	3.4%	2.2%
Publicidade	5.8%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	2.0%
Serviços a Empresas	18.9%	0.8%	5.1%	7.7%	3.3%	8.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: IBGE. "Matriz de InsumoProduto: Brasil 1980".

Exclusive servicos financeiros e privados naomercantis.

Tabela I.5.

ESTRUTURA DA DEMANDA POR PRODUTOS SERVICOS: MATRIZ INSUMOPRODUTO 1980
Em % da Demanda Total Setorial

Produtos	Consumo Intermediario	Cons.Final Familias	Formacao Br. Capital Fixo	Exportacoes	Demanda Final	Total da Demanda
Energia Eletrica	79.0%	21.0%	0.0%	0.0%	21.0%	100.0%
Agua e Esgoto	25.7%	74.3%	0.0%	34.7%	74.3%	100.0%
Construcao Civil	13.8%	0.0%	85.8%	0.4%	86.2%	100.0%
Transporte Rodoviario	57.2%	39.9%	0.7%	2.1%	42.8%	100.0%
Transporte Ferroviario	65.0%	10.1%	2.6%	22.3%	35.0%	100.0%
Transporte Hidroviario	35.6%	6.9%	0.9%	56.5%	64.4%	100.0%
Transporte Aereo	35.2%	54.0%	0.2%	10.7%	64.8%	100.0%
Comunicacoes	66.6%	33.0%	0.0%	0.4%	33.4%	100.0%
Seguros	59.1%	35.6%	0.0%	5.3%	40.9%	100.0%
Servicos Financeiros	96.8%	3.1%	0.0%	0.1%	3.2%	100.0%
Alojamento e Alimentacao	14.7%	85.3%	0.0%	0.0%	85.3%	100.0%
Servicos de Reparo	37.8%	62.2%	0.0%	0.0%	62.2%	100.0%
Servicos a Familias	23.0%	77.0%	0.0%	0.0%	77.0%	100.0%
Saude	4.0%	96.0%	0.0%	0.0%	96.0%	100.0%
Educacao	0.6%	99.4%	0.0%	0.0%	99.4%	100.0%
Publicidade	99.9%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	100.0%
Servicos a Empresas	75.3%	2.6%	19.3%	2.8%	24.7%	100.0%
Serv. Privados Nao Mercantis	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
Setores:						
Serv.Utilidade Publica	72.8%	27.2%	0.0%	4.0%	27.2%	100.0%
Transportes	51.8%	34.0%	0.8%	13.4%	48.2%	100.0%
Transportes+Comunicacoes	53.5%	33.9%	0.7%	11.9%	46.5%	100.0%
Demais Servicos Nao Fin.Merc.	37.6%	56.9%	4.8%	0.7%	62.4%	100.0%
Agregados:						
Somatorio Geral	43.6%	26.9%	27.2%	2.6%	56.4%	100.0%
Servicos Amplo (1)	43.4%	48.6%	3.3%	4.8%	56.6%	100.0%
Servicos Restrito (2)	26.1%	28.0%	45.2%	0.7%	73.9%	100.0%
TOTAL DA ECONOMIA	48.9%	26.9%	10.8%	4.5%	47.7%	100.0%

Fonte: IBGE "Matriz de InsumoProduto: Brasil 1980".

(1) Exclui Servicos Utilidade Publica, Construcao, Seguros, Financeiros, Nao Mercantis.

(2) Servicos sujeitos a incidencia do ISS construcao, seguros e demais servicos mercantis.

Tabela I.6

IMPOSTOS INDIRETOS LIQUIDOS: INCIDENCIA SOBRE O PRODUTO DEMANDADO DOS
SERVICOS SEGUNDO RAMOS DE ATIVIDADE

SETORES	Consumo Intermed.	Familias	FBCF	Exportacoes	Demanda Final	Total da Demanda
Construcao Civil			0.17%		0.17%	0.14%
Transporte Rodoviario	0.05%	0.69%		0.01%	0.64%	0.31%
Transporte Ferroviario						
Transporte Hidroviario		1.43%			0.15%	0.10%
Transporte Aereo	0.03%	0.04%			0.04%	0.04%
Comunicacoes	18.18%	18.17%			17.95%	18.11%
Seguros	4.01%	4.84%			4.21%	4.09%
Servicos Financeiros	6.28%	3.11%		3.11%	3.11%	6.17%
Alojamento e Alimentacao	3.02%	4.60%			4.60%	4.36%
Servicos de Reparo	0.91%	0.57%			0.57%	0.70%
Servicos a Familias	1.70%	4.46%		8.33%	4.46%	3.83%
Saude	1.07%	1.10%			1.10%	1.10%
Educacao	0.54%	0.96%			0.96%	0.96%
Publicidade	0.54%					0.54%
Servicos a Empresas	2.36%	2.52%	0.50%		0.66%	1.94%
Serv. Privados Nao Mercantis						
AMPLO (1)	1.78%	2.54%	0.18%	0.00%	1.18%	1.37%
RESTRITO (2)	1.30%	2.54%	0.19%	0.02%	1.07%	1.13%
TOTAL	3.56%	2.33%	0.18%	0.02%	1.17%	2.18%

Fonte: IBGE "Matriz de InsumoProduto: Brasil 1980".

Tabela I.7

ESTRUTURA GLOBAL DA ALIQUOTA NOMINAL DOS TRIBUTOS INDIRETOS NO BRASIL

SETORES	I S S			TRIBUTOS INDIRETOS		
	Direto A	Indireto B	Total CA+B	Implicito DB/A	Total E	% ISS FC/E
GLOBAL:					0	0
Media Ponderada	1.52%	0.64%	2.16%	42%	20.45%	11%
Media Simples	0.58%	0.35%	0.93%	61%	32.09%	3%
.....						
SERVICOS:						
Eletricidade	0.00%	0.15%	0.15%	-	25.42%	1%
Tranportes	0.00%	0.23%	0.23%	-	28.85%	1%
Comunicacoes	0.00%	0.21%	0.21%	-	24.78%	1%
Construcao	0.00%	0.17%	0.17%	-	26.34%	1%
Serv.Comerciais	5.00%	1.94%	6.94%	39%	12.11%	57%
Serv.Familias	5.00%	2.50%	7.50%	50%	11.29%	66%
Serv.Empresas	5.00%	1.72%	6.72%	34%	8.63%	78%
Outros Servicos	5.00%	0.41%	5.41%	8%	5.89%	92%
Media Simples						
Serv.Amplo	2.50%	0.92%	3.42%	37%	17.91%	19%
Serv.Restrito	4.00%	1.35%	5.35%	34%	12.85%	42%
.....						
OUTROS:						
Demais Inds.	0.00%	0.22%	0.22%	-	105.52%	0%
Famarc.Perfumes	0.00%	0.30%	0.30%	-	58.84%	1%
Automobilistica	0.00%	0.28%	0.28%	-	53.60%	1%
Refino Petroleo	0.00%	0.32%	0.32%	-	51.94%	1%
Eletronica	0.00%	0.22%	0.22%	-	44.12%	0%
Plasticos	0.00%	0.26%	0.26%	-	44.90%	1%
Aco	0.00%	0.24%	0.24%	-	38.53%	1%
Maquinaria	0.00%	0.23%	0.23%	-	37.63%	1%
Eletrica	0.00%	0.22%	0.22%	-	37.56%	1%
Textil	0.00%	0.20%	0.20%	-	30.37%	1%
Alimenticia	0.00%	0.21%	0.21%	-	29.21%	1%
Mineracao	0.00%	0.19%	0.19%	-	26.89%	1%
Agropecuaria	0.00%	0.09%	0.09%	-	25.98%	0%
Administr.Publica	0.00%	0.27%	0.27%	-	1.90%	14%
Instit.Financeiras	0.00%	0.20%	0.20%	-	1.52%	13%

Fonte: Banco Mundial, "BrazilAn Agenda for Tax Reform", 1990, vol.II.

Cenario: apos Constituicao de 1988; imputada aliquota nominal dos impostos (difere da arrecadacao efetiva); estimada sobre relacoes da matriz de 1980.

Tributos indiretos considerados: ICMS, IPI, ISS, Contr.Pis/Pasep e Finsocial.

Efeitos: direto aliquotas legais sobre vr.adicionado ou vendas; indireto - aliquotas legais sobre insumos; total nominal mais cumulativa; implicito efeito em cascata sobre aliquota nominal direta.

Tabela I.8

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA ATIVIDADE DE PRESTACAO DE SERVICOS
NO BRASIL, SEGUNDO CLASSES E GENEROS 1985 (%)

CLASSES E GENEROS DE SERVICOS	Estabele cimentos	Receita Total	Remune racoos
SOMA	100.0%	100.0%	100.0%
Alojamento e Alimentacao	47.5%	14.5%	12.8%
Alojamento	3.3%	2.9%	3.1%
Alimentacao	44.2%	11.5%	9.7%
Reparacao, Manutencao e Instalacao	21.2%	4.6%	7.1%
Servicos Pessoais de Higiene e Estetica	5.9%	1.0%	1.7%
Radiodifusao, Televisao e Diversoes	1.6%	3.3%	3.8%
Radiodifusao e Televisao	0.3%	2.6%	3.2%
Diversoes	1.3%	0.7%	0.6%
Servicos Auxiliares Diversos	18.5%	33.1%	46.9%
Agropec. e Reflorestamento	0.4%	1.5%	3.4%
Comercio e Locacao de Bens/Serv.	3.6%	7.1%	6.2%
Financeiros, Seguros e Capitaliz.	0.4%	1.3%	1.1%
Transportes	1.6%	5.1%	6.5%
Tec. Auxil. a Construcao	0.9%	3.6%	5.2%
Limpeza, Higienizacao e Decoracao	0.7%	1.3%	2.7%
A Empresas, Entidades e Pessoas	9.7%	12.6%	21.0%
Saude	1.3%	0.6%	0.8%
Compra, Venda, Administracao, Locacao e Arredamento de Bens Imoveis	2.4%	1.9%	2.0%
CONSTRUCAO	2.9%	41.7%	25.6%
Incorporacao e Loteamento de Imoveis	0.5%	3.2%	1.7%
Obras	1.4%	34.4%	20.6%
Servicos da Construcao	1.0%	4.2%	3.3%

FONTE: IBGE "Censos Economicos de 1985: Censo dos Servicos".

Tabela I.9

PARTICIPAÇÃO DAS MICROEMPRESAS(*) NA ATIVIDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO BRASIL, SEGUNDO AS CLASSES E OS GÊNEROS DE SERVIÇOS 1985 (%)

CLASSES E GÊNEROS DE SERVIÇOS	Estabelecimentos	Receita Total(1)	Remunerações
NO TOTAL	87.8%	14.6%	19.4%
Alojamento e Alimentação	92.7%	49.5%	51.1%
Alojamento	80.9%	16.8%	22.3%
Alimentação	93.6%	57.8%	60.5%
Reparação, Manutenção e Instalação	95.0%	59.7%	67.1%
Serviços Pessoais de Higiene e Estética	92.9%	71.5%	78.1%
Rádiodifusão, Televisão e Diversões	65.8%	6.3%	7.9%
Rádiodifusão e Televisão	36.6%	1.6%	2.3%
Diversões	73.5%	23.4%	40.1%
Serviços Auxiliares Diversos	72.2%	7.9%	10.0%
Agropecu. e Reflorestamento	46.2%	3.2%	2.1%
Comércio e Locação de Bens/Serv.	71.0%	7.9%	12.0%
Financeiros, Seguros e Capitaliz.	57.3%	3.9%	6.4%
Transportes	42.0%	2.0%	2.6%
Tec. Auxil. a Construção	62.0%	3.5%	4.2%
Limpeza, Higienização e Decoração	72.7%	7.3%	6.2%
A Empresas, Entidades e Pessoas	79.2%	11.5%	14.0%
Saúde	77.9%	32.3%	40.3%
Compra, Venda, Administração, Locação e Arredamento de Bens Imóveis	79.0%	18.5%	31.9%
CONSTRUÇÃO	47.3%	0.9%	2.3%
Incorporação e Loteamento de Imóveis	58.7%	2.4%	5.6%
Obras	33.8%	0.4%	1.1%
Serviços da Construção	60.5%	3.7%	7.6%

FONTE: IBGE "Censos Econômicos de 1985: Censo dos Serviços".

(1) Receita Operacional no caso da Construção e Transportes.

(*) São consideradas microempresas aquelas de Receita Bruta inferior a US\$ 39,4 mil (segundo a taxa de câmbio média de 1985) no ano.

Tabela I.10

DISTRIBUICAO REGIONAL DA ATIVIDADE DE PRESTACAO DE SERVICOS 1985 (%)

Regioes e Unidades da Federacao	Estabelecimentos	Receita Total	Pessoal Ocupado(1)	Remuneracoes
BRASIL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
NORTE	3.8%	3.5%	3.7%	3.6%
Rondonia	0.7%	0.4%	0.5%	0.4%
Acre	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%
Amazonas	0.7%	0.9%	0.9%	0.9%
Roraima	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Para	1.5%	1.7%	1.8%	1.8%
Amapa	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Tocantins	0.4%	0.2%	0.2%	0.1%
NORDESTE	17.7%	11.5%	14.8%	12.2%
Maranhao	1.2%	0.8%	1.1%	0.8%
Piaui	0.9%	0.4%	0.7%	0.4%
Ceara	2.3%	1.5%	2.1%	1.6%
R. Gde do Norte	1.0%	0.7%	0.8%	0.7%
Paraiba	0.9%	0.4%	0.8%	0.5%
Pernambuco	3.7%	2.7%	3.2%	2.9%
Alagoas	0.9%	0.5%	0.7%	0.5%
Sergipe	0.6%	0.4%	0.5%	0.4%
Bahia	6.3%	4.2%	5.1%	4.4%
SUDESTE	54.5%	66.4%	60.4%	65.9%
Minas Gerais	12.6%	7.0%	9.5%	6.9%
Espirito Santo	1.7%	1.4%	1.9%	1.1%
Rio de Janeiro	11.8%	20.9%	16.0%	20.0%
Sao Paulo	28.4%	37.1%	33.0%	37.9%
SUL	18.0%	12.8%	15.2%	13.1%
Parana	7.0%	4.9%	6.1%	4.8%
Sta Catarina	3.7%	2.2%	2.8%	2.3%
R. Gde do Sul	7.3%	5.7%	6.3%	6.0%
CENTROOESTE	6.0%	5.8%	5.8%	5.2%
Mato G. do Sul	1.2%	0.6%	0.9%	0.7%
Mato Grosso	1.1%	0.7%	0.8%	0.8%
Goiias	2.5%	1.3%	1.9%	1.3%
Distrito Federal	1.2%	3.2%	2.1%	2.4%

FONTE: IBGE "Censos Economicos de 1985: Censo dos Servicos".

(1) Em 31 de dezembro de 1985.

Tabela I.11

DISTRIBUICAO REGIONAL DA ATIVIDADE DA CONSTRUCAO 1985 (%)

Regioes e Unidades da Federacao	Estabelecimentos	Receita Operac.	Pessoal Ocupado(1)	Remuneracoes
BRASIL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
NORTE	2.3%	1.8%	2.2%	1.7%
Rondonia	0.4%	0.1%	0.1%	0.1%
Acre	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Amazonas	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%
Roraima	0.2%	0.1%	0.0%	0.0%
Para	0.9%	1.2%	1.5%	1.1%
Amapa	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Tocantins	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
NORDESTE	11.7%	17.5%	16.9%	13.4%
Maranhao	0.9%	0.6%	0.7%	0.3%
Piaui	0.7%	0.3%	0.8%	0.4%
Ceara	2.2%	1.6%	2.3%	1.2%
R. Gde do Norte	0.6%	1.8%	1.1%	0.8%
Paraiba	0.7%	0.6%	0.8%	0.6%
Pernambuco	2.1%	1.2%	2.0%	1.2%
Alagoas	0.4%	0.1%	0.3%	0.2%
Sergipe	0.5%	0.4%	0.9%	0.5%
Bahia	3.5%	10.8%	8.0%	8.2%
SUDESTE	54.2%	64.0%	63.7%	68.4%
Minas Gerais	10.5%	19.9%	18.6%	19.3%
Espirito Santo	1.7%	0.7%	1.0%	0.7%
Rio de Janeiro	11.3%	11.6%	14.4%	13.9%
Sao Paulo	30.6%	31.9%	29.6%	34.5%
SUL	27.2%	12.6%	13.0%	12.6%
Parana	8.7%	8.1%	6.9%	7.3%
Sta Catarina	5.3%	1.1%	1.5%	1.3%
R. Gde do Sul	13.2%	3.4%	4.6%	4.0%
CENTROOESTE	4.6%	4.1%	4.2%	3.8%
Mato G. do Sul	1.2%	1.2%	1.0%	0.9%
Mato Grosso	0.9%	0.8%	0.5%	0.4%
Goiias	1.2%	1.0%	1.3%	1.1%
Distrito Federal	1.3%	1.1%	1.5%	1.4%

FONTE: IBGE "Censos Economicos de 1985: Censo dos Servicos".

(1) Em 31 de dezembro de 1985.

TABELA I.12
DESPESAS FAMILIARES COM SERVICOS EM RELACAO AS DESPESAS DE CONSUMO
SEGUNDO REGIOES METROPOLITANAS

REGIOES METROPOLITANAS	DOMES TICOS	MANUTEN CAO E REPAROS	TRANS PORTE	VIAGENS	SAUDE	EDUCA CAO	DIVERSAO	PESSOAIS	ASSISTEN- CIA JURIDICA	TOTAL
BELEM	1.8%	4.4%	4.0%	1.3%	1.8%	1.6%	4.1%	1.5%	1.1%	20.5%
FORTALEZA	2.1%	5.3%	2.9%	1.1%	1.5%	2.1%	2.6%	1.4%	0.6%	19.0%
RECIFE	1.9%	4.9%	4.0%	0.9%	1.4%	2.2%	2.6%	1.5%	0.3%	19.4%
SALVADOR	1.8%	4.4%	3.5%	1.2%	1.3%	2.3%	3.1%	1.4%	0.6%	19.1%
BELO HORIZONTE	2.4%	4.8%	3.8%	0.8%	2.7%	2.5%	3.1%	1.6%	0.9%	21.5%
RIO DE JANEIRO	2.3%	4.6%	4.4%	1.3%	1.8%	2.3%	2.9%	1.7%	1.3%	21.3%
SAO PAULO	1.7%	5.4%	2.7%	0.9%	2.1%	2.1%	3.0%	1.5%	1.2%	19.3%
CURITIBA	1.8%	4.9%	2.2%	0.9%	2.9%	1.9%	2.9%	1.5%	1.2%	19.0%
PORTO ALEGRE	1.9%	4.8%	2.9%	0.9%	2.3%	1.5%	2.8%	1.4%	1.1%	18.5%
BRASILIA	2.1%	7.0%	2.0%	1.7%	2.3%	2.4%	2.9%	1.8%	1.4%	22.0%
GOIANIA	2.2%	6.5%	1.8%	1.0%	4.1%	2.0%	3.3%	1.8%	1.2%	22.6%

FONTE: Pesquisa de Orcamentos Familiares (POF) IBGE

TABELA I.13
DESPESA MEDIA FAMILIAR POR CLASSE DE RENDIMENTO
SAO PAULO E FORTALEZA

DESPESA	CLASSE DE RENDIMENTO (PISO SALARIAL)			
	FORTALEZA		SÃO PAULO	
	ATE 2	MAIS DE 30	ATE 2	MAIS DE 30
MANUTENCAO	1.4%	4.7%	1.0%	3.8%
TRANSPORTE	4.5%	0.5%	3.7%	0.7%
SAUDE	0.2%	1.1%	0.8%	1.1%
EDUCACAO	0.5%	1.7%	0.7%	1.7%
DIVERSAO	1.2%	2.0%	0.5%	2.8%
PESSOAIS	0.7%	1.0%	1.1%	1.0%
ASSIST.JURIDICA	0.0%	0.5%	0.6%	1.1%
TOTAL	8.5%	11.5%	8.4%	12.2%

FONTE: Pesquisa de Orcamentos Familiares (POF) IBGE

QUADRO I**DESCRIÇÃO DAS CLASSES DE SERVIÇOS (por gênero e grupo)****CLASSE****GÊNERO****GRUPO****ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO****ALOJAMENTO**

Hoteis e moteis
Pensões, hospedarias, pousadas, dormitórios, "camping", etc
Outras unidades de alojamento, não especificadas ou não classificadas

ALIMENTAÇÃO

Restaurantes, bares, lanchonetes, pensões de alimentação, serviços de bufê, churrascarias e outros serviços semelhantes
Confeitarias, casas de chá, de doces e salgados, lanchonetes, sorveterias, pastelarias e casas de sucos de frutas
Quiosques, "trailers", etc, instalados ou estacionados em local fixo
Serviços de alimentação, não especificados ou não classificados

REPARAÇÃO, MANUTENÇÃO E INSTALAÇÃO**REPARAÇÃO, MANUTENÇÃO E INSTALAÇÃO**

Reparação de artigos de metal inclusive serviços de chaveiro e de amolar
Reparação, manutenção e instalação de máquinas e de aparelhos eletrônicos, elétricos ou não, de uso predominantemente doméstico
Reparação e manutenção de veículos rodoviários inclusive em peças e acessórios
Reparação de artigos de madeira e do mobiliário inclusive o serviço de montagem, instalação e lustre de móveis
Reparação de artigos de borracha, de couro, de pele e de artigos de viagem inclusive reparação de calçados
Reparação de calçados, de artigos e acessórios do vestuário e de artigos de tecidos inclusive salões de engraxate, cobertura de botões, "ajours", plissés e colocação de ilhoses
Reparação de artigos diversos (joias, máquinas fotográficas, aparelhos de ótica, filmadoras, instrumentos musicais, aparelhos de medida e precisão, brinquedos, restauração de antiguidades, etc) inclusive aferição, gravação, cravação e afinação

SERVIÇOS PESSOAIS E DE HIGIENE E DE ESTÉTICA PESSOAL**SERVIÇOS PESSOAIS**

Lavanderias e tinturarias exclusive postos de recebimento e entrega
Retratistas de pessoas e fotos sociais, e fornecimento de cópias fotográficas, sob encomenda de particulares exclusive os estúdios de fotografias para fins comerciais, industriais e de propaganda, e laboratórios de revelações (incluídos no grupo de serviços auxiliares diversos)
Serviços funerários e cremação de corpos exclusive administração e conservação de cemitérios (incluídos em Administração, locação e arrendamento de bens imóveis)
Serviços pessoais, não especificados ou não classificados

SERVIÇOS DE HIGIENE E ESTÉTICA PESSOAL

Cabeleireiros, barbeiros e salões de beleza
Pedicuros, manicuros e calistas
Academias de ginástica e de prática de esportes, institutos de massagem, termas, saunas, duchas e casas de banho
Serviços de higiene e de estética pessoal, não especificados ou não classificados

CLASSE
GÊNERO

GRUPO

SERVICOS DERADIODIFUSAO TELEVISAOE DIVERSOS

SERVICOS DE RADIODIFUSAOE TELEVISAO

Servicos de radiodifusao inclusive veiculacao de propaganda, locacao de horario de programas, e etc

Servicos de televisao inclusive as retransmissoras, veiculacao de propaganda, locacao de horario de programas, etc

SERVICOS DE DIVERSOES

Cinemas, teatros, saloes para recitais, concertos, e semelhantes
Casas de show, boates, danceterias, etc
Promocao e/ou producao de espetaculos artisticos, culturais e esportivos
Exploracao de jogos recreativos e aluguel de veiculos (barcos, lanchas, pedalinhos, charretes, bicicletas e outros veiculos para recreacao)
Locais e instalacoes para diversao, recreacao e pratica de esportes
Servicos de diversoes, nao especificados ou nao classificados

SERVICOS AUXILIARES DIVERSOS

SERVICOS AUXILIARES DA AGROPECUARIA E DE REFLORESTAMENTO

EXECUTADOS SOB CONTRATO

Servicos auxiliares da agropecuaria e de reflorestamento

SERVS. AUX. DO COMERCIO E DA LOCACAO DE BENS E SERVIÇOS

Servicos auxiliares do comercio

Locacao de bens e servicos exclusive camas de hospitais, cadeiras de rodas e aparelhos ortopedicos (incluidos no grupo de Servicos auxiliares de saude)

Locacao de veiculos, de maquinas, de equipamentos e instalacoes (agricolas, industriais, comerciais e para escritorios)

SERVS. AUX. FINANCEIROS E DE SEGUROS E CAPITALIZACAO

Servicos auxiliares financeiros

Servicos auxiliares de seguros e capitalizacao

SERVICOS AUXILIARES DOS TRANSPORTES

Servicos auxiliares do transporte aereo

Servicos auxiliares do transporte rodoviario

Servicos auxiliares do transporte hidroviario

Servicos de armazenagem a seco e a frio exclusive frigorificos industriais

Agencias de turismo e agencias de venda de passagens

SERVS. TEC. ESPECIALIZADOS AUX. A CONSTRUCAO:

ADMIN. E FISCALIZ. DE ADMIN. E FISCALIZ. DE OBRAS;

SERVS. DE GEODESIA, GEOLOGIA E PROSPECCAO;

LEVANT. TOPOGRAFICOS E AEROFOTOGRAFOMETRICOS;

ESTUDO E DEMARCACAO DO SOLO; VISTORIA, ENSAIOS DE MATERIAL

Assessoria tecnica em construcao: administracao e fiscalizacao de obras;
servicos de geodesia, geologia e prospeccao; levantamentos topograficos e aerofotogrametricos; estudo e demarcacao do solo;
vistoria, ensaios de material

SERVICOS AUXILIARES DE LIMPEZA, HIGIENIZACAO, DECORACAO E

OUTROS SERVICOS EXECUTADOS EM PREDIOS E DOMICILIOS

Limpeza, higienizacao, decoracao e outros servicos executados em predios e domicilios

CLASSE

GENERO

GRUPO

SERVICOS AUXILIARES PRESTADOS A EMPRESAS, A ENTIDADES E A PESSOAS

Centro de processamento de dados (CPD) para prestacao de servicos a terceiros ("bureau")

Servicos de escritorios juridicos, contabeis, de auditoria, de assessoria tecnica e financeira; de levantamentos estatisticos inclusive pesquisa de mercado; etc

Publicidade, divulgacao e promocao

Servicos auxiliares a producao de peliculas cinematograficas e fitas para video

Servicos de gravacao de fitas e acetatos para producao de discos fonograficos e fitas cassetes

Recrutamento, adminstracao e treinamento de pessoal; agenciamento e locacao de maodeobra para servicos temporarios

Servicos auxiliares diversos

SERVICOS AUXILIARES DE SAUDE

Servicos auxiliares de saude

SERVICOS DE COMPRA,VENDA, ADMINISTRACAO,

LOCACAO E ARRENDAMENTO DE BENS IMOVEIS

SERVICOS DE COMPRA E VENDA DE BENS IMOVEIS

SERVICOS DE ADMINISTRACAO, LOCACAO E ARRENDAMENTO DE BENS IMOVEIS

Compra e venda de bens imoveis de terceiros (corretagem)

Administracao, locacao e arrendamento de bens imoveis

FONTE: CENSO DE SERVICOS (1985) IBGE

QUADRO II
CLASSIFICACAO DA CONSTRUCAO POR GRUPOS (4 digitos)

GRUPOS	ITENS
INCORPORACAO DE IMOVEIS E LOTEAMENTOS QUANDO ASSOCIADOS A CONSTRUCAO	Compreendendo: loteamentos; edificacoes comerciais e de servicos; industriais; e residenciais
INCORPORACAO DE IMOVEIS E LOTEAMENTOS QUANDO NAO ASSOCIADOS A CONSTRUCAO	Edificacoes comerciais e de servicos; residenciais; e loteamentos
EDIFICACOES	Edificacoes agropecuarias nao residenciais; comerciais e de servicos; de carater assistencial e institucional; de carater cultural, educacional, esportivo, recreativo; industriais; e residenciais
OBRAS VIARIAS	Construcao de aeroportos, campos de pouso, hangares dutos; ferrovias; metropolitanos; portos, terminais maritimos, fluviais, instalacoes portuarias, eclusas, canais de navegacao; rodovias e terminais rodoviaros
GRANDES ESTRUTURAS E OBRAS DE ARTE	Construcao de obras hidraulicas; pontes, viadutos, elevados, tuneis; e usinas hidroeletricas, termoeletricas e termoneucleares
MONTAGENS INDUSTRIAIS	Montagem e instalacao de maquinas e equipamentos para industria de transformacao; para o sistema de exploracao de recursos minerais; para o sistem de producao, transmissao e distribuicao de energia eletrica; e para o sistema de telecomunicacoes em geral
OBRAS DE URBANIZACAO	Areas de recreacao publicas e privadas; obras de captacao, tratamento e abastecimento de agua; obras de saneamento em geral; e obras publicas
OBRAS DE OUTROS TIPOS	
CONSTRUCAO DE ETAPAS ESPECIFICAS DE OBRAS	Armacoes de ferro, formas para concreto e escoramento; concretagem de estruturas; drenagem e aterro hidraulico; instalacoes de sistemas de ar condicionado de ventilacao e refrigeracao; instalacoes eletricas; instalacoes hidraulicas, sanitarias, de gas, de sistema de prevencao contra incendio, de para-raios, de seguranca, de alarme; montagem de estrutura, obras de premoldados e treissados (exclusive montagens industriais); montagem e instalacao de elevadores e escadas rolantes; pavimentacao de estradas e vias urbanas; preparacao do leito de linhas ferreas; servicos auxiliares da construcao; servicos geotecnicos; sinalizacao de trafego em rodovias, ferrovias e centros urbanos, de balizamento e orientacao para pouso a navegacao aerea, de equipamentos para orientacao a navegacao maritima, fluvial e lacustre; e terraplanagem
SERVICOS DIVERSOS	Demolicoes; manutencao de rede de agua, esgotos e galerias pluviais; urbanizacao e paisagismo
OUTROS SERVICOS	Outros servicos nao especificados para complementacao da execucao, manutencao e reparacao de outros tipos de obras

FONTE: CENSO DA CONSTRUCAO (1985) IBGE

A TRIBUTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Esta seção é dedicada a diagnosticar a tributação indireta dos serviços no Brasil, enfatizando aspectos do imposto municipal sobre os serviços de qualquer natureza. Preliminarmente, serão abordados, brevemente, aspectos da experiência internacional e da tributação do setor pelas contribuições sociais e pelo ICMS.

A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Uma rápida caracterização da experiência internacional pode ser realizada com base nos dados dos exercícios mais recentes de um grupo de países extraídos do Anuário do FMI - **Government Finance Statistics Yearbook**, vol. XIV, 1990 (vide Tabelas II.1/2).⁽¹⁾

A estrutura da carga tributária recente de países, seja industrializados, seja em vias de desenvolvimento ou mesmo subdesenvolvidos, indica que é baixa ou, na maioria das vezes, nula a tributação pelos governos locais da produção e/ou consumo interno de mercadorias e serviços. Em um grupo de 28 países, apenas no Brasil e na Tailândia a tributação indireta do mercado interno tem maior importância na arrecadação dos governos locais — respectivamente, cerca de 55% e 80% da receita tributária local. Nos países de renda *per capita* superior a brasileira, apenas na Espanha e na Áustria esse tipo de imposto tem uma importância relativa maior para as finanças locais, ainda assim na casa de 30% da receita tributária; no Japão, Estados Unidos e Bélgica essa proporção cai pela metade.

Contrastando a carga tributária municipal com a global, observa-se na Tabela II.1. que, apesar de ser importante para a arrecadação local no Brasil, a tributação de mercadorias e serviços pelo nível inferior de governo é insignificante em proporção do PIB (0,3% em 1988) e em relação ao total de tributos desse tipo cobrado no país (3%). Ao contrário, nos países industrializados antes citados, os impostos municipais representam parcelas mais expressivas da carga tributária sobre o mercado interno. O caso extremo é do Japão, onde os impostos municipais respondem por mais de um terço do total arrecadado sobre mercadorias e serviços no país, porém, isto significa apenas 3,4% do PIB e 12% da carga tributária global do país (no Brasil, chegava a 8,8% do PIB e 40% da carga total).

Vale destacar na Tabela II.2. os traços mais discrepantes entre a carga tributária municipal brasileira e de outros países. Primeiro, o Brasil era o último de um *ranking* de 28 países quando considerada a razão “receita tributária municipal/PIB”: em 1988, a taxa de 0,5% foi inferior até as de países africanos — como Quênia, Zimbábue e Malawi — e representou apenas um sexto da média da relação dos países de renda baixa da amostra. Em termos da relação receita tributária/despesa, na mesma amostra, os municípios brasileiros (apenas 15%) também ficam muito atrás dos demais países que, na média geral, autofinanciam ao menos 50% de seus gastos (situação pior, só da Romênia).

Ponderada a composição da receita tributária municipal, ainda na Tabela II.2., como já foi destacado, a situação brasileira (junto com a Tailândia) é bastante diferente dos demais países por

⁽¹⁾ Na citada edição do FMI, os últimos dados do Brasil referem-se ao exercício de 1988 e vale antecipar que, desde então, ocorreram mudanças expressivas e rápidas na tributação municipal. Aumentou a arrecadação dos governos locais, incluindo uma maior carga tributária de ISS, porém, como os demais impostos cresceram a taxas superiores, uma participação crescente de IPTU, taxas e dos impostos criados pela Constituição de 1988. Para efeitos de comparações internacionais, optou-se por manter a participação observada em 1988 no Anuário do FMI porque, apesar das citadas alterações tributárias, as tendências observadas na análise seguinte das tabulações são mantidas, embora atenuadas.

obter mais da metade dos recursos taxando o mercado interno de mercadorias e serviços. Acrescenta-se que, consequência dessa opção, diminui no Brasil o peso relativo dos demais tributos, sobretudo os diretos que predominam na experiência internacional.

É visível um corte na estrutura tributária local conforme o estágio de desenvolvimento. Nos países de renda alta e média, as principais fontes da arrecadação dos governos locais são, na média, em proporções semelhantes, os tributos sobre a renda e sobre a propriedade. Por país, revela-se uma tendência a maior exploração desta ou daquela base (por exemplo, renda nos escandinavos, Alemanha e Japão; propriedade nos Estados Unidos e Canadá). As taxas também são relevantes em muitos casos, sobretudo nos países de renda média (como Austrália, Irlanda e África do Sul). Já nos países de renda baixa, predomina a tributação sobre propriedade; seguidos, mais ao longe, pelas taxas e impostos sobre o mercado interno.

Portanto, apesar dos municípios brasileiros serem mais dependentes de impostos indiretos domésticos do que nos demais países, essa característica deve ser bem qualificada. Primeiro, por singularidade do Brasil, aqui é muito reduzida a arrecadação do governo local, seja em proporção do PIB, seja da carga tributária global. Segundo, porque há uma maior dependência da carga global de tributos indiretos sobre o mercado interno, como ocorre em outros países em desenvolvimento e ao contrário dos industrializados. Assim, resulta uma contradição curiosa: o ISS é uma importante fonte para a receita tributária municipal, porém, apesar da economia brasileira ser das maiores do mundo e ter um setor de serviços relativamente avançado, o ISS não é expressivo para a formação carga tributária global, nem mesmo o é dentre os tributos incidentes sobre a produção e o consumo doméstico de mercadorias e serviços.

Especificamente sobre a tributação dos serviços, destaca-se que John Kay e Evan Davis (1990), em texto já citado e incluído em coletânea do Banco Mundial, discutem os métodos para sua aplicação e apresentam dados que permitem aprofundar a discussão anterior (sobretudo, porque o Anuário do FMI, a fonte primária, não distingue entre receitas provenientes da taxação de mercadorias e as de serviços).

Kay e Davis apresentam uma tabulação relativa à OCDE (os últimos dados são de 1983)⁽²⁾ indicando que os tributos específicos sobre serviços não têm maior relevância na carga tributária daqueles países: entre dez países, respondem, no mínimo, por 0,4% (Dinamarca) e, no máximo, por 1,7% (França) da receita governamental; nos Estados Unidos, Japão e Alemanha, a proporção gira em torno de 1%.⁽³⁾ Em 1990/91, estima-se que o ISS (0,42% do PIB) representou 1,7% da arrecadação tributária global e cerca de 1,5% da receita corrente governamental⁽⁴⁾.

Os dados extraídos do estudo do Banco Mundial indicam que a pouca relevância do ISS no financiamento global do governo consolidado do país, na verdade, não constitui distorção e, guardadas as devidas proporções, está compatível e até superior ao padrão encontrado nos países mais desenvolvidos do mundo. Por outro lado, a tributação indireta dos serviços revela-se, indubitavelmente, mais importante para as receitas governamentais brasileiras do que na OCDE se acrescentado à arrecadação do ISS as parcelas de outros tributos indiretos que provêm da tributação

⁽²⁾ J. Kay e E. Davis (1990) op. cit., p.76, Table 6-5.

⁽³⁾ Os dados da OCDE evidenciam, também, a evolução da importância relativa dos impostos específicos entre 1965 e 1983, distinguindo-se dois grupos de países: de um lado, os que apresentam uma razão tributos/receita governamental decrescente nesse período (como Japão e Estados Unidos); de outro, os de relevância crescente (como Alemanha, França, Holanda e Bélgica).

⁽⁴⁾ Medida pelas conta nacionais, excluindo-se das receitas correntes as transferências inter e intragovernamentais e as receitas patrimoniais (retorno) do FGTS e do PIS-PASEP.

dos serviços — caso do ICMS incidente sobre transportes e comunicações e das contribuições sociais sobre vendas em geral (ao Finsocial e ao PIS-Pasep) que taxam todas atividades. Antecipando as estimativas discutidas na seções seguintes, a carga resultante seria de 0,78% do PIB (respectivamente, 0,42% de ISS, 0,17% de ICMS, 0,11% de Finsocial e 0,08% do PIS do produto interno; médias de 1990/91), ou seja, 85% superior a do ISS, respondendo por 3,2% da carga tributária global e cerca de 2,8% da receita corrente do governo consolidado.

Reconhecendo a simplicidade do exercício comparativo acima, por outro lado, é inevitável registrar uma dedução lógica. Como os serviços são menos importantes relativamente na economia brasileira do que nas dos países da OCDE — seja na contribuição para formação da renda interna, seja na estrutura de consumo familiar — e apesar da menor taxação dos serviços do que das mercadorias (revelada pela matriz de insumo-produto), pode-se deduzir que as alíquotas efetivas e/ou a base de cálculo (após isenções e incentivos), no Brasil, são superiores as dos países desenvolvidos. Isto pode se explicar, em grande parte, pelo amplo predomínio na carga tributária sobre serviços no Brasil de tributos cumulativos ao contrário da OCDE, que privilegia os impostos sobre vendas à varejo (caso dos Estados Unidos e Japão) ou do tipo valor adicionado (Europa).⁽⁵⁾

A INCIDÊNCIA DE ICMS SOBRE TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Com as mudanças definidas pela Constituição de 1988, uma parte dos serviços — justamente, as atividades sólidas e mais fáceis de serem taxadas — já foi incluída no campo de incidência do imposto estadual sobre circulação de mercadorias: os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Art.155, inciso I, alínea “b”, da Constituição).

A exemplo do que ocorreu com a extinção dos impostos únicos federais, a ampliação da base do antigo ICM nesse caso resultou da mudança para tal competência de dois impostos federais cobrados no sistema tributário anterior pela União, incidentes sobre transportes (IST) e comunicações (ISC). Aqueles dois impostos, sendo o primeiro repartido com estados (50%) e municípios (20%), apesar de serem cobrados sobre o faturamento do setor, com evidente efeitos cumulativos, sempre tiveram uma carga tributária efetiva baixa. Em 1988, por exemplo, a arrecadação (100%) federal do IST foi de 0,06% do PIB e do ISC, 0,12% do PIB, ou seja, em conjunto, 0,18% do PIB global. Em comparação com o produto setorial de 1988, o IST equivaleu a 1.5% do PIB dos Transportes e o ISC, 11,2% do PIB das Comunicações; em conjunto, a alíquota média representaria 3,6% do PIB dos dois setores. Em grande parte, a baixa tributação se explicava pela aplicação de alíquotas reduzidas, pela defasagem entre fato gerador e recolhimento efetivo, pelo relativo desestímulo à cobrança do IST (70% seria transferido para governos subnacionais) e pela taxação de atividade que constituía monopólio estatal no caso do ISC.

Apesar da substituição de um imposto cumulativo sobre as vendas por um do tipo valor adicionado, a expectativa era que o ICMS representasse um aumento de carga tributária sobre os dois serviços devido a sua exploração pelos estados com finalidade exclusivamente arrecadatória, ou seja, para geração de receitas. A alíquota do ICMS também é muito mais elevada do que a medida pela relação arrecadação dos impostos seletivos federais e valor adicionado nos respectivos setores.

⁽⁵⁾ Interpretando os dados da tabela citada na nota anterior, J.Kay e E.Davis (1990), op. cit., p.75, comentam:

“... a retail sales tax can effectively tax many consumer services, and VAT cannot be straightforwardly applied to many of the areas for which the retail sales tax is inadequate. This has led many countries that use VAT to increase their reliance on specific service taxes, whereas there is evidence of a declining reliance on such taxes in countries without VAT...”

No estado de São Paulo (provavelmente o mesmo se repete na maioria das unidades federadas, sobretudo nas mais desenvolvidas), as comunicações foram enquadradas na faixa de alíquota nominal mais elevada existente — 25%, o que, de fato, significa uma alíquota “por fora” de 33%. Por outro lado, os serviços de transportes foram enquadrados na faixa inferior, conhecida como “dos bens da cesta básica” — a alíquota nominal é de 12%.

No caso dos transportes, é fundamental registrar, ainda, que os estados, em decisão conjunta (Confaz), mudaram a natureza do ICMS em face das dificuldades que atribuíam para a implantação e controle de um mecanismo de débito-crédito fiscal nos estabelecimentos de transportes, sobretudo com operações interestaduais que envolveriam não apenas as unidades de origem e de destino de um frete ou uma viagem. Assim, para os serviços de transporte, estabeleceram dois tratamentos excepcionais do ICMS. Primeiro, para os contribuintes que se dispunham a abrir mão do direito de apurar o imposto sobre o valor que efetivamente agregaram, impuseram uma alíquota reduzida (6%) sobre o valor dos serviços prestados, sem direito a crédito de insumos — ou seja, de fato, o IVA transformou-se em imposto sobre vendas. Segundo, o comércio interestadual foi dispensado de taxaço e a receita do ICMS caberia exclusivamente ao estado de origem da operação (ou seja, um princípio de origem puro).

Quanto ao valor arrecadado atualmente dos dois serviços, faz-se necessário recorrer a estimativas. Mesmo que os estados fornecessem os recolhimentos do setor (informação hoje não disponível), sendo um imposto sobre valor adicionado, não é possível precisar a efetiva contribuição dos serviços para a receita do ICMS porque os estados, pela própria natureza de um imposto sobre valor adicionado, vem aplicando-o tanto sobre os serviços destinados a consumo final, como sobre aqueles para consumo intermediário ou mesmo formação de capital fixo (parcela reduzida dos transportes).

A Tabela II.3. apresenta os resultados de uma simulação sobre a efetiva tributação do valor adicionado em comunicações e transportes em cada estado. Tomou-se por base os recolhimentos efetivamente realizados em São Paulo em 1990: no caso das comunicações, foi considerada apenas a parcela proveniente de contas não-comerciais da Telesp e CTBC; no caso dos transportes, a proveniente de transporte aéreo e um terço dos demais transportes (parcela arbitrada como paga por não contribuintes do ICMS). A arrecadação paulista foi extrapolada para o resto do país levando em conta o faturamento das companhias estaduais de telefonia e a arrecadação da contribuição ao PIS no setor de transportes (na prática, tributo que se tornou semelhante ao ICMS com as condições especiais que esse último assumiu).

Em relação à arrecadação total de ICMS, verifica-se que, pelo exercício acima descrito, estima-se que os serviços de comunicações respondam por 1,2% e os transportes por 1,0% da receita do estado de São Paulo em 1990; extrapolado para o resto do país, as contribuições respectivas seriam de 1,4% e 1,0% no agregado nacional (Tabela II.3.).

Como a carga tributária total do ICMS foi de 7,45% do PIB em 1990, os serviços de transportes e comunicações explicariam, pela estimativa, a carga parcial de 0,17% do PIB⁽⁶⁾. Logo, a primeira conclusão do exercício é que, ao contrário do que se esperava, não teria ocorrido

⁽⁶⁾ Ricardo Varsano (1987), “Tributação de Mercadorias e Serviços”, IPEA, TDI 106, março/1987, estimava que a inclusão na base do ICM dos serviços de transportes e de comunicações representaria, no agregado nacional, um aumento da arrecadação, respectivamente, de 0,4% e 1,6%, ou 2% no conjunto (p.46). Como os dados base que utiliza referiam-se a 1984 e naquele exercício o ICM fora de 4,63% do PIB, deduz-se que esperava um ganho de receita equivalente a 0,02% do PIB, no caso de transportes, e 0,07% do PIB, nas comunicações; em conjunto, 0,09% do PIB. Portanto, guardadas as mudanças da economia entre 1984/90, deduz-se que as simulações indicavam ganhos em proporção do PIB que não chegavam à metade da que se estima após implantado o novo sistema. Os ganhos maiores

aumento significativo da carga sobre os referidos serviços com as mudanças promovidas pela Constituição. A eventual frustração pode ser explicada basicamente pela destinação de grande parte do produto desses serviços para o consumo intermediário, ou seja, para contribuintes do ICMS e, como tal, não gerando receita final; situação que, por princípio, só seria revertida com a retomada sustentada do desenvolvimento econômico e social do país, que aumentaria o peso proporcional do consumo final desses serviços.

Em comparação com a carga do ISS em 1990 (0,42% do PIB), verifica-se também que a tributação dos serviços de transportes e comunicações pelo ICMS, no atual sistema, já rende uma receita estimada equivalente a 40% da obtida com aquele imposto municipal.

Regionalmente nota-se algumas diferenças na aplicação de ICMS sobre os serviços⁽⁷⁾. Nas comunicações, há uma tendência a terem importância relativa maior nos estados menos desenvolvidos. A relação estimada com o ICMS global é maior nas regiões menos desenvolvidas do que no Sudeste. Individualmente, a razão observada em São Paulo é no mínimo dobrada: de um lado, em Brasília, o que se explica evidentemente pela concentração aí de atividades governamentais, que, como tal, são contribuintes efetivos de ICMS como as famílias; de outro, no Acre, Roraima, Amapá e Piuí, os estados mais pobres do país e que, como tal, têm uma economia pouco industrializada e diversificada, o que aumenta o peso relativo na geração da renda e do ICMS local de atividades ou consumos básicos (provavelmente, o mesmo fenômeno repete-se, até com maior intensidade, no caso do ICMS proveniente de energia elétrica e combustíveis).

Na estimativa do ICMS obtido com a taxação dos transportes, inverte-se a tendência regional, sendo as maiores contribuições para o imposto estadual observada nos estados industrializados e de forte básica agrícola. Assim, estima-se que a razão transportes/ICMS, ainda que pequena, no Sudeste-Sul seja quase o dobro da observada nas três regiões menos desenvolvidas.

A distribuição regional da receita de ICMS estimada sobre os dois serviços reflete, naturalmente, uma concentração nos estados e regiões mais desenvolvidos do país. Esta seria maior no caso de transportes do que nas comunicações e no ICMS global, refletindo, pelas hipóteses adotadas, os efeitos da adoção do “princípio de origem” na tributação dos transportes.

Por último, vale recordar brevemente que, de forma implícita, toda as atividades de prestação de serviços, e não apenas as de transportes e comunicações, pagam ICMS através da tributação por esse de mercadorias e desses dois serviços adquiridos como insumos ou mesmo como ativo fixo por aqueles setores. A mensuração desse efeito é complicada e, como já foi abordado na primeira parte deste trabalho, só pode ser estimada no âmbito da matriz de relações intersetoriais.

A ARRECADAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS NO SETOR SERVIÇOS

Duas contribuições sociais cobradas pelo governo federal incidem sobre bases semelhantes a utilizada pelo ISS e, como tal, podem fornecer subsídios para análise do imposto municipal. A contribuição para o Finsocial incide sobre o faturamento e a contribuição para o PIS-Pasep, sobre a receita operacional. No caso de serviços, não era de se esperar maiores diferenças entre essas duas

resultariam, basicamente, dos serviços de transportes que, pelos estudos de Varsano, gerariam recursos irrisórios para o ICMS; a diferença pode ser explicada pela maior previsão atual de serviços destinados a não-contribuintes do imposto e pelo esquema alternativa de tributação que foge à regra do IVA.

⁽⁷⁾ O resultado das simulações, comentado a seguir é semelhante ao encontrado nas estimativas de Varsano (1990), *op.cit.*

bases, porém, é necessário analisar separadamente a arrecadação recente das duas contribuições porque, no primeiro caso, diminuiu sobremaneira o recolhimento tributário em face de questionamentos judiciais ou mesmo do simples não pagamento. Quanto a eventual evasão fiscal, que se acredita seja até maior no setor de serviços do que nos demais, o objetivo principal desta análise não seria prejudicado (comparação com o ISS) caso se suponha que as vendas sonegadas para efeito de apuração das contribuições sociais também o seriam para o ISS, e vice-versa.

A Tabela II.4. apresenta o recolhimento em 1990/91 das contribuições sociais provenientes dos serviços e, à parte, das atividades incluídas na base de cálculo do ISS. Também foi incluído o recolhimento conjunto do imposto de renda e da contribuição sobre o lucro das pessoas jurídicas. Para diminuir a distorção provocada pelo crescente inadimplemento — sobretudo, do Finsocial, a arrecadação de 1990 foi atualizada (pelo IGP) para preços médios de 1991 e, depois, calculada a média do biênio e feita a conversão em dólares pelo câmbio médio.

O setor terciário, no conceito amplo, é responsável pela maior parte da arrecadação federal (entre 60% e 70%), dos tributos sobre renda e sobre vendas; no último caso, a proporção é maior. Tomando especificamente a prestação de serviços mais a indústria de construção, observa-se que, guardadas as proporções, a participação relativa segue expressiva e tende a ser crescente no caso das contribuições sociais porque apresentaram em 1991 um desempenho relativo surpreendentemente muito melhor que o dos demais setores (salvo problemas na fonte de dados, a Receita Federal).

Também no conceito restrito, nota-se que a participação relativa dos serviços nos tributos sobre renda das empresas é bem maior do que para as contribuições sobre vendas: 13% do IRPJ+CSLL, no caso da base do ISS, ou 18%, se acrescentado o segmento transporte e comunicação, contra 7% ou 10% da Contribuição ao PIS/Pasep, respectivamente. A maior contribuição é devida aos segmentos com maior participação relativa na arrecadação: transportes e comunicações representam 5% do imposto total e serviços comerciais, a metade do recolhido pelos serviços incluídos no conceito restrito. No caso de transportes e comunicações a maior contribuição para o IPRJ pode ser explicada por constituir das poucas atividades ainda em expansão na economia e, no segundo caso, monopolizada por empresas estatais que, supostamente, sonegam e recorrem menos à justiça. Segundo, os serviços comerciais, como os demais serviços, abrange um grande universo de empresas de pequeno porte e que, como tal, são tributadas geralmente através dos regimes de lucro arbitrado ou presumido, cuja base média, em relação à receita líquida, vem se revelando, de fato, superior a observada dentre as empresas que optam pelo lucro real (que além das que tem prejuízos — e daí optam por tal regime — tem maiores possibilidades para usufruírem de incentivos e eventualmente descarregarem despesas indevidas).

Os dados da Tabela II.4. que merecem destaque à parte respeitam a contribuição ao Finsocial, no qual as atividades incluídas na base de cálculo do ISS simplesmente dobraram entre 1990 e 1991, descontada a inflação; isoladamente, em serviços pessoais e diversões, o aumento real foi superior a quatro vezes (em transportes e comunicações chegou a quase quintuplicar). É verdade que a alíquota nominal daquela contribuição subiu dois terços entre os dois exercícios mas, não se concretizou na arrecadação efetiva pelas crescentes demandas judiciais e sonegação; em valores reais, houve uma queda de 4%. O aumento mais que proporcional da arrecadação de diversos segmentos de serviços, salvo problemas de processamento, poderia ser atribuído ao recolhimento de débitos atrasados e uma menor evasão fiscal por parte de empresas estatais, que predominam em atividades como transportes e comunicações. É interessante que, no caso das contribuições ao PIS/Pasep, cuja base de cálculo é semelhante, não ocorreu a mesma expansão abrupta, e os recolhimentos decresceram em termos reais como nos demais setores (-4% na base do ISS e -6% no geral). Devido as citadas variações bruscas e os crescentes problemas com a cobrança da contribuição ao Finsocial, opta-se por concentrar

a análise na contribuição ao PIS/Pasep, embora em termos de estrutura setorial de recolhimentos não existam maiores diferenças entre as duas contribuições.

Concentrando as atenções nas atividades que constituem a base do ISS, observa-se uma concentração dos recolhimentos do grupo em serviços comerciais (52%); segue-se, mais atrás, a indústria da construção (21%). Comparando com os dados censitários do IBGE, analisados na primeira parte deste trabalho (vide Tabela I.8.), destaca-se que os serviços intermediários têm uma participação relativa maior na arrecadação da contribuição social do que no *ranking* de receita operacional e remunerações pagas pelos setores sujeitos ao ISS; os serviços finais recolhem proporcionalmente menos tributos, refletindo a maior atuação de microempresas e eventualmente as dificuldades para identificação e taxaço de tais serviços. Por outro lado, a indústria da construção tem uma participação na receita total do grupo de atividades, medida pelo Censo Econômico, que é o dobro da observada no recolhimento de PIS.

Informação relevante a ser extraída da arrecadação setorial federal respeita a sua carga tributária para efeitos de comparação com o ICMS e o ISS. Tomando a carga média da contribuição ao PIS/Pasep em 1990/91 — 1,07% do PIB — deduz-se que os transportes e comunicações geraram uma receita de 0,03% do PIB, ou seja, um quinto da estimativa do ICMS efetivo sobre tais serviços, apesar da alíquota da contribuição ser bastante inferior (0,65%) a do ICMS setorial (6% a 33%), porém, alcançando uma base maior, ou seja, inclusive os serviços para consumo intermediário e formação de capital.

No caso das atividades submetidas atualmente ao ISS, a carga do PIS equivaleria a 0,08% do PIB, ou seja, cerca de 19% do arrecadado pelo imposto municipal no biênio, apesar da base ser aproximadamente a mesma e a alíquota federal (0,65%) representar 13% da alíquota média geralmente atribuída ao ISS (5%). Portanto, salvo avaliação superestimada da alíquota do ISS e supondo-se que os contribuintes que recolhem a contribuição ao PIS pagam, e sobre base semelhante, o ISS (ou melhor, supondo que, ainda que elevado, o grau de evasão fiscal fosse o mesmo para ambos tributos), deduz-se que, aproximadamente, o ISS poderia gerar uma receita superior a atual em quase a metade.

A mesma observação pode ser feita pela ótica da estimativa da base de cálculo do ISS a partir da arrecadação setorial da contribuição ao PIS/Pasep em 1990/91. Assim, dividindo-se a arrecadação da contribuição ao PIS/Pasep da construção e dos demais serviços (US\$ 313,5 milhões ou 0,079% do PIB) pela alíquota de 0,65%, extrapola-se uma receita operacional potencial das empresas desses setores da ordem de 12.182% do PIB ou US\$ 48,4 bilhões. Se fosse seja a mesma base de incidência do ISS (hipótese plausível), uma alíquota nominal média de 5% resultaria em arrecadação municipal de 0,61% do PIB ou US\$ 2,4 bilhões. No mesmo biênio, a arrecadação de ISS foi estimada em 0,42% do PIB. Logo, supondo que o ISS, com uma alíquota média de 5%, incidisse sobre a mesma base de cálculo da contribuição ao PIS e fosse recolhida ao mesmo tempo, a arrecadação do imposto municipal seria 45% superior a observada.

Por outro lado, supondo que a cobrança de ISS fosse compatível com a da contribuição ao PIS, deduz-se desse exercício que a alíquota média do imposto local seria de 3,4%. Note-se que esta hipótese também é razoável uma vez que a receita dos serviços submetidos a alíquota superior 5% (caso diversões) é bastante inferior a de serviços geralmente taxados com alíquota inferior àquela média ou isentos (como construção, transporte coletivo, assistência médico-hospitalar e ensino).

Destaca-se que esse exercício, na verdade, não mede a receita potencial do ISS, o que exigiria o conhecimento da receita efetivamente gerada pelas empresas de serviços, apenas formula uma hipótese de que o imposto local deveria incidir sobre a mesma base de tributo declarado e efetivamente recolhido para o Tesouro Nacional. A subutilização do ISS pode ser atribuída, em

grande parte, a possível subutilização ou reduzida eficácia tributária na aplicação do ISS em grande número de municípios brasileiros, particularmente os de menor porte.

Os dados sobre a arrecadação setorial da contribuição ao PIS-Pasep são discriminados nas Tabelas II.5 à II.7., que, de modo cruzado, por unidade federada/região e por principais atividades, apresentam a arrecadação de 1991, respectivamente, em dólares médios anuais, composição por ramo e distribuição espacial. Essas tabulações sobre a arrecadação da contribuição social confirmam as diferenças regionais, anteriormente comentadas.

Nos serviços comerciais — mais da metade da arrecadação nacional — e de escritórios, há uma relação direta mais que proporcional entre sua participação e o desenvolvimento dos estados: por exemplo, em São Paulo, respondem por 60% da arrecadação setorial, o que é quase o dobro da participação relativa registrada no Nordeste. Nas regiões menos desenvolvidas, cresce a importância relativa dos recolhimentos efetuados pela indústria de construção e pelos chamados serviços pessoais (Tabela II.6).

Por sua vez, a concentração espacial das contribuições ao PIS em 1991 supera a observada na economia como um todo e mesmo no recenseamento setorial de 1985 (Tabela II.7.). No conjunto das atividades, destaca-se que sozinho São Paulo responde por 42% e o Sudeste por 76% da arrecadação nacional, contra pesos relativos na receita recenseada dos serviços de 37% e 66%, respectivamente. Pode-se supor da diferença apontada que, não tendo havido concentração regional na segunda metade dos anos 80, há uma tendência a maior evasão fiscal na tributação dos serviços nas regiões menos desenvolvidas. Discriminada a arrecadação por setor, confirma-se a tendência a ocorrer maior concentração especial nas regiões desenvolvidas no caso dos serviços comerciais ou de escritórios (81% e 93% proveniente do Sudeste) do que no caso dos serviços pessoais e da indústria da construção (a fatia daquela região diminui para 65% e 69%).

ASPECTOS DO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE SERVIÇOS

De início, cabe descrever sumariamente aspectos do imposto municipal sobre serviços de qualquer natureza, que, na forma prevista no sistema tributário de 1965/67, foi mantida na Constituição de 1988 (essa apenas acrescentou a isenção para serviços exportados, a exemplo do que estabeleceu expressamente para o IPI e o ICMS, no caso de produtos industrializados).

O ISS tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, dos serviços não compreendidos na competência da União e dos estados e, especificamente, relacionados em uma lista definida em lei complementar federal (a última, Lei Complementar nº 56, de 16-12-87). Os serviços incluídos na lista ficam sujeitos apenas ao ISS, inclusive quando a prestação envolver fornecimento de mercadorias (caso contrário, ficam sujeitos ao ICMS). O contribuinte é o prestador de serviços e a base de cálculo, o preço do serviço, portanto, tributa as vendas dos serviços definidos na lista⁽⁸⁾.

Quanto às alíquotas, segundo a Constituição, respeitadas as alíquotas máximas fixados por lei complementar federal, as alíquotas são estabelecidas, autonomamente, por cada município — sempre por lei (do mesmo modo que isenções e incentivos). Regra geral, são comuns as seguintes

⁽⁸⁾ Destaca-se, à parte, algumas especificações na definição da base de cálculo: - na construção por administração ou empreitada, deduz-se do preço o valor das empreitadas já tributadas pelo município; - na exibição de filmes, desconta-se os pagamentos a distribuidores já tributados; - nos trabalhos de natureza pessoal do próprio contribuinte, em geral, o imposto é cobrado em bases fixas anualmente; - os serviços prestados por instituições financeiras compreendem, dentre outros, cobrança, guarda de cofres, agenciamentos e corretagens, fichas cadastrais etc.

alíquotas: 2% para serviços de construção civil; 10% para diversões, loterias e jogos; entre 1% a 5% para os demais serviços, sendo usual alíquotas inferiores para transportes coletivos, ensino e assistência médica e a de 5% é aplicada de modo geral.

Dentre os benefícios fiscais, o ISS não incide sobre serviços prestados sob relação de emprego ou por trabalhadores avulsos. Em muitos municípios, são isentos do ISS: microempresas, ambulantes, feirantes, táxis, desportos, circos, entidades assistenciais, hospitais públicos e — no que importa para fonte predominante da receita setorial — serviços de construção contratados por entidades da administração pública dos três níveis de governo.

EVOLUÇÃO REAL E CARGA TRIBUTÁRIA

Descritas as características impositivas do ISS, cabe analisar aspectos de sua arrecadação total no país nas duas últimas décadas, usando como fonte de informação as contas nacionais, inclusive o detalhamento da chamada “conta governo” (IBGE) e, complementarmente, as estatísticas do anuário fiscal do FMI (FGV) e, em ambos os casos, sendo os dados primários oriundos de levantamentos do Ministério da Economia, publicados na forma da série “Finanças do Brasil” (última publicação referente ao exercício de 1988).

Com base nas fontes citadas, dados sobre a evolução real e da carga tributária foram expressos em três tabelas. Na II.8. é destacada a evolução a preços constantes (na forma de número-índice) da receita do ISS e do PIB total, bem como a relação entre ambos. A Tabela II.9. repete os mesmos cálculos, porém, restringe o PIB ao gerado pela indústria da construção mais o dos demais serviços e, a partir de 1980, aplica o deflator implícito deduzido do PIB agregado dos dois citados ramos. A Tabela II.10 relaciona o ISS com as principais variáveis da execução orçamentária consolidada dos municípios brasileiros — receitas tributária local e de transferências e despesas municipais. Os dados para o período recente (1989/91) são preliminares e estão sujeitos a revisão; as tabulações citadas foram ilustradas através de seis gráficos.

Considerando o PIB global (Tabela II.8.), a evolução da arrecadação municipal de ISS a longo prazo revela-se muito melhor que o da economia. Essa receita municipal em 1991 era 7,2 vezes maior que em 1970, porém, no mesmo período, a economia só havia crescido 2,7 vezes; conseqüentemente, a carga tributária específica, entre os dois anos citados, salta de 0,16% para 0,42% do PIB. Nessa medida geral, foi muito boa a produtividade fiscal municipal a ponto de aumentar a cobrança de ISS 2,7 vezes mais rápida do que cresceu a economia.

Separando as décadas, observa-se que os ganhos da carga do ISS foram um pouco maiores nos anos 70 (em proporção do PIB, a receita cresceu cerca de 70% entre 1970/80) do que nos 80 (aumento de 55% entre 1990/80). A constatação era esperada vez que, por princípio, a carga tributária tende a se comportar melhor em um contexto de crescimento econômico acelerado e com baixa inflação do que em meio a desaceleração da economia e taxas inflacionárias altas e crescentes.

A razão ISS/PIB global cresce continuamente entre 1970 e 1979, oscilando nos dez anos seguintes entre 0,25% e 0,33%, sendo o melhor índice registrado em 1986, quando o Plano Cruzado criou condições propícias para rápida recuperação da carga de vários tributos do país. De qualquer forma, o Gráfico II.1. evidencia que, a partir de 1980, o índice real do ISS só ficou atrás do índice do PIB apenas num exercício, o de 1984. Portanto, mesmo com a oscilação de sua carga, em termos de desempenho retrospectivo acumulado, o ISS comportou-se melhor que a economia.

No entanto, o grande salto na arrecadação se dá mesmo em 1990/91, quando ocorreu uma clara

mudança de patamar da carga: o ISS sobe para 0,42% do PIB. Não tendo ocorrido mudança de metodologia estatística, essa estimativa reflete um maior esforço tributário dos governos locais e, apenas no caso de 1990, os efeitos positivos da conversão de cruzados novos via pagamento de impostos porque, de outra forma, seriam negativos os efeitos cíclicos da economia e da instabilidade dos preços. Desse modo, enquanto no biênio, o PIB global diminuiu 2,9%, o ISS cresceu 35% em relação a 1989.

A análise pode ser aprimorada pela comparação da arrecadação não com o PIB global e sim o dos setores sujeitos ao imposto: construção mais demais serviços (vide Tabela II.9.). Muda um pouco o comportamento da carga tributária do ISS quando medida contra o PIB daqueles setores do que em relação ao PIB global: o crescimento acumulado da carga entre 1970 e 1990 é um pouco atenuado no primeiro caso.

A principal diferença revelou-se nos anos 70 uma vez que a razão ISS/PIB setorial em 1980 era pouco superior a observada em 1970, ao contrário da forte expansão ocorrida na relação ISS/PIB total no mesmo período. Isto se explica pelo fato de que enquanto crescia a economia a uma taxa elevada, os setores da construção e da prestação geral de serviços e, por conseguinte, o ISS tiveram um desempenho melhor que o dos demais setores econômicos. Também pela ótica setorial, a carga do ISS não apresentou tendência crescente contínua nos anos setenta: após subir para um patamar em torno de 1,9% entre 1975/78, decresceu nos anos seguintes.

Para a década de 80, constam nas contas nacionais deflatores implícitos para todos setores e se pode construir uma série do ISS aplicando índices de preços específicos dos setores sobre os quais incide (Tabela II.9.). De início, nota-se que os municípios, à parte os efeitos cíclicos da economia setorial, conseguiram uma produtividade do ISS muito boa pois, em todos anos, entre 1980 e 1990, o índice real acumulado do ISS ficou à frente do índice do PIB agregado da construção e demais serviços.

É visível uma diferença entre a primeira e a segunda metade da década de 80 na Tabela II.9. Na primeira, construção e demais serviços apresentam-se deprimidos, refletindo a recessão econômica, e, por conseguinte, isso afetou o ISS, embora aí já se revelava um aumento da eficiência municipal na sua cobrança pois conseguem elevar a arrecadação em 13% entre 1980/85, quando o PIB da base de cálculo decrescia 2%; conseqüentemente, aumentou a carga tributária setorial do ISS, porém, em 1985 ainda estava abaixo da registrada em meados dos anos 70.

Na segunda metade dos anos 80, o PIB setorial cresceu pouco, porém, continuamente, salvo em 1990 que decresceu — ainda assim, a taxa inferior ao de toda economia. O efeito cíclico beneficiou o ISS, porém, esse apresentou uma evolução muito mais favorável indicando que os municípios, no seu conjunto, realizaram um esforço considerável para aumentar a cobrança desse imposto. Na verdade, o aumento da carga foi localizado em dois exercícios, justamente nos quais ocorreram fortes efeitos de planos econômicos sobre a arrecadação tributária (Planos Cruzados e Collor).

Em 1986, o ISS cresceu 32% em relação ao ano anterior e o PIB setorial, 12%; logo, a carga saltou para 2%, a taxa mais alta observada desde 1970. Contribuíram para esse desempenho o rápido crescimento dos setores e, sobretudo, a drástica queda da inflação. O esforço municipal retrocedeu no triênio seguinte, tanto que diminuiu a arrecadação de ISS, aplicado o deflator implícito setorial, apesar do produto manter-se em expansão, ainda que lenta.

Em 1990, segundo estimativas da conta governo nas contas nacionais, ocorreu novo e o mais vigoroso salto na receita do ISS: descontada a variação dos preços setoriais, o crescimento foi

de 55% em apenas um ano, passando a representar 2,4% do PIB da construção e demais serviços. Como o produto setorial chegou a diminuir nesse ano e supondo que não exista maiores erros nas projeções, os determinantes da expansão podem ser associados: de um lado, aos efeitos do Plano Cruzado (não os sobre o lado real), como a conversão de cruzados novos via pagamento de impostos e a diminuição da sonegação fiscal; de outro, o aumento dos esforços próprios dos municípios — nas maiores cidades, há notícia de revisão de incentivos e aperfeiçoamentos da legislação e dos cadastros, nas demais, eventualmente muitas podem só agora terem instituído de fato sua cobrança.

Por último, vale destacar na Tabela II.9. que o indicador de carga tributária aí apresentado aponta qual deveria ser a alíquota efetiva média (2,4% em 1990) de um imposto sobre o valor adicionado pela indústria de construção e pelos demais serviços de modo a manter a atual arrecadação de ISS. Apesar dessa carga de 1990 já ser bastante superior a média das últimas décadas, a alíquota do IVA resultante é bastante reduzida. De um lado, indica que pouco do potencial de receita do ISS seria efetivamente explorado ou utilizado, uma vez que esse imposto atinge não apenas o valor adicionado — como todo faturamento do setor — e sobre a maioria das atividades a aplica uma alíquota na faixa de 5%. De outro, por princípio, sinaliza que a incorporação dessas bases de cálculo ao ICMS poderia gerar ganhos expressivos de receitas uma vez que a alíquota nominal média do imposto estadual é quase dez vezes superior a praticada, de fato, pelo ISS.

O crescimento real da arrecadação do ISS nos anos 60 e 70 também se refletiu no financiamento do setor público, em particular, o municipal, como indica a Tabela II.10.

Primeiro, ainda que continue insignificante, aumentou sobremaneira a participação do ISS na arrecadação tributária consolidada dos três níveis de governo: de 0,6% em 1970 para casa de 1% no início dos anos 80 e, apesar da rápida expansão em 1990, passou para 1,5% da carga tributária global. Assim, se por um lado foi louvável o desempenho municipal na cobrança de ISS, a ponto de aumentá-lo em taxa muito superior a de crescimento da arrecadação tributária nacional e a do PIB do país (entre 1980/90, aquele imposto local aumentou cerca de 80% contra 30% do total de tributos), por outro lado, o imposto continua sendo insignificante para a carga tributária global pois, sequer responde por 2% do total da arrecadação nacional.

No âmbito do orçamento municipal consolidado, cresceu a importância relativa da receita do ISS nas últimas duas décadas, porém, mais uma vez, distinguem-se dois períodos. Entre 1970 e a primeira metade dos anos 80, o ISS ganhou espaço no financiamento municipal: em geral, dobrou a sua participação na receita tributária disponível local e a relação com o total da despesa municipal e com as receitas de transferências. Na segunda metade dos anos 80, com o aumento dos repasses de impostos estaduais e federais e, em menor escala, da cobrança de IPTU, taxas e dos novos impostos (ITBI e IVVC), diminuiu a participação do ISS no orçamento consolidado municipal. Pode-se ter uma idéia de tão forte que foi a expansão das transferências e dos impostos diretos locais quando se considera que o ISS cresceu mais do que o PIB nacional e do que a carga tributária global e, mesmo assim, perdeu espaço no financiamento dos governos locais. Em 1990, o ISS respondeu por apenas 10% da receita tributária disponível local, foi equivalente a 12% do que os municípios receberam de transferências (doações) dos outros níveis de governo e financiou somente 7% das despesas desse nível de governo; destaca-se que essas relações desde o início dos anos 70 não eram tão baixas.

Por último, não é demais recordar que os resultados da Tabela II.10. referem-se à execução orçamentária consolidada dos municípios brasileiros. Como esses governos apresentam grandes disparidades de tamanho e de condições sócio-econômicas, a participação relativa do ISS no orçamento municipal muda muito, tendendo a ter importância crescente em proporção direta do tamanho da economia e da população local.

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA ARRECADAÇÃO

A composição por unidade da Federação e por regiões das variáveis econômicas básicas da indústria da construção e da prestação de serviços (Censo 1985), bem como da arrecadação federal da contribuição ao PIS (1991), já foi comentada anteriormente. Cabe agora comparar essas com a estrutura regional da arrecadação do ISS. O exercício de 1988 é o último que consta de publicação do Ministério da Economia⁽⁹⁾; a princípio, não era de se esperar mudanças de vulto a curto prazo nessa estrutura. As participações estaduais, em ordem decrescente, constam da Tabela II.11.

A arrecadação do ISS tende a ser mais concentrada nas regiões desenvolvidas do que as receitas obtidas ou as remunerações pagas pelos estabelecimentos prestadores de serviços (ou da construção) sediados nas mesmas regiões. Assim, a região Sudeste responde por dois terços das receitas das empresas de serviços recenseadas pelo IBGE e 73% do ISS arrecadado no país; em consequência, todas outras regiões arrecadam proporcionalmente menos ISS no país do que a receita que geram no setor de serviços. Por outro lado, destaca-se que o ISS é um pouco menos concentrado nas regiões ricas do que a contribuição ao PIS.

Analisando os dados relativos por unidade federada (ainda, Tabela II.11.), destaca-se que a concentração citada é explicada por São Paulo: os seus municípios responderam por 47% do ISS arrecadado em todo território nacional (1988), quando suas empresas tinham uma participação relativa na receita nacional de serviços inferior em dez pontos percentuais (treze pontos no caso da construção). Em consequência da melhor produtividade fiscal de São Paulo, os demais grandes estados do país arrecadaram de ISS proporcionalmente menos do que geraram de receita de serviços — inclusive, no caso do Rio de Janeiro, que chegou a gerar 27% do total da contribuição ao PIS-Pasep (possivelmente explicada pela concentração e melhor adimplência das empresas estatais). Os municípios dos estados de Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul e Sergipe, também, apresentaram um peso relativo no ISS superior ao na receita das empresas de serviços — embora a magnitude da receita desses fosse menos expressiva.

Possivelmente, essas características da maior concentração da arrecadação do ISS, particularmente em São Paulo, decorrem da subutilização desse imposto por municípios do interior e de pequeno porte, que predominam nas regiões menos desenvolvidas.

Essa característica concentradora da arrecadação do ISS revela-se não apenas regionalmente como também por categoria de município. A publicação “Finanças do Brasil” indica que, em 1988, as capitais respondiam por 69% do ISS arrecadado no país, ou seja, 2,3 vezes mais que os demais municípios⁽¹⁰⁾. Dentre as capitais, a arrecadação também era bastante concentrada: São Paulo e Rio de Janeiro respondiam por dois terços do imposto cobrado pelas capitais (ou 46% do país). Sozinha, a prefeitura de São Paulo arrecadou tanto ISS quanto todos os municípios não capitais do país. Dispensável maiores citações para esclarecer que essa participação relativa das capitais — particularmente, de São Paulo e Rio de Janeiro — na arrecadação do ISS é muito superior a observada na distribuição de variáveis demográficas ou econômicas. Estrutura Setorial da Arrecadação

⁽⁹⁾ Fonte: “Finanças do Brasil”, MEFP/SFN/DTN, 1985-1988, vol.XXX, Brasília, 1991, p.145. Dados mais atualizados (1989 e 1990), porém, ainda não sujeitos a uma revisão crítica completa, já foram consolidados pelo Departamento do Tesouro Nacional. Desagregada a receita tributária municipal por fonte e por Estado foram registrados resultados muitos estranhos (por exemplo, a receita de impostos não municipais, com mais de uma denominação ou uma superestimativa evidente dos orçamentos do Paraná) e, por isso, decidiu-se não utilizá-los sem concluída a crítica.

⁽¹⁰⁾ No caso do ISS, os dados mais recentes (para 1989 e 1990), consolidados pelo DTN e utilizados pelo Centro de

Não existem informações oficiais sobre a arrecadação do ISS por serviço de origem, seja porque as prefeituras não têm obrigação legal de divulgar tal abertura, seja pela matéria não despertar interesse de órgãos governamentais de planejamento. Para obter tais dados, a Associação Brasileira de Secretários e Dirigentes das Finanças dos Municípios das Capitais - Abrasf fez uma consulta direta a seus associados, e também a alguns municípios do interior paulista, solicitando que informassem, em valores correntes ou percentuais, o imposto arrecadado (total ou dos principais contribuintes) segundo classificação adotada pela prefeitura de São Paulo.

Na Tabela II.12. são reproduzidos os dados processados pela Abrasf para os municípios que atenderem seu pedido: um conjunto de 14 municípios das capitais, de várias regiões e tamanhos, e outros 15, do interior do estado de São Paulo. Para atenuar os efeitos sazonais (como do Plano Collor I), as informações compreendem a arrecadação média de 1990/91.

A cobertura da amostra de municípios é expressiva: seja em relação ao total de ISS arrecadado no país (sob influência das grandes capitais, a receita da agregada dos 29 municípios equivale a cerca de dois terços do ISS nacional); seja em termos de heterogeneidade econômica e financeira dos municípios incluídos na amostra (desde as capitais de todas as regiões metropolitanas e maiores dentre as demais cidades do país — como Campinas, São Bernardo do Campo e Ribeirão Preto — até capitais dos estados mais pobres — Rio Branco, Aracaju e Natal — e municípios de médio e pequeno porte — São Sebastião, Tupã e Ibira).

Não é demais frisar que, a exemplo da arrecadação nacional de ISS, a estrutura setorial do ISS consolidado da amostra (ou seja, a média ponderada pelo tamanho da receita de cada cidade) é fortemente influenciada pelas características da cobrança efetuada em São Paulo e no Rio de Janeiro (respectivamente, 45% e 24% da receita da amostra); para atenuar tais efeitos, vale observar os resultados do cálculo de médias aritméticas simples.

A composição setorial da arrecadação de cada município (Tabela II.12.) indica, inicialmente, um peso expressivo dos itens diversos ou não identificados, o não era de se estranhar diante da dificuldade e a pouca freqüência com que esse levantamento é feito. À parte esses dois grupos, surgem entre as principais fontes de receita quatro grupos: construção civil; conservação, limpeza e reparação de bens móveis; guarda e locação; e serviços jurídicos, econômicos e técnico-administrativos. No conjunto, com a receita dividida de modo semelhante entre cada um, explicam quase a metade da arrecadação identificada de ISS agregada, ou seja, sob forte influência das grandes cidades.

Por outro lado, considerada a média simples e invertendo a influência em favor dos outros municípios, nota-se que dos quatro grupos acima, o único que tem aumentada sua participação relativa e, desse modo, assume a liderança isolada do *ranking* é a construção civil. Sozinha, responde por um quarto da arrecadação identificada. Nas capitais e cidades de médio porte, o peso relativo da construção é ainda maior, oscilando entre 30% e 80%. Os serviços de reparo mantém a posição relativa mas, os de assessoria comercial e os de guarda e locação perdem quase a metade do peso que

Estudos Fiscais da FGV, indicam que a concentração da arrecadação total dos municípios das capitais situar-se-á na casa de 72%, um pouco acima dos níveis observados em 1988. A manutenção da concentração do ISS nas capitais, porém, não é confirmada pela análise de sua evolução real em uma amostra de quase uma centena de municípios não-capitais - comentada neste trabalho. Entre 1988/91, a média simples das taxas de crescimento real situou-se entre 20% e 55% a.a. quando, no conjunto das capitais, essa média foi da ordem de 15%. Logo, se for representativa a amostra (no caso, cientificamente não é pois os municípios não foram selecionados aleatoriamente), teria ocorrido um aumento da cobrança de ISS maior nos demais municípios do que nas capitais e, por conseguinte, no pós-Constituinte, deveria estar ocorrendo uma diminuição da concentração de sua receita.

tinham na média ponderada — na verdade, esses dois últimos serviços ganham maior expressão na capital de São Paulo, dificilmente se repetindo tal performance em outras cidades (inclusive no Rio).

Dentre os outros grupos de serviços, vale destacar que cresce a importância nas grandes cidades dos serviços de: agenciamento, corretagem e intermediação; técnico-científicos; saúde; e representação. Ao inverso, nas menores cidades, tendem a ser mais importantes os serviços de: transportes municipais (segundo a terceiro lugar no *ranking* das cidades de médio porte); instalação, colocação e montagem de bens; e turismo e hospedagem (naturalmente, mais relevante em cidades turísticas como Campos de Jordão e Natal).

Por último, sobre a estrutura de recolhimento do ISS vale registrar que, no caso da capital de São Paulo, as pessoas físicas — incluindo profissionais autônomos — responderam, em média, por apenas 1,9% da arrecadação entre 1989/91. Isoladamente, por grupo de serviços, os autônomos também não têm expressão em nenhum grupo isolado. Os recolhimentos que efetuam são concentrados em: saúde (27% em 1991 do total pago por pessoas físicas); jurídicos, econômicos e administrativos (14%); técnico-científico (10%); e reparação de bens móveis (9%).

ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITALS

Antes de aprofundar a análise da arrecadação de ISS nas capitais, vale dimensionar a importância dos serviços nas respectivas economias locais. Para tanto, a fonte básica são os Censos Econômicos do IBGE relativos a 1985, cujos resultados locais são apresentados em uma série específica (“Municípios”); destaca-se que nesta edição não constam os dados da indústria da construção.

Considerando os setores de indústria, comércio e serviços, este último responde, na consolidação nacional, por 22% do pessoal ocupado, 17% das remunerações pagas e 6% da receita total dos estabelecimentos dos três setores citados. Dentre as capitais (vide Tabela II.13.), as atividades de serviços apresentam participações relativas bastante acima daquelas proporções nacionais, caracterizando os municípios como tipicamente terciárias nos casos de: Florianópolis (serviços respondem por 55% da renda gerada), Brasília (46%) e São Luís (38%); em menor grau, Cuiabá (40%), Boa Vista (37%), Salvador (35%) e Rio de Janeiro (33%).

Comparando a arrecadação de ISS da capital em 1985 com a receita total das empresas de serviços recenseadas pelo IBGE na cidade no mesmo ano (Tabela II.14.), pode-se calcular uma espécie de alíquota efetiva média global. É verdade que faltou incluir a receita de construção mas, por outro lado, poderia supor-se que esta equivalesse a das microempresas e demais serviços que escapassem da base. Desse modo, a alíquota média do ISS observada em 1985 variou entre 1% (Boa Vista e Macapá) e 7% (João Pessoa). Destaca-se que em 8 das 25 capitais, a razão ISS/receita de serviços foi igual ou superior a 4%; em 15 capitais, foi superior a 3%. É pitoresco que em quatro capitais a relação ficasse acima da alíquota nominal tradicionalmente associada (5%) e estas não fossem metrópoles. Por outro lado, não se observou qualquer correlação entre o tamanho dos serviços na economia local e a alíquota média do ISS em 1985.

Pode-se identificar dois grupos entre as grandes capitais metropolitanas do país: de um lado, as que tinham uma alíquota média pouco abaixo de 5% — Recife, São Paulo e Curitiba; de outro, as que tinham uma alíquota na casa de 3% — Fortaleza, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio e Fortaleza. É curioso que apesar de São Paulo e Rio concentrarem a arrecadação das capitais e, ainda, a nacional, e, por sua vez, seus estados arrecadarem proporcionalmente mais tributos sobre serviços do que geram de renda ou receita no setor, as alíquotas efetivas médias daquelas duas capitais não superam a das demais capitais — até são inferiores a de muitas capitais de médio porte (Tabela II.14.).

As informações mais atualizadas sobre o ISS nas capitais - ou seja, a evolução real recente, o nível da arrecadação atual e a importância dentro as fontes de financiamento local - são as divulgadas pela Abrasf e reproduzidas nas Tabelas II.15./16.

Em 1991, o conjunto das capitais arrecadaram de ISS cerca de US\$ 1,2 bilhões, ou seja, 69% da receita estimada nacional. Isoladamente, São Paulo e Rio de Janeiro obtiveram com esse imposto, respectivamente, 522 e 276 milhões de dólares (46% da arrecadação global - ou seja, mantida estável o peso relativo das capitais efetivamente medido em 1988).

Considerada a arrecadação em valores *per capita*, as duas maiores capitais perdem a liderança no *ranking* para Vitória (US\$ 71 por habitante) que, nesse caso, tem uma receita cerca de 30% superior ao eixo Rio—São Paulo. Destaca-se que o ISS da capital capixaba é fortemente influenciado por atividades portuárias e outros serviços auxiliares da indústrias ligados, sobretudo, às Cias. Vale do Rio Doce e Siderúrgica de Tubarão.⁽¹¹⁾

Na média simples, a receita do ISS das capitais, em 1991, foi de US\$ 21 por habitante e na ponderada, US\$ 34. A discrepância entre as médias revela que em Vitória e nas capitais metropolitanas do Centro-Sul cobravasse proporcionalmente muito mais imposto que nas demais capitais - apenas 5 das 27 capitais tinham receita acima da agregada das capitais e, nos extremos, a receita média das três capitais que mais cobravam ISS era 12 vezes superior a média das três capitais que menos aplicavam tal imposto.

A evolução real registra duas características. No prazo mais curto, houve uma queda real generalizada entre 1990/91 refletindo. Deve-se, em grande parte, à desaceleração da atividade econômica e ao desaparecimento do efeito de medidas discricionárias excepcionais — como a conversão de cruzados novos que contou para inflar a receita do ano anterior, inclusive, porque nesse ano o desempenho do setor produtivo foi muito pior que em 1991. Em valores *per capita*, entre 1990/91, o ISS diminuiu 4%, na média ponderada, e 8%, na simples. Isto significa que as capitais de menor porte sofreram uma queda de ISS maior que as grandes — conta, em particular, o ótimo resultado do Rio de Janeiro que em 1991 conseguiu uma elevação real de 6% (São Paulo, perdeu 3%).

Numa retrospectiva maior, nota-se ainda na Tabela II.15. que o período pós-Constituinte foi marcado por forte e generalizada elevação da arrecadação de ISS das capitais. No período 1988/91, salvo Florianópolis, em todas houve aumento anual médio da arrecadação real *per capita*: 13% ao ano, na média simples, puxada pela menor expansão de São Paulo (9%) e do Rio (11%). Houve uma nítida tendência a serem registradas as maiores taxas de crescimento real nas capitais de menor porte e das regiões menos desenvolvidas e que, apesar disso, em 1991 ainda apresentavam níveis de receita *per capita* muito abaixo das maiores capitais.

O recente desempenho dos municípios das capitais confirma as estimativas das contas nacionais e da apuração do Anuário do FMI anteriormente comentadas. O valor agregado das capitais significa em 1991 uma arrecadação 35% superior a verificada em 1988, enquanto, no mesmo período, o PIB manteve-se estável e a carga tributária global subiu apenas 9%. É verdade que nesse triênio apenas em um exercício houve expansão anual do ISS — em 1990, de +38%; porém, esta retrocedeu em pequena parte em 1991 e, desse modo, definiu-se um novo e elevado patamar de receita. Isto significa que as capitais, a despeito da estagnação econômica, conseguiram no período pós-

⁽¹¹⁾ Em 1990 e 1991, a arrecadação do ISS também teve um efeito positivo típico representado pelos recolhimentos de acordos feitos com grandes contribuintes (inclusive a Vale do Rio Doce) para regularização de volumosos débitos passados vencidos. A concentração dos recolhimentos em 1990 levou, inclusive, a uma queda real de 19% no ISS “*per capita*” de Vitória, em 1991; mesmo assim, essa cidade manteve a liderança no “*ranking*” das capitais.

Constituinte elevar sobremaneira a cobrança de ISS — e evidentemente não o fizeram impulsionados pelos efeitos pró-cíclicos, que atuarem em sentido contrário — e, mais do que isso, fizeram-no de modo muito mais eficiente do que o governo consolidado na arrecadação de todos tributos do país.

A Tabela II.16. apresenta indicadores da importância relativa do ISS no financiamento dos municípios das capitais no biênio 1990/91. Observa-se, de início, que o ISS, em média, responde pela metade da arrecadação tributária das capitais e, por conseguinte, significa sua maior fonte. Isoladamente, das 27 capitais, apenas em Florianópolis a receita de ISS é inferior à do IPTU; o ISS fica mais acima da participação média em Vitória, Rio Branco, Porto Alegre e Brasília (em São Paulo, chega a 55%).

A magnitude expressiva do ISS nas capitais também é revelada pela comparação com as transferências do ICMS e do FPM. Na média, equivale a 60% da receita do imposto estadual — proporção observada na capital paulista (no Rio, sobe para 75%). Destaca-se, entretanto, que em Rio Branco, Palmas e Florianópolis, a arrecadação de ISS supera a do ICMS — na última, é 2,5 vezes superior. Por outro lado, a comparação do ISS com o FPM é ainda mais vantajosa para o primeiro na média (simples) — 4,4 vezes superior — porém, aqui há um corte regional e por tamanho de cidades. Nas metrópoles, o fundo é desprezível — em São Paulo, por exemplo, o ISS é 45 vezes maior; mas, em 13 das 27 capitais, o FPM supera o imposto local e são justamente as menos populosas e mais pobres. De qualquer forma, a elevada relação entre o ISS e as transferências do ICMS e do FPM, nas capitais, dão uma idéia inicial da dificuldade que estas cidades teriam para se compensar da extinção de seu imposto via ampliação da receita das citadas cotas-partes.

A melhor medida, porém, do papel do ISS no financiamento das prefeituras é revelada pela comparação com a receita ou a despesa local — na Tabela II.16., respectivamente, descontadas as operações de crédito e as amortizações. Nota-se que, na média simples, as capitais obtêm via ISS 12% ou 15% de seus recursos — médias simples e ponderada. Como já foi comentado, essa participação muda muito dentre as capitais, tendendo a ser mais elevada nas metrópoles e nas regiões desenvolvidas, e vice-versa.

Assim, nos extremos, o ISS financiou, de um lado, 15% do gasto de São Paulo e 19% do Rio; de outro, não passou de 3% do gasto de Teresina, Cuiabá, Brasília e Palmas. Sem dúvida, para a maioria das capitais, o ISS é um importante item de receita: explica mais de 10% do gasto de 18 das 27 capitais. A maior dependência do ISS, de longe, é registrada em Belo Horizonte - equivale à 30% da despesa. Essa participação gira em torno de um quinto no Rio, Vitória, Recife, Porto Alegre e Curitiba.

Destaca-se que, curiosamente, apesar de São Paulo ser, individualmente, a prefeitura que mais arrecada ISS no país em valores absolutos, não é das mais dependentes desse imposto. Na verdade, isto significa que a importância do ISS para o financiamento local — e, por extensão, os efeitos negativos de sua extinção - não são proporcionais a magnitude de sua arrecadação. Assim, capitais que têm uma população e uma receita pequena diante do orçamento consolidado municipal do país — como, por exemplo, Vitória que arrecadou US\$ 20 milhões em 1990/91 — podem depender proporcionalmente mais de ISS do que a média nacional.

ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NÃO-CAPITAIS

Para analisar a cobrança de ISS fora das capitais foi elaborada uma amostra de municípios, definida não-aleatoriamente mas sim, selecionando cidades de tamanhos diversos entre as que prestaram informações de seus balanços ao Departamento do Tesouro Nacional (dados preliminares do

SIAFI) e, no caso do estado de São Paulo, à Abrasf. Os dados sobre o setor terciário local (segundo recenseamento econômico do IBGE em 1985), a participação atual no financiamento da prefeitura e a evolução real no período 1988/91 para um conjunto de 88 municípios constam das Tabelas II.17./18., relacionados em ordem decrescente da população residente em 1991.

Comparando os dados da receita *per capita* do ISS e do setor terciário local (Tabela II.17.), não se observa uma correlação estreita entre a arrecadação e a participação dos relativa dos serviços. Regra geral, as maiores receitas são registradas em três grupos: primeiro, nos grandes centros urbanos ou industriais, tanto que os maiores valores *per capita* da amostra são os de Barueri (US\$ 48) e Campinas (US\$ 39); segundo, nas cidades turísticas — como Campos de Jordão, Petrópolis e Balneário Camboriú; terceiro, em cidades portuárias — como Paranaguá, Itajaí e Cabedelo.

Ainda que existam exceções, observa-se que o nível de arrecadação nas cidades de médio e grande porte do Centro-Sul — e especialmente de São Paulo — se aproxima da média observada nos municípios das capitais. A título de ilustração, menciona-se que, num *ranking* nacional de ISS *per capita*, Barueri e Campinas só perdem para Vitória, São Paulo e Rio, ultrapassando todas as demais capitais. Em valores absolutos, Campinas arrecada mais ISS do que 20 capitais brasileiras, superando, inclusive, a de grandes metrópoles — como Salvador, Fortaleza e Recife.

Por outro lado, dentre as exceções àquela regra, destacam-se as cidades que funcionam, preponderantemente, como dormitórios das regiões metropolitanas: casos típicos de São Gonçalo, Nilópolis e Jaboatão; nessas, o ISS *per capita* mal chega a um terço da média dos 44 maiores municípios da amostra.

Para as cidades com menos de 100 mil habitantes, salvo as maiores das regiões Sul e Sudeste, nota-se na Tabela II.17. que o ISS *per capita* é insignificante para a grande maioria — em muitos casos, é praticamente nulo. Isto evidencia a grande disparidade na cobrança desse imposto no país: utilizado generalizadamente pelos municípios das regiões mais desenvolvidas e até em níveis semelhantes aos das capitais, no caso dos grandes centros urbanos e industriais, porém, com receitas insignificantes nas cidades dormitórios, nas regiões menos desenvolvidas e, em particular, nas pequenas localidades — apesar de que nessas cidades os serviços, muitas vezes, geram proporcionalmente mais renda para a localidade do que nas grandes cidades).

A tese anterior também é demonstrada pela relação atual entre ISS e receitas, tributária e líquida, bem como despesas municipais. Há um visível corte por região e, principalmente, por tamanho dos municípios. Por exemplo, na média, os 44 maiores municípios da amostra, obtêm via ISS cerca de 7% de suas receitas; na outra metade, essa proporção é de 2%. Na verdade, para os municípios com menos de 100 mil habitantes (a partir do 35º posto no *ranking* da Tabela II.17.), salvo os maiores do Centro-Sul, a grande maioria têm no ISS uma fonte insignificante de receita — na maioria das vezes, nula; nesses, nem sequer em relação à receita tributária o ISS é importante.

Dentre os municípios mais populosos, o ISS é proporcionalmente mais importante para o financiamento dos orçamentos locais tanto maior é sua arrecadação *per capita*. Em geral, responde por, no mínimo, 30% da receita tributária, indicando um predomínio, sobretudo, dentre as cidades de médio porte do Centro-Sul. O ISS continua evidentemente menos relevante para as “cidades dormitórios” das grandes metrópoles — não chega a 10% das despesas nos municípios anteriormente citados. Por outro lado, responde por mais de 10% da receita líquida de 11 municípios da amostra. Esses são índices relativos elevados, inclusive, superando os registrados em muitas capitais do país. Por exemplo, no caso de Campinas, a prefeitura da amostra mais dependente de ISS — quase 20% da receita líquida em 1991 -, essa relação iguala-se a de Belo Horizonte e Salvador e fica atrás de apenas três das 27 capitais do país (vide Tabela II.16.).

Se a magnitude da arrecadação e a importância no orçamento local são bastante diferenciados por região e tamanho, por outro lado, a evolução real do ISS no período 1988/91 apresentou uma clara tendência: crescimento real e com taxas aceleradas (vide Tabela II.18.). Dos 88 municípios da amostra, em apenas 15 não houve aumento da arrecadação na fase pós-Constituinte.

Apesar de cobrarem menos ou quase nenhum imposto por habitante, os municípios menos populosos foram os que mais aumentaram sua receita entre 1988/91: os 44 municípios menos populosos, na média simples, expandiram o ISS em 55% ao ano (ou seja, em dois anos, mais que dobravam sua receita), contra 20% dos 44 mais populosos. Em ambos os grupos de municípios, o crescimento do ISS superou o das transferências e da receita líquida, sobretudo, no grupo das menores cidades - indicando que aumentou a participação do ISS nas receitas locais entre 1988 e 1991.

Apesar da magnitude das taxas de crescimento, o resultado é facilmente explicado pelo fato de que esses municípios, em 1991, cobravam pouquíssimo imposto — em relação à população ou ao orçamento local; ou seja, para quem arrecadava pouco ou nenhum imposto em 1988, qualquer cobrança resulta em taxas elevadíssimas (note-se que seis municípios não tinham receita de ISS em 1988 e já apresentam em 1991). Entende-se que, apesar da subutilização do potencial tributário, não deixa de ser louvável o esforço para aumento de receita própria dos pequenos municípios uma vez considerado que esse foi realizado em meio a um período de forte expansão das transferências do ICMS e do FPM decorrente da reforma constitucional e que, portanto, sinalizaram em sentido justamente contrário a melhoria da arrecadação própria. Note-se que no segundo grupo da amostra, a taxa de crescimento médio do ISS foi quase cinco vezes maior que a de transferências que, por sua vez, foi elevada (12% a.a.) considerando que, entre 1988/91, o PIB não cresceu e a carga tributária global aumentou 9%, e a federal diminuiu 2%.

Dentre as cidades de médio e grande porte da amostra, a Tabela II.18. indica uma grande dispersão de taxas de crescimento anual do ISS mas, na maioria dos casos, essa supera a casa de dois dígitos e, por conseguinte, situa-se acima da média ponderada dos municípios das capitais⁽¹²⁾. Seguindo traço marcante entre os pequenos municípios da amostra, nota-se, dentre os maiores, uma ligeira tendência a maior expansão do ISS nas prefeituras que menos o aplicavam e ainda o fazem — como as “cidades dormitórias” e as de menor porte do interior. Assim, por exemplo, entre 1988 e 1991, enquanto em valores *per capita* o ISS chegou a decrescer em São Bernardo do Campo ou crescer 9% a.a. em Campinas, em São Gonçalo, Jaboatão e Nilópolis a taxa superou a casa de 20% a.a.

Ponderados, tanto o valor *per capita* do ISS, quanto sua taxa de expansão recente, a Tabela II.18. indica a contribuição desse imposto para a variação real do montante do orçamento municipal entre 1988/91. Nota-se que, apesar da acelerada expansão nos municípios menos populosos, o ISS geralmente pouco explicou do crescimento dos recursos total dessa categoria. Na média dos 44 maiores municípios da amostra, o ISS respondeu por 5% do aumento da receita líquida; essa proporção foi superior no caso daqueles de maior receita *per capita* — a maior taxa foi de Presidente Prudente (contribuição de um quarto). Isso vem a confirmar característica já constatada na análise dos resultados agregados para todos municípios do país, ou seja, que apesar da acelerada expansão recente do ISS, os demais tributos locais (como IPTU e Taxas) e as receitas de transferências (com maior destaque para o ICMS) cresceram em ritmo ainda mais rápido.

⁽¹²⁾ Esses dados indicam que é possível que as contas nacionais ou as do anuário do FMI estejam subestimando a arrecadação global de ISS nos últimos anos. Pois, considerando que: primeiro, a arrecadação de ISS era bastante concentrada nas capitais e nos demais municípios de médio e grande porte na última mensuração completa do universo de municípios (1988); segundo, uma amostra dos demais municípios sinaliza, com ínfima margem de erro, que até 1991 o ISS cresceu mais nos demais municípios do que nas capitais; resulta que deveria ter diminuído nesse período a participação relativa das capitais na arrecadação nacional do imposto e, nas projeções efetuadas da conta governo, o peso relativo das capitais foi mantido relativamente estável.

Tabela II.1

ARRECAÇÃO MUNICIPAL DE TRIBUTOS SOBRE BENS E SERVIÇOS: CARACTERÍSTICAS RECENTES EM UM GRUPO DE PAÍSES

País	Ano	Renda	Índice	Concen- -tração	Tributos Municipais sobre Bens e Serviços					Tributação Global Bens e Serviços			
					Renda:	Montante	Valor	% PIB	% Rec.	% Trib.	Montante	Valor	% PIB
					10% mais	US\$	per capita		Tribut.	Nacional	US\$	per capita	Tribut.
					ricos	milhões	US\$		Munic.	Bens/Serv	milhões	US\$	Total
SUIÇA	1988	27,834	0.91	30%		44	7	0.02%	0.5%	0.5%	8,540	1,296	4.66%
SUECIA	1988	20,716				0	0	0.00%	0.0%	0.0%	22,094	2,624	12.67%
CANADA	1988	19,509	0.96	24%		218	8	0.04%	1.1%	0.5%	47,011	1,809	9.27%
NORUEGA	1988	21,246	0.95	21%		44	10	0.05%	0.4%	0.3%	15,634	3,713	17.48%
JAPAO	1987	20,645	0.91	22%		32,136	263	1.27%	16.3%	37.2%	86,440	707	3.43%
DINAMARCA	1989	20,410	0.93	22%		14	3	0.01%	0.1%	0.1%	17,124	3,338	16.35%
EUA	1988	19,350	0.97	25%		34,040	139	0.72%	15.7%	15.4%	220,680	898	4.64%
ALEMANHA OC.	1988	18,877	0.91	23%		0	0	0.00%	0.0%	0.0%	112,064	1,808	9.58%
AUSTRIA	1989	16,581	0.86			2,534	333	2.01%	27.0%	15.7%	16,120	2,116	12.76%
ISLÂNDIA	1986	16,077				21	89	0.56%	9.6%	4.2%	515	2,148	13.36%
BÉLGICA	1988	15,649				498	50	0.32%	14.5%	3.1%	16,202	1,640	10.48%
AUSTRÁLIA	1988	13,168	0.87	26%		0	0	0.00%	0.0%	0.0%	17,463	1,065	8.09%
INGLATERRA	1987	11,728	0.88	23%		0	0	0.00%	0.0%	0.0%	76,128	1,337	11.40%
ISRAEL	1987	8,450	0.80	24%		0	0	0.00%	0.0%	0.0%	5,295	1,206	14.27%
IRLANDA	1987	8,391	0.79			0	0	0.00%	0.0%	0.0%	3,830	1,082	12.89%
ESPANHA	1987	7,567	0.81	25%		2,841	73	0.97%	32.1%	11.2%	25,428	657	8.68%
IUGOSLÁVIA	1989	3,611	0.67	27%		472	20	0.55%	5.1%	12.2%	3,869	163	4.52%
HUNGRIA	1989	2,730	0.68	19%		20	2	0.07%	1.5%	0.4%	5,086	481	17.61%
ÁFRICA DO SUL	1987	2,604	0.49			0	0	0.00%	0.0%	0.0%	7,136	215	8.25%
BRASIL	1988	2,430	0.54	46%		1,029	7	0.29%	54.3%	3.3%	30,910	214	8.81%
ROMENIA	1989	2,298	0.64			51	2	0.10%	3.3%	100.0%	51	2	0.10%
POLONIA	1988	1,818	0.68	21%		1,283	34	1.86%	18.0%	14.2%	9,029	238	13.12%
COLÔMBIA	1984	1,363	0.56	37%		0	0	0.00%	0.0%	0%	1,831	65	4.79%
TAILÂNDIA	1989	1,219	0.57			426	8	0.63%	78.6%	7.0%	6,051	110	8.99%
FILIPINAS	1988	667	0.52	32%		67	1	0.17%	24.0%	3.9%	1,723	29	4.40%
ZIMBABUE	1986	540	0.41			8	1	0.18%	3.0%	1.8%	456	54	10.07%
QUENIA	1988	352	0.35			13	1	0.16%	27.5%	1.5%	834	36	10.11%
MALAWI	1984	172	0.17			0	0	0.01%	1.0%	0.2%	74	11	6.28%
Media Grupo		10,214	0.71	26.3%		2,706	38	0.36%	11.91%	8.31%	27,058	1,038	9.54%
Media Renda Alta		18,599	0.92			5,350	69	0.38%	6.55%	5.91%	50,463	1,884	10.32%
Media Renda Media		4,760	0.68			552	13	0.25%	12.04%	15.89%	10,200	503	9.39%
Media Renda Baixa		876	0.47			257	6	0.43%	21.71%	4.09%	2,857	78	8.25%
BRASIL	1988	2,430	0.54	46.2%		1,029	7	0.29%	54.31%	3.33%	30,910	214	8.81%

Fontes: IMF, "Government Finance Statistics Yearbook", vol.XIV, 1990.

(.) dado não disponível.

Ano de referência - ultimo ano com informação disponível p/finanças municipais.

Renda per capita - conversão em dolar pela taxa cambial media anual.

Índice de desenvolvimento humano - "mixing" de indicadores sociais (renda per capita, analfabetismo e expectativa de vida) que mede distancia em relação ao país de maior bem estar social (com índice 1.00); fonte - PNUD, Sunkel e Zuleta, ano refer. 1987.

Concentração de renda - participação na renda nacional das famílias 10% mais ricas; fonte - BIRD, diversos anos refer.

Tributos municipais - arrecadados pelos governos locais ou municipais ou distritais.

Tributação nacional - tributos arrecadados por todos os níveis de governo (central, estadual/provincial e local munic.).

Medias - aritmetica simples dos dados indicados (não ponderados);

Bloco de países conf. renda per capita - alta, acima de US\$ 10 mil; media, entre US\$ 2 e US\$ 10 mil; baixa, abaixo de US\$ 2 mil.

Tabela II.2
INDICADORES DA RECEITA MUNICIPAL PARA UM GRUPO DE PAISES

País	Ano	Rend	Receta Tributaria Municipal			Estrutura da Receita Tributaria* Municipal					
	Refer.	Per Capita									
	US\$	% PIB	% Rec. Trib.	% Despesa	Renda	Propried.	Bens e	Taxas	Outros	Total	
			total	Municipal			Servicos				
SUICA	1988	27,834	5.1%	16.0%		86.3%	13.3%	0.5%	0.0%	0.0%	100.0%
SUECIA	1988	20,716	15.5%	31.0%	61.8%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
CANADA	1988	19,509	3.9%	10.8%	48.1%	0.0%	66.5%	1.1%	21.3%	11.1%	100.0%
NORUEGA	1988	21,246	11.7%	24.5%	54.1%	75.7%	6.4%	0.4%	14.8%	2.6%	100.0%
JAPAO	1987	20,645	7.8%	26.8%		59.3%	23.4%	16.3%	0.0%	1.0%	100.0%
DINAMARCA	1989	20,410	17.2%	32.2%	52.1%	82.4%	6.7%	0.1%	10.8%	0.0%	100.0%
EUA	1988	19,350	4.6%	15.3%	53.3%	4.7%	58.8%	15.7%	20.8%	0.0%	100.0%
ALEMANHA OC.	1988	18,877	3.1%	7.6%	37.3%	88.2%	11.8%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
AUSTRIA	1989	16,581	7.4%	16.7%	81.7%	28.3%	5.6%	27.0%	32.7%	6.4%	100.0%
ISLANDIA	1986	16,077	5.8%	18.5%	62.8%	56.8%	15.2%	9.6%	0.0%	18.3%	100.0%
BELGICA	1988	15,649	2.2%	4.9%	33.8%	78.4%	0.0%	14.5%	0.0%	7.1%	100.0%
AUSTRALIA	1988	13,168	1.7%	5.0%	66.1%	0.0%	62.8%	0.0%	37.2%	0.0%	100.0%
INGLATERRA	1987	11,728	4.9%	12.7%	38.3%	0.0%	83.7%	0.0%	16.3%	0.0%	100.0%
ISRAEL	1987	8,450	3.1%	7.1%	46.7%	0.0%	76.8%	0.0%	19.7%	3.4%	100.0%
IRLANDA	1987	8,391	2.5%	5.9%	16.2%	0.0%	37.0%	0.0%	63.0%	0.0%	100.0%
ESPAHNA	1987	7,567	3.0%	9.1%	58.0%	34.8%	10.8%	32.1%	20.1%	2.3%	100.0%
IUGUSLAVIA	1989	3,611	10.8%	44.2%	90.9%	46.5%	0.2%	5.1%	0.3%	47.9%	100.0%
HUNGRIA	1989	2,730	4.6%	9.0%	31.3%	84.0%	7.8%	1.5%	6.7%	0.0%	100.0%
AFRICA DO SUL	1987	2,604	1.6%	6.4%	49.1%	0.0%	51.4%	0.0%	48.6%	0.0%	100.0%
BRASIL	1988	2,430	0.5%	2.4%	15.0%	0.0%	22.7%	54.3%	23.0%	0.0%	100.0%
ROMENIA	1989	2,298	2.9%	19.0%	6.5%	16.0%	7.9%	3.3%	14.9%	57.9%	100.0%
POLONIA	1988	1,818	10.4%	22.7%	74.1%	34.5%	8.0%	18.0%	8.1%	31.4%	100.0%
COLOMBIA	1984	1,363	0.8%	6.7%	51.8%	0.0%	37.3%	0.0%	6.0%	56.6%	100.0%
TAILANDIA	1989	1,219	0.8%	4.5%	67.0%	0.0%	17.3%	78.6%	4.2%	0.0%	100.0%
FILIPINAS	1988	667	0.7%	5.9%	57.5%	0.0%	47.8%	24.0%	28.2%	0.0%	100.0%
ZIMBABUE	1986	540	6.0%	16.3%	50.5%	0.0%	14.7%	3.0%	81.0%	1.3%	100.0%
QUENIA	1988	352	0.6%	2.6%	44.1%	0.0%	71.3%	27.5%	0.8%	0.5%	100.0%
MALAWI	1984	172	1.0%	5.3%	67.8%	0.3%	68.7%	1.0%	30.0%	0.0%	100.0%
Media Grupo		10,214	5.0%	13.9%	50.6%	31.3%	29.8%	11.9%	18.2%	8.9%	100.0%
Media Renda Alta		18,599	7.0%	17.1%	53.9%	50.8%	27.3%	6.6%	11.8%	3.6%	100.0%
Media Renda Media		4,760	3.6%	12.9%	39.2%	22.7%	26.8%	12.0%	24.5%	13.9%	100.0%
Media Renda Baixa		876	2.9%	9.1%	59.0%	5.0%	37.9%	21.7%	22.6%	12.8%	100.0%
BRASIL	1988	2,430	0.5%	2.4%	15.0%	0.0%	22.7%	54.3%	23.0%	0.0%	100.0%

Fontes: IMF, "Government Finance Statistics Yearbook", vol.XIV, 1990.

() dado nao disponivel.

Ano de referencia ultimo ano com informacao disponivel p/financas municipais.

Renda per capita conversao em dolar pela taxa cambial media anual.

Indice de desenvolvimento humano "mixing" de indicadores sociais (renda pr capita, analfabetismo e expectativa de vida) que mede distancia em relacao ao pais de maior bem estar social (com indice 1.00); fonte PNUD, Sunkel e Zuleta, ano refer. 1987.

Concentracao de renda participacao na renda nacional das familias 10% mais ricas; fonte BIRD, diversos anos refer.

Tributos municipais arrecadados pelos governos locais ou municipais ou distritais.

Tributacao nacional tributos arrecadados por todos os niveis de governo (central, estadual/provincial e local/munic.).

Medias aritmetica simples dos dados indicados (nao poderados);

Bloco de paises conf. renda per capita -alta, acima de US\$ 10 mil; media, entre US\$ 2 e US\$ 10 mil; baixa, abaixo de US\$ 2 mil.

Tabela II.3.

ESTIMATIVAS PRELIMINARES DO ICMS INCIDENTE SOBRE SERVIÇOS DE COMUNICAÇÕES E TRANSPORTES

Estado /Região	CONTRIBUIÇÃO ESTIMADA PARA O ICMS			DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA ARRECADACÃO			
	Comunicações NãoComerc.	Transportes Intermun/est.	Soma Serviços CA+B	Comunicações NãoComerc.	Transportes Intermun/est.	Soma Serviços FD+E	ICMS Global G
	A	B	CA+B	D	E	FD+E	G
RO	1.5%	0.2%	1.6%	0.6%	0.1%	0.4%	0.5%
AC	3.0%	0.6%	3.6%	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%
AM	0.8%	0.5%	1.3%	1.1%	1.0%	1.1%	1.9%
RR	3.2%	0.0%	3.2%	0.2%	0.0%	0.1%	0.1%
PA	1.6%	0.9%	2.5%	1.6%	1.3%	1.5%	1.4%
AP	2.3%	0.1%	2.4%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%
TO	0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
MA	1.8%	0.6%	2.4%	0.9%	0.4%	0.7%	0.7%
PI	2.4%	0.6%	3.0%	0.7%	0.3%	0.5%	0.4%
CE	1.8%	0.7%	2.5%	2.3%	1.2%	1.8%	1.7%
RN	1.7%	0.6%	2.3%	0.7%	0.4%	0.6%	0.6%
PB	1.8%	0.5%	2.3%	0.9%	0.4%	0.7%	0.7%
PE	1.3%	0.9%	2.2%	2.5%	2.4%	2.4%	2.6%
AL	1.3%	0.6%	1.9%	0.6%	0.4%	0.5%	0.6%
SE	1.3%	0.9%	2.2%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
BA	1.4%	0.6%	2.0%	4.6%	2.5%	3.7%	4.3%
MS	1.3%	0.4%	1.7%	1.3%	0.6%	1.0%	1.4%
MT	1.1%	0.3%	1.4%	1.1%	0.5%	0.8%	1.4%
GO	1.2%	0.3%	1.5%	2.3%	0.9%	1.7%	2.6%
DF	3.6%	1.9%	5.5%	3.0%	2.2%	2.7%	1.1%
MG	1.2%	0.6%	1.8%	8.0%	5.4%	6.9%	9.2%
ES	1.2%	0.8%	2.1%	1.7%	1.6%	1.7%	1.9%
RJ	1.9%	1.6%	3.5%	13.2%	15.1%	14.0%	9.3%
SP	1.2%	1.0%	2.2%	34.9%	41.0%	37.4%	40.0%
PR	1.7%	0.6%	2.3%	6.8%	3.7%	5.5%	5.5%
SC	1.1%	0.8%	1.9%	3.0%	2.9%	2.9%	3.5%
RS	1.2%	1.9%	3.2%	7.1%	15.2%	10.5%	7.7%
NO	1.2%	0.6%	1.8%	3.8%	2.5%	3.2%	4.3%
NE	1.5%	0.7%	2.2%	13.7%	8.4%	11.5%	12.2%
CO	1.6%	0.6%	2.2%	7.7%	4.2%	6.2%	6.5%
NONECO	1.5%	0.6%	2.1%	25.2%	15.1%	21.0%	22.9%
SW	1.3%	1.0%	2.3%	57.8%	63.2%	60.1%	60.4%
SU	1.4%	1.3%	2.6%	17.0%	21.8%	19.0%	16.8%
SWSU	1.3%	1.1%	2.4%	74.8%	84.9%	79.0%	77.1%
BRASIL	1.4%	1.0%	2.3%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Dados primários: CONFAZ, Sec.Fazenda S.Paulo, TELEBRAS e DRF/MEFP. Anobase: 1980.

Contribuição dos serviços para a arrecadação do ICMS estimada com base nos recolhimentos que não geram créditos efetuados no Estado de São Paulo em 1980: incidência sobre contas telefônicas não comerciais, transporte aéreo e um terço dos demais transportes. A arrecadação de S.Paulo, extrapolada para o resto do país considerada a distribuição estadual do faturamento das empresas estatais de telecomunicações (exceto Embratel) e da arrecadação da contribuição ao PIS no setor transportes.

Tabela II.4

ARRECADACAO DE TRIBUTOS FEDERAIS INCIDENTES SOBRE RECEITAS E LUCROS DO SETOR TERCIARIO E DOS SERVICOS: 1990/1991

Setores	CONTRIBUICAO AO FINSOCIAL			CONTRIBUICAO AO PISPASEP			IR PES. JURIDICA + CONTR.S/LUCRO		
	Montante US\$ mil	Partic. %	Cresc.Real 90/91	Montante US\$ mil	Partic. %	Cresc.Real 90/91	Montante US\$ mil	Partic. %	Cresc.Real 90/91
TOTAL GERAL	5,374,850	100.0%	-4%	4,233,651	100.0%	-6%	6,518,652	100.0%	-47%
SETOR TERCIARIO	3,493,751	65.0%	-2%	2,949,510	69.7%	-7%	3,908,168	60.0%	-44%
Servicos	528,307	9.8%	133%	379,105	9.0%	0%	918,063	14.1%	-16%
Transportes e Comunic.	163,571	3.0%	381%	132,383	3.1%	3%	333,509	5.1%	3%
Outros Servicos	364,735	6.8%	79%	246,722	5.8%	-2%	584,553	9.0%	-25%
Instituicoes Financeiras	1,104,150	20.5%	-27%	570,092	13.5%	-23%	1,484,388	22.8%	-64%
Comercio	1,514,209	28.2%	-10%	824,171	19.5%	-13%	1,295,450	19.9%	-34%
Administr.Publica	2,304	0.0%	800%	819,349	19.4%	-3%	4,091	0.1%	2028%
Outros	16,712	0.3%	-44%	44,283	1.0%	5%	12,846	0.2%	-53%
Nao Especificados	328,069	6.1%	3%	312,511	7.4%	31%	193,332	3.0%	-41%
BASE DE CALCULO DO ISS	456,650	8.5%	100%	314,543	7.4%	-4%	834,506	12.8%	-33%
Ind.Construcao	91,914	1.7%	229%	67,822	1.6%	-11%	249,953	3.8%	-49%
Alojamento e Alimentacao	43,468	0.8%	11%	21,557	0.5%	-1%	38,386	0.6%	-7%
Reparos,Manut.,Conserv.	15,376	0.3%	12%	7,926	0.2%	-19%	18,507	0.3%	-1%
Pessoais	41,562	0.8%	347%	39,830	0.9%	13%	81,193	1.2%	4%
Comerciais	253,450	4.7%	79%	163,742	3.9%	-5%	410,018	6.3%	-32%
Diversoes	2,466	0.0%	321%	1,557	0.0%	-8%	5,556	0.1%	-36%
Escr.Centr.Gerenc.Admin.	8,412	0.2%	15%	12,109	0.3%	2%	30,895	0.5%	-14%

Fonte: Depto.Receita Federal Sistema Angela.

Arrecadacao Media: recolhimentos em 1990 atualizados para precos medios de 1991 (variacao do IGPDI medio);
calculada media simples do periodo e conversao pela taxa cambial media anual de 1991 (Cr\$/US\$ 408.73).

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

ARRECADACAO FEDERAL DA CONTRIBUICAO AO PISPASEP POR ESTADO E REGIAO EM 1991: Montante US\$ Milhoes

UF	SETOR SERVICOS				BASE DE CALCULO DO ISS							
	Total	Trans	Comuni	Demais	Total	Construcao	Alojamento	Reparos,	Pessoais	Comerciais	Diversoes	Escrit.Ctr.
		portes	cacoes				Aliment.	Man.Cons.	Ger.Adm.			
SP	149.18	34.90	12.62	101.66	133.55	31.89	8.32	2.48	18.16	64.10	0.67	7.94
RJ	107.14	10.53	15.08	81.53	86.97	5.43	5.89	1.28	7.47	62.83	0.52	3.54
RS	26.62	13.69	2.43	10.51	12.82	2.31	0.94	0.59	2.52	5.93	0.39	0.14
DF	23.29	0.99	14.36	7.94	8.57	0.63	0.70	0.14	3.27	3.81	0.03	0.00
MG	18.19	4.47	2.87	10.85	19.18	8.33	1.70	0.88	2.57	5.46	0.13	0.11
PR	14.13	2.99	2.80	8.35	12.60	4.25	1.14	0.47	1.55	4.85	0.03	0.31
SC	10.42	2.56	1.00	6.87	7.80	0.94	0.47	0.35	0.82	5.15	0.05	0.02
BA	8.66	1.64	1.62	5.40	9.29	3.89	0.67	0.20	2.19	2.01	0.18	0.16
PE	6.29	1.62	0.97	3.69	4.93	1.24	0.32	0.17	0.91	2.24	0.03	0.03
ES	4.20	1.38	0.74	2.08	3.41	1.33	0.38	0.12	0.42	0.99	0.10	0.07
GO	4.10	0.62	1.03	2.45	4.04	1.60	0.24	0.11	0.81	1.16	0.10	0.03
CE	3.74	0.73	0.64	2.37	3.81	1.44	0.21	0.09	0.66	1.38	0.00	0.03
PA	2.68	0.75	0.52	1.41	1.86	0.45	0.25	0.07	0.49	0.60	0.01	0.00
AM	1.97	0.49	0.47	1.01	1.59	0.57	0.09	0.03	0.18	0.70	0.01	0.00
MS	1.84	0.45	0.42	0.98	1.39	0.41	0.09	0.09	0.28	0.52	0.00	0.00
MT	1.50	0.27	0.45	0.77	1.16	0.40	0.10	0.09	0.16	0.41	0.00	0.01
MA	1.36	0.24	0.25	0.86	1.40	0.54	0.20	0.03	0.34	0.26	0.00	0.02
PB	1.22	0.33	0.29	0.60	1.06	0.46	0.04	0.05	0.34	0.17	0.01	0.00
AL	1.20	0.21	0.21	0.79	1.11	0.33	0.09	0.03	0.15	0.46	0.00	0.07
SE	1.03	0.36	0.19	0.48	1.00	0.53	0.06	0.04	0.16	0.22	0.00	0.00
RN	0.88	0.22	0.25	0.41	0.71	0.30	0.05	0.06	0.13	0.17	0.00	0.00
PI	0.83	0.17	0.20	0.47	0.90	0.44	0.03	0.03	0.21	0.20	0.00	0.00
RO	0.51	0.08	0.23	0.19	0.42	0.23	0.02	0.02	0.06	0.08	0.00	0.00
AC	0.21	0.04	0.06	0.11	0.26	0.15	0.01	0.01	0.01	0.08	0.00	0.00
RR	0.14	0.00	0.05	0.09	0.35	0.26	0.01	0.01	0.01	0.06	0.00	0.00
AP	0.12	0.01	0.05	0.07	0.28	0.21	0.01	0.00	0.01	0.05	0.00	0.00
.....												
NO	5.64	1.37	1.38	2.89	4.76	1.87	0.39	0.14	0.76	1.57	0.02	0.00
NE	25.21	5.52	4.63	15.07	24.22	9.15	1.66	0.70	5.08	7.10	0.22	0.31
CO	30.73	2.33	16.26	12.14	15.17	3.04	1.13	0.43	4.51	5.90	0.13	0.04
NO+NE+CO	61.58	9.22	22.27	30.10	44.15	14.05	3.18	1.27	10.36	14.57	0.37	0.35
SE	278.71	51.27	31.31	196.12	243.11	46.98	16.29	4.77	28.62	133.38	1.42	11.65
SU	51.18	19.23	6.22	25.72	33.22	7.50	2.56	1.41	4.89	15.92	0.48	0.46
SE+SU	329.88	70.50	37.53	221.85	276.33	54.48	18.85	6.17	33.51	149.31	1.89	12.11
.....												
TOTAL	391.46	79.72	59.80	251.94	320.47	68.53	22.03	7.44	43.87	163.88	2.26	12.46

Fonte: Depto.Receita Federal Sistema Angela.

Arrecadacao no exercicio de 1991 convertida pela taxa cambial media anual (Cr\$/US\$ 408.73).

Tabela II.6

ARRECADACAO FEDERAL DA CONTRIBUICAO AO PISPASEP POR ESTADO E REGIAO EM
1991: Composicao por Atividade Economica
Em %

UF	SETOR SERVICOS				BASE DE CALCULO DO ISS							
	Total	Trans portes	Comuni cacoes	Demais	Total	Construcao	Alojamento	Reparos, Aliment. Man.Cons	Pessoais	Comerciais	Diversoes	Escrit.Ctr. Ger.Adm.
SP	100.0	23.4	8.5	68.1	100.0	23.9	6.2	1.9	13.6	48.0	0.5	5.9
RJ	100.0	9.8	14.1	76.1	100.0	6.2	6.8	1.5	8.6	72.3	0.6	4.1
RS	100.0	51.4	9.1	39.5	100.0	18.0	7.3	4.6	19.7	46.2	3.1	1.1
DF	100.0	4.3	61.6	34.1	100.0	7.4	8.1	1.6	38.1	44.5	0.3	0.0
MG	100.0	24.6	15.8	59.7	100.0	43.4	8.9	4.6	13.4	28.5	0.7	0.6
PR	100.0	21.1	19.8	59.1	100.0	33.7	9.1	3.7	12.3	38.5	0.2	2.4
SC	100.0	24.5	9.6	65.9	100.0	12.0	6.1	4.5	10.5	66.0	0.7	0.2
BA	100.0	18.9	18.7	62.3	100.0	41.9	7.2	2.2	23.5	21.6	1.9	1.8
PE	100.0	25.8	15.5	58.8	100.0	25.1	6.5	3.4	18.5	45.3	0.6	0.5
ES	100.0	32.9	17.7	49.5	100.0	39.1	11.1	3.6	12.4	28.9	3.0	1.9
GO	100.0	15.1	25.1	59.8	100.0	39.5	5.9	2.8	19.9	28.7	2.5	0.7
CE	100.0	19.4	17.1	63.5	100.0	37.7	5.6	2.4	17.3	36.2	0.0	0.7
PA	100.0	27.9	19.5	52.6	100.0	24.0	13.2	4.0	26.3	32.1	0.3	0.0
AM	100.0	24.9	23.8	51.3	100.0	36.2	5.9	2.0	11.1	43.9	0.8	0.2
MS	100.0	24.2	22.7	53.2	100.0	29.5	6.5	6.5	20.1	37.1	0.1	0.0
MT	100.0	18.3	30.3	51.4	100.0	34.0	8.5	7.5	13.7	35.4	0.0	0.8
MA	100.0	17.8	18.7	63.5	100.0	38.4	14.2	2.4	24.6	18.9	0.1	1.3
PB	100.0	27.1	24.0	49.0	100.0	43.5	3.6	4.9	31.9	15.6	0.5	0.0
AL	100.0	17.7	17.1	65.2	100.0	29.3	7.9	2.3	13.1	41.0	0.0	6.3
SE	100.0	35.1	18.6	46.3	100.0	52.5	5.6	3.5	16.1	22.1	0.2	0.0
RN	100.0	24.7	28.6	46.8	100.0	42.1	7.1	8.8	17.6	23.8	0.6	0.0
PI	100.0	20.3	23.7	55.9	100.0	48.3	3.4	3.1	23.1	21.9	0.2	0.0
RO	100.0	16.0	46.3	37.8	100.0	54.3	5.9	5.6	14.2	19.8	0.0	0.2
AC	100.0	19.4	27.9	52.7	100.0	57.2	4.3	2.1	5.6	30.7	0.0	0.0
RR	100.0	0.1	35.8	64.1	100.0	74.0	4.0	2.1	4.1	15.8	0.0	0.0
AP	100.0	5.9	36.4	57.8	100.0	74.3	1.9	1.0	3.7	19.1	0.0	0.0
.....												
NO	100.0	24.3	24.5	51.2	100.0	39.2	8.3	3.0	16.0	32.9	0.4	0.1
NE	100.0	21.9	18.4	59.8	100.0	37.8	6.9	2.9	21.0	29.3	0.9	1.3
CO	100.0	7.6	52.9	39.5	100.0	20.0	7.4	2.8	29.7	38.9	0.9	0.3
NO+NE+CO	100.0	15.0	36.2	48.9	100.0	31.8	7.2	2.9	23.5	33.0	0.8	0.8
SE	100.0	18.4	11.2	70.4	100.0	19.3	6.7	2.0	11.8	54.9	0.6	4.8
SU	100.0	37.6	12.2	50.3	100.0	22.6	7.7	4.2	14.7	47.9	1.4	1.4
SE+SU	100.0	21.4	11.4	67.3	100.0	19.7	6.8	2.2	12.1	54.0	0.7	4.4
.....												
TOTAL	100.0	20.4	15.3	64.4	100.0	21.4	6.9	2.3	13.7	51.1	0.7	3.9

Fonte: Depto.Receita Federal Sistema Angela.

Tabela II.7

ARRECADACAO FEDERAL DA CONTRIBUICAO AO PISPASEP POR ESTADO E REGIAO EM 1991: Participacao Percentual
Em %

UF	SETOR SERVICOS				BASE DE CALCULO DO ISS							
	Total	Trans	Comuni	Demais	Total	Construcao	Alojamento	Reparos,	Pessoais	Comerciais	Diversoes	Escrit.Ctr.
		portes	cacoes				Aliment.	Man.Cons				Ger Adm.
SP	38.1	43.8	21.1	40.4	41.7	46.5	37.8	33.3	41.4	39.1	29.4	63.7
RJ	27.4	13.2	25.2	32.4	27.1	7.9	26.7	17.2	17.0	38.3	23.1	28.4
RS	6.8	17.2	4.1	4.2	4.0	3.4	4.3	7.9	5.7	3.6	17.4	1.1
DF	6.0	1.2	24.0	3.2	2.7	0.9	3.2	1.8	7.4	2.3	1.1	0.0
MG	4.6	5.6	4.8	4.3	6.0	12.2	7.7	11.9	5.9	3.3	5.6	0.9
PR	3.6	3.7	4.7	3.3	3.9	6.2	5.2	6.3	3.5	3.0	1.4	2.5
SC	2.7	3.2	1.7	2.7	2.4	1.4	2.2	4.7	1.9	3.1	2.4	0.1
BA	2.2	2.1	2.7	2.1	2.9	5.7	3.0	2.7	5.0	1.2	7.7	1.3
PE	1.6	2.0	1.6	1.5	1.5	1.8	1.5	2.2	2.1	1.4	1.3	0.2
ES	1.1	1.7	1.2	0.8	1.1	1.9	1.7	1.7	1.0	0.6	4.5	0.5
GO	1.0	0.8	1.7	1.0	1.3	2.3	1.1	1.5	1.8	0.7	4.5	0.2
CE	1.0	0.9	1.1	0.9	1.2	2.1	1.0	1.2	1.5	0.8	0.1	0.2
PA	0.7	0.9	0.9	0.6	0.6	0.7	1.1	1.0	1.1	0.4	0.2	0.0
AM	0.5	0.6	0.8	0.4	0.5	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.0
MS	0.5	0.6	0.7	0.4	0.4	0.6	0.4	1.2	0.6	0.3	0.1	0.0
MT	0.4	0.3	0.8	0.3	0.4	0.6	0.4	1.2	0.4	0.3	0.0	0.1
MA	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.8	0.9	0.4	0.8	0.2	0.0	0.2
PB	0.3	0.4	0.5	0.2	0.3	0.7	0.2	0.7	0.8	0.1	0.3	0.0
AL	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.0	0.6
SE	0.3	0.5	0.3	0.2	0.3	0.8	0.3	0.5	0.4	0.1	0.1	0.0
RN	0.2	0.3	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.8	0.3	0.1	0.2	0.0
PI	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.6	0.1	0.4	0.5	0.1	0.1	0.0
RO	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0
AC	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
RR	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
AP	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
NO	1.4	1.7	2.3	1.1	1.5	2.7	1.8	1.9	1.7	1.0	0.8	0.0
NE	6.4	6.9	7.7	6.0	7.6	13.4	7.5	9.4	11.6	4.3	9.8	2.5
CO	7.8	2.9	27.2	4.8	4.7	4.4	5.1	5.7	10.3	3.6	5.7	0.3
NO+NE+CO	15.7	11.6	37.2	11.9	13.8	20.5	14.4	17.1	23.6	8.9	16.3	2.8
SE	71.2	64.3	52.4	77.8	75.9	68.6	73.9	64.0	65.2	81.4	62.5	93.5
SU	13.1	24.1	10.4	10.2	10.4	10.9	11.6	18.9	11.2	9.7	21.1	3.7
SE+SU	84.3	88.4	62.8	88.1	86.2	79.5	85.6	82.9	76.4	91.1	83.7	97.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Depto.Receita Federal Sistema Angela.

TABELA II.8

CARGA E EVOLUCAO REAL DA ARRECADACAO DO ISS E DO PIB GLOBAL 1970/1991

Indice: base 1980 = 100

Anos	ISS	PIB GLOBAL	ISS/PIB
1970	25.22	43.72	0.16%
1971	29.91	48.71	0.17%
1972	38.32	54.53	0.19%
1973	43.79	62.14	0.19%
1974	48.33	67.27	0.20%
1975	69.44	70.71	0.27%
1976	74.60	77.90	0.26%
1977	86.18	81.74	0.29%
1978	93.55	85.77	0.30%
1979	99.19	91.58	0.30%
1980	100.00	100.00	0.27%
1981	98.31	95.71	0.28%
1982	105.38	96.27	0.30%
1983	112.63	92.84	0.33%
1984	90.70	97.78	0.25%
1985	105.68	105.54	0.27%
1986	138.98	113.55	0.33%
1987	132.86	117.66	0.31%
1988	126.28	117.56	0.29%
1989	134.52	121.44	0.30%
1990/e	178.93	116.54	0.42%
1991/e	181.18	117.95	0.42%

Fontes: Financas do Brasil/Min.Economia;

(e) Estimativas preliminares.

Evolucao Real: Deflator Implicito do PIB (em 1991, considerada variacao do IGPDÍ).

Tabela II.9

EVOLUCAO REAL E CARGA TRIBUTARIA: ISS e PIB DA CONSTRUCAO E DOS DEMAIS
SERVICOS 1970/1990
(Deflator Implicito do PIB Setorial)

Ano	INDICE REAL: 1980 100		CARGA TRIB.
	ISS +Demais Servs.	PIB Constr.+ Setorial	ISS/PIB
1970	...	...	1.38%
1971	...	...	1.39%
1972	...	...	1.52%
1973	...	...	1.52%
1974	...	...	1.46%
1975	...	...	1.91%
1976	...	...	1.76%
1977	...	...	1.86%
1978	...	...	1.82%
1979	...	...	1.65%
1980	100.0	100.0	1.47%
1981	97.9	95.0	1.52%
1982	107.1	94.7	1.67%
1983	118.0	88.0	1.98%
1984	96.3	91.4	1.55%
1985	112.9	98.2	1.69%
1986	149.2	110.6	1.99%
1987	132.7	113.7	1.72%
1988	126.8	116.3	1.61%
1989	122.7	119.9	1.51%
1990	190.7	117.8	2.39%

Fontes: FGV/CEGG, Financas do Brasil, IBGE.

PIB setorial: ind.construcao + demais servicos.

Numeroindice: valores atualizados pelo Deflator

Implicito do PIB agregado dos dois setores

(...) deflator implicito dos demais servicos

nao disponivel antes de 1980.

Tabela II.10

INDICADORES DA EVOLUCAO DO ISS: 1970-1990

ANOS	ISS/ RECEITA	INDICE RECEITA	ISS/ RECEITA	INDICE REC.TRIB.	ISS/ DESPESA	INDICE DESPESA	ISS/ DOACOES	INDICE DOACOES
	TRIBUTARIA	TRIBUTARIA	TRIBUTARIA	LOCAL	LOCAL	LOCAL		
		1980=100	LOCAL	1980=100		1980=100		1980=100
1970	0.61%	46.00	6%	52.89	6%	51.08	9%	47.36
1971	0.66%	49.83	7%	55.24	6%	60.71	10%	50.20
1972	0.74%	57.45	8%	61.61	7%	61.04	11%	56.50
1973	0.77%	63.02	9%	64.21	8%	62.13	13%	56.37
1974	0.78%	68.24	9%	65.73	8%	65.94	14%	59.80
1975	1.06%	72.20	13%	69.91	11%	70.08	19%	60.48
1976	1.04%	79.27	12%	80.46	9%	90.48	16%	80.55
1977	1.13%	84.48	13%	82.42	11%	89.23	18%	80.51
1978	1.16%	89.23	13%	87.93	11%	96.96	18%	88.20
1979	1.20%	91.40	13%	96.12	11%	101.28	19%	88.89
1980	1.11%	100.00	13%	100.00	11%	100.00	17%	100.00
1981	1.14%	95.55	12%	102.66	14%	80.52	17%	96.62
1982	1.18%	98.52	13%	100.03	12%	102.20	19%	94.34
1983	1.32%	94.25	15%	95.44	13%	94.77	22%	88.24
1984	1.16%	86.40	12%	97.91	10%	103.48	16%	97.21
1985	1.21%	96.29	11%	121.12	9%	127.30	15%	120.99
1986	1.32%	116.52	11%	160.17	9%	169.20	14%	173.55
1987	1.32%	111.23	11%	152.76	9%	170.44	14%	160.64
1988	1.34%	104.21	10%	156.01	8%	188.04	15%	146.95
1989	1.38%	107.75	10%	165.79	8%	180.83	13%	180.80
1990	1.53%	129.44	10%	225.46	7%	276.92	12%	248.02

FONTES: FGV/CEGG; FINANÇAS DO BRASIL/MECO; ANUARIO/FMI

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Tabela II.11

DISTRIBUICAO ESTADUAL DA ARRECADACAO E DA ECONOMIA DO SETOR DE SERVICOS
% total

UF	Arrecadacao		Censo Servicos	
	ISS 1988	PIS 1990	RENTA 1985	RECEITA 1985
SP	47.31%	41.67%	37.83%	37.12%
RJ	18.36%	27.14%	12.30%	20.97%
MG	5.62%	5.98%	5.73%	6.98%
PR	4.80%	3.93%	5.62%	4.87%
RS	4.02%	4.00%	7.97%	5.70%
BA	3.16%	2.90%	4.43%	4.15%
PE	2.65%	1.54%	3.18%	2.72%
DF	2.65%	2.68%	1.83%	3.21%
ES	1.97%	1.06%	0.96%	1.43%
SC	1.74%	2.43%	1.22%	2.23%
GO	1.36%	1.26%	2.47%	1.32%
CE	0.90%	1.19%	2.15%	1.46%
AM	0.85%	0.49%	1.20%	0.94%
PA	0.81%	0.58%	2.18%	1.64%
MS	0.67%	0.43%	1.11%	0.61%
RN	0.56%	0.22%	0.91%	0.69%
SE	0.50%	0.31%	0.60%	0.37%
MT	0.44%	0.36%	0.81%	0.64%
AL	0.41%	0.35%	0.66%	0.51%
MA	0.39%	0.44%	0.62%	0.76%
PB	0.35%	0.33%	0.87%	0.43%
RO	0.20%	0.13%	0.60%	0.42%
PI	0.17%	0.28%	0.56%	0.38%
AC	0.05%	0.08%	0.49%	0.13%
AP	0.05%	0.09%	0.11%	0.10%
RR	0.03%	0.11%	0.14%	0.08%
TO	0.00%	0.00%	3.44%	0.14%
.....				
NO	1.98%	1.48%	8.16%	3.45%
NE	9.09%	7.56%	13.98%	11.47%
CO	5.12%	4.73%	6.22%	5.78%
NO+NE+CO	16.19%	13.78%	28.36%	20.70%
SE	73.25%	75.86%	56.83%	66.49%
SU	10.56%	10.37%	14.81%	12.80%
SE+SU	83.81%	86.22%	71.64%	79.30%
BRASIL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Arrecadacao ISS 1988, DTN/MEFP, e PIS (construcao e servicos salvo transp./comunicacoes)
1990, DRF/MEFP. Censo de Servicos (global) renda gerada e receita operacional 1985, IBGE.

Tabela II.13
DISTRIBUICAO INTERSETORIAL DE VARIAVEIS SELECIONADAS

Municipios	PESSOAL OCUPADO			REND A			RECEITA		
	Ind	Com	Ser	Ind	Com	Ser	Ind	Com	Ser
Porto Velho	27%	42%	31%	36%	38%	26%	24%	69%	7%
Rio Branco	16%	60%	24%	12%	67%	21%	19%	73%	8%
Manaus	54%	27%	19%	58%	24%	18%	70%	26%	4%
Boa Vista	16%	49%	35%	14%	49%	37%	8%	77%	15%
Belem	32%	41%	27%	36%	36%	28%	28%	64%	8%
Macapa	34%	38%	28%	46%	28%	26%	43%	48%	9%
Palmas	17%	55%	28%	23%	76%	1%	4%	85%	11%
Sao Luis	19%	41%	40%	29%	33%	38%	41%	49%	10%
Teresina	26%	46%	28%	23%	45%	32%	21%	72%	7%
Fortaleza	42%	36%	22%	42%	34%	24%	36%	57%	7%
Natal	31%	41%	28%	27%	43%	30%	25%	65%	10%
Joao Pessoa	37%	38%	25%	45%	36%	19%	40%	54%	6%
Recife	29%	41%	30%	38%	33%	29%	31%	60%	9%
Maceio	26%	43%	31%	33%	36%	31%	32%	61%	7%
Aracaju	32%	44%	24%	30%	45%	25%	28%	65%	7%
Salvador	20%	44%	36%	27%	38%	35%	20%	64%	16%
Belo Horizonte	30%	35%	35%	44%	26%	30%	29%	57%	14%
Vitoria	18%	33%	49%	50%	24%	26%	31%	59%	10%
Rio de Janeiro	35%	30%	35%	46%	21%	33%	42%	42%	16%
Sao Paulo	53%	26%	21%	64%	18%	18%	49%	42%	9%
Curitiba	38%	35%	27%	47%	29%	24%	44%	48%	8%
Florianopolis	11%	40%	49%	14%	31%	55%	9%	68%	23%
Porto Alegre	31%	40%	29%	40%	35%	25%	29%	60%	11%
Campo Grande	18%	50%	32%	20%	50%	30%	20%	74%	6%
Cuiaba	15%	49%	36%	15%	45%	40%	10%	81%	9%
Goiania	27%	46%	27%	28%	48%	24%	23%	72%	5%
Brasilia	14%	38%	48%	17%	37%	46%	8%	67%	25%

Fonte: IBGE, Censos Economicos 1985.

Tabela II.12

 DISTRIBUICAO DA ARRECADACAO MUNICIPAL DO ISS POR GRUPO DE SERVICOS:
 Media 1990/91

Município/Setor	UF	Montante US\$ mil	Partic.	Total	Agenciam. Amostra	Bancos	Con Reparo Intermed.	Constru Seguros	Diversoes Bens Mov.	Educação cao Civil
CAPITAIS										
Sao Paulo	SP	535,592	44.5%	100.0%	7.6%	2.3%	9.4%	11.4%	0.7%	1.6%
Rio Janeiro	RJ	286,503	23.8%	100.0%	3.6%	6.4%	6.1%	6.6%	2.3%	2.2%
Belo Horizonte	MG	82,582	6.9%	100.0%	7.5%	2.4%	18.0%	10.5%	0.8%	2.3%
Porto Alegre/90	RS	51,732	4.3%	100.0%	3.0%	2.3%	11.0%	8.0%	0.9%	1.1%
Curitiba	PR	46,271	3.8%	100.0%	12.7%	3.0%	0.0%	9.1%	0.7%	2.1%
Recife	PE	32,340	2.7%	100.0%	7.9%	5.1%	5.8%	9.1%	1.3%	2.5%
Fortaleza	CE	21,997	1.8%	100.0%	3.3%	2.5%	15.0%	10.2%	2.3%	2.0%
Vitoria	ES	20,301	1.7%	100.0%	2.0%	2.8%	12.0%	19.9%	1.0%	6.0%
Manaus	AM	14,719	1.2%	100.0%	2.4%	1.1%	0.3%	20.6%	1.4%	1.6%
Belem	PA	9,631	0.8%	100.0%	2.7%	2.7%	10.4%	6.1%	1.0%	2.4%
Campo Grande	MS	9,202	0.8%	100.0%	4.0%	1.9%	7.2%	7.9%	0.3%	0.8%
Aracaju	SE	5,950	0.5%	100.0%	0.1%	2.5%	3.6%	17.2%	0.6%	5.2%
Natal /91	RN	5,874	0.5%	100.0%	7.2%	0.0%	2.3%	16.0%	0.0%	0.0%
Rio Branco	AC	1,573	0.1%	100.0%	0.0%	4.8%	0.5%	34.1%	0.0%	1.4%
Media Simples		80,305		100.0%	4.6%	2.8%	7.3%	13.3%	1.0%	2.2%
Media Ponderada		1,124,267	93.4%	100.0%	6.2%	3.4%	8.7%	10.1%	1.2%	1.9%
NAOCAPITAIS										
Campinas	SP	28,519	2.4%	100.0%	4.7%	4.0%	19.7%	11.8%	1.1%	3.3%
Guarulhos	SP	15,120	1.3%	100.0%	5.3%	0.6%	19.6%	5.7%	2.4%	3.1%
S.Bernardo Cpo.	SP	13,937	1.2%	100.0%	2.6%	2.1%	13.8%	16.8%	0.5%	2.8%
Ribeirao Preto	SP	10,278	0.9%	100.0%	2.8%	2.8%	22.4%	5.5%	0.4%	1.3%
Cubatao /91	SP	3,721	0.3%	100.0%	1.0%	0.5%	0.6%	85.0%	0.1%	0.1%
Jacarei	SP	2,013	0.2%	100.0%	2.0%	3.0%	1.0%	32.9%	1.0%	2.0%
Araras	SP	1,757	0.1%	100.0%	2.7%	1.3%	12.2%	23.3%	0.0%	1.3%
Campos Jordao	SP	1,052	0.1%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	40.0%	0.0%	0.0%
Atibaia /91	SP	974	0.1%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	12.7%	0.0%	0.0%
Pindamonhangaba	SP	834	0.1%	100.0%	0.7%	3.0%	5.5%	74.6%	1.1%	1.3%
Sao Sebastiao	SP	718	0.1%	100.0%	5.4%	0.3%	0.0%	61.4%	0.1%	0.4%
Assis	SP	464	0.0%	100.0%	10.5%	2.4%	18.8%	4.4%	1.2%	0.7%
Tupa	SP	370	0.0%	100.0%	0.5%	0.0%	29.1%	6.1%	0.5%	0.4%
Votuporanga	SP	213	0.0%	100.0%	4.4%	13.2%	1.4%	5.3%	6.9%	0.0%
Ibira	SP	10	0.0%	100.0%	0.3%	0.1%	0.0%	0.8%	0.0%	0.0%
Media Simples		5,332		100.0%	2.9%	2.2%	9.6%	25.8%	1.0%	1.1%
Media Ponderada		79,980	6.6%	100.0%	3.8%	2.5%	16.6%	16.3%	1.1%	2.5%
AMOSTRA										
Media Simples		42,818	100.0%	3.7%	2.5%	8.4%	19.5%	1.0%	1.7%	3.6%
Media Ponderada		1,204,247	100.0%	100.0%	6.0%	3.4%	9.3%	10.5%	1.2%	1.9%

Fontes: ABRASF e Secretarias Municipais de Financas.

 Arrecadacao media: valores de 1990 atualizados para precos de 1991 (IGP) e, depois, calculada media simples;
 conversao pela taxa cambial media anual.

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

Foto.Cine	Guarda	Higiene	Montagem	Jur.Eco.	Decoracao	Merc.Comu	Repre	Saude	Tecnico	Transporte	Turismo	Diversos	Nao
		Grafico	Locacao		Bens	Tec.Adm.	Imoveis	nicacoes	sentacao	Cientif.	Munic.	Hotels	Identif.
5.5%	13.6%	0.4%	1.6%	16.0%	2.0%	2.4%	5.0%	4.9%	3.6%	2.8%	3.2%	0.2%	5.7%
4.3%	6.7%	0.5%	0.1%	2.5%	2.0%	2.3%	3.2%	4.9%	3.1%	2.5%	2.6%	20.8%	17.4%
4.4%	9.7%	0.3%	2.2%	2.8%	0.2%	2.5%	4.9%	3.2%	13.0%	8.4%	4.2%	0.0%	2.6%
2.1%	11.8%	0.2%	1.7%	28.4%	1.4%	2.6%	8.9%	2.6%	0.0%	4.0%	3.7%	6.3%	0.0%
4.4%	7.6%	2.4%	1.4%	1.3%	0.3%	2.7%	6.7%	6.1%	12.6%	2.5%	2.3%	18.6%	3.6%
1.8%	5.9%	0.5%	0.7%	15.8%	0.8%	0.9%	0.0%	8.3%	0.9%	6.1%	3.5%	8.8%	14.5%
4.3%	7.9%	0.4%	2.3%	12.1%	0.2%	2.0%	5.2%	5.3%	0.5%	13.5%	4.6%	1.5%	4.9%
1.0%	10.0%	1.0%	13.6%	3.0%	1.0%	1.0%	3.0%	5.0%	2.0%	8.0%	2.5%	3.4%	1.9%
0.1%	2.8%	0.1%	5.7%	0.7%	1.6%	1.1%	10.5%	3.3%	3.4%	5.7%	9.7%	0.1%	27.9%
4.7%	13.2%	0.9%	0.4%	16.2%	0.1%	1.8%	6.0%	5.7%	0.3%	3.2%	5.7%	3.8%	12.7%
1.6%	5.0%	0.2%	1.0%	0.5%	3.0%	1.3%	4.4%	2.4%	6.1%	11.6%	2.6%	26.8%	11.5%
4.9%	0.1%	0.8%	7.0%	0.0%	0.1%	0.2%	0.7%	9.3%	5.0%	5.3%	3.5%	16.7%	17.1%
2.4%	11.6%	0.0%	13.1%	1.8%	0.0%	3.9%	0.0%	6.5%	0.0%	15.1%	7.8%	5.6%	6.5%
5.6%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	1.2%	1.1%	0.8%	1.8%	3.2%	0.0%	45.2%
3.4%	7.6%	0.6%	3.6%	7.2%	0.9%	1.8%	4.3%	4.9%	3.7%	6.5%	4.2%	8.0%	12.2%
4.6%	10.5%	0.5%	1.6%	10.8%	1.7%	2.3%	4.6%	4.8%	4.2%	3.8%	3.3%	7.1%	8.8%
.....													
3.9%	5.4%	0.5%	7.5%	14.9%	2.2%	1.0%	3.5%	3.0%	1.5%	6.1%	3.5%	0.0%	2.5%
1.0%	23.0%	4.5%	3.0%	7.3%	0.1%	0.1%	1.3%	10.9%	0.0%	4.4%	2.2%	5.4%	0.0%
21.1%	2.3%	0.1%	2.0%	7.2%	4.2%	0.6%	0.0%	9.1%	2.2%	3.8%	2.2%	6.7%	0.0%
3.7%	9.4%	0.1%	1.4%	6.9%	0.1%	4.0%	5.9%	4.9%	0.0%	11.0%	3.8%	13.7%	0.0%
0.2%	2.0%	0.3%	0.7%	0.1%	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.2%	5.0%	0.3%	2.0%	0.8%
5.0%	1.0%	0.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	2.0%	1.0%	14.9%	12.0%	7.0%	10.4%
3.2%	0.1%	0.4%	6.0%	3.0%	0.6%	0.2%	2.5%	1.6%	0.0%	10.7%	1.1%	29.9%	0.0%
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	35.0%	25.0%	0.0%
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	87.3%	0.0%
1.2%	2.2%	0.1%	0.0%	0.0%	0.9%	0.1%	1.3%	0.0%	0.0%	4.8%	0.3%	2.9%	0.0%
0.5%	1.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	3.9%	26.3%	0.0%
9.4%	0.8%	0.4%	22.2%	0.7%	4.9%	0.7%	3.2%	0.7%	2.8%	5.9%	3.3%	3.3%	3.9%
2.4%	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	7.8%	0.0%	0.1%	52.4%	0.2%
6.4%	2.5%	1.3%	4.6%	11.0%	5.8%	1.5%	8.8%	6.0%	7.5%	8.0%	1.1%	1.8%	2.7%
0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.3%	0.9%	0.5%	0.0%	0.9%	95.9%	0.0%
3.9%	3.3%	0.5%	3.2%	3.5%	1.3%	0.6%	1.9%	2.7%	1.6%	5.0%	4.6%	24.0%	1.4%
6.0%	8.0%	1.1%	4.1%	8.9%	1.6%	1.0%	2.4%	5.5%	1.0%	6.1%	3.4%	6.8%	1.2%
.....													
5.4%	0.5%	3.4%	5.3%	1.1%	1.2%	3.1%	3.8%	2.6%	5.7%	4.4%	16.0%	6.8%	
4.7%	10.4%	0.5%	1.8%	10.6%	1.7%	2.2%	4.5%	4.9%	3.9%	3.9%	3.3%	7.1%	8.3%

Tabela II.14
RELACAO ARRECADACAO DE ISS/RECEITA TOTAL
DO SETOR DE SERVICOS 1985 (em %)

Municipio	Relacao
Joao Pessoa	6.92
Goiania	6.19
Aracaju	5.73
Campo Grande	5.16
Recife	4.97
Sao Paulo	4.93
Curitiba	4.73
Maceio	3.99
Vitoria	3.68
Fortaleza	3.62
Porto Alegre	3.55
Belo Horizonte	3.48
Teresina	3.41
Rio de Janeiro	3.40
Salvador	3.17
Sao Luis	2.64
Natal	2.59
Florianopolis	2.59
Belem	2.42
Cuiaba	2.26
Brasilia	2.13
Poto Velho	1.66
Rio Branco	1.60
Macapa	1.10
Boa Vista	1.01

Fontes: IBGE, "Censos Economicos 1985" e
DTN, "Financas do Brasil", vol.XXX.

Tabela II.15.

ARRECADACAO TRIBUTARIA DAS CAPITAIS E EVOLUCAO REAL ISS

Capital	RECEITA PER CAPITA EM 1991				RECEITA Arrec. 1991 US\$ mil
	US\$ medio anual por habitante	VARIACAO REAL ANUAL		em % do total de tributos	
		91/90 %	91/88 % a.a.		
Vitoria	70.94	-19%	12%	62%	18,321
Sao Paulo	55.09	-3%	9%	48%	522,324
Rio de Janeiro	51.69	6%	11%	37%	275,831
Curitiba	36.85	1%	8%	48%	47,546
Porto Alegre	35.05	-12%	10%	54%	44,256
Florianopolis	28.95	-20%	3%	24%	7,380
Belo Horizonte	28.07	-8%	10%	41%	57,513
Brasilia	24.70	-4%	2%	45%	39,433
Recife	24.01	-9%	3%	45%	30,971
Goiania	18.21	-18%	5%	39%	16,766
Campo Grande	18.05	1%	7%	30%	9,489
Salvador	17.10	-7%	6%	50%	35,167
Manaus	16.16	-6%	11%	50%	16,335
Aracaju	15.25	3%	4%	50%	6,117
Boa Vista	14.89	-7%	73%	48%	2,126
Cuiaba	12.76	-11%	8%	36%	5,119
Fortaleza	12.07	-9%	21%	43%	21,224
Maceio	10.61	-21%	11%	40%	6,667
Sao Luis	10.25	-37%	12%	49%	7,131
Natal	9.44	-8%	21%	29%	5,728
Porto Velho	9.40	5%	19%	44%	2,693
Belem	8.06	6%	9%	41%	10,051
Joao Pessoa	7.89	-12%	7%	39%	3,923
Rio Branco	7.84	-8%	31%	58%	1,544
Teresina	6.72	5%	19%	38%	4,021
Macapa	4.90	-3%	15%	60%	881
Palmas	2.60			48%	63
.....					
Media Simples	20.65	-8%	13%	44%	
Ponderada	34.25	-4%	9%	44%	1,198,620

Fontes: Prefeituras e ABRASF; populacao Censo 1991 (prel.)

Receita per capita: conversao p/taxa cambial media anual; taxas de crescimento valores atualizados pelo IGPDl para precos de 1991.

Receita: conversao p/taxa cambial; media: somatorio de receitas.

(e) estimativa.

Tabela II.16

ISS ARRECADACAO E FINANCIAMENTO DOS MUNICIPIOS DAS CAPITALIS:

Media 1990/1991

Capital	Arrecadacao Media 90/91		Arrecadacao de ISS em proporcao de:				
	Montante	Per Capita US\$ mil	Receita	ICMS US\$/hab.	FPM Tribut.	Receita Liquida	Despesa Liquida
Aracaju	5,949	14.8	53%	48%	39%	13%	12%
Belem	9,631	7.7	45%	26%	40%	9%	11%
Belo Horizonte	59,503	29.0	47%	65%	245%	19%	30%
Boa Vista/90	2,127	14.9	48%	56%	19%	9%	9%
Brasilia	39,613	24.8	58%	74%	378%	4%	3%
Campo Grande	9,202	17.5	36%	45%	121%	13%	12%
Cuiaba	5,268	13.1	35%	20%	46%	9%	3%
Curitiba	46,712	36.2	53%	65%	248%	15%	21%
Florianopolis	8,166	32.0	27%	250%	112%	17%	15%
Fortaleza	21,996	12.5	51%	34%	45%	10%	13%
Goiania	18,338	19.9	48%	38%	103%	14%	16%
Joao Pessoa	4,117	8.3	47%	40%	20%	9%	9%
Macapa	882	4.9	48%	22%	9%	4%	4%
Maceio	7,404	11.8	47%	58%	49%	12%	11%
Manaus	16,529	16.4	52%	19%	137%	11%	9%
Natal	5,874	9.7	35%	33%	41%	9%	10%
Palmas/91	63	2.6	48%	147%	1%	0%	0%
Porto Alegre	47,092	37.3	60%	63%	399%	22%	20%
Porto Velho	2,673	9.3	46%	25%	25%	7%	8%
Recife	32,339	25.1	49%	46%	100%	16%	19%
Rio Branco	1,572	8.0	61%	101%	10%	1%	6%
Rio de Janeiro	267,798	50.2	42%	75%	1893%	15%	19%
Salvador	35,931	17.5	54%	50%	106%	19%	16%
Sao Luis	8,972	12.9	49%	33%	40%	11%	11%
Sao Paulo	528,790	55.8	55%	60%	4544%	22%	15%
Teresina	3,853	6.4	44%	31%	20%	1%	3%
Vitoria	20,312	78.7	70%	71%	228%	28%	20%
.....							
TOTAL/Med.Pond.	1,210,707	36.7	50%	58%	266%	15%	14%
/Med.Simples	44,841	21.4	48%	59%	334%	12%	12%

Fontes: DTN/MEFP, ABRASF, Sec.Municipais de Financas.

Media 1990/91: arrecadacao de 1990 atualizada para precos de 1991 (IGP); calculada media simples e feita conversao pela taxa cambial media anual de 91 (US\$ 408.73).

Receita Liquida total operacoes de credito. Despesa Liquida total servico da divida.

Tabela II.17

ARRECADACAO DE ISS PARA UMA AMOSTRA DE MUNICIPIOS E IMPORTANCIA RELATIVA EM SEUS ORCAMENTOS NO ANO DE 1991 (Continuacao)

MUNICIPIO	UF	Arrecadacao ISS - 1991		ISS em Proporcão de:			Renda Per capita 85 Us\$(1)			Proporcao
		Us\$ (1)	Us\$ (1)	Receita	Receita	Despesa	Total	Servicos		Renda de
		Per Capita		Liq.	Tribut.	Total	(A)	(B)	(B/A)	Servicos da UF
1 CAMPINAS	SP	32,988,220	39.0	18.8%	46.9%	14.6%	423	49	11.6%	2.15%
2 SAO GONCALO	RJ	2,123,236	2.8	5.3%	16.4%	5.4%	63	8	12.5%	0.59%
3 GUARULHOS	SP	14,838,474	19.0	11.1%	34.8%	10.8%	629	27	4.4%	1.03%
4 S BERNARDO DO CAMPO	SP	13,200,817	23.4	5.6%	31.9%	5.6%	1,580	53	3.3%	1.50%
5 JABOATAO	PE	2,334,673	4.8	7.2%	30.9%	6.4%	102	8	7.5%	2.35%
6 RIBEIRAO PRETO	SP	8,785,876	20.4	10.8%	38.2%	12.0%	285	44	15.4%	0.94%
7 CAMPOS	RJ	1,915,062	4.9	5.9%	37.3%	5.9%	77	10	12.7%	0.40%
8 JUIZ DE FORA	MG	3,730,853	9.7	9.5%	34.5%	7.6%	221	36	16.2%	4.00%
9 LONDRINA	PR	6,064,603	15.6	11.9%	29.3%	9.2%	221	45	20.4%	7.11%
10 JOINVILLE	SC	4,928,274	14.2	8.2%	30.8%	7.0%	462	25	5.4%	6.88%
11 MAUA	SP	1,446,255	4.9	2.5%	32.2%	1.7%	465	10	2.2%	0.15%
12 SAO JOSE DOS CAMPOS	SP	9,342,378	21.1	8.8%	38.4%	6.6%	1,919	91	4.7%	0.83%
13 SAO J DO RIO PRETO	SP	3,122,223	11.0	7.5%	23.1%	4.9%	222	48	21.4%	0.64%
14 PETROPOLIS	RJ	5,667,504	22.2	13.5%	29.7%	12.5%	236	29	12.1%	0.79%
15 VILA VELHA	ES	3,245,394	12.2	10.5%	41.4%	10.4%	83	15	18.4%	6.86%
16 PONTA GROSSA	PR	1,853,679	7.9	5.5%	27.8%	5.0%	199	23	11.7%	2.23%
17 MARINGA	PR	4,512,718	18.8	8.9%	21.3%	7.0%	252	40	15.8%	3.67%
18 VOLTA REDONDA	RJ	4,277,159	19.4	6.8%	54.3%	6.1%	476	74	15.5%	1.64%
19 UBERABA	MG	1,362,549	6.5	4.3%	31.7%	4.2%	147	27	18.5%	1.82%
20 LIMEIRA	SP	2,933,251	14.1	8.1%	34.2%	4.7%	474	21	4.4%	0.22%
21 CASCAVEL	PR	2,544,740	13.2	10.0%	35.2%	9.2%	152	26	16.8%	2.09%
22 BARRA MANSA	RJ	864,191	5.2	3.7%	40.3%	3.2%	191	14	7.5%	0.26%
23 PRES PRUDENTE	SP	2,636,603	15.9	12.1%	46.4%	10.0%	190	33	17.3%	0.29%
24 NILOPOLIS	RJ	371,312	2.4	2.9%	18.9%	3.1%	41	10	25.9%	0.18%
25 ARACATUBA	SP	1,362,059	8.5	5.8%	16.2%	4.1%	173	31	17.7%	0.26%
26 JACAREI	SP	1,977,554	12.1	7.0%	50.7%	5.3%	481	15	3.1%	0.12%
27 C DO ITAPEMIRIM	ES	1,358,668	9.5	7.9%	56.3%	6.8%	110	14	12.4%	3.53%
28 RIO CLARO	SP	1,228,968	8.9	4.5%	16.0%	3.6%	251	17	6.8%	0.12%
29 BARUERI	SP	6,255,973	48.0	12.4%	69.3%	12.6%	1,138	165	14.5%	0.94%
30 ITAJAI	SC	1,290,870	10.8	5.9%	26.1%	6.0%	263	42	16.1%	4.18%
31 PARANAGUA	PR	2,321,816	21.6	14.1%	57.0%	12.1%	247	168	68.1%	7.28%
32 TIMON	MA	11,839	0.1	0.3%	12.6%	0.3%	6	1	15.1%	0.23%
33 BACABAL	MA	25,071	0.3	0.1%	13.1%	0.1%	18	5	25.8%	1.22%
34 PINDAMONHANGABA	SP	328,496	3.2	1.9%	16.9%	2.0%	498	13	2.6%	0.06%
35 APUCARANA	PR	604,186	6.4	5.2%	23.9%	4.6%	164	20	12.4%	0.82%
36 ARARAS	SP	1,716,340	19.7	9.9%	41.3%	8.7%	471	134	28.5%	0.59%
37 ASSIS	SP	549,705	6.4	4.6%	32.5%	4.0%	147	24	16.0%	0.10%
38 BOTUCATU	SP	1,138,825	13.3	7.5%	34.6%	7.8%	266	21	7.8%	0.09%
39 PINHEIRO	MA	2,471	0.0	0.1%	6.9%	0.1%	10	2	21.5%	0.47%
40 SOUSA	PB	18,954	0.2	0.6%	11.9%	0.6%	27	6	23.2%	2.05%
41 ATIBAIA	SP	973,548	11.3	6.8%	17.8%	6.7%	148	20	13.6%	0.08%
42 PATOS	PB	37,776	0.5	1.0%	15.3%	1.2%	49	10	20.9%	3.20%
43 BIRIGUI	SP	433,813	5.7	4.1%	15.2%	3.2%	223	16	7.1%	0.07%
44 BAYEUX	PB	166,708	2.2	4.8%	52.1%	4.8%	62	5	8.8%	1.56%
.....	...									
MEDIA SIMPLES		3,565,766	11.8	6.9%	31.6%	6.1%	315.1	34.0	14.6%	1.7%
.....	...									
45 SERRA TALHADA	PE	43,376	0.6	1.2%	22.5%	1.3%	35	10	28.5%	0.54%
46 JARAGUA DO SUL	SC	319,842	4.2	1.9%	23.0%	2.1%	619	22	3.6%	1.31%
47 CAMBE	PR	183,744	2.5	2.5%	11.4%	2.4%	96	9	9.4%	0.26%
48 VOTUPORANGA	SP	162,877	2.5	3.4%	21.8%	3.1%	143	14	10.1%	0.05%

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

MUNICIPIO	UF	Arrecadacao ISS - 1991		ISS em Proporcao de:			Renda Per capita B5 Us\$(1)			Proporcao
		Us\$ (1)	Us\$ (1)	Receita	Receita	Despesa	Total	Servicos		Renda de
			Per Capita	Liq.	Tribut.	Total	(A)	(B)	(B/A)	Servicos
										da UF
49 CACAPAVA	SP	644,541	9.8	7.1%	49.3%	7.0%	308	11	3.6%	0.04%
50 MOGI MIRIM	SP	595,493	9.2	4.3%	24.7%	4.2%	332	19	5.6%	0.06%
51 TUPA	SP	328,166	5.4	4.6%	20.6%	4.5%	131	24	18.0%	0.08%
52 SAO ROQUE	SP	450,646	7.1	3.1%	19.3%	2.9%	298	13	4.2%	0.04%
53 PALHOCA	SC	30,837	0.5	0.9%	6.0%	0.8%	38	10	25.1%	0.47%
54 TAUÁ	CE	952	0.0	0.0%	3.4%	0.0%	14	4	27.8%	0.26%
55 BAL DE CAMBORIU	SC	490,399	12.2	5.2%	8.7%	5.4%	120	46	38.6%	1.31%
56 CAMPOS DO JORDAO	SP	987,895	26.8	15.6%	24.3%	13.4%	125	51	40.4%	0.09%
57 SAO MANUEL	SP	173,683	4.9	4.0%	24.7%	3.0%	220	101	45.6%	0.18%
58 ADAMANTINA	SP	152,963	4.8	3.5%	19.6%	3.1%	133	27	20.2%	0.05%
59 PARAGUACU	SP	58,237	1.7	1.2%	8.2%	1.0%	106	10	9.8%	0.02%
60 MAUES	AM	15,817	0.5	0.5%	28.6%	0.5%	47	8	17.4%	0.60%
61 SOCORRO	SP	71,994	2.3	2.4%	13.0%	2.0%	59	19	32.9%	0.03%
62 BATURITE	CE	1,037	0.0	0.1%	5.3%	0.1%	46	14	29.8%	0.48%
63 CABEDELO	PB	275,651	9.5	9.1%	47.0%	8.5%	298	238	80.0%	23.57%
64 CANDIDO DE ABREU	PR	1,059	0.0	0.1%	2.1%	0.1%	19	4	20.4%	0.04%
65 IBIAPINA	CE	130	0.0	0.0%	14.6%	0.0%	35	3	9.0%	0.08%
66 S GONCALO SAPUCAI	MG	6,865	0.4	0.4%	4.9%	0.4%	67	6	9.5%	0.04%
67 HERVAL D'OESTE	SC	25,780	1.4	1.3%	11.9%	1.2%	107	9	8.6%	0.15%
68 REBOUCAS	PR	2,099	0.2	0.2%	3.2%	0.2%	25	4	16.1%	0.02%
69 BARRO ALTO	GO	688	0.1	0.0%	1.1%	0.0%	7	2	24.6%	0.03%
70 JURU	PB	0	0.0	(*)	(*)	0.0%	3	0	7.4%	0.01%
71 NOVA VENEZA	SC	3,672	0.4	0.3%	4.0%	0.2%	80	4	4.8%	0.04%
72 DONA INES	PB	0	0.0	(*)	(*)	0.0%	16	0	0.0%	0.00%
73 CANUTAMA	AM	81	0.0	0.0%	7.6%	0.0%	9	0	0.0%	0.00%
74 IRENEOPOLIS	SC	2,121	0.2	0.2%	3.2%	0.2%	31	2	5.6%	0.02%
75 GUIA LOPES LAGUNA	MS	5,456	0.6	0.4%	5.3%	0.4%	49	7	14.7%	0.19%
76 IBIRA	SP	13,444	1.7	(**)	10.0%	0.6%	18	5	26.9%	0.00%
77 AGUIAR	PB	0	0.0	(*)	(*)	(*)	5	0	0.0%	0.00%
78 JATI	CE	5	0.0	0.0%	0.3%	0.0%	13	1	7.6%	0.01%
79 JAPURA	AM	0	0.0	(*)	(*)	(*)	8	5	57.3%	0.05%
80 APIACA	ES	3,638	0.5	0.4%	15.7%	0.4%	8	1	16.1%	0.02%
81 AGUA CLARA	MS	3,785	0.6	0.3%	4.0%	0.3%	14	7	52.6%	0.13%
82 SOLIDAO	PE	22	0.0	0.0%	12.3%	0.0%	13	0	0.0%	0.00%
83 GOIANDIRA	GO	7	0.0	0.0%	0.1%	0.0%	19	2	12.2%	0.02%
84 PACUJA	CE	2	0.0	0.0%	0.2%	0.0%	30	0	0.0%	0.00%
85 ALTO P DE GOÍAS	GO	2,124	0.5	0.2%	16.4%	0.4%	8	1	14.5%	0.01%
86 UMBURATIBA	MG	2	0.0	0.0%	0.1%	0.0%	18	1	7.6%	0.00%
87 SEN JOSE BENTO	MG	59	0.0	0.0%	0.7%	0.0%	1	1	-	0.00%
88 SERRA DA SAUDE	MG	171	0.2	0.0%	3.2%	0.0%	3	0	0.0%	0.00%
.....										
MEDIA SIMPLES		126,484	2.8	1.9%	12.6%	1.7%	85.7	16.3	17.4%	0.7%

Fonte: SIAFI e IBGE (Censos Economicos).

(1) Valor Medio do ano (Conjuntura Economica).

Receita Liquida = total da receita orcamentaria - operacoes de credito.

OBS: Municipios ordenados segundo a populacao de 1988.

(*) Nao consta valores para o ISS em 1991.

(**) Nao consta valores para Receita Liquida em 1991.

Tabela II.18
INDICADORES DA EVOLUCAO DO ISS E DOS PRINCIPAIS ITENS ORCAMENTARIOS PARA
UMA AMOSTRA DE MUNICIPIOS: 1988/91 (Continuacao)

MUNICIPIO	UF	ISS	Crescimento Medio 1988/91		Receita Transf.	1988/91 Var. ISS em Relacao:	
			ISS Per Capita	Receita Liquida		Variacao Rec Liq.	Variacao Desp Total
1 CAMPINAS	SP	10.9%	8.5%	19.0%	18.5%	12.4%	6.6%
2 SAO GONCALO	RJ	22.7%	20.5%	34.2%	27.5%	4.1%	4.1%
3 GUARULHOS	SP	28.5%	24.1%	22.6%	17.6%	12.9%	16.0%
4 S BERNARDO DO CAMPO	SP	2.2%	0.4%	27.5%	16.0%	0.7%	0.9%
5 JABOATAO	PE	44.6%	39.7%	28.4%	26.3%	9.2%	7.6%
6 RIBEIRAO PRETO	SP	8.3%	5.3%	27.6%	30.0%	4.4%	6.4%
7 CAMPOS	RJ	10.4%	9.3%	12.9%	25.1%	4.9%	4.5%
8 JUIZ DE FORA	MG	1.7%	0.4%	9.5%	10.0%	2.0%	2.5%
9 LONDRINA	PR	5.4%	3.0%	4.7%	12.5%	11.2%	18.1%
10 JOINVILLE	SC	11.0%	7.2%	15.6%	18.3%	6.2%	4.4%
11 MAUA	SP	1.1%	4.2%	23.2%	26.3%	0.2%	0.1%
12 SAO JOSE DOS CAMPOS	SP	7.7%	9.5%	24.7%	25.4%	3.6%	3.9%
13 SAO J DO RIO PRETO	SP	5.1%	1.3%	17.9%	17.1%	2.7%	1.3%
14 PETROPOLIS	RJ	16.2%	15.6%	17.2%	10.5%	12.9%	11.3%
15 VILA VELHA	ES	22.2%	19.3%	41.9%	37.3%	7.3%	7.6%
16 PONTA GROSSA	PR	17.1%	14.7%	24.5%	17.1%	4.3%	3.8%
17 MARINGA	PR	16.8%	13.1%	28.7%	13.8%	6.3%	5.1%
18 VOLTA REDONDA	RJ	5.4%	3.7%	18.4%	22.0%	2.5%	2.0%
19 UBERABA	MG	6.5%	5.9%	23.2%	23.8%	1.6%	5.3%
20 LIMEIRA	SP	17.7%	14.4%	11.4%	16.9%	11.3%	18.3%
21 CASCAVEL	PR	7.2%	5.7%	10.7%	1.6%	7.2%	
22 BARRA MANSA	RJ	14.7%	15.3%	15.5%	20.7%	6.5%	4.2%
23 PRES PRUDENTE	SP	17.8%	15.8%	9.8%	8.3%	19.1%	18.1%
24 NILOPOLIS	RJ	30.1%	29.6%	14.8%	10.6%	4.6%	6.3%
25 ARACATUBA	SP	19.9%	17.6%	19.1%	13.4%	6.0%	3.5%
26 JACAREI	SP	14.8%	11.3%	4.0%	9.9%	21.5%	12.9%
27 C DO ITAPEMIRIM	ES	15.6%	14.0%	18.3%	23.3%	7.0%	5.6%
28 RIO CLARO	SP	24.2%	21.7%	19.7%	18.7%	5.1%	4.2%
29 BARUERI	SP	4.0%	1.0%	29.9%	35.1%	2.5%	2.7%
30 ITAJAI	SC	9.5%	6.4%	30.1%	27.6%	2.6%	2.7%
31 PARANAGUA	PR	1.7%	0.8%	16.8%	14.3%	1.8%	1.2%
32 TIMON	MA	336.7%	322.3%	24.5%	24.9%	0.2%	0.3%
33 BACABAL	MA	35.9%	33.5%	84.6%	51.7%	0.1%	0.1%
34 PINDAMONHANGABA	SP	8.6%	11.8%	18.1%	17.7%	1.5%	1.9%
35 APUCARANA	PR	8.7%	7.0%	13.4%	10.7%	3.6%	5.5%
36 ARARAS	SP	14.5%	11.5%	16.1%	14.3%	9.2%	9.9%
37 ASSIS	SP	16.1%	13.7%	13.4%	12.3%	5.3%	4.5%
38 BOTUCATU	SP	38.1%	34.5%	23.7%	(*)	9.8%	4.8%
39 PINHEIRO	MA	14.8%	16.2%	8.2%	10.6%	0.3%	0.3%
40 SOUSA	PB	14.8%	14.0%	13.9%	17.6%	0.6%	0.6%
41 ATIBAIA	SP	42.4%	37.3%	30.0%	13.6%	8.2%	8.8%
42 PATOS	PB	8.5%	6.3%	22.0%	16.8%	0.5%	0.6%
43 BIRIGUI	SP	14.9%	13.3%	16.5%	13.3%	3.8%	3.2%
44 BAYEUX	PB	4.7%	2.2%	21.1%	21.7%	1.4%	1.5%
.....	...		...				
MEDIA SIMPLES		20.5%	17.4%	19.7%	17.9%	4.8%	
.....	...		...				
45 SERRA TALHADA	PE	57.5%	57.8%	14.4%	20.4%	45.2%	40.6%
46 JARAGUA DO SUL	SC	10.9%	6.4%	29.1%	14.7%	0.9%	1.1%
47 CAMBE	PR	13.9%	10.6%	14.5%	10.4%	2.4%	1.7%
48 VOTUPORANGA	SP	4.3%	2.1%	8.8%	9.8%	1.8%	1.3%
49 CACAPAVA	SP	15.3%	12.7%	16.0%	13.7%	6.9%	9.6%

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

MUNICIPIO	UF	ISS	Crescimento Medio 1988/91			1988/91 Var. ISS em Relacao:	
			ISS	Receita	Receita	Variação	Variação
			Per Capita	Líquida	Transf.	Rec Liq.	Desp Total
50 MOGI MIRIM	SP	25.4%	22.6%	19.2%	21.6%	5.2%	10.4%
51 TUPA	SP	4.5%	3.8%	11.1%	11.4%	2.1%	2.4%
52 SAO ROQUE	SP	14.6%	12.1%	16.6%	13.9%	2.9%	2.4%
53 PALHOCA	SC	27.7%	21.1%	20.5%	16.9%	1.1%	1.0%
54 TAUA	CE	(*)	(*)	11.6%	18.1%	0.1%	2.1%
55 BAL DE CAMBORIU	SC	9.1%	14.0%	29.5%	6.1%	3.2%	3.6%
56 CAMPOS DO JORDAO	SP	9.0%	5.6%	28.2%	13.6%	6.8%	6.5%
57 SAO MANUEL	SP	1.7%	0.5%	6.5%	6.3%	1.2%	0.9%
58 ADAMANTINA	SP	15.4%	15.4%	4.6%	0.2%	9.9%	3.3%
59 PARAGUACU	SP	5.1%	1.7%	14.4%	8.7%	0.5%	0.7%
60 MAUES	AM	393.0%	392.9%	21.3%	20.9%	1.1%	1.4%
61 SOCORRO	SP	187.2%	180.5%	11.4%	15.9%	8.5%	7.2%
62 BATURITE	CE	36.1%	34.7%	12.2%	10.9%	0.1%	0.1%
63 CABEDELO	PB	120.1%	111.9%	48.9%	39.5%	11.8%	11.1%
64 CANDIDO DE ABREU	PR	23.4%	21.7%	8.5%	8.2%	0.1%	0.1%
65 IBIAPINA	CE	12.4%	10.6%	12.7%	11.6%	0.0%	0.0%
66 S GONCALO SAPUCAI	MG	39.5%	38.1%	4.8%	4.0%	1.8%	1.4%
67 HERVAL D'OESTE	SC	204.4%	200.4%	12.3%	12.4%	4.2%	2.9%
68 REBOUCAS	PR	1.0%	2.5%	11.1%	8.7%	0.0%	0.0%
69 BARRO ALTO	GO	40.0%	39.0%	10.1%	8.9%	0.6%	0.7%
70 JURU	PB	(**)	(**)	5.7%	5.8%	(**)	(**)
71 NOVA VENEZA	SC	82.5%	80.5%	6.4%	4.3%	1.4%	0.5%
72 DONA INES	PB	(***)	(***)	4.8%	5.7%	(***)	(***)
73 CANUTAMA	AM	10.3%	14.8%	19.7%	19.4%	0.0%	0.0%
74 IRENEOPOLIS	SC	273.8%	270.1%	9.1%	9.0%	1.0%	0.5%
75 GUIA LOPES LAGUNA	MS	156.1%	152.2%	28.9%	25.9%	0.8%	1.2%
76 IBIRA	SP	74.5%	75.3%	(**)	49.9%	(**)	2.4%
77 AGUIAR	PB	(**)	(**)	17.8%	16.7%	(**)	(**)
78 JATI	CE	1.2%	0.3%	22.1%	22.2%	0.0%	0.0%
79 JAPURA	AM	(**)	(**)	18.3%	19.8%	(**)	(**)
80 APIACA	ES	173.6%	171.8%	13.6%	13.7%	1.3%	1.1%
81 AGUA CLARA	MS	21.6%	18.2%	25.5%	22.7%	0.2%	0.3%
82 SOLIDAO	PE	(*)	(*)	6.1%	6.3%	0.0%	0.0%
83 GOIANDIRA	GO	(*)	(*)	9.2%	9.9%	0.0%	0.0%
84 PACUJA	CE	37.8%	38.6%	8.0%	8.4%	0.0%	0.0%
85 ALTO P DE GOIAS	GO	(*)	(*)	45.1%	44.4%	0.2%	1.7%
86 UMBURATIBA	MG	(*)	(*)	7.9%	7.7%	0.0%	0.0%
87 SEN JOSE BENTO	MG	79.5%	80.4%	5.2%	5.2%	0.1%	0.2%
88 SERRA DA SAUDE	MG	(*)	(*)	5.6%	5.3%	0.2%	0.2%
.....							
MEDIA SIMPLES		55.0%	52.5%	14.0%	11.9%	0.7%	0.2%

Fonte: SIAFI.

(*) Nao consta valores em 1988.

(**) Nao consta valores em 1988 e 1991.

(***) Nao consta valores em 1991.

Receita liquida = total da receita orcamentaria operacoes de credito.

OBS: Municipios ordenados segundo a populacao de 1988.

APLICANDO UM IVA SOBRE OS SERVIÇOS

Na terceira parte deste trabalho, analisa-se a proposta da aplicação sobre os serviços em geral de um amplo imposto sobre o valor adicionado, ou seja, a extinção do ISS e a incorporação de sua base de cálculo a do ICMS. Inicialmente, são apresentadas as justificativas da proposição, bem como as desvantagens e os problemas operacionais. Por último, quantificados os efeitos financeiros da proposta, seja em termos da receita a ser incorporada a do ICMS, seja em termos das perdas dos Municípios.

Destaca-se que a justificativa da proposta constitui uma síntese de enfoque pormenorizado realizado por Ricardo Varsano, condensando os resultados de estudos sobre a tributação indireta realizados entre 1985/87 pela Comissão de Reforma Tributária — Cretad da antiga Secretaria de Planejamento — Seplan — o trabalho de Varsano é denominado **“Estudos para a Reforma Tributária - Tributação de Mercadorias e Serviços”**, TDI 106, IPEA, mar - 1987.

Na verdade, antecipa-se que a proposição de fusão do ISS ao imposto estadual de circulação de mercadorias não é nova e quase sempre constou de debates passados acerca da reforma tributária, quando estes envolviam a criação de um amplo imposto sobre valor adicionado. Inclusive, a Assembléia Nacional Constituinte também apreciou e deliberou sobre essa proposta.

A extinção do ISS e a integração de sua base a do antigo ICM foi proposta e aprovada na fase inicial de trabalhos da Constituinte, ou seja, na Comissão de Tributação, Orçamentos e Finanças. Neste particular, de modo semelhante às proposições formuladas pela Seplan, a Comissão de Finanças aprovou duas medidas visando compensar os Municípios pela perda do ISS: primeiro, a criação de um imposto sobre vendas à varejo (de início, sobre vendas em geral e, depois, apenas sobre as de combustíveis); segundo, a elevação da cota-parte municipal na arrecadação do ICMS de 20% para 25% (o que também se prestava a compensá-los pelo fim das cotas municipais dos impostos únicos federais, que foram integrados ao ICMS).

Na etapa seguinte da Constituinte - durante os trabalhos da Comissão de Sistematização -, foi recuperada a competência municipal para cobrar o ISS por dois principais motivos. De um lado, contou a pressão exercida, sobretudo pelos Municípios das capitais, que alegavam perder recursos mesmo considerado o conjunto das medidas da reforma. De outro, o pouco interesse dos estados em avançar na tributação sobre os serviços em geral, sendo que, na época, as atenções em termos de ampliação do ICM eram quase que exclusivamente voltadas para a extinção dos impostos seletivos federais, cujos bens tributados constituíam bases mais sólidas e rentáveis. Apesar de não ser extinto o ISS, os Constituintes mantiveram e aprovaram, no final, a criação do IVVC e a elevação da cota-parte municipal para 25% do ICMS.

CRÍTICAS AO ISS E JUSTIFICATIVAS DO IVA

As críticas a vigente tributação municipal de serviços são inúmeras e variadas, envolvendo desde aspectos econômicos (ou os que tratam da relação fisco “versus” contribuinte) até os das finanças públicas:

- (i) A principal ou mais conhecida crítica ao ISS refere-se a sua incidência cumulativa. A sistemática atual de incidência do ISS (sobre o faturamento bruto) tem um efeito em cascata no caso dos serviços de uso intermediário, além do fato de acabarem sendo incluídos na base do ICMS. Resulta que os serviços destinados ao consumo intermediário são supertributados em relação às mercadorias; de outro, os serviços destinados ao consumo final são subtributados em relação àquelas, agravando a regressividade do sistema tributário.

(ii) Sobre a regressividade fiscal, vale pormenorizar alguns aspectos. De um lado, alega-se que os serviços destinados ao consumo final, estando sujeito a um imposto de alíquotas baixas e pouco explorado pelas prefeituras, acabam subtributados em relação às mercadorias: isto agravaria a injustiça fiscal uma vez que as famílias mais ricas gastariam com serviços parcelas proporcionais do seu gasto de consumo superiores aos das famílias mais pobres. De outro, há a crítica comum aos tributos de bases e alíquotas uniformes, ou seja, a inequidade representada pela igual taxação de todos os indivíduos (no caso, através dos serviços que consomem) independentemente dos diferentes pesos dos gastos com serviços em relação ao consumo e à renda individual. Como a proporção de gasto com consumo tende a ser maior nas classes de renda mais baixa, os impostos indiretos tornam-se regressivos.

(iii) Além do tratamento diferenciado de serviços e mercadorias, também existem desigualdades em relação ao próprio conjunto de serviços. Em particular, destaca-se a habitual taxação dos serviços prestados por profissionais autônomos com base em taxas fixas anuais, que independe da renda derivada desses serviços. Assim, a carga do ISS torna-se cada vez menor quanto maior o valor dos serviços prestados e um mesmo serviço passa a ter tratamento tributário diferenciado, conforme o prestador seja uma empresa ou seja um autônomo.

(iv) A fronteira atual entre ISS e ICMS não é muito clara e resultam grandes conflitos sobre sua competência. Mais que isso, segundo Varsano (1987): “a zona cinzenta na definição do que é mercadoria e do que é serviço tem possibilitado evasões legais de imposto” (pp 70).

Ainda neste campo, são citados problemas como: a supertributação dos serviços destinados ao consumo intermediário relativamente às mercadorias, uma vez que o ISS acaba sendo introduzido na base de cálculo do ICMS; o estímulo à “internalização” dos serviços consumidos numa única empresa, já que se o serviço fosse adquirido de outra unidade seria objeto do ICMS e também do ISS; e a tributação das exportações de mercadorias e serviços, que, dentre seus custos, constem serviços sujeitos ao ISS.

(v) A base de cálculo do ISS é representada por uma lista de serviços definida em lei complementar federal que, salvo mudanças contínuas (o que não tem cabimento no caso de uma lei com quórum qualificado), tende a se tornar obsoleta, sobretudo levando em conta a maior diversificação e o dinamismo dos serviços nas economias modernas e industrializadas.

(vi) Do ponto de vista das finanças públicas, há uma grande dúvida com respeito à propriedade ou adequação dos Municípios se financiarem cobrando impostos sobre os serviços de qualquer natureza. Em consequência das grandes disparidades regionais econômico-sociais do país, alega-se que, na grande maioria dos Municípios, a base do ISS é tão pequena que não compensa maiores esforços para sua arrecadação - quando essa base não seja praticamente inexistente.

As críticas mencionadas justificariam a extinção do ISS. Se a tributação dos serviços passasse a ser realizada através de um amplo e exclusivo imposto sobre o valor adicionado e, ainda, adotado o princípio de se taxar só o consumo, seriam solucionadas, ao menos em princípio, as distorções ditas “econômicas”.

Incluídos na base de cálculo do IVA, os serviços seriam taxados de modo a interferir o mínimo possível na alocação de recursos no setor produtivo. Haveria um tratamento fiscal homogêneo de mercadorias e serviços, eliminando-se a interação dos atuais impostos incidentes sobre estes bens e a divergência entre os métodos de tributação. Se for adotado um IVA do tipo consumo, também ficariam imunes ou isentos da tributação indireta os serviços adquiridos com fins de formação bruta de capital fixo - especialmente, a construção - e os vendidos para o exterior, inclusive na forma de

insumos. Em ambos os casos, atender-se-ia a princípios consagrados da teoria tributária que recomendam a desoneração dos investimentos (como forma de estimulá-los e tirar proveito sim, do crescimento econômico resultante) e das exportações (para não afetar a competitividade externa).

Por outro lado, a imposição de um IVA sobre os serviços em geral, por si só, não resolve os problemas apontados no tocante às finanças públicas, especialmente referente ao financiamento municipal. Em especial, porque, a princípio, não caberia aos Municípios explorar um IVA. Aliás, neste caso, o Brasil apresenta uma situação particular dentre os países ocidentais no uso de um tributo do tipo IVA pois, o maior é de competência estadual (ICMS) e não existem condições políticas para sua alteração. Os efeitos sobre as finanças serão detalhados na seção seguinte.

A imposição de um imposto do tipo IVA sobre os serviços é muito mais complexa e complicada do que sobre as mercadorias e os aspectos ditos operacionais da nova tributação devem merecer maior destaque. Mais uma vez, reporta-se ao trabalho de Varsano (1987) que, com base num método de tributação proposto - mais precisamente, crédito fiscal e princípio do destino -, alerta para algumas dificuldades operacionais na introdução do novo imposto:

(i) Nos serviços, é muito grande a participação de empresas de pequeno porte, microempresas e profissionais autônomos e, para tais, seria necessário aplicar regimes alternativos ao IVA convencional, como, por exemplo, a tributação por estimativa ou pelo contribuinte substituto.

(ii) Também neste setor, por sua natureza, é difícil a utilização do método do crédito fiscal na tributação de determinados serviços, como os serviços bancários secundários, loterias, corretagens, agenciamentos e outros.⁽¹⁾ Especificamente, quantos aos serviços financeiros, vale acrescentar que, naturalmente, é fácil identificar e tributar serviços abrangendo ordens de pagamento, aluguel de cofres, fornecimento de cheques, etc... Nestes casos, é simples determinar o valor dos serviços com base na correspondente taxa cobrada pelos bancos. Não obstante, é impossível estipular quais entre todas as compras efetuadas pelos bancos são insumos para os serviços tributados. Para Varsano (1987) caberia adotar duas soluções imperfeitas: cobrar o imposto com uma alíquota reduzida e não permitir o crédito de imposto pago sobre insumos ou arbitrar o valor dos créditos permitidos - como aliás vem sendo feito pelos estados no caso dos serviços de transportes intermunicipais.

(iii) Varsano (1987) também destaca que a arrecadação parcelada e/ou antecipada do imposto - o que caracteriza e torna vantajoso o método do valor adicionado - é pouco relevante no caso dos serviços. Na maioria das vezes, estes são produzidos em um único estágio (pp 69-70).

(iv) A eventual aplicação do princípio do destino na destinação final da receita do IVA acrescenta dificuldades quase insuperáveis se for previsto que o serviço seja tributado no local em que foi efetivamente consumido. Para muitos serviços não é possível definir intuitivamente o local de sua prestação ou de seu consumo. Além disso, a maioria dos serviços também são intangíveis, não havendo meios - como no caso das mercadorias - de controlar os fluxos nas fronteiras.

⁽¹⁾ Para uma análise econômica mais pormenorizada dos métodos e dificuldades para tributação indireta dos chamados serviços financeiros, recomenda-se o texto de Malcolm Gillies, "The VAT and Financial Services", incluído na coletânea do Banco Mundial, de 1990, sobre o IVA em países em desenvolvimento, organizada pelo próprio mais Carl Shoup e Gerardo Siat (pp.83-94).

Ainda na mesma publicação é dada atenção especial à tributação da construção e serviços correlatos - vide Robert Conrad, "The VAT and Real State", pp. 95-103.

Tomando como exemplo os serviços de transporte interestaduais, cabe indagar: qual seria o local de consumo de tal serviço? Ou ainda, o caso da assistência legal: o local de consumo deve ser considerado o escritório do advogado, o domicílio do assistido ou a localidade onde se desenvolve a ação judicial? Nesses casos, a Comunidade Européia supõe, em geral, que os serviços são utilizados no local de domicílio do fornecedor; todavia, para os serviços que são exclusivamente de uso intermediário e que portanto, gerarão créditos de imposto, a suposição é que o local de uso é o de domicílio do adquirente.⁽²⁾

(v) Existe ainda uma dificuldade particular em detectar quando um serviço foi exportado - o que significaria pelo princípio do destino, sujeito à alíquota zero - ou importado em casos como os de serviços de assistência jurídico-administrativas, de hotelaria e de transportes. Tais casos, na Europa, também se enquadram na suposição de que somente as exportações de mercadorias - e não de serviços - são sujeitas à alíquota zero. Os serviços, em geral, são tributados pelo IVA com base no local de domicílio do fornecedor.⁽³⁾

(vi) É interessante notar que, Kay e Davis (1990), ao analisarem alguns casos específicos da tributação dos serviços na Europa, recomendam, "*inter allia*", a tributação dos serviços postais, apesar de serem majoritariamente monopolizados pelo estado. Dado que os serviços postais constituem uma atividade comercial, competindo com os serviços de telecomunicações (frequentemente fornecidos pelo estado e, em geral, taxados) e com outros meios de comunicação, aqueles autores não vêem nenhuma razão para isentar tais serviços da tributação.⁽⁴⁾

O AUMENTO DA ARRECADAÇÃO DO ICMS

A extinção do ISS e a incorporação de sua base a do ICMS, por princípio, teriam dois efeitos contraditórios sobre a arrecadação tributária brasileira. O efeito positivo, resultante do provável aumento de alíquota sobre as vendas sociais uma vez que a média do imposto estadual é quase 4 vezes superior a do municipal. O efeito negativo, consequência da diminuição dos serviços tributados pois, sendo um IVA, apenas os serviços destinados ao consumo final gerariam receita de ICMS superior a que já é obtida atualmente.

É difícil mensurar os ganhos de receita decorrentes dessa medida. Varsano (1987)⁽⁵⁾ empreendeu um extenso exercício para deduzir, a partir de dados dos censos econômicos de 1980, a base potencial do imposto estadual: "diferença entre o valor dos serviços produzidos e o valor das despesas necessárias para produzi-los, correspondentes à aquisição de bens e serviços tributados". Aplicando uma alíquota nominal de 20% sobre a base potencial, Varsano calcula em 17% o aumento da receita do antigo ICM decorrente da incorporação dos demais serviços.

Para facilitar a comparação com a situação atual, vale citar que o ganho estimado por Varsano, no ano-base de 1984, equivale a uma receita de 0.82% do PIB Total, ou ainda, 4.5% do PIB do agregado (indústria da construção mais outros serviços). Em relação à receita do atual ICMS estimado por Varsano para o mesmo exercício financeiro, a integração também dos serviços resultaria em um aumento de 15%. Por unidade federada, os maiores ganhos relativos de receita ocorreriam nas regiões mais desenvolvidas e, em particular, no Rio de Janeiro e Distrito Federal, para os quais

⁽²⁾ Vide Varsano (1987): pp.74 e Anexo A.10.

⁽³⁾ Vide Kay & Davis (1990), op. cit., p.77.

⁽⁴⁾ Vide Kay e Davis (1990), op. cit., p.79.

⁽⁵⁾ Varsano (1990), op. cit., vide anexo A.6.

projetavam-se ganhos em torno de 40% em relação à receita do ICMS. Naturalmente, nos estados mais ricos, os serviços têm uma participação proporcionalmente maior na geração de sua renda total do que nos menos desenvolvidos.

Entende-se que as projeções efetuadas por Varsano (1987) revelavam, de fato, resultados excessivamente otimistas. Se a situação estimada para 1984 também fosse repetida em 1990/91, nota-se que o ganho de receita com a criação do IVA seria o dobro da arrecadação atual do ISS, apesar dessa ter crescido significativamente naquele exercício. Como a base de cálculo do IVA (valor adicionado) é inferior a do ISS (faturamento) deduz-se dessas projeções que haveria uma subutilização desse imposto municipal maior do que se supunha e/ou, por outros motivos também (como sonegação, atividades isentas, microempresas, etc.) não mensuráveis nos dados censitários, a projeção acaba medindo uma receita potencial muito distante da efetiva ou mesmo da possível.

A consulta direta realizada pela ABRASF junto a 29 prefeituras dos Municípios das capitais e do interior do estado de São Paulo sobre a estrutura setorial da respectiva receita do ISS em 1990/91 (citada no capítulo anterior) fornece informações até então inéditas para a análise da criação de um IVA, do tipo consumo, sobre os serviços em geral. Com tais dados, pode-se mudar o enfoque das estimativas para tomar por base a arrecadação efetivamente obtida pelos Municípios e identificar no seu âmbito o montante resultante de serviços destinados ao consumo final.

Assim, a partir da arrecadação setorial do ISS, pode-se calcular, dentre outros aspectos, quanto da atual arrecadação seria mantida supondo que fossem mantidas as atuais alíquotas do ISS na aplicação do novo imposto que só alcançaria os serviços destinados a consumo final pelas famílias e, excepcionalmente no caso da construção civil, para formação de ativo fixo das famílias e também da administração pública. Para tanto, cabe recorrer aos dados da matriz de insumo-produto para estimar a estrutura de receita setorial do ISS supondo que essa fosse idêntica a composição relativa das vendas dos serviços especificados por tipo de demanda. A Tabela III.1, na verdade, expressa o resultado, para cada cidade e para cada grupo de serviços, da multiplicação da composição setorial relativa da arrecadação de ISS pelo índice de participação do consumo final na demanda total do respectivo grupo de serviços.⁽⁶⁾

A despeito deste exercício superestimar a base de cálculo do IVA na construção (porque pondera todo o investimento governamental e grande parte deste é feito por conta própria ou está isento do ISS), a Tabela III.1. indica que, na amostra, apenas uma parcela da atual receita do ISS seria mantida com o IVA. Sempre se supõe que não houvesse aumento de alíquota com a mudança das competências tributárias, hipótese esta razoável para a média dos serviços porque, se é verdade que a alíquota do ICMS é superior a do ISS, também é fato que a faixa de isenções para microempresas é mais ampla no âmbito estadual do que municipal e que aí também deverá haver menor preocupação com os menores contribuintes.

Na amostra de 29 Municípios relacionados na Tabela III.1., estima-se que apenas 29% ou 33% (na ordem, médias ponderadas e simples) da atual arrecadação de ISS provém de serviços destinados ao consumo final. Em São Paulo, refletindo o peso da maior industrialização, a estimativa é de que

⁽⁶⁾ Como a classificação de serviços adotada pela ABRASF não é idêntica a do IBGE (a primeira é mais detalhada), fez-se necessário imputar para alguns grupos de serviços tributados os índices apurados na matriz de insumo-produto para atividades correlatas, ou, quando isto não foi possível, aplicar o peso relativo do consumo final do conjunto de bens sujeitos ao ISS. No caso específico da construção civil, foi feita uma estimativa da parcela destinada a famílias, com base no Censo Econômico de 1985, sobre a participação das obras residenciais no total de obras; a esse montante foi acrescido o valor da formação bruta de capital fixo das administrações públicas em 1990.

apenas um quarto do atual ISS seja oriundo da taxação de serviços finais. Proporções inferiores aos 30% são registradas em Curitiba e Porto Alegre e superiores, nas demais capitais. Nos Municípios não-capitais, os serviços finais respondem, em média, por um terço do ISS arrecadado, sendo as menores participações registradas nos pequenos Municípios. Embora não haja uma tendência muito clara, pode-se dizer, sobretudo a partir do contraste entre o resultado da capital paulista e os das demais cidades, que nos Municípios mais ricos e industrializados os serviços finais tendem a explicar proporcionalmente menos da atual receita do ISS.

Observando a composição setorial da receita do ISS que persistiria com a adoção do IVA, ainda na Tabela III.1., verifica-se uma concentração em poucos serviços: de reparo, construção, saúde e, em menor grau, turismo e hospedagem e transportes municipais. Nas grandes cidades da amostra, cresce proporcionalmente a importância relativa dos serviços de reparo e saúde; ao inverso, cresce o peso da construção e dos transportes. Observa-se que, salvo no caso da indústria da construção, nesses setores majoritários, em geral, há uma participação relativa maior das microempresas e seus produtos constituem, por vezes, itens relevantes para a cesta básica de consumo. Estes dois fatores dificultam a eventual elevação da carga tributária média efetiva aplicada sobre estas atividades - especialmente, via elevação de alíquotas nominais.

Extrapolando os resultados da amostra de Municípios da Tabela III.1. para os níveis nacionais (e essas prefeituras ainda que sejam poucas diante do seu universo, respondem por mais da metade do ISS global), deduz-se que, se mantida a atual alíquota média efetiva geral, a fusão do ISS ao ICMS implicaria em um ganho de receita, em 1991, equivalente a apenas um terço do primeiro imposto ou 2% da arrecadação do imposto estadual, ou ainda um montante de 0.14% do PIB. Por outro lado, para ser mantida ao menos a atual arrecadação do ISS - 0.42% do PIB e aumentar em 6% a receita do ICMS - , a carga do IVA sobre os serviços finais precisaria ser o triplo da efetivamente imposta pelos Municípios atualmente.

O IMPACTO SOBRE A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL

Para uma análise adequada do impacto das mudanças no sistema tributário sobre as finanças públicas, cabe considerar o efeito de todas as medidas, sejam as que alteram as competências para criar e cobrar impostos, sejam as que redefinem as regras de repartição das receitas. Naturalmente, não cabe, nem é possível, analisar neste documento o impacto para a disponibilidade de recursos municipais da extinção do ISS e de outras alterações tributárias, uma vez que estas não são objeto deste trabalho. Por isso, será feita a seguir uma análise parcial sobre o efeito para a arrecadação municipal, limitada aos efeitos da extinção do ISS.

A Tabela III.2. discrimina para pouco mais de uma centena de Municípios brasileiros (todas as capitais e outros, de diferentes portes) a arrecadação atual de ISS e duas medidas para sua compensação integral: o aumento da cobrança de IPTU e Taxas ou o incremento das transferências atuais do ICMS. A amostra, ainda que não seja aleatória, é bastante expressiva no universo de municípios porque compreende cerca de 80% da receita atual do ISS.

Em 1991, sem cobrar o ISS, calcula-se que os Municípios brasileiros teriam deixado de arrecadar em torno de US\$ 1,7 bilhões. Sozinhas, as prefeituras de São Paulo e do Rio de Janeiro, perderiam com isso recursos montando, respectivamente, à 522 e 276 milhões de dólares. Dispensável dizer que se trata de um volume expressivo de receita.

Agregando os dados de todos os Municípios do país, verifica-se que para ser compensado inteiramente o ISS arrecadado em 1991, por exemplo, via IPTU e Taxas, era preciso ter sido

cobrado naquele exercício 70% a mais do que foi com esses dois tributos. Essa é uma possibilidade remota, seja pela magnitude do aumento relativo, seja porque os Municípios já empreenderam entre 1988/91 um brutal esforço para aumentar a arrecadação de IPTU e Taxas. Estes dois tributos, segundo estimativas das contas nacionais, em média, já cresceram em torno de 50% ao ano no período pós-Constituinte. Se a esse incremento ainda fosse acrescentado um ajuste equivalente a um aumento de 70%, a arrecadação em 1991 teria sido cerca de 6 vezes superior a registrada apenas três anos antes, o que seria uma “derrama” fiscal sem precedentes, ainda mais em cima dos impostos diretos aos quais, “culturalmente”, a forte resistência.

Uma segunda hipótese para a compensação plena da receita do ISS seria o aumento das transferências do ICMS em favor dos Municípios - que por princípio ocorreria, no mínimo, pela integração dos serviços a sua base. Para cobrir a extinção do ISS, essa cota deveria ter sido um quarto superior a efetivamente repassada em 1991. Isto significa que, se por acaso fosse a mesma a receita do ICMS, o aumento das transferências exigiria uma elevação da cota-parte municipal de 25% para 31.5%. Se a receita do ICMS crescesse em 6%, com a simples soma da arrecadação do ISS, ainda assim, a cota municipal deveria passar para 30%. Esses índices indicam que, também, pelo lado da repartição do imposto estadual, dificilmente os Municípios poderiam ser compensados pela extinção do ISS, salvo se fosse redistribuída para essas parte adicional da receita estadual do ICMS.

Em valores absolutos e mesmo relativos, segundo a Tabela III.2., as maiores perdas com a extinção do ISS ocorreriam nas capitais - no agregado, cerca de US\$ 1,2 bilhões. Para essa receita ser reposta na íntegra, as capitais precisariam dobrar a cobrança de IPTU e Taxas ou terem suas cotas de ICMS ampliadas em 61%. Destaca-se que, em grande parte das maiores cidades do país, essa compensação exigiria que fosse mais do que dobrada a cobrança de IPTU e Taxas (inclusive São Paulo, onde o aumento deveria ser de 113%). Pelo outro lado, a despeito da cota do ICMS constituir a maior fonte da receita disponível municipal agregada, existem casos extremos na amostra - Florianópolis, Balneário de Camboriú e Rio Branco - nos quais mesmo que fosse dobrada aquela transferência, esses Municípios ainda perderiam receita.

Vale acrescentar ainda que a amostra da Tabela III.2. indica que, curiosamente, as capitais de médio porte e os Municípios de grande porte do interior teriam mais dificuldade para compensar a extinção do ISS que as capitais paulista e carioca. Assim, nas duas maiores capitais, o aumento agregado de IPTU e Taxas deveria ser de 90%, enquanto que nas cidades que arrecadam de ISS entre US\$ 20 e 100 milhões, a variação seria de 130%, e nas que arrecadam entre US\$ 3 e 20 milhões, seria de 163%.

Pela importância das capitais no conjunto de Municípios brasileiros, foram detalhados nas Tabelas III.3./4. os dados sobre a participação relativa nos respectivos estados e sobre a compensação do ISS através de aumento das transferências estaduais. Destaca-se que o principal problema para equacionar as finanças das capitais respeita a grande diferença entre a proporção que geram do ISS de cada estado e a correspondente à participação no ICMS rateado entre os Municípios da respectiva unidade federada. Todas as capitais brasileiras, sem qualquer exceção, têm um peso relativo no ISS cobrado no território estadual superior a fatia que lhes cabe no rateio do ICMS entre os Municípios do mesmo estado.

No agregado, as capitais respondem por cerca de 70% da arrecadação nacional de ISS e recebem apenas 36% do ICMS distribuído pelos governos estaduais em favor dos municipais. Como a incorporação dos serviços à base de cálculo do ICMS, de fato, não deve provocar maior elevação da receita do imposto estadual, deduz-se que, quanto maior a distância entre as participações relativas no ISS e no ICMS, mais difícil torna-se compensar os Municípios pela extinção do imposto estadual.⁽⁷⁾

Não apenas em relação às cotas de ICMS, os Municípios das capitais, de fato, têm uma arrecadação superdimensionada. É ilustrativa na Tabela III.4. que, salvo Macapá, todas as capitais respondem por parcela do ISS estadual superior a do faturamento das empresas de serviços recenseadas pelo IBGE em 1985 no estado - e esta variável constitui a base do imposto municipal. Este resultado também reforça a tese de que os Municípios não-capitais, no seu conjunto, subutilizam essa base tributária.

Como se discute a adoção do princípio de destino na alocação das receitas do imposto estadual, cabe comparar também a distribuição relativa do ISS e da população (Tabela III.4.), supondo que essa fosse a variável que melhor expressaria o consumo municipal. No caso, admite-se o abandono do atual critério de rateio do ICMS que privilegia o valor adicionado, o que é compatível com uma situação radicalmente inversa, ou seja, um IVA com princípio origem. Note-se, de início, que essa mudança de critério seria prejudicial para a maioria das capitais - 17 em 26 cidades perderiam participação relativa no rateio do ICMS; dentre as 9 que melhorariam de peso, constam São Paulo e Rio, com ganhos desprezíveis, e Belo Horizonte, esta sim com maior aumento. Mesmo no caso dessas nove capitais participarem no IVA estadual segundo exclusivamente a proporção direta da população estadual, continuariam recebendo uma cota inferior ao peso relativo do ISS. Portanto, mesmo que a incorporação dos demais serviços à base do ICMS gerasse (numa hipótese remota) um ganho de receita igual a 4 vezes a arrecadação atual do ISS, de modo que, a repartição de 25% desse imposto significasse o retorno aos Municípios um montante de receita igual a que perderiam com a extinção daquele imposto, ainda assim, perderiam liquidamente receita os Municípios das capitais e, ao que tudo indica, no interior, os grandes centros urbanos e as cidades industriais, turísticas e portuárias. Ressaltando: a perda de receita desses Municípios é consequência da concentração aí da arrecadação municipal, e isto independe do impacto sobre a arrecadação agregada da extinção do ISS. Mas, como há indícios, com base na estrutura setorial de recolhimento do ISS, que dificilmente a fusão significaria elevação da receita atual de ICMS e ISS, quanto maior esta frustração, maior seria a perda relativa daqueles Municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de terem se passados três anos da promulgação da Constituição, ao que tudo indica, persiste o dilema enfrentado pelos Constituintes na análise da proposta de criação de um imposto sobre o valor adicionado pelos serviços em geral. Existem evidentes vantagens para o setor produtivo e para a economia como um todo na proposta de instituição de um amplo IVA. Porém, há desvantagens para as finanças públicas, especialmente para os Municípios, uma vez que será difícil compensar os efeitos negativos da extinção do ISS para as maiores prefeituras do país.

Existem inúmeros argumentos favoráveis a extinção do ISS e sua incorporação a base de cálculo do ICMS, sobretudo, do ponto-de-vista econômico. Traria melhor eficiência e equidade ao sistema produtivo: homogeneizando e integrando a tributação indireta de mercadorias e serviços, eliminando o efeito em cascata, desonerando investimentos e exportações, aumentando a eficácia da cobrança, etc.

Porém, pelas peculiaridades que marcam a arrecadação do ISS no país, essa proposta, isoladamente ou mesmo no âmbito de criação de um IVA, implicaria em perdas aparentemente inevitáveis para o conjunto de Municípios e, em especial, para as capitais e as cidades de grande e médio porte, onde

⁽⁷⁾ Isto tudo sem levar em conta o efeito diferenciado por Estado e, por conseguinte, para as cotas de ICMS dos respectivos Municípios de medidas como: ampliação da tributação sobre produtos industrializados, desoneração de exportações e bens de capital, e adoção do princípio de destino.

se concentra de maneira crescente a miséria e a demanda por serviços básicos do país. Mais do que isso: nos últimos anos, como os governos locais - de todos os portes e todas as regiões - promoveram um vigoroso aumento da cobrança do ISS (como dos demais tributos locais), a diminuição de sua competência própria também constitui uma paradoxal "punição" aos que forem muito mais eficientes que a União e no meio de grave crise fiscal. Logo, hoje, por suposto, torna-se mais difícil ainda viabilizar a extinção do ISS do que durante a Assembléia Constituinte (1986/87), quando era muito menor o nível de sua carga tributária.

Complementarmente aos debates sobre as mudanças constitucionais, julga-se fundamental aprofundar os estudos sobre os aspectos operacionais da aplicação de um imposto do tipo valor adicionado sobre serviços. A experiência dos países desenvolvidos indica que a implantação do IVA sobre os serviços não é tarefa tão simples quanto estendê-lo a algumas mercadorias que por ventura estivessem fora de sua incidência (como ocorreu na reforma de 1988 no caso dos combustíveis e da energia elétrica). Para viabilizar, de fato, um IVA sobre os serviços no Brasil, faltam ainda diagnósticos e propostas mais precisas e meticulosas, inclusive no tocante a definição de regras especiais que sempre diferenciam o tratamento dos serviços do das mercadorias nos países mais adiantados na aplicação do IVA.

Além disso, a mudança na tributação indireta dos serviços passa, antes de tudo, pelo equacionamento das finanças municipais. Isso remete, no campo da reforma fiscal, a discussão sobre as outras alterações nas competências tributárias e os critérios de rateio dos fundos de participação, que deveriam, na medida do possível, buscar fortalecer as finanças dos governos mais atingidos pela eventual extinção do ISS. Por certo, neste contexto, a estabilização dos preços e a retomada sustentada do crescimento econômico e social tornariam mais fáceis tal empreitada, para não se dizer que constituem condição prévia e necessária a reforma tributária.

OBRAS BÁSICAS

Banco Mundial, "Brazil: an agenda for tax reform", Report nr.8147-BR, 3 vols., February/1990.

Banco Mundial, "Relatório do Desenvolvimento Mundial - 1991", FGV, 1991.

IBGE, "Censos Econômicos de 1985 - Brasil e Unidades da Federação", séries de Serviços, da Construção, dos Transportes e das Microempresas, 1990.

IBGE, Série Relatórios Metodológicos - vol.7, "Matriz Insumo-Produto: Brasil 1980", Rio, 1990.

IBGE, Série Relatórios Metodológicos - vol.8, "Sistema de Contas Nacionais Consolidadas Brasil", Rio, 1990.

IBGE, "Pesquisa de Orçamentos Familiares 1987/88", vol.1. - IBGE, "Produto Interno Bruto Brasil", Séries Relatórios Metodológicos - vol.9, Rio, 1990, p.30.

International Monetary Fund - IMF, "Government Finance Statistics Yearbook", FMI, 1990.

Kay, John e Davis, Evan, "The VAT and Services", in "Value Added Taxation in Developing Countries", Malcolm Gillis, Carl Shoup e Gerardo Sicat (ed.), World Bank, Washington, 1990.

Ministério da Economia, "Finanças do Brasil 1985-1988", vol.XXX, Brasília, 1991.

Stern, N., "Aspects of the General Theory of Tax Reform", in D. Newbery e N. Stern, The Theory of Taxation for Developing Countries, Oxford University Press, 1987.

Varsano, Ricardo, "Tributação de Mercadorias e Serviços", TDI nº 106, IPEA, março/1987.

Varsano, Ricardo, "Tributos Indiretos no Brasil", mimeo., 1989.

Tabela III.4

PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS DAS CAPITAIS NA POPULACAO, RECEITAS PUBLICAS E SETOR DE SERVICOS DOS RESPECTIVOS ESTADOS
(% Capital/Estado)

Capital	POP. 1991	COTA ICMS 1992/91	ARREC. ISS 1988	RECEITA SETOR 1985	RECEITA SETOR 1985	RECEITA SETOR 1985	RECEITA SETOR 1985	RECEITA SETOR 1985	RECEITA SETOR 1985	RECEITA SETOR 1985	RECEITA SETOR 1985
	(A)	(B)	(A/B)	(C)	(A/C)	(B/C)	D	(C/D)	E	(B/E)	(C/E)
Aracaju	27	33	19	79	66	58	59	34	65	49	22
Belem	25	44	44	69	65	37	55	26	43	2	61
Belo Horizonte	13	12	12	57	77	80	23	149	33	65	73
Boa Vista	66	70	5	100	34	30	52	92	39	79	156
Campo Grande	30	21	41	61	52	66	42	45	45	54	36
Cuiaba	20	28	30	76	74	63	36	111	37	23	105
Curitiba	15	20	23	57	73	65	18	218	29	31	97
Florianopolis	6	2	181	32	82	94	7	352	9	78	252
Fortaleza	28	53	48	96	71	45	66	45	58	9	66
Goiania	23	31	25	79	71	61	57	38	57	46	38
Joao Pessoa	16	32	51	65	76	51	29	123	29	9	123
Macapa	62	72	14	91	32	21	93	2	87	17	5
Maceio	25	30	16	82	69	64	66	24	60	50	36
Manaus	48	44	10	98	51	55	87	12	74	40	32
Natal	25	50	50	74	66	33	63	18	59	15	26
Palmas	3	0	767	7	65	96	2	270	2	85	270
Porto Alegre	14	14	2	62	78	78	25	148	34	60	83
Porto Velho	25	30	16	73	65	59	78	6	87	66	16
Recife	18	38	52	81	78	53	59	38	53	28	53
Rio Branco	47	31	54	98	52	69	67	46	73	58	34
Rio de Janeiro	42	41	3	85	50	52	63	35	71	42	20
Salvador	17	21	16	66	74	69	35	90	46	55	44
Sao Luis	14	59	76	91	84	35	51	78	42	40	116
Sao Paulo	30	30	1	65	53	54	47	38	54	44	20
Teresina	23	43	46	96	76	55	60	60	47	8	105
Vitoria	10	22	54	48	79	55	41	18	38	43	27
Media Simples	26	33	23	73	64	54	49	47	49	32	49

Participacao da capital no agregado estadual (exclusive Brasilia):

POPULACAO 1991, Censo Demografico (prel.), IBGE; COTA ICMS 1992, indice particip., Sec.Financas, ou 1991 estimado rec.cota/24% arrec.ICMSConfaz; ISS 1988, arrecadacao, DTN/MEFP; RECEITA OPERACIONAL e RENDA GERAADA pelas empresas do setor de servicos 1985, Censo Economico Setorial, IBGE.

ajustada classificacao, exceto construcao civil (Familias razao edificacoes residenciais/total de obras no Censo da Construcao de 1985; Governo participacao na FBKF Total da economia em 1990).

- imposto sobre consumo: peso do consumo final na demanda sobre ISS pago pelo setor.

Tabela III.3

ESTIMATIVA DO AUMENTO NECESSARIO DAS TRANSFERENCIAS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA COMPENSAR EXTINCAO DO ISS 1991

Capital	% Arrec. ISS no Estado (1988)	% Cotas Munic. ICMS do Estado	Para Compensacao Plena das Perdas:						
			Incremento Cota Agre gada Atual ICMS+FPM	Particip. Municipios no IVA/Estadl : ICMS+100% ISS			Adicional s/IVA gerado Municipio ICMS+100%ISS		
				ICMS+30%ISS			ICMS+30%ISS		
				cota igual			cota ampl.		
				cota ampl.			% Imposto	% Base	% Imposto
Belo Horizonte	57%	12%	52%	40%	36%	36%	14%	2%	16%
Vitoria	48%	22%	54%	40%	36%	38%	15%	2%	17%
Curitiba	57%	20%	54%	39%	36%	37%	14%	2%	16%
Porto Alegre	62%	14%	54%	39%	35%	36%	14%	2%	15%
Recife	81%	38%	31%	35%	33%	34%	10%	2%	11%
Rio de Janeiro	85%	41%	73%	40%	37%	39%	16%	2%	18%
Florianopolis	32%	2%	81%	94%	57%	58%	42%	4%	60%
Salvador	66%	21%	33%	36%	33%	34%	11%	2%	12%
Goiania	79%	31%	28%	33%	32%	32%	9%	1%	9%
Sao Paulo	65%	30%	59%	37%	35%	36%	13%	2%	14%
Maceio	82%	32%	28%	37%	34%	35%	12%	2%	13%
Campo Grande	61%	21%	33%	35%	33%	33%	10%	2%	11%
Fortaleza	96%	53%	19%	32%	31%	32%	8%	1%	8%
Natal	74%	50%	18%	32%	31%	32%	8%	1%	8%
Aracaju	79%	53%	20%	34%	32%	34%	10%	2%	11%
Belem	69%	44%	16%	30%	30%	30%	6%	1%	6%
Sao Luis	91%	59%	18%	32%	31%	32%	8%	1%	8%
Manaus	98%	29%	33%	34%	32%	33%	9%	2%	10%
Joao Pessoa	65%	32%	14%	33%	32%	33%	9%	1%	10%
Porto Velho	73%	30%	12%	30%	29%	30%	6%	1%	6%
Rio Branco	98%	30%	9%	47%	41%	43%	21%	3%	24%
Macapa/e	91%	73%	5%	29%	29%	30%	5%	1%	5%
Cuiaba	76%	30%	13%	29%	28%	29%	5%	1%	5%
Teresina	96%	41%	12%	32%	31%	31%	8%	1%	8%
.....									
Total/Media	69%	36%	50%	37%	35%	36%	13%	2%	14%

Dados basicos: Sec.Munic.FinancasABRASf e CONFAZ.

Situacao vigente: media de 1990 (atualizado pelo IGP) e 1991, salvo: (*) dados apenas para 90.

Compensacao perda de ISS: receita adicional com incremento das transf.agregadas de FPM e ICMS; ou aumento indice de participacao dos municipios na arrecadacao do IVA (estimado ICMS + ISS, com perda ou nao de receita), ponderado o aumento da participacao das capitais no valor adicionado (igual arrec.ISS); ou atraves da cobranca de um imposto adicional sobre o IVA (ICMS+ISS) arrecadado na localidade (suposto rateio do ICMS conf. base tributada na localidade).

Tabela III.2

ARRECADACAO MUNICIPAL EM 1991 DO ISS E COMPENSACAO DE SUA EXTINCAO
 ATRAVES DE AUMENTO DOS TRIBUTOS MANTIDOS (IPTU e TAXAS) OU DAS
 TRANSFERENCIAS DO ICMS / IVA

		POPULACAO 1991		ARRECADACAO DO ISS		AUMENTO IPTU+TAXAS		AUMENTO	
Ordem								COTA	
Perda	AGREGADO/	(n.habi	% Total	US\$ mil	% Total	Var.%	Nova Rec.	ICMS/IVA	
	/MUNICIPIO	tantes)	Brasil				US\$/habit.	Var.%	
Agregados:									
	TOTAL GERAL PAIS	146,154,502	100.0%	1,740,000	100.0%	68%	27.42	26%	
	AMOSTRA	47,568,171	32.5%	1,375,513	79.1%	92%	60.43	48%	
	CAPITAIS	34,994,197	23.9%	1,200,202	69.0%	97%	69.55	61%	
	NAOCAPITAIS	12,573,974	8.6%	175,311	10.1%	66%	35.04	20%	
	SAO PAULO	6,521,748	4.5%	123,158	7.1%	72%	45.00	20%	
	RESTO PAIS	6,052,226	4.1%	52,153	3.0%	55%	24.32	19%	
.....									
Municipios:									
1	SAO PAULO	SP	9,480,427	6.5%	522,324	30.0%	113%	104.02	63%
2	RIO DE JANEIRO	RJ	5,336,179	3.7%	275,831	15.9%	68%	128.21	91%
3	BELO HORIZONTE	MG	2,048,861	1.4%	57,513	3.3%	88%	60.02	67%
4	CURITIBA	PR	1,290,142	0.9%	47,546	2.7%	127%	65.89	71%
5	PORTO ALEGRE	RS	1,262,631	0.9%	44,256	2.5%	191%	53.44	63%
6	BRASILIA	DF	1,596,274	1.1%	39,433	2.3%	165%	39.67	...
7	SALVADOR	BA	2,056,013	1.4%	35,167	2.0%	139%	29.37	52%
8	CAMPINAS	SP	846,084	0.6%	32,988	1.9%	107%	75.48	48%
9	RECIFE	PE	1,290,149	0.9%	30,971	1.8%	105%	46.97	46%
10	FORTALEZA	CE	1,758,334	1.2%	21,224	1.2%	100%	24.19	32%
11	VITORIA	ES	258,245	0.2%	18,321	1.1%	239%	100.62	60%
12	MANAUS/e	AM	1,010,558	0.7%	17,916	1.0%	189%	27.13	26%
13	GOIANIA	GO	920,838	0.6%	16,766	1.0%	90%	38.52	34%
14	GUARULHOS	SP	781,499	0.5%	14,838	0.9%	77%	43.76	17%
15	S.BERNARDO CAMPO	SP	565,171	0.4%	13,201	0.8%	54%	66.42	13%
16	OSASCO	SP	563,419	0.4%	12,735	0.7%	74%	53.13	28%
17	BELEM	PA	1,246,435	0.9%	10,051	0.6%	88%	17.28	25%
18	CAMPO GRANDE	MT	525,612	0.4%	9,489	0.5%	52%	52.45	43%
19	S.JOSE CAMPOS	SP	442,728	0.3%	9,342	0.5%	82%	46.81	15%
20	RIBEIRAO PRETO	SP	430,805	0.3%	8,786	0.5%	86%	44.07	36%
21	FLORIANOPOLIS	SC	254,944	0.2%	7,380	0.4%	34%	114.59	213%
22	SAO LUIZ	MA	695,780	0.5%	7,131	0.4%	137%	17.74	27%
23	MACEIO	AL	628,209	0.4%	6,667	0.4%	83%	23.40	62%
24	BARUERI	SP	130,248	0.1%	6,256	0.4%	2090%	50.33	21%
25	ARACAJU	SE	401,244	0.3%	6,117	0.4%	160%	24.77	49%
26	LONDRINA	PR	388,331	0.3%	6,065	0.3%	54%	44.43	36%
27	NATAL	RN	606,541	0.4%	5,728	0.3%	61%	24.96	33%
28	PETROPOLIS	RJ	255,211	0.2%	5,667	0.3%	48%	68.84	49%
29	CUIABA	MS	401,112	0.3%	5,119	0.3%	71%	30.82	20%
30	JOINVILLE	SC	346,095	0.2%	4,928	0.3%	55%	40.29	18%
31	MARINGA	PR	239,930	0.2%	4,513	0.3%	34%	74.11	32%
32	VOLTA REDONDA	RJ	220,086	0.2%	4,277	0.2%	160%	31.61	10%
33	TERESINA	PI	598,449	0.4%	4,021	0.2%	85%	14.67	24%
34	JOAO PESSOA	PB	497,214	0.3%	3,923	0.2%	94%	16.32	39%
35	JUIZ DE FORA	MG	385,756	0.3%	3,731	0.2%	75%	22.63	19%
36	VILA VELHA	ES	265,249	0.2%	3,245	0.2%	104%	23.99	36%
37	S.JOSE R.PRETO	SP	283,281	0.2%	3,122	0.2%	37%	40.91	28%
38	LIMEIRA	SP	207,405	0.1%	2,933	0.2%	60%	37.60	15%
39	PORTO VELHO	RO	286,400	0.2%	2,693	0.2%	109%	18.02	25%
40	PRES PRUDENTE	SP	165,447	0.1%	2,637	0.2%	121%	29.14	33%
41	CASCAVEL	PR	192,673	0.1%	2,545	0.1%	80%	29.71	37%

Tabela III.2 (cont.)

		POPULACAO 1991		ARRECADACAO DO ISS		AUMENTO IPTU+TAXAS		AUMENTO
Ordem								
Perda	AGREGADO/ /MUNICIPIO	(n.habi tantes)	% Total Brasil	US\$ mil	% Total	Var.%	Nova Rec. US\$/habit.	COTA ICMS/IVA Var. %
42	JABOATAO	PE	482,434	0.3%	2,335	0.1%	54%	13.73
43	PARANAGUA	PR	107,583	0.1%	2,322	0.1%	204%	32.16
44	BOA VISTA/90	RR	142,813	0.1%	2,126	0.1%	121%	27.24
45	SAO GONCALO	RJ	747,891	0.5%	2,123	0.1%	23%	15.10
46	JACAREI	SP	163,125	0.1%	1,978	0.1%	151%	20.14
47	CAMPOS	RJ	388,640	0.3%	1,915	0.1%	101%	9.80
48	PONTA GROSSA	PR	233,517	0.2%	1,854	0.1%	51%	23.57
49	ARARAS	SP	87,335	0.1%	1,716	0.1%	106%	38.24
50	RIO BRANCO	AC	196,923	0.1%	1,544	0.1%	201%	11.73
51	MAUA	SP	292,611	0.2%	1,446	0.1%	65%	12.56
52	UBERABA	MG	210,803	0.1%	1,363	0.1%	85%	14.07
53	ARACATUBA	SP	159,499	0.1%	1,362	0.1%	22%	48.11
54	C DO ITAPEMIRIM	ES	143,763	0.1%	1,359	0.1%	192%	14.38
55	ITAJAI	SC	119,583	0.1%	1,291	0.1%	44%	35.34
56	RIO CLARO	SP	137,509	0.1%	1,229	0.1%	23%	48.21
57	BOTUCATU	SP	85,689	0.1%	1,139	0.1%	122%	24.18
58	CAMPOS DO JORDAO	SP	36,852	0.0%	988	0.1%	36%	100.58
59	ATIBAIA	SP	86,189	0.1%	974	0.1%	25%	56.31
60	MACAPA	AP	179,609	0.1%	881	0.1%	300%	6.54
61	SAO SEBASTIAO	SP	32,843	0.0%	809	0.0%	18%	162.09
62	CARAPICUIBA	SP	283,183	0.2%	709	0.0%	32%	10.30
63	CACAPAVA	SP	65,927	0.0%	645	0.0%	136%	16.97
64	APUCARANA	PR	94,873	0.1%	604	0.0%	43%	21.21
65	MOGI MIRIM	SP	64,746	0.0%	595	0.0%	67%	22.89
66	ASSIS	SP	85,226	0.1%	550	0.0%	71%	15.55
67	BAL DE CAMBORIU	SC	40,229	0.0%	490	0.0%	11%	120.68
68	SAO ROQUE	SP	63,153	0.0%	451	0.0%	31%	30.37
69	BIRIGUI	SP	75,854	0.1%	434	0.0%	21%	33.41
70	NILOPOLIS	RJ	157,819	0.1%	371	0.0%	29%	10.59
71	PINDAMONHANGABA	SP	101,843	0.1%	328	0.0%	26%	15.77
72	TUPA	SP	61,106	0.0%	328	0.0%	37%	19.94
73	JARAGUA DO SUL	SC	76,964	0.1%	320	0.0%	50%	12.53
74	CABEDELO	PB	28,925	0.0%	276	0.0%	155%	15.67
75	CAMBE	PR	73,831	0.1%	184	0.0%	17%	16.88
76	SAO MANUEL	SP	35,240	0.0%	174	0.0%	44%	16.08
77	BAYEUX	PB	77,325	0.1%	167	0.0%	202%	3.22
78	VOTUPORANGA	SP	66,026	0.0%	163	0.0%	48%	7.62
79	ADAMANTINA	SP	32,067	0.0%	153	0.0%	38%	17.32
80	SOCORRO	SP	30,739	0.0%	72	0.0%	20%	14.21
81	PALMAS/91	TO	24,261	0.0%	63	0.0%	...	...
82	PARAGUACU	SP	33,822	0.0%	58	0.0%	13%	15.20
83	PATOS	PB	81,292	0.1%	38	0.0%	37%	1.73
84	PALHOCA	SC	68,292	0.0%	31	0.0%	12%	4.32
85	B S MIGUEL	AL	4,928	0.0%	27	0.0%	37%	19.87
86	HERVAL D'OESTE	SC	17,855	0.0%	26	0.0%	17%	10.01
87	BACABAL	MA	98,817	0.1%	25	0.0%	21%	1.46
88	SOUSA	PB	79,134	0.1%	19	0.0%	21%	1.39
89	IBIRA	SP	7,868	0.0%	13	0.0%	15%	13.30
90	TIMON	MA	107,394	0.1%	12	0.0%	26%	0.53
91	CACONDE	SP	17,209	0.0%	7.2	0.0%	10%	4.79

Tabela III.2 (cont.)

		POPULACAO 1991		ARRECADACAO DO ISS		AUMENTO IPTU+TAXAS		AUMENTO	
Ordem								COTA	
Perda AGREGADO/ /MUNICIPIO		(n.habi tantes)	% Total Brasil	US\$ mil	% Total	Var. %	Nova Rec. US\$/habit.	ICMS/IVA Var. %	
92	S GONCALO SAPUCAI	MG	19,587	0.0%	6.9	0.0%	6%	5.94	1%
93	GUIA LOPES LAGUNA	MS	9,159	0.0%	5.5	0.0%	15%	4.65	1%
94	AGUA CLARA	MS	6,527	0.0%	3.8	0.0%	48%	1.78	1%
95	NOVA VENEZA	SC	10,353	0.0%	3.7	0.0%	5%	7.54	1%
96	APIACA	ES	6,971	0.0%	3.6	0.0%	33%	2.10	1%
97	PINHEIRO	MA	82,439	0.1%	2.5	0.0%	12%	0.28	2%
98	IRENEOPOLIS	SC	9,757	0.0%	2.1	0.0%	5%	4.27	1%
99	REBOUCAS	PR	12,914	0.0%	2.1	0.0%	4%	4.04	1%
100	CANDIDO DE ABREU	PR	21,625	0.0%	1.1	0.0%	8%	0.64	0%
101	TAUA	CE	51,326	0.0%	1.0	0.0%	5%	0.41	3%
102	BARRO ALTO	GO	9,917	0.0%	0.7	0.0%	6%	1.16	0%
103	SERRA DA SAUDADE	MG	847	0.0%	0.2	0.0%	3%	6.22	1%
104	IBIAPINA	CE	20,067	0.0%	0.1	0.0%	29%	0.03	0%
105	SEN JOSE BENTO	MG	2,016	0.0%	0.1	0.0%	1%	2.73	0%
106	GOIANDIRA	GO	5,374	0.0%	0.0	0.0%	0%	0.72	0%
107	JATI	CE	6,858	0.0%	0.0	0.0%	1%	0.14	0%
108	UMBURATIBA	MG	2,954	0.0%	0.0	0.0%	1%	0.08	0%
109	PACUJA	CE	10,697	0.0%	0.0	0.0%	0%	0.11	0%
110	AGUIAR	PB	7,260	0.0%	...	...	...	...	...
111	DONA INES	PB	9,842	0.0%	...	...	...	...	...
112	JURU	PB	10,513	0.0%	...	...	...	...	...
.....									
Faixas Arrec.(Soma/Media Simples):									
112	Amostra		47,568,171	32.5%	1,375,513	79.1%	84%	28.10	43%
2	> US\$ 100 milhoes		14,816,606	10.1%	798,155	45.9%	90%	116.12	77%
8	> 20 < 100 US\$ mi		12,148,488	8.3%	309,098	17.8%	128%	49.38	47%
27	> 3 < 20 US\$ mi		13,342,990	9.1%	219,336	12.6%	163%	42.76	38%
36	> 0,3 < 3 US\$ mi		6,058,059	4.1%	47,384	2.7%	80%	32.19	80%
39	< US\$ 300 mil		1,202,028	0.8%	1,540	0.1%	23%	5.29	9%

Fontes: DTN/MEFP, ABRASF e Sec.Municipais Financas.

Arrecadacao propria de ISS e transferencia de ICMS: balanço de 1991 (taxa media anual Cr\$/US\$ 408.73).

Municipios classificados conforme montante arrecadado pelos impostos a serem extintos.

Compensacao Integral aumento necessario dos tributos municipais mantidos (IPTU+TAXAS) e valor per capita a ser arrecadado por esses; ou incremento necessario da receita de transferencia da cotaparte do ICMS ou IVA (supondo manutencao do criterio de rateio entre municipios).

Tabela III.1.

ESTIMATIVA DA ARRECADACAO MUNICIPAL DO ISS PROVENIENTE DE SERVICOS PRESTADOS A CONSUMIDORES FINAIS

Em Proporcao da Receita Atual e Estrutura da Arrecadacao sobre Servicos Finais / Media 1990/91

Municipio/Setor	UF	Consu mo Final	Total	Agenciam. Intermed.	Bancos Seguros	Con.Reparo Bens Mov.	Constru cao Civil	Diversoes	Educao
Coefic.Matriz: Consumo/Demanda Total		...	27.9	2.6	18.4	62.2	32.2	77.0	99.4
CAPITAIS									
Sao Paulo	SP	25.6	100.0	0.8	1.6	23.0	14.4	2.1	6.2
Rio Janeiro	RJ	32.2	100.0	0.3	3.6	11.9	6.6	5.5	6.7
Belo Horizonte	MG	30.2	100.0	0.6	1.5	37.1	11.2	2.1	7.5
Porto Alegre/90	RS	23.3	100.0	0.3	1.8	29.4	11.0	3.0	4.7
Curitiba	PR	24.4	100.0	1.4	2.3	0.0	12.0	2.3	8.7
Recife	PE	32.6	100.0	0.6	2.9	11.0	9.0	3.0	7.5
Fortaleza	CE	34.5	100.0	0.3	1.3	27.0	9.5	5.2	5.8
Vitoria	ES	35.1	100.0	0.1	1.5	21.3	18.2	2.2	17.0
Manaus	AM	33.1	100.0	0.2	0.6	0.7	20.1	3.1	4.7
Belem	PA	30.3	100.0	0.2	1.6	21.4	6.5	2.5	7.8
Campo Grande	MS	31.4	100.0	0.3	1.1	14.2	8.1	0.6	2.5
Aracaju	SE	38.5	100.0	0.0	1.2	5.8	14.3	1.3	13.5
Natal /91	RN	29.9	100.0	0.6	0.0	4.9	17.2	0.0	0.0
Rio Branco	AC	31.0	100.0	0.0	2.8	1.0	35.5	0.1	4.4
=Media Simples		30.9	100.0	0.4	1.7	14.6	13.9	2.4	7.2
=Media Ponderada		28.3	100.0	0.6	2.2	19.3	11.5	3.2	6.7
NAO-CAPITAIS									
Campinas	SP	33.1	100.0	0.4	2.3	37.0	11.5	2.7	9.8
Guarulhos	SP	39.3	100.0	0.3	0.3	31.0	4.6	4.7	7.9
S.Bernardo Cpo.	SP	35.8	100.0	0.2	1.1	24.0	15.1	1.1	7.7
Ribeirao Preto	SP	34.9	100.0	0.2	1.5	39.9	5.1	1.0	3.8
Cubatao /91	SP	31.9	100.0	0.1	0.3	1.2	85.7	0.2	0.3
Jacarei	SP	38.5	100.0	0.1	1.4	1.6	27.5	2.0	5.1
Araras	SP	32.9	100.0	0.2	0.7	23.1	22.8	0.0	4.0
Campos Jordao	SP	49.7	100.0	0.0	0.0	0.0	25.9	0.0	0.0
Atibaia /91	SP	28.4	100.0	0.0	0.0	0.0	14.3	0.0	0.0
Pindamonhangaba	SP	34.1	100.0	0.0	1.6	10.0	70.4	2.6	3.8
Sao Sebastiao	SP	31.3	100.0	0.4	0.2	0.0	63.0	0.1	1.3
Assis	SP	28.3	100.0	1.0	1.5	41.2	5.0	3.3	2.3
Tupa	SP	36.0	100.0	0.0	0.0	50.3	5.5	1.0	1.0
Votuporanga	SP	28.0	100.0	0.4	8.7	3.1	6.0	19.0	0.0
Ibira	SP	28.7	100.0	0.0	0.1	0.0	0.9	0.1	0.0
=Media Simples		34.1	100.0	0.2	1.2	17.5	24.3	2.3	3.2
=Media Ponderada		35.2	100.0	0.3	1.3	29.4	14.9	2.4	7.1
AMOSTRA									
=Media Simples		32.5	100.0	0.3	1.4	16.2	19.4	2.4	5.1
=Media Ponderada		28.7	100.0	0.5	2.2	20.1	11.8	3.2	6.7

Fontes: ABRASF e Secretarias Municipais de Financas.

Arrecadacao media do bienio: valores de 1990 atualizados para 1991 pela variacao do IGP.

Estimativa da arrecadacao por setor proveniente de servicos prestados para consumidores finais (familias mais governo) ponderando estrutura da demanda final:

- consumo final em da receita do setor: razao consumo final/demanda total na Matriz Insumo Produto de 1980, ajustada classificacao, exceto construcao civil (Familias razao edificacoes residenciais/total de obras no Censo da Construcao de 1985; Governo participacao na FBKF Total da economia em 1990).

- imposto sobre consumo: peso do consumo final na demanda sobre ISS pago pelo setor.

(em percentagem)

Foto.Cine Grafico	Guarda Locacao	Higiene	Montagem Bens	Jur.Eco. Tec. Adm.	Decoracao Imoveis	Merc Comu nicacoES	Repre sentacao	Saude	Tecnico Cientif.	Transpor Munic.	Turismo Hotéis	Diversos	Nao Identif.
2.6	2.6	77.0	2.6	2.6	77.0	0.0	2.6	96.0	2.6	39.9	85.3	27.9	27.9
0.6	1.4	1.1	0.2	1.6	6.1	0.0	0.5	18.6	0.4	4.4	10.8	0.2	6.2
0.4	0.5	1.3	0.0	0.2	4.9	0.0	0.3	14.6	0.2	3.1	6.9	18.1	15.1
0.4	0.8	0.9	0.2	0.2	0.4	0.0	0.4	10.2	1.1	11.1	11.8	0.0	2.4
0.2	1.3	0.6	0.2	3.2	4.5	0.0	1.0	10.8	0.0	6.9	13.4	7.6	0.0
0.5	0.8	7.5	0.1	0.1	0.9	0.0	0.7	23.9	1.3	4.0	8.0	21.3	4.1
0.1	0.5	1.3	0.1	1.3	1.9	0.0	0.0	24.3	0.1	7.4	9.3	7.5	12.4
0.3	0.6	0.9	0.2	0.9	0.5	0.0	0.4	14.9	0.0	15.7	11.5	1.2	3.9
0.1	0.7	2.2	1.0	0.2	2.1	0.0	0.2	13.7	0.1	9.1	6.1	2.7	1.5
0.0	0.2	0.1	0.4	0.1	3.7	0.0	0.8	9.7	0.3	6.8	24.9	0.1	23.5
0.4	1.1	2.3	0.0	1.4	0.3	0.0	0.5	18.2	0.0	4.2	16.2	3.5	11.7
0.1	0.4	0.5	0.1	0.0	7.5	0.0	0.4	7.5	0.5	14.8	7.2	23.9	10.2
0.3	0.0	1.6	0.5	0.0	0.1	0.0	0.0	23.3	0.3	5.5	7.7	12.1	12.4
0.2	1.0	0.0	1.1	0.2	0.0	0.0	0.0	21.0	0.0	20.1	22.4	5.2	6.1
0.5	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	3.5	0.1	2.3	8.8	0.0	40.6
0.3	0.6	1.4	0.3	0.6	2.3	0.0	0.4	15.3	0.3	8.3	11.7	7.3	11.1
0.4	1.0	1.4	0.1	1.0	4.5	0.0	0.4	16.4	0.4	5.3	9.9	7.1	8.7
.....													
0.3	0.4	1.3	0.6	1.2	5.0	0.0	0.3	8.8	0.1	7.4	9.0	0.0	2.1
0.1	1.5	8.7	0.2	0.5	0.1	0.0	0.1	26.6	0.0	4.5	4.9	3.9	0.0
1.5	0.2	0.3	0.1	0.5	8.9	0.0	0.0	24.4	0.2	4.3	5.2	5.2	0.0
0.3	0.7	0.2	0.1	0.5	0.2	0.0	0.4	13.4	0.0	12.6	9.3	10.9	0.0
0.0	0.2	0.7	0.1	0.0	0.5	0.0	0.0	1.2	0.0	6.2	0.8	1.7	0.7
0.3	0.1	0.0	0.1	0.1	2.0	0.0	0.1	5.0	0.1	15.5	26.5	5.1	7.5
0.3	0.0	0.8	0.5	0.2	1.4	0.0	0.2	4.7	0.0	13.0	2.8	25.3	0.0
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	60.1	14.0	0.0
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	85.7	0.0
0.1	0.2	0.3	0.0	0.0	2.0	0.0	0.1	0.1	0.0	5.7	0.7	2.4	0.0
0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	10.7	23.4	0.0
0.9	0.1	1.1	2.0	0.1	13.2	0.0	0.3	2.5	0.3	8.3	9.9	3.3	3.8
0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.6	0.0	0.2	40.6	0.2
0.6	0.2	3.4	0.4	1.0	15.9	0.0	0.8	20.6	0.7	11.4	3.2	1.8	2.7
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.1	0.0	0.0	2.6	93.1	0.0
0.3	0.3	1.1	0.2	0.3	3.0	0.0	0.1	7.5	0.1	5.9	11.6	19.6	1.1
0.4	0.6	2.4	0.3	0.7	3.5	0.0	0.2	14.9	0.1	6.9	8.2	5.4	1.0
.....													
0.3	0.4	1.3	0.3	0.4	2.6	0.0	0.2	11.2	0.2	7.0	11.6	13.8	5.8
0.4	0.9	1.4	0.2	1.0	4.4	0.0	0.4	16.3	0.4	5.4	9.7	6.9	8.0

TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO

DADOS BASICOS DAS CONTAS NACIONAIS DO PIB DA INDUSTRIA DA CONSTRUCAO E DOS DEMAIS SERVICOS 1980/90

ANO	PIB VALORES CORRENTES			INDICE REAL 1980=100		
	AGREGADO	CONSTRUCAO	OUTROS SERVICOS	AGREGADO	CONSTRUCAO	OUTROS SERVICOS
1980	2295000	813000	1482000	100.0	100.0	100.0
1981	4531000	1685000	2846000	95.0	93.9	95.6
1982	9064000	3337000	5727000	94.7	92.0	96.2
1983	19663000	6708000	12955000	88.0	79.2	92.9
1984	63021000	20881000	42140000	91.4	79.9	97.8
1985	223040000	75555000	147485000	98.2	84.7	105.6
1986	615843000	233722000	382121000	110.6	100.2	116.3
1987	2069877000	876152000	1193725000	113.7	101.4	120.5
1988	15746343000	6256692000	9489651000	116.3	98.4	126.2
1989	254002307000	106249898000	147752409000	119.9	101.6	129.9
1990	5684329496000	2215307183000	3469022313000	117.8	93.1	131.3

Fonte: IBGE, Contas Nacionais. PIB/Demais Servicos: nao disponiveis a precos constantes antes de 1980.

Tabela Basica RECEITAS E DESPESAS ORCAMENTARIAS DAS CAPITALS

Capital	ISS		COTA ICMS		COTA FPM	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Aracaju	459,078	2,500,344	964,972	5,138,342	1,656,002	4,036,110
Belem	731,391	4,108,169	2,698,653	16,375,006	2,087,003	8,951,413
Belo Horizonte	4,883,277	23,507,349	7,576,687	35,314,882	1,987,560	9,590,567
Boa Vista/90	168,928	869,000	300,000	1,544,000	881,394	3,830,000
Brasilia	3,159,911	16,117,623	4,191,662	22,115,441	929,999	3,790,000
Campo Grande	707,925	3,878,327	1,467,029	9,072,107	620,959	3,037,341
Cuiaba	430,113	2,092,198	2,068,418	10,644,641	1,060,045	3,836,263
Curitiba	3,643,263	19,433,370	6,048,948	27,396,517	1,532,939	7,491,650
Florianopolis	710,824	3,016,400	243,525	1,415,182	596,247	2,877,153
Fortaleza	1,808,142	8,674,684	4,941,424	26,978,355	4,134,988	18,723,202
Goiania	1,581,100	6,852,824	3,774,109	20,070,506	1,788,308	5,388,918
Joao Pessoa	342,277	1,603,419	832,063	4,077,490	1,656,293	7,992,109
Macapa	70,134	360,000	336,514	1,562,732	932,469	3,580,469
Maceio	646,474	2,725,165	1,170,185	4,409,936	1,159,405	6,403,174
Manaus	1,327,669	6,678,417	8,159,268	28,513,561	1,179,515	3,791,363
Natal	478,068	2,341,403	1,408,933	7,145,122	1,469,479	4,100,766
Palmas/91	25,800	17,541	4,452,050	303	53,221	1,770,994
Porto Alegre	3,964,795	18,088,861	6,331,182	28,808,158	993,526	4,542,129
Porto Velho	210,711	1,100,645	846,973	4,321,595	979,725	3,873,602
Recife	2,676,763	12,658,752	5,865,134	27,576,756	2,650,093	12,787,483
Rio Branco	127,099	631,030	124,858	628,598	1,275,244	5,755,323
Rio de Janeiro	20,628,232	112,740,486	32,367,309	123,530,620	1,159,413	5,594,422
Salvador	2,913,914	14,374,002	6,078,000	27,805,395	2,925,102	12,780,000
Sao Luis	858,692	2,914,593	2,272,215	10,628,099	1,656,293	9,990,091
Sao Paulo	42,505,464	213,489,286	74,384,100	339,200,000	993,545	4,400,000
Teresina	292,735	1,643,358	632,796	6,903,577	1,505,268	7,992,143
Vitoria	1,771,061	7,488,418	2,141,632	12,406,789	795,024	3,196,916
TOTAL	97,098,040	489,913,923	177,226,589	803,600,948	38,605,839	172,784,657

VARIACAO REAL ANUAL			PIB PRECOS CONSTANTES (1980)			DEFLATOR	ISS
AGREGADO	CONSTRUCAO	OUTROS	AGREGADO	CONSTRUCAO	OUTROS	IMPLICO	(PRECOS DE
	SERVICOS				SERVICOS	PIB SETORES	1980)
						80100	DIPB/set
			2,295,000	813,000	1,482,000	100	33,808
5.0%	6.1%	4.4%	2,180,672	763,732	1,416,940	208	33,112
0.3%	2.1%	0.6%	2,173,133	748,041	1,425,091	417	36,218
7.0%	14.0%	3.4%	2,020,134	643,652	1,376,482	973	39,902
3.9%	0.9%	5.3%	2,098,443	649,343	1,449,100	3,003	32,560
7.3%	6.0%	7.9%	2,252,618	688,367	1,564,251	9,901	38,173
12.7%	18.4%	10.1%	2,537,924	814,951	1,722,973	24,266	50,429
2.8%	1.1%	3.7%	2,610,096	824,138	1,785,958	79,303	44,849
2.3%	3.0%	4.7%	2,670,180	799,748	1,870,432	589,711	42,869
3.1%	3.3%	3.0%	2,751,638	825,927	1,925,711	9,230,951	41,490
1.8%	8.3%	1.0%	2,702,554	756,984	1,945,570	210,331,772	64,484

Cr\$ mil correntes

RECEITA TRIBUTARIA		REC.LIQUIDA		DESPESA TOTAL	
1990	1991	1990	1991	1990	1991
813,954	4,982,758	3,993,790	18,266,819	3,723,994	21,965,418
1,459,318	10,105,972	8,005,020	46,920,093	5,396,789	42,192,365
9,096,227	57,409,509	23,717,589	132,383,291	4,056,333	141,662,019
352,790	1,820,411	343,183	1,782,034		
5,530,358	27,147,519	140,982,970	0	134,943,797	453,392,506
1,539,060	13,249,089	4,598,045	33,244,860	6,125,936	33,466,300
1,278,768	5,767,555	4,598,102	23,073,485	22,011,419	27,899,518
6,100,792	40,212,583	22,019,787	134,823,474	17,702,116	94,548,524
2,245,096	12,721,204	3,662,775	21,115,237	4,366,903	22,956,532
2,931,341	20,470,075	15,670,568	106,984,612	10,071,183	86,530,000
2,617,181	17,706,694	9,659,483	55,035,470	10,646,963	40,177,195
624,269	3,997,981	3,625,124	19,739,802	3,526,400	19,140,192
124,371	875,122	1,844,844	8,026,452	2,054,222	8,113,473
1,191,752	6,796,975	5,183,921	22,997,043	4,842,010	27,888,121
2,444,156	13,482,104	12,894,658	54,120,972	14,622,301	71,038,084
1,058,105	8,125,269	5,029,521	26,438,924	5,137,147	23,935,421
9,345,395	1,875,294	11,224,379			
5,940,851	33,799,510	17,150,041	89,965,900	17,989,235	102,699,837
437,840	2,510,313	3,525,524	13,222,916	2,788,535	13,933,699
5,084,438	28,046,900	15,597,344	83,162,219	14,416,537	61,428,049
197,743	1,081,725	1,788,388	99,403,550	2,029,205	10,187,004
43,024,524	305,447,161	130,853,688	821,271,151	108,267,100	600,330,081
4,921,674	28,881,894	15,744,067	72,670,826	14,334,885	108,881,917
1,738,502	5,896,090	6,062,779	35,441,242	6,574,292	34,499,882
66,935,100	446,812,110	172,952,100	1,089,100,217	306,611,420	1,216,476,075
632,351	3,944,055	5,337,952	249,046,499	19,980,455	20,521,007
2,315,767	11,894,349	5,692,968	29,626,521	6,680,962	49,248,013
170,636,631	1,111,417,737	643,782,453	3,295,770,153	752,557,467	3,344,335,611

DADOS BASICOS ISS, TRANSFERENCIAS, RECEITA E DESPESAS DAS CAPITAIS

Capital	ISS		COTA ICMS		COTA FPM	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Aracaju	2,362,876	2,500,344	4,966,714	5,138,342	8,523,448	4,036,110
Belem	3,764,472	4,108,169	13,889,977	16,375,006	10,741,812	8,951,413
Belo Horizonte	25,134,245	23,507,349	38,997,236	35,314,882	10,229,979	9,590,567
Boa Vista/90	869,473	869,000	1,544,101	1,544,000	4,536,538	3,830,000
Brasilia	16,264,074	16,117,623	21,574,500	22,115,441	4,786,711	3,790,000
Campo Grande	3,643,693	3,878,327	7,550,804	9,072,107	3,196,078	3,037,341
Cuiaba	2,213,793	2,092,198	10,646,155	10,644,641	5,456,056	3,836,263
Curitiba	18,751,888	19,433,370	31,133,958	27,396,517	7,890,043	7,491,650
Florianopolis	3,658,614	3,016,400	1,253,424	1,415,182	3,068,885	2,877,153
Fortaleza	9,306,514	8,674,684	25,433,527	26,978,355	21,282,798	18,723,202
Goiania	8,137,927	6,852,824	19,425,353	20,070,506	9,204,428	5,388,918
Joao Pessoa	1,761,701	1,603,419	4,282,631	4,077,490	8,524,946	7,992,109
Macapa	360,980	360,000	1,732,039	1,562,732	4,799,421	3,580,469
Maceio	3,327,404	2,725,165	6,022,946	4,409,936	5,967,462	6,403,174
Manaus	6,833,517	6,678,417	41,995,782	28,513,561	6,070,968	3,791,363
Natal	2,460,618	2,341,403	7,251,783	7,145,122	7,563,414	4,100,766
Palmas/91	0	25,800	0	17,541	0	4,452,050
Porto Alegre	20,406,814	18,088,861	32,586,617	28,808,158	5,113,682	4,542,129
Porto Velho	1,084,530	1,100,645	4,359,373	4,321,595	5,042,648	3,873,602
Recife	13,777,309	12,658,752	30,187,866	27,576,756	13,640,038	12,787,483
Rio Branco	654,179	631,030	642,645	628,598	6,563,686	5,755,323
Rio de Janeiro	106,173,584	112,740,486	166,594,658	123,530,620	5,967,503	5,594,422
Salvador	14,997,926	14,374,002	31,283,488	27,805,395	15,055,511	12,780,000
Sao Luis	4,419,691	2,914,593	11,695,099	10,628,099	8,524,946	9,990,091
Sao Paulo	218,775,779	213,489,286	382,855,235	339,200,000	5,113,780	4,400,000
Teresina	1,506,708	1,643,358	3,257,003	6,903,577	7,747,620	7,992,143
Vitoria	9,115,657	7,488,418	11,022,988	12,406,789	4,091,991	3,196,916
Total	499,763,966	489,913,923	912,185,903	803,600,948	198,704,392	172,784,657

Fontes: DTN/MEFP, Abrasf, Sec.Municipais Financas. Deflator: IGPDI.

Cr\$ mil constantes de 1991

RECEITA TRIBUTARIA		REC.LIQUIDA		DESPESA TOTAL	
1990	1991	1990	1991	1990	1991
4,189,424	4,982,758	20,556,052	18,266,819	19,167,411	21,965,418
7,511,115	10,105,972	41,201,867	46,920,093	27,777,293	42,192,365
46,818,314	57,409,509	122,074,518	132,383,291	20,877,961	141,662,019
1,815,811	0	9,369,662	343,183	9,172,136	0
28,464,773	27,147,519	725,639,863	0	694,556,218	453,392,506
7,921,547	13,249,089	23,666,154	33,244,860	31,530,215	33,466,300
6,581,824	5,767,555	23,666,448	23,073,485	113,292,854	27,899,518
31,400,799	40,212,583	113,335,924	134,823,474	91,112,856	94,548,524
11,555,517	12,721,204	18,852,316	21,115,237	22,476,466	22,956,532
15,087,623	20,470,075	80,656,471	106,984,612	51,836,416	86,530,000
13,470,640	17,706,694	49,717,394	55,035,470	54,799,958	40,177,195
3,213,115	3,997,981	18,658,527	19,739,802	18,150,394	19,140,192
640,138	875,122	9,495,419	8,026,452	10,573,088	8,113,473
6,133,952	6,796,975	26,681,660	22,997,043	24,921,843	27,888,121
12,580,080	13,482,104	66,368,852	54,120,972	75,261,037	71,038,084
5,446,070	8,125,269	25,886,963	26,438,924	26,440,914	23,935,421
1,560	53,221	9,115,313	9,345,395	9,652,145	11,224,379
30,577,582	33,799,510	88,271,324	89,965,900	92,590,658	102,699,837
2,253,564	2,510,313	18,145,885	13,222,916	14,352,600	13,933,699
26,169,621	28,046,900	80,279,587	83,162,219	74,201,969	61,428,049
1,017,784	1,081,725	9,204,840	99,403,550	10,444,326	10,187,004
221,447,383	305,447,161	673,504,412	821,271,151	557,251,161	600,330,081
25,331,874	28,881,894	81,034,771	72,670,826	73,781,706	108,881,917
8,948,076	5,896,090	31,205,146	35,441,242	33,837,905	34,499,882
344,515,205	446,812,110	890,185,093	1,089,100,217	1,578,130,103	1,216,476,075
3,254,713	3,944,055	27,474,459	249,046,499	102,839,475	20,521,007
11,919,261	11,894,349	29,301,727	29,626,521	34,386,936	49,248,013
878,267,365	1,111,417,737	3,313,550,645	3,295,770,153	3,873,416,041	3,344,335,611

O PRINCÍPIO FEDERATIVO NO BRASIL

Mário Henrique Simonsen^(*)

Desde a Proclamação da República o Brasil optou pelo princípio federativo, decompondo o Estado em três esferas de poder: a União, os estados e os municípios. A tradição do Império fora a do sistema unitário, basicamente destinada a evitar a cisão do país, em vista do que havia ocorrido em várias nações hispano-americanas. A República consagrou a Federação, desde a Constituição de 1891, em parte para diferenciar-se do Império, em parte inspirada na experiência dos Estados Unidos da América, e até a Constituição de 1967 nos alcunhou “República dos Estados Unidos do Brasil”.

Fundamentalmente, a idéia de Federação é a de interpor um nível intermediário de poder entre os governos central (União) e local (município). A descentralização em dois estágios justifica-se naturalmente, num país cuja extensão territorial inviabiliza a atenção direta do governo central com os governos locais. No Brasil de hoje, por exemplo, seria inconcebível supor que o presidente da República pudesse receber em audiências particulares cada um dos cinco mil prefeitos municipais. Isso é o suficiente para explicar a necessidade de uma esfera intermediária de poder.

O principal problema do regime federativo é como dividir as funções do governo entre as duas esferas superiores, União e estados. Entre estes últimos e os municípios, a divisão de tarefas não apenas é menos complexa como, dentro de certos limites, pode ser deixada a cargo de cada constituição estadual. No total, a divisão deve ser clara, e como tal excluir as competências conjuntas ou superpostas. Só que, no nível da Constituição Federal, a separação deve definir-se entre as competências da União, de um lado, e a dos estados e municípios de outro. Dentro de cada unidade da Federação, a distribuição de tarefas entre o governo estadual e o municipal pode ser deixada a cargo da constituição estadual, pelo menos em boa parte.

Isso posto, na discussão que se segue limitar-nos-emos a examinar o que parece ser o problema mais importante, a divisão das tarefas de Estado entre União e unidades da Federação, e o que isso implica do ponto de vista político e econômico.

A junção de vários estados numa Federação envolve uma cessão de soberania: as várias unidades Federativas transferem a sua soberania à da União, em troca dos benefícios comuns que daí resultam. Isso posto, em primeira instância, os estados aceitam como competência exclusiva da União a defesa nacional e a representação externa do país. Nas sociedades modernas, aceitam o curso forçado de uma moeda legal comum, emitida pelo governo central. Admitem a livre migração de capitais, mão-de-obra, mercadorias e serviços de um estado para outro, sem qualquer barreira tributária. Comprometem-se a subordinar as suas leis e constituições à constituição federal e à legislação daí decorrente, e assim por diante. A presunção implícita é que cada estado prefira aderir à União do que fechar-se em copas num movimento separatista.

A escolha dos bens e serviços que devem ser supridos pela União, além da defesa nacional, da representação diplomática e da arbitragem dos conflitos interestaduais é questão que depende de certas definições de natureza política e econômica. Em princípio não há por que centralizar o que

^(*) - Especial colaboração para a CERF.

pode ser descentralizado, como o ensino básico e os serviços de água e esgoto. (Nesse particular, a vinculação de parte da Receita Federal ao ensino básico prevista pela Constituição de 1988 é uma aberração). No outro extremo a emissão de moeda fiduciária, a regulamentação do câmbio, do crédito e do comércio exterior só podem ficar a cargo da União. No meio do caminho, porém, há ampla área cinzenta, em função de considerações políticas e econômicas.

Em primeiro lugar, o modelo de representação popular afeta a distribuição de tarefas entre a União e as unidades da Federação. Se os congressistas são eleitos nacionalmente, como no sistema alemão de listas partidárias, a União pode reduzir suas tarefas ao mínimo indispensável, deixando o máximo para ser diretamente realizado pelos estados e municípios. No reverso da medalha, se os congressistas são eleitos pelos estados, como ocorre no Brasil, o que se tem de fato, como Congresso Nacional, é uma assembléia de representantes estaduais junto à União. Nesse caso, a obrigação dos congressistas perante seus eleitores é conseguir o máximo de verbas federais para o seu reduto. Isso força a União a dispor de recursos que são transferidos discricionariamente para os estados e municípios. Nada indica, *a priori*, que essa transferência discricionária seja mais eficiente do que uma repartição automática de receitas, como a dos Fundos de Participação. Ela se impõe, tão-somente, como fruto do modelo eleitoral.

Em segundo lugar, a divisão de tarefas entre governo e iniciativa privada costuma afetar a divisão do trabalho entre a União e estados. Com efeito, na chamada estatização supletiva, em que o governo passa a controlar a produção de petróleo, do aço, da energia elétrica, das minas, das ferrovias, das telecomunicações, e assim por diante, quem costuma substituir a iniciativa privada é a União, e não os estados. De fato, a privatização envolve a redução do tamanho do Estado em todas as esferas, mas muito mais na federal.

Em terceiro lugar, a suposição autocrática de que o governo federal tenha melhor julgamento do que os estaduais e municipais desvia para a União parte daquilo que normalmente caberia às unidades da Federação e governos locais.

Em quarto lugar, a existência de amplas desigualdades regionais favorece o inchaço do poder central. Com efeito, a Federação, nesse caso, costuma assumir um papel distributivo, em que os estados mais ricos transferem renda para os mais pobres. Em tese, essa transferência pode processar-se automaticamente, como no caso dos Fundos de Participação. Contudo, o princípio da condicionalidade da ajuda não é descabido, sendo aplicado por organismos internacionais e inter-regionais de fomento, como o FMI, o Banco Mundial e o BID, entre outros, abrindo espaço para as transferências discricionárias.

Em quinto lugar, o sistema constitucional de tributos estaduais e municipais pode ou não exigir maior interferência da União na autonomia tributária dos estados. Em princípio, qualquer estado deve ter ampla autonomia para lançar tributos que só incidam sobre seus residentes, desde que:

- (a) tais tributos não onerem direta ou indiretamente as exportações de mercadorias, capitais e serviços para outros estados ou para o exterior;
- (b) tais tributos não discriminem a produção conforme sua origem geográfica,
- (c) tais tributos estejam capitulados na constituição federal e não excedam os limites máximos fixados em lei complementar.

Um imposto sobre vendas ao usuário final, ou um imposto sobre o valor adicionado com alíquota zero sobre as exportações e vendas interestaduais atende a essa especificação. Contudo, até hoje, tais impostos não foram

introduzidos no Brasil. A Constituição de 1946, ao prever o Imposto de Vendas e Consignações, de incidência em cascata, estabeleceu um sistema tributário descoordenado, que não apenas favorecia a concentração vertical da produção, como levava os estados a exportar impostos para o exterior e para outras unidades da Federação. Por falta de conhecimento de política fiscal, a União não continha a autonomia tributária dos estados, e isso levou muitos comentaristas a considerar a Constituição de 1946 um modelo de federativismo. Só que o modelo era torto, pois permitia que indiretamente um estado cobrasse impostos dos residentes noutro estado. A Emenda Constitucional 18, de 1966, incorporada pelas Constituições de 1967 e 1969, e elaborada com outro grau de conhecimento de política tributária, substituiu o IVC pelo ICM, incidente sobre o valor adicionado. Mas só prescreveu alíquota zero (de fato isenção) sobre as exportações de manufaturados. Assim, os estados indiretamente continuavam a tributar os residentes em outras unidades da Federação. Essa possibilidade de transferir tributos via ICM interestadual acabou gerando as guerras de isenções entre estados, para atrair indústrias para o seu território, o mesmo problema que já havia surgido sob a égide do Imposto de Vendas e Consignações da Constituição de 1946. Para disciplinar essas isenções, o governo Médici promulgou a Lei Complementar 24, que deu origem ao complicado mecanismo do Confaz. Um outro problema ficou em aberto, o dos municípios-fábrica X municípios-residência, para o qual a única solução que se encontrou foi a criação, nunca bem regulamentada, das áreas metropolitanas. Todos esses conflitos, de fato, espelhavam um sistema tributário desafinado com o princípio federativo.

Em sexto lugar, a origem histórica da Federação naturalmente afeta a descentralização das tarefas entre União e estados. A autonomia das unidades Federativas costuma ser muito maior em federações espontâneas, constituídas a partir de um contrato de adesão, do que nas federações outorgadas, em que a União voluntariamente cede parte de seus poderes aos estados.

A tradição brasileira é a de uma federação fraca, isto é, de baixo coeficiente de poder dos Estados em relação à União, tomando como padrão de comparação a federação norte-americana. Esta foi a resultante de um somatório de vetores alinhados praticamente no mesmo sentido:

(a) ao contrário dos Estados Unidos, onde a federação se impõe como um contrato de adesão dos estados durante e após a guerra da independência, a Federação brasileira foi outorgada pela Constituição de 1891, basicamente sob inspiração do modelo norte-americano;

(b) o sistema de representação popular escolhido em todas as Constituições, com um número fixo de representantes por estado na Câmara dos Deputados e no Senado, transformou o Congresso Nacional numa assembléia de representantes estaduais perante a União; como se discutiu anteriormente, esse sistema de representação força a dependência dos estados em relação às concessões discricionárias da União;

(c) os últimos 100 anos foram marcados por ciclos de centralismo e ditadura nos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, assim como em muitos países desenvolvidos;

(d) o militarismo, que foi uma influência essencial na tradição republicana até 1980, naturalmente se opunha a uma federação forte, e que por isso mesmo se sujeitava ao risco de cisões separatistas;

(e) a estatização da economia foi um movimento internacional constante desde o final do século passado até a década de 70, cumulando a União com tarefas supletivas;

(f) a Federação brasileira sempre teve o objetivo distributivo de transferir renda dos estados mais ricos para os mais pobres;

(g) os sistemas de impostos estaduais nunca se ajustaram perfeitamente ao espírito federativo.

As transformações ocorridas no mundo após 1980, a universalização da democracia, a revelação dos custos do gigantismo burocrático, o descrédito do estado-empresário, a retração do militarismo, o fim da guerra fria e, finalmente, o colapso do comunismo provocaram em todo o mundo uma nova onda de descentralização e privatização. De acordo com essa nova ordem, o governo não deve fazer o que pode ser realizado pela iniciativa privada, e a União não deve assumir os papéis que podem ser bem desempenhados pelos estados e municípios. Essa onda deveria refletir-se, no Brasil, numa redução global no tamanho do estado com o fortalecimento da Federação.

Vejamos alguns exemplos. Na fase da estatização era moda supor que o governo deveria assumir o controle dos serviços de telecomunicações e de produção, exploração e refino de petróleo, já que esses não interessavam ao setor privado. O que a experiência realmente revelou é que o setor privado só não se interessava por esses serviços quando o governo, controlando as tarifas, os obrigava a trabalhar no vermelho. E que, mesmo com tarifas controladas, assumiriam o controle da produção e dos serviços se o governo lhes subsidiasse o equivalente aos prejuízos que carregava no orçamento fiscal. Isso posto, a discussão sobre que esfera de governo deve cuidar do petróleo e das telecomunicações, se a federal, a estadual ou a municipal, perde o sentido: o que está em discussão não é uma função de estado. Se alguém resolver subsidiar esses setores, o que não é muito recomendável, *a priori*, obviamente terá que ser a União. Só que se trata de uma discussão sobre subsídios, e não mais uma intervenção estatal na produção.

Tomemos agora os problemas de Previdência Social e saúde. Bem equacionados, esses problemas se transformam em questões securitárias, que se resolvem pelo seguro-aposentadoria e pelo seguro-saúde. Ambos podem ser providos pela iniciativa privada e pela medicina também privada. A tarefa do Estado não é prover esses serviços, mas garantir a cada cidadão um seguro mínimo, seja para a aposentadoria, seja para a saúde. Mais uma vez, trata-se de um problema de subsídios e transferências, e não de provimento de bens públicos.

Vejamos um outro caso, o da Educação. Que o Estado assegure a educação fundamental gratuita é compreensível, por critérios éticos, distributivos e econômicos. Só que hoje o ensino básico no Brasil pode ficar inteiramente a cargo dos estados e municípios. A intervenção da União, como supridora de merenda escolar, tornou-se ridícula: a tarefa pode ser cumprida com custos muito menores pelos municípios. De fato, em matéria de ensino fundamental, a única tarefa cabível à União é regulamentar os programas mínimos, de modo a manter certa homogeneidade em todo o território nacional.

De onde se conclui que, em matéria de Educação, a tarefa da União deve ser, basicamente, orientar o ensino superior. É claro que, mais uma vez, cabe-lhe a tarefa de coordenar os programas universitários mínimos, pois o engenheiro ou o médico diplomados numa universidade credenciada em qualquer ponto do país deve ser habilitado a exercer sua profissão em todo o território nacional. Só que isso não apóia a proliferação de regulamentações de profissões (como as de jornalista, economista ou sociólogo), e muito menos a noção de que o ensino universitário deve ser suprido pelo governo. O que a União deve realmente financiar são bolsas de estudo e de manutenção aos estudantes carentes. Excepcionalmente, esse financiamento deve cobrir 100% dos custos nos centros de excelência, destinados ao ensino de pós-graduação.

A discussão precedente mostra que o inchaço do Estado, e particularmente da União, deve-se a uma filosofia social que contrapunha às imperfeições de mercado o ideal de um planejador perfeito; no momento em que se estabeleceu o confronto realmente significativo, o do mercado falível com o planejamento igualmente falível, sem *feedback* e com seu elefantismo burocrático, dois pontos se revelaram. Primeiro, os excessos de regulamentação governamental criaram a falsa idéia de que muitos bens privados eram bens públicos. Segundo, que o conhecido fato de que os bens públicos, para serem adequadamente supridos, precisam de

financiamento pelo Estado, foi indevidamente extrapolado. Admitiu-se que eles não apenas precisavam ser financiados, mas também produzidos pelo Estado.

Após essa revisão de conceitos, voltemos ao Brasil e à Constituição de 1988. A Constituição, elaborada sob forte clima emocional e sem um projeto diretor e, além do mais, construída de baixo para cima a partir da divisão do trabalho de 559 constituintes entre 24 subcomissões temáticas, obviamente se ressentia da falta de consistência. De um lado, ela criou as bases para uma federação forte, ao aumentar a participação dos estados e municípios de 32% para 57% na arrecadação do IPI, de 32% para 47% no Imposto de Renda e ao absorver os impostos únicos (particularmente o imposto sobre combustíveis e lubrificantes) pelo ICMS. Só que, simultaneamente, fortaleceu o centralismo, vinculando 18% das receitas da União à Educação, sendo que metade ao ensino básico! Determinou a gratuidade do ensino nas universidades federais. Estatizou, além do petróleo, as telecomunicações, estabelecendo várias discriminações contra o capital estrangeiro. Acumulou encargos previdenciários e de saúde para a União. E manteve, para o suposto projeto de federação forte, a mesma estrutura representativa tradicional da federação fraca.

A sabedoria da Constituição de 1988 foi reconhecer o seu caráter experimental, e prever a auto-revisão em 1993. O que se tem a emendar, a esta altura, dispensa explicações. Primeiro, o sistema de representação popular precisa ser compatível com uma federação forte, onde a União não transfira discricionariamente recursos para os estados e municípios. Como se sabe, em 1989, o governo Sarney tentou equacionar as suas restrições orçamentárias à Constituição pela operação desmonte. Ela foi derrubada pelo Congresso, cuja representação era incompatível com o reequilíbrio das finanças da União. O voto distrital misto, com metade dos deputados eleitos por distritos, metade por listas partidárias, insinua-se como uma boa solução para o problema. Dispositivos sobre estatização e restrição aos capitais estrangeiros são tumores a serem extirpados da Lei Magna. Na mesma linha, é necessário acabar com as vinculações à educação, e sobretudo eliminar a disposição que assegura a gratuidade do ensino nas universidades federais, na prática um subsídio aos filhos de ricos, que constituem a maioria dos estudantes dessas universidades. Na realidade, a abordagem correta para o ensino superior é dar autonomia às universidades federais (como, em São Paulo, já se deu à USP), e gradualmente resumir o seu financiamento pelo estado à concessão de bolsas de estudo e pesquisa, que é o único ponto em que se justifica a interferência estatal. Finalmente, o sistema de tributos deve ser ajustado à equação federativa, a melhor fórmula para os impostos estaduais sendo um imposto sobre o valor adicionado cobrado segundo o princípio do destino.

ORIGEM E DIMENSÕES DA CRISE FISCAL BRASILEIRA

Raul Wagner dos Reis Velloso

Sumário

Introdução

Conceitos de déficit público

Impactos sobre o endividamento público

Evolução recente de déficit público

Queda da poupança em conta corrente e o ajustamento dos investimentos

Causas da queda do saldo primário

Queda da carga tributária e redistribuição da receita

Aumento da rigidez das despesas

INTRODUÇÃO

As crises fiscais, a exemplo da que tem marcado a economia brasileira nos últimos anos, caracterizam-se pela ocorrência de saldos negativos nas contas do setor público, durante períodos prolongados.

Os fatores básicos dos desequilíbrios fiscais são igualmente relevantes em todas as esferas e níveis de governo. Contudo, os déficits tendem a ser mais elevados no governo federal, pelo seu maior acesso a fontes de financiamento, exercício do monopólio de emissão de moeda e capacidade de impor restrições ao endividamento das empresas estatais, governos estaduais e municipais, mediante os controles exercidos pelo Senado Federal e Banco Central do Brasil.

Além disso, o governo federal, como instância de último recurso, é a esfera de governo para onde convergem as pressões dos demais órgãos e entidades do setor público, decorrentes de demandas regionais e setoriais sem possibilidade de atendimento nas instâncias de origem, quer pela necessidade de elevado volume de recursos, quer pela complexidade das questões em jogo.

Déficits elevados e os problemas deles decorrentes, como a situação de inflação crônica em que o país vive há vários anos, levaram a várias tentativas de correção, sem muito sucesso, a julgar pelos indicadores que serão apresentados adiante.

Em vista dos insucessos dos recentes planos de estabilização, vem criando corpo a tese de que o problema inflacionário só terá solução definitiva após forte e duradouro ajuste das contas públicas. Assim, a persistência de déficits elevados reflete, principalmente, a existência de grandes obstáculos ao seu controle e a ineficácia das diferentes medidas até agora adotadas.

As dificuldades decorrem, sobretudo, das reações defensivas de grupos sociais melhor articulados politicamente que, por meio de pressões bem organizadas junto ao Congresso, conseguem evitar perdas que sofreriam em virtude de cortes de gastos ou da adoção de novas regras tributárias. Dessa forma, as políticas de ajustamento adotadas nos últimos anos foram incompletas e restritas, tendo seu ônus recaído, principalmente, sobre segmentos da sociedade com representação política menos consistente.

O objetivo básico nesse capítulo é apresentar, de forma sintética, as principais estatísticas que retratam a crise fiscal brasileira, identificando os desequilíbrios existentes nas diferentes esferas e níveis de governo, analisando seus principais componentes e causas, e identificando, paralelamente, os entraves à adoção de políticas consistentes.

Focaliza, inicialmente, aspectos conceituais, seguindo-se informações sobre o endividamento público, que serviram de base às apurações oficiais, a cargo do Banco Central do Brasil, dos déficits primários e operacionais, e dos juros reais, os quais são examinados logo abaixo. São também analisados os mecanismos que explicam a evolução recente do endividamento público e as principais causas da deterioração das contas primárias.

CONCEITOS DE DÉFICIT PÚBLICO

As estatísticas convencionais de déficits operacional e primário e de juros reais, elaboradas pelo Banco Central, são obtidas a partir dos cálculos de déficit nominal, ou seja, da variação da dívida líquida, em termos nominais, entre dois pontos no tempo.

Até 1990, como se verifica na Tabela 1, incluíam-se nesse cálculo os principais tipos de dívida: mobiliária, depósitos no Banco Central, dívida externa, etc., e deduziam-se, do lado interno, para chegar ao resultado líquido, as dívidas inter e intragovernamentais relacionadas com o refinanciamento da dívida externa vencida e não honrada pelos governos estaduais e municipais e pelas empresas estatais (Avisos MF-30).

O conceito de déficit operacional corresponde à parcela do déficit nominal que exclui, somente para o componente de dívida interna, os fluxos de correção monetária (atualmente medida pela variação do IGP-DI). Assim, no que diz respeito à dívida externa, não há diferença entre os conceitos nominal e operacional.

Já os juros “reais”, medidos em valores correntes, resultam, para o caso da dívida interna, do produto de taxas de juros reais (taxas nominais deflacionadas pelo IGP-DI), no período t , por estoques nominais de dívidas, em $t-1$. A parcela de juros relativa à dívida externa é apurada, contrato a contrato, segundo os respectivos cronogramas de vencimento, adotando-se a taxa média oficial de câmbio de cada período, para a conversão dos valores originais.

O déficit primário, nos termos da metodologia adotada pelo Banco Central, é obtido implicitamente, resultando da diferença entre o déficit operacional e os juros reais⁽¹⁾.

Além das estatísticas convencionais de déficits acima referidas, usualmente apresentadas, como proporção do PIB, em resenhas das contas públicas brasileiras⁽²⁾ esta nota deverá caracterizar e

⁽¹⁾ Cf. Banco Central do Brasil, “BRASIL-Programa Econômico”, Vol. 31, Dezembro de 1991, pág. 75/6.

⁽²⁾ Cf., por exemplo, Cepal, “O Déficit do Setor Público e a Política Fiscal no Brasil, 1980-88”, Série Política Fiscal 14, Setembro de 1991, pág.25.

dimensionar os desequilíbrios do setor público, inicialmente, através das estatísticas de endividamento público que serviram de base a esses cálculos (Tabela 1).

Na Tabela 1, os estoques de dívidas são apresentados em dólares correntes, tendo os dados de dívida interna sido convertidos às taxas oficiais (venda) do final de cada ano, o que permite guardar uma certa coerência com a metodologia adotada pelo Banco Central em suas apurações de déficits públicos.

Ao final, a análise dos fatores de causação dos saldos primários recentes será feita a partir das estatísticas das Contas das Administrações Públicas, nas Contas Nacionais do IBGE, bem menos divulgadas. Esses dados são apurados "acima da linha", em contraste com a ótica do lado do financiamento adotada pelo Banco Central em suas apurações de déficit público. As fontes básicas do IBGE são os balanços anuais das diferentes esferas de governo.

As estatísticas das Contas Nacionais, como se sabe, não incluem as contas das empresas estatais. Em compensação, o período coberto por esses dados tem início em 1970.

Tabela 1
Endividamento Público no Brasil

(saldos em US\$ milhões de fim de período)¹

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dívida Interna:										
Governo federal	18206	6098	13474	17836	10917	25085	19409	38451	13192	2223
Div. Mobiliária	19393	9654	16677	24643	24043	31969	41673	62214	13009	11688
Depósitos no Bacen	0	0	0	0	0	5397	853	1865	23708	15447
Aviso MF-30 ²	-1187	-3557	-3204	-6806	-13126	-12281	-23117	-25627	-23524	-24912
Gov. Est. e Municipais	10686	9045	9799	11230	13440	14923	17333	23387	27346	25542
Div. Mobiliária	3958	2744	2670	3174	4110	5562	5068	10532	6228	6964
Div. Bancária	6728	6199	6878	7531	8320	8021	9042	8733	16768	14248
Avisos MF-30 ²	0	102	251	524	1011	1340	3223	4121	4350	4331
Empr. Estatais	18997	17683	16583	20000	26165	25835	35740	36230	34342	33914
Div. Bancária	17810	14228	13631	13718	14050	14894	15846	14724	15168	13332
Avisos MF-30 ²	1187	3455	2952	6282	12115	10941	19894	21506	19174	20581
Total	47889	32825	39856	49066	50522	65843	72482	98068	74880	61679
Dívida Externa:										
Governo federal	15707	27246	25789	25843	37619	49953	48720	54307	61252	56842
Gov. Est. e Municipais	3006	3014	3489	4729	5108	4904	4604	4109	4963	4257
Empr. Estatais	29380	31731	33826	39342	38685	37096	30943	29298	33252	30639
Total	48093	61991	63104	69914	81412	91953	84267	87714	99467	91737
Dívida Global	95982	94816	102960	118980	131934	157796	156749	185782	174347	153416
Governo federal	33913	33344	39263	43679	48536	75038	68129	92758	74444	59065
Gov. Est. e Municipais	13692	12059	13288	15959	18548	19827	21937	27496	32309	29799
Empr. Estatais	48377	49414	50409	59342	64850	62931	66683	65528	67594	64552

Fonte: Banco Central do Brasil.

¹ Os dados referentes à dívida interna foram convertidos, em dólares, à taxa de câmbio (venda) do final de dezembro de cada ano.

² Referem-se a empréstimos concedidos pelo governo federal às empresas estatais e governos estaduais e municipais, para honrar compromissos externos.

IMPACTOS SOBRE O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

A evolução recente dos estoques de dívida, em dólares, mostrada na Tabela 1 permite destacar os pontos abaixo listados⁽³⁾.

1. A dívida pública global praticamente dobrou entre 1982 e 1989, passando de US\$ 96 bilhões para US\$ 186 bilhões, tendo o PIB brasileiro aumentado em apenas 26,3% nesse período. Em contraste, ao final de 1991, a dívida havia caído para US\$ 154 bilhões (redução de 17% relativamente a 1989), enquanto o PIB mantinha praticamente inalterado o nível alcançado nos dois anos precedentes.
2. Durante os anos 80, o crescimento continuado da dívida pública de origem externa refletiu, principalmente, a expansão ocorrida na esfera federal, que, ao final de 1991, absorvia cerca de 62% do total. A dívida externa dos governos estaduais e municipais e das empresas estatais aumentou, consistentemente, apenas na primeira metade da década.
3. A drástica queda da dívida global ocorrida em 1990 explica-se pela redução do seu componente interno, principalmente na esfera federal, que teve um abatimento de cerca de dois terços de sua dívida. No caso dos governos estaduais e municipais, os dados na Tabela 1 revelam crescimento da dívida interna no mesmo ano.
4. A dívida pública tem se concentrado no âmbito do governo federal, tendo a sua participação no total saltado do nível médio de 36% em 1982-86, para 50% em 1989, declinando posteriormente para 39% (1991). A parcela dos governos estaduais e municipais no total da dívida oscilou levemente em torno de 13,5% entre 1982 e 1989, subindo posteriormente para 18% em 1991. A dívida das empresas estatais atingiu 43% do total em 1991.
5. Em face das dificuldades encontradas pelo governo federal para receber débitos relativos ao refinanciamento de dívidas externas não honradas à época dos vencimentos, é interessante verificar o que ocorreria com a estrutura do endividamento, caso os mesmos fossem excluídos dos ativos e passivos das diferentes esferas e níveis de governo. Em 1989, por exemplo, a exclusão dos créditos relativos aos Avisos MF-30 elevaria a participação do Governo federal no endividamento público total para 64% e, em 1991, para 55%.

O crescente endividamento reflete os déficits elevados registrados no período 1982-89. No ano de 1990, o efeito das medidas de grande impacto, no contexto do Plano Collor I, provocou descontinuidade abrupta nesse processo.

O ponto de partida do processo de deterioração das finanças públicas tem sido associado, em parte, ao acentuado crescimento dos investimentos do setor produtivo estatal, após 1973, financiado, em grande medida, por empréstimos externos, em conjuntura de farta liquidez internacional e juros baixos. Estima-se que a proporção desses investimentos no PIB passou de 2,7%, em 1971-73, para 8,5%, em 1978-79.

⁽³⁾ Na parte referente ao governo federal, são também indicadas, na Tabela 1, informações sobre crédito junto aos governos estaduais e municipais e às empresas estatais, relativas às operações de empréstimo destinadas a refinanciamento da dívida externa não honrada por esse órgão nos respectivos vencimentos originais. Assim, os totais indicados na tabela para o governo federal representam estimativas, ainda que provavelmente incompletas, da dívida líquida dessa esfera (ou seja, dívida menos créditos).

Outra relevante fonte de pressão sobre as contas públicas, por volta da segunda metade da década de 70, teria sido a concessão de subsídios no contexto de forte expansão do crédito oficial ao setor privado, especialmente ao setor agropecuário⁽⁴⁾.

Por volta de 1979, a necessidade de financiar o balanço de pagamentos, em face dos déficits comerciais observados, levou à utilização da capacidade de endividamento das empresas estatais como instrumento de captação de recursos externos. Dessa forma, problemas de pagamentos externos induziram à formação de déficits elevados no setor público.

A subida abrupta dos juros externos, no início dos anos 80, em combinação com o crescente endividamento público externo, representou novo elemento de expansão da despesa pública, devido ao impacto gerado pela conta de juros.

A concentração da dívida externa no governo federal resultou de mecanismos, a exemplo da Resolução 432/77 do Banco Central, que permitiam a transferência, para a esfera central, do risco cambial associado ao elevado endividamento externo das empresas privadas então existentes.

Paralelamente, em face da inadimplência dos devedores, o Tesouro Nacional acabou assumindo parcela expressiva da dívida externa por ele avalizada, contraída por empresas estatais e governos estaduais e municipais. Para financiar a parcela efetivamente transferida ao exterior (lembrando que a maior parte ficava, de fato, depositada no Banco Central, por falta de moeda estrangeira), o Banco Central terminava emitindo mais dívida mobiliária interna.

Outra fonte de pressão nas contas do Banco Central, também associada ao endividamento externo, resultou do reempréstimo de recursos ali depositados por devedores internos e não transferidos ao exterior, por motivos de escassez de divisas, e por operações de conversão de dívida externa em investimento, na medida em que implicavam pagamento antecipado de dívida externa por parte do Banco Central.

Posteriormente, o progressivo esgotamento do ingresso de capitais externos voluntários no país levou o setor público, na falta de ajustamento das contas primárias, a se apoiar com mais vigor no endividamento interno, com impactos expansionistas sobre as taxas de juros internas e, em seguida, sobre a despesa pública.

A necessidade de gerar saldos comerciais elevados, para compensar a falta de financiamento externo a fim de fechar o balanço de pagamentos, implicou adoção de agressiva política cambial. O crescimento real da taxa de câmbio teve efeitos desfavoráveis, tanto sobre a despesa de juros externos do setor público como sobre a receita tributária, nesse último caso pelo aumento da participação das exportações no PIB, acompanhados dos respectivos incentivos de natureza fiscal.

EVOLUÇÃO RECENTE DO DÉFICIT PÚBLICO

Como se vê na Tabela 2, de 1985 a 1989 houve persistente elevação do déficit operacional global, até alcançar 6,9% do PIB nesse último ano, capitaneada pelos desequilíbrios registrados na esfera federal, onde está concentrada a dívida pública.

⁽⁴⁾ Em 1987, com a implementação de um programa de regularização de dívidas de estados e municípios, aprovado em lei, foi contabilizado expressivo aumento de endividamento que, na realidade, havia ocorrido antes. Já em 1989, houve expressiva redução real de receitas com a venda de bens e serviços das empresas estatais federais.

Em 1990, foram produzidos superávits primário e operacional, em função, sobretudo, dos resultados alcançados pelo governo federal. O seu ajustamento ocorreu tanto do lado da dívida (queda de 2,1 pontos percentuais do PIB na conta de juros) como nas contas não financeiras (diminuição de 4,1 pontos percentuais do PIB no déficit primário).

A política de restrições ao endividamento dos governos estaduais e municipais e das empresas estatais, posta em prática pelo governo federal nos últimos anos, teve, inegavelmente, algum sucesso. Excluindo-se os anos de 1987 e 1989, a tendência de seus déficits operacionais tem sido declinante.⁽⁵⁾

As despesas com juros reais apuradas pelo Banco Central foram significativamente elevadas na segunda metade dos anos 80, com exceção de 1990. A análise dos dados da Tabela 2 não revela

Tabela 2

Necessidades de Financiamento do Setor Público

(Em % do PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Déficit Operacional (a)	4,4	3,6	5,7	4,8	6,9	-1,3
Governo federal	1,1	1,3	3,2	3,4	3,9	-2,3
Governo Central (b)	1,3	1,6	2,9	3,0	3,9	-2,5
Previdência Social	-0,2	-0,3	0,3	0,4	0,0	0,2
Governos Estaduais e Municipais	1,0	0,9	1,6	0,4	0,6	0,4
Empresas Estatais	2,3	1,4	0,9	1,0	2,4	0,6
Juros Reais (c)	7,0	5,2	4,7	5,7	5,9	3,3
Governo federal	2,7	1,7	1,4	2,4	2,5	0,4
Governo Central (b)	2,7	1,7	1,4	2,4	2,5	0,4
Previdência Social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Governos Estaduais e Municipais	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9	0,6
Empresas Estatais	3,2	2,7	2,3	2,4	2,5	2,3
Déficit Primário (a)	-2,6	-1,6	1,0	-0,9	6,9	1,0
Governo federal	-1,6	-0,4	1,8	1,0	1,4	-2,7
Governo Central (b)	-1,4	-0,1	1,5	0,6	1,4	-2,9
Previdência Social	-0,2	-0,3	0,3	0,4	0,0	0,2
Governos Estaduais e Municipais	-0,1	0,1	0,6	-0,5	-0,3	-0,2
Empresas Estatais	-0,9	-1,3	-1,4	-1,4	-0,1	-1,7

Fonte: Banco Central do Brasil, *Brasil Programa Econômico*, Vol. 30, Setembro, 1991.

(a) Corresponde, no caso da dívida interna, à variação da dívida líquida menos os fluxos anuais de correção monetária. No caso da dívida externa, consideram-se as variações mensais dos saldos expressos em dólares, convertidos em cruzeiros pela faixa média de câmbio do mês.

(b) Inclusive Banco Central e Agências Descentralizadas.

(c) Em valores correntes, resultando, no caso da dívida interna, do produto de taxas de juros reais do período t pelos estoques nominais de dívidas em $t-1$. Os juros relativos à dívida externa são apurados contrato a contrato, segundo os respectivos cronogramas de vencimentos, adotando-se a taxa média oficial de câmbio de cada período. Os deflatores utilizados para os juros internos foram o IPC(t) em 1985-88 e o IPC($t+1$) em 1989-90.

⁽⁵⁾ Em 1987, com a implementação de um programa de regularização e consolidação de dívidas de estados e municípios, aprovado em lei, foi contabilizado expressivo aumento de endividamento que na realidade havia ocorrido antes. Já em 1989, houve expressiva redução real de receitas com a venda de bens e serviços das empresas estatais federais.

uma tendência nítida, ao contrário do que se verificou com relação aos estoques de dívidas, o que se deve às oscilações na evolução das taxas de juros reais utilizadas nos cálculos.

Em relação ao déficit primário, as conclusões, em termos qualitativos, são idênticas às obtidas a partir do conceito operacional. Só que, nesse caso, superávits primários acima de 2,5% do PIB no início da segunda metade dos anos 80 transformam-se em déficits ao redor de 1% do PIB em 1987 e 1989.

Em relação a 1991, o Banco Central acaba de divulgar estimativas preliminares de déficits primários e operacionais, incorporando, dessa feita, alterações metodológicas significativas, visando ao “aperfeiçoamento e maior abrangência das apurações dos resultados fiscais abaixo da linha”⁽⁶⁾.

Não sendo possível comparar esses resultados com os apresentados na Tabela 2, por decorrerem de metodologias diferentes, resta apenas destacar, em primeiro lugar, a obtenção de um saldo primário global positivo, estimado em 2,7% do PIB, resultando de superávits em todas as esferas (0,8% no governo central, 0,9% nos governos estaduais e municipais e 1% do PIB nas empresas estatais).

Visto que a nova conta global de juros reais foi estimada em somente 1,3% do PIB (0,6% no governo central, conta nula nos governos estaduais e municipais e 0,7% do PIB nas empresas estatais), segue-se que resultaram também positivos o saldo operacional global (1,4% do PIB), o saldo do Governo Central (0,2% do PIB), o dos Governos Estaduais e Municipais (0,9% do PIB), e o das Empresas Estatais (0,3% do PIB).

QUEDA DA POUPANÇA EM CONTA CORRENTE E O AJUSTAMENTO DOS INVESTIMENTOS

Passando às apurações do IBGE, para o conjunto das Administrações públicas exclusive empresas estatais (Tabela 3), deve-se, inicialmente, enfatizar o comportamento da Poupança em Conta Corrente, que mede o excedente de receitas sobre despesas correntes. Consta-se que de 1970 a 1989 houve declínio persistente e acentuado da poupança pública em nosso país, tendo passado de 6,5% do PIB, em média, nos três primeiros anos da década de 70, para 0,5% do PIB em 1988-89.

Até meados da década de 80 realizaram-se contenções sistemáticas nos investimentos públicos, para enfrentar a crescente escassez de poupança. Mais recentemente, a despeito de a poupança continuar caindo em relação ao PIB, as Administrações Públicas terminaram interrompendo essa sequência de cortes, em virtude dos enormes obstáculos à manutenção desse tipo de política durante períodos muito longos.

Os investimentos globais do setor público, exclusive estatais, situavam-se em cerca de 4,2% do PIB no início da década de 70. Declinaram, seguidamente, até a primeira metade dos anos 80, quando a média anual caiu para 2,3% do PIB. Daquele ponto até o ano de 1990, houve reversão dessa trajetória decrescente, tendo sido de 3,5% do PIB o nível registrado nesse ano.

A parcela investida pelos governos municipais ficou relativamente estável, ao longo das três últimas décadas, entre 0,7 e 0,9% do PIB, por ano. A proporção dos investimentos realizados pelos governos estaduais na formação bruta de capital fixo cresceu sistematicamente durante esse mesmo período, atingindo em 1990 o valor máximo da série disponível (cerca de 60% do

⁽⁶⁾ Cf. Banco Central do Brasil, “BRASIL - Programa Econômico”, Vol. 32, março de 1992, p.53/4

total). Esses resultados demonstram que o ônus do ajustamento ora referido recaiu, fundamentalmente, sobre o governo federal, esfera de governo onde a queda de poupança tinha sido mais intensa.

Uma das piores conseqüências do desequilíbrio das finanças governamentais na primeira metade da década de 80 foram seus efeitos sobre o investimento público. Dadas as dificuldades de reduzir os demais itens de despesa, ou de aumentar a receita fiscal e as tarifas públicas, os dispêndios de investimento (especialmente nos setores desprotegidos pela ausência de receitas vinculadas) lideraram o processo de ajuste.

Os custos sociais desse tipo de ajustamento foram bastante elevados, não só em termos de deterioração do estoque de capital, por ausência de investimentos de reposição—o caso da malha rodoviária é exemplo flagrante—mas também pelas insuficientes inversões em infraestrutura básica.

CAUSAS DA QUEDA DO SALDO PRIMÁRIO

Excluindo a conta de juros do cômputo das despesas, cabe examinar em que medida as receitas

Tabela 3

Conta Corrente das Administrações Públicas: Principais itens

(Médias Anuais)

	1970-72	1973-78	1979-84	1985-87	1988-89	1990
Receita Tributária (% do PIB)	25,8	25,3	24,4	23,7	21,9	27,4
Estrutura da Rec. Corr. Disponível (% do PIB):						
Gov. Federal	58	62	66	58	57	54
Gov. Estaduais	33	28	24	27	30	30
Gov. Municipais	10	10	10	15	14	16
Despesa Primária Total (% do PIB)	23,5	22,3	22,3	22,9	25,4	29,1
Estrutura da Desp. Primária (% do Total):						
Gov. Federal	57	61	64	55	56	51
Gov. Estaduais	32	28	26	32	30	35
Gov. Municipais	11	11	11	13	14	15
Despesa de Pessoal (% do PIB)	8,2	6,9	6,5	7,3	8,8	10,5
Estrutura da Desp. de Pessoal (% do PIB):						
Gov. Federal	41	42	38	35	41	38
Gov. Estaduais	48	46	46	48	42	45
Gov. Municipais	10	12	15	17	17	17
Form. Bruta de Capital Fixo (% do PIB)	4,2	3,7	2,3	2,9	3,0	3,5
Estrutura da Form. Br. Cap. Fixo (% do Total):						
Gov. Federal	40	43	30	28	30	14
Gov. Estaduais	36	38	40	45	43	60
Gov. Municipais	24	19	30	28	27	26
Saldo Primário (% do PIB)	2,9	2,1	1,8	1,6	-0,1	2,2
Poup. em Conta Corrente (% do PIB) (a)	6,5	5,1	2,0	1,6	0,5	4,6

Fonte: IBGE/Contas Nacionais e Banco Central (para os dados originais).

(a) Até 1982, correspondem às estatísticas apresentadas nas Contas Nacionais, descontados, no caso dos juros internos, a correção monetária das OTN e o desconto das LTN (cálculos especiais do Banco Central/Depec). A partir de 1983, cálculos específicos do Banco Central, para efeito de apuração do déficit operacional.

correntes têm sido ao menos suficientes para cobrir as despesas primárias (ou não financeiras). Quando ocorrem saldos positivos na apuração primária, segue-se que parte (ou a totalidade) das despesas com juros está sendo coberta por recursos próprios.

Como se vê na Tabela 3, o Saldo Primário das Administrações Públicas tem também declinado de forma persistente, e se tornou negativo no encerramento da última década.

A queda do saldo primário das Administrações Públicas entre 1970 e 1989 deveu-se, principalmente, ao declínio da carga tributária bruta, especialmente no período pós-1984, quando houve queda de cerca de três pontos percentuais do PIB nesse item, em relação ao início da década de 70.

No período entre 1970 e 1984, quando a carga tributária se manteve relativamente estável em relação ao PIB, o Governo federal aumentou a sua participação no total, em média, de cerca de 58% para 66%. Isso se deu, basicamente, às expensas dos governos estaduais, que passaram a somente 24% do total em 1979-84, tendo iniciado a década de 70 com cerca de 32%.

No período pós-1985, quando se acelerou o declínio da participação da receita tributária bruta no PIB, ocorreu a quase integral recuperação da parcela relativa dos governos estaduais, ao lado de expressivo aumento da participação dos municípios (nesse último caso, cerca de 50% de aumento), à custa, exclusivamente, da perda de participação do governo federal no total.

A participação do governo federal na despesa primária global cresceu até 1984, mas tem declinado, desde então, a taxas mais elevadas do que as verificadas no tocante à sua participação na receita disponível.

O peso relativo dos governos estaduais e municipais nas contas consolidadas das Administrações Públicas e, portanto, sua influência a nível macroeconômico, aumentou, nos últimos anos, de forma expressiva, passando, assim, a ocupar parte do espaço antes preenchido pela União na realização de gastos públicos, especialmente no que diz respeito aos dispêndios correntes. Isso foi resultado de longo processo de descentralização de poder político, que culminou com a consolidação do princípio federativo na Carta de 1988.

QUEDA DA CARGA TRIBUTÁRIA E REDISTRIBUIÇÃO DE RECEITA

A queda da carga tributária tem sido associada a diversos fatores, entre os quais: a aceleração da inflação, provocando perda do valor real dos impostos recolhidos; a estagnação do nível de atividades ao longo da década de 80; o aumento da importância de atividades econômicas, tais como as exportações, pouco taxadas ou, então, beneficiadas com isenções e reduções de tributos; o aumento da evasão; e a expansão do segmento informal da economia.

A redistribuição das receitas públicas em favor dos governos subnacionais, em princípio menos compromissados com a implementação de políticas de ajuste, resultou, inicialmente, de diversas emendas à Constituição de 1967. Esse processo culminou, na Carta de 1988, com a inclusão de extintos impostos federais na base de incidência do ICMS e com a elevação do volume de transferências da União para os estados e os municípios.

A proporção da arrecadação do imposto de renda e do IPI que é transferida para os governos subnacionais (exclusive a destinação de 3% desses impostos para financiamentos a investimentos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, via bancos regionais de desenvolvimento) passou de 33% em 1987 para 48% em 1988, devendo atingir, conforme dispositivo constitucional, 54% em 1993.

Outra mudança estrutural relevante do lado da receita, com impactos negativos sobre o saldo primário, refere-se ao aumento recente do peso das contribuições sociais na “receita administrada” pelo departamento da Receita Federal, por força de aumento de alíquotas e instituição de novas contribuições. A participação desses itens na “receita administrada” total passou de 19,1%, em média, no primeiro semestre de 1989, para 30,9% no primeiro semestre de 1991.

AUMENTO DA RIGIDEZ DA DESPESA

A Constituição de 1988 introduziu significativa elevação do grau de vinculação de receitas públicas a despesas específicas, ao aumentar de 13% para 18% o percentual da receita federal líquida de transferências a estados e municípios, destinada à “manutenção e desenvolvimento do ensino”, e ao restringir o uso das contribuições sociais apenas ao financiamento do novo Orçamento da Seguridade Social, excetuando a parcela de 40% do PIS-Pasep destinada ao “financiamento de programas de desenvolvimento econômico”, via BNDES.

As receitas do hoje majoritário Orçamento da Seguridade Social incluem, ainda, a Contribuição sobre Folha, que é administrada pelo INSS e cujas alíquotas também aumentaram recentemente. Na proposta orçamentária para 1991, este suborçamento contava com 57% da receita corrente total, para custear despesas referentes à previdência e à assistência social, além da assistência médica e saúde pública.

A Carta de 1988 introduziu, nessa área, aumento significativo de despesas, cabendo destacar, no tocante à Previdência, a determinação de recompor o número de salários mínimos da concessão inicial de aposentadorias e pensões; o estabelecimento do piso de um salário mínimo; e a extensão desses benefícios para os trabalhadores rurais. Além disso, universalizou-se a assistência médica.

Um exame preliminar da constituição dos três maiores estados, em termos de arrecadação, ou seja, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, revelou que o grau de comprometimento da receita tributária com despesas predeterminadas é também elevado na esfera estadual.

Em todos os casos, 25% do principal tributo próprio, o ICMS, devem ser transferidos automaticamente para os municípios. Em São Paulo, no mínimo 30% da Receita Tributária Líquida devem ser alocados em “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, enquanto 1% dessa mesma variável deve ser gasto em “Pesquisa Científica e Tecnológica”. Essas proporções são de 33% e 2%, respectivamente, no Rio de Janeiro, e de 25% e 3%, em Minas Gerais.⁽⁷⁾

Na esfera federal, de forma mais abrangente, o exame da proposta orçamentária para 1991 revelou que:

- (a) o orçamento fiscal puro, ou seja, excluindo a Seguridade Social, continha 46,5% da receita corrente total;
- (b) nesse orçamento 54% das receitas estavam destinadas a gastos predeterminados, dos quais 69% eram relativos a transferências automáticas para estados e municípios, 19% à educação, 4% a financiamentos e empreendimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de bancos regionais de desenvolvimento, e 8% a diversas outras vinculações;

⁽⁷⁾ Receita Tributária Líquida corresponde à Receita Tributária Bruta mais transferências recebidas de outras esferas menos transferências pagas a outras esferas.

(c) dos 46% livres de vinculações, correspondentes a 4,1% do PIB, 1,9% do PIB seria destinado a despesas de pessoal (de um total de gastos com pessoal, nos três níveis de governo, de cerca de 5% do PIB); 1,9% a outros custeios e capital; e o restante, 0,3%, ao serviço da dívida.

Levando em conta o elevado grau de rigidez hoje alcançado pela despesa de pessoal, a área remanescente para cortes indicaria a margem máxima de 1,9% do PIB, na hipótese extrema de eliminar todas as despesas de custeio, investimentos e inversões financeiras dos Ministérios da Infra-estrutura, Agricultura, Exército, Marinha, Aeronáutica, Economia, Presidência da República e suas Secretarias, Poderes Judiciário e Legislativo, entre outros.

Sob a nova Constituição, a contenção das despesas de pessoal ficou, com efeito, mais difícil. Além de novos encargos e hipóteses de isonomia salarial entre classes de servidores públicos, foi estabelecida a estabilidade no emprego para todos os servidores celetistas que tivessem no mínimo cinco anos de exercício na data da promulgação da Carta Magna. A implantação do Regime Jurídico único significou a extensão dos benefícios da aposentadoria com vencimentos integrais para todos os servidores públicos.

O elevado grau de rigidez da folha de pagamento do governo federal também decorre do peso elevado dos pagamentos a categorias em que reduções de contingente são de difícil viabilização, tais como Inativos e Pensionistas (31,4% da folha de julho de 1991); Responsabilidades da União em Estados, municípios e no Distrito Federal (11,2%); Pessoal Ativo Militar (11,6%); e Poderes Judiciário e Legislativo (10,4%). Nessa folha, os gastos com o Pessoal Ativo Civil no Executivo alcançaram apenas 35,4% da despesa total.

Entre 1970 e 1984 decresceu a despesa de pessoal das Administrações Públicas, como percentagem do PIB (Tabela 3). Essa tendência reverteu-se a partir de 1985, tendo os gastos retornado, já em 1988-89, a níveis superiores aos do início da década. Novo crescimento verificou-se em 1990, alcançando magnitude superior em 28% à média inicial.

Deve ser observado que, excluído o ano atípico de 1990, a evolução dos gastos de pessoal como proporção do PIB apresentou comportamento inverso ao da arrecadação, o que reforça e agrava os problemas causados pela rigidez dessa despesa.

A participação do governo federal, no total, cai entre 1979 e 1987, mas, em 1988-89, recupera o nível médio do início do período abrangido pelos dados de Contas Nacionais. Em 1990, volta a cair, já por conta do aperto salarial posto em prática pelo atual governo.

A propósito, os dados de folha de pagamento do governo federal em 1991 revelam a continuação do processo de contenção das despesas de pessoal na esfera central. Os levantamentos efetuados pelo Departamento do Tesouro Nacional (os dados, agora, não mais se originam das Contas Nacionais do IBGE) revelam que a despesa de pessoal total como proporção do PIB passou de 5,3% em 1990 para 3,9% em 1991.

A parcela da Receita Tributária Líquida destinada a pessoal vem caindo seguidamente nos últimos dois anos, em função da queda dos salários reais, passando de 72,2% no primeiro semestre de 1990, para cerca de 60% ao final de 1991. No segundo semestre do ano passado, a folha média mensal registrou queda real de 41% em relação ao primeiro semestre de 1990. Tal queda, em tão curto período, não deve ter precedentes nas últimas décadas. A deterioração do serviço público decorrente desse processo torna-se, cada dia, mais flagrante.

No caso dos governos estaduais, a despesa de pessoal como proporção do PIB caiu até 1984, segundo os levantamentos do IBGE, mas recuperou o nível inicial em 1985-87. Diminuiu drasticamente em

1988-89, e recuperou, em 1990, uma parte dessa queda. Situou-se, em 1990, em nível 8% abaixo da média de 1970-72, contrariando suposições de crescimento excessivo nos últimos anos.

Assim, a responsabilidade básica pelo crescimento global das despesas com pessoal deve ser atribuída aos governos municipais, cuja participação no total ascendeu em cerca de 63% em todo o período coberto pelos dados de Contas Nacionais.

REPARTIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL

Firmino de Castro

Sumário

Introdução

As transferências intergovernamentais

Função Redistributiva dos Fundos de Participação

Os Fundos constitucionais de Financiamento do Norte,
Nordeste e Centro-Oeste

O Fundo de Compensação pelas exportações de
Produtos Industrializados

Projetos em curso no Poder Legislativo

Proposta de mudanças

3

INTRODUÇÃO

Todo e qualquer projeto de reforma fiscal não pode deixar de levar em conta aquela que é uma das principais funções do estado: a de procurar ajustar a distribuição de renda a um perfil que, do ponto de vista pessoal, seja considerado justo, além de regionalmente equilibrado.

A repartição diferenciada da propriedade dos fatores e os desiguais níveis de sua produtividade determinam as disparidades sociais e regionais de renda, exigindo a intervenção do estado no sentido de corrigir os desequilíbrios daí advindos, linha de atuação em que o sistema fiscal e tributário constitui peça de fundamental importância.

Com efeito, pode-se promover a redistribuição de renda desde quando se estrutura o próprio sistema fiscal e define-se a partilha da competência tributária entre os diferentes níveis de governo, até quando institui-se mecanismos de progressividade, concede-se imunidades, isenções e subsídios e realiza-se, direta e regularmente, transferências intergovernamentais. Dessa forma, os efeitos redistributivistas tanto decorrem, implicitamente, do sistema como um todo, como, explicitamente, de transferências fiscais diretas. Exemplifica o primeiro caso a ampliação da competência tributária estadual, que tende a favorecer os estados economicamente mais fortes e com maior potencial de arrecadação; e o segundo, os instrumentos do tipo dos Fundos de Participação, comumente privilegiadores das regiões, estados e municípios de economia mais frágil.

Por outro lado, é importante distinguir entre partilha e redistribuição de recursos fiscais. A partilha é inerente à competência tributária una e à arrecadação de tributo repartida com níveis diferentes de governo que tem jurisdição na mesma área geográfica. A redistribuição é relacionada com transferências com objetivos compensatórios explícitos.

As transferências, particularmente, podem ser regulares, normalmente estabelecidas em lei, ou negociadas, quando os repasses intergovernamentais se fazem mediante convênios ou outros acordos, e obedecem a critérios específicos fixados pelos órgãos financiadores.

O que vale destacar é que, em sociedades como a brasileira, é indispensável a adoção de mecanismos de compensação fiscal, visando ao aperfeiçoamento do federalismo.

De fato, as transferências de cunho redistributivista são inevitáveis em nossa Federação, pois a maioria dos estados e municípios não tem base econômica suficiente para gerar receita compatível com as necessidades de financiamento das despesas públicas, requeridas por suas populações.

A experiência tem demonstrado que as bases econômicas capazes de gerar impostos são mais concentradas que as necessidades de gastos governamentais. Somente as transferências são, conseqüentemente, capazes de amenizar as desigualdades sociais e regionais decorrentes das distribuições díspares da geração de receita, incompatíveis com as distribuições da demanda de gastos.

A ênfase dada às transferências regulares se deve ao fato de que a partilha das receitas públicas entre os níveis de governo (ex.: metade do IPVA estadual para os municípios) não tem objetivos vertical ou horizontalmente distributivos.

Dentro desse entendimento, as constituições brasileiras têm consagrado o instituto da transferência. Na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, especialmente, travou-se verdadeira batalha legislativa entre União, estados e municípios, em torno desse assunto. Ganharam os municípios quanto à participação no bolo total de recursos disponíveis (resultante de maiores transferências) e, em menor escala, os estados, que tiveram sua competência tributária aumentada. A União, em princípio, perdeu significativa fatia do total.

Decidiram os constituintes pelo fortalecimento da Federação, mediante o reforço da autonomia financeira dos estados e dos municípios, na tentativa de neutralizar o insuportável centralismo ocorrido a partir da Constituição de 1967, que ensejou a concentração de mais de 50% da receita tributária nacional nas mãos da União.

Decorridos pouco mais de três anos da promulgação da Carta Magna, os resultados obtidos com a nova ordem tributária estão a indicar a necessidade de sua revisão, particularmente no que diz respeito à repartição das receitas públicas, que comporta evidentes distorções.

Não se pode desconhecer que o Fundo de Participação dos municípios (FPM) não vem cumprindo plenamente suas funções redistributivas, com prejuízo para os estados e municípios mais pobres do país. Cite-se que municípios com quantidades aproximadas de habitantes, incluídos numa mesma faixa populacional, recebem o mesmo volume de recursos do FPM, independentemente do seu nível de desenvolvimento.

Ressalte-se que, por seu turno, a própria distribuição municipal dos recursos do ICMS premia as municipalidades economicamente mais fortes com claros efeitos concentradores (algumas capitais chegam a receber mais de 50% do total de recursos do ICMS repassado aos municípios dos respectivos estados).

Esses são exemplos de distorções existentes no atual sistema de transferências intergovernamentais, cuja eliminação, em boa parte pelo menos, deve-se pretender alcançar com o projeto de Reforma Fiscal de iniciativa do governo federal. Nesse particular, é necessário promover uma estreita e permanente articulação com os governos dos estados e entidades representa-

tivas dos municípios, hoje alertas e bem organizados para a defesa dos seus interesses junto ao Poder Legislativo Federal. Recorde-se que essa organização vem se fazendo sentir desde a aprovação da Emenda Constitucional Passos Porto, em 1983, que aumentou os repasses por meio do FPE e FPM.

Com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da partilha das receitas tributárias atualmente praticada no país, o presente estudo analisa, sob os mais variados aspectos, o desempenho recente e as perspectivas atuais de comportamento dos Fundos de Participação, em face dos resultados do Censo de 1991 e dos projetos legislativos em curso no Congresso Nacional.

A análise se estende aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) e, sumariamente, ao Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados.

Ao final, sugerem-se mudanças no critério de rateio dos recursos do FPE e FPM com o fim de atribuir-lhes função redistributiva mais acentuada.

AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Quadro geral

O sistema de transferências foi profundamente alterado pela Constituição de 1988, como resultado, sobretudo, da extinção dos antigos Impostos Únicos.

O Quadro 1 sintetiza essas transferências, de acordo com a nova ordem constitucional (artigos 157, 158 e 159, da C.F.)

Quadro 1

SINOPSE DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

ORIGEM	TRIBUTO	RECEITA TRANSFERIDA (%)	DESTINATÁRIO
UNIÃO	IMPOSTO DE RENDA	21,5% - Fundo de Participação dos estados e DF (FPE)	estados e Distrito Federal
		22,5% - Fundo de Participação dos municípios (FPM)	municípios
	+		
	IPI	3% - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO)	Setores Produtivos das regiões Norte Nordeste e Centro-Oeste
	IPI	10% - Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados.	estados (75%) e municípios (25%)
ESTADO	ITR	50% -	municípios
	ICMS	25% - Cotas-parte	municípios
	IPVA	50% -	municípios

Ressalte-se que os percentuais do IR e IPI destinados, em 1992, ao FPE e FPM correspondem a, respectivamente, 20,5% e 22,0%, devendo os índices de 21,5% e 22,5%, acima apresentados, serem atingidos no exercício de 1993.

Os fundos constitucionais e a receita da União

A redistribuição das receitas públicas em favor dos estados e municípios tem sido efetuada progressivamente, iniciando-se pelas diversas emendas à Constituição de 1967 e terminando por abranger a inclusão dos extintos Impostos Únicos na base de incidência do ICMS, além do aumento significativo dos recursos do FPE e FPM, conforme estabelecido na Constituição de 1988.

A Tabela 1 resume a participação dos Fundos Constitucionais na arrecadação do Imposto de Renda e IPI, de acordo com os percentuais que deverão prevalecer em 1993, totalizando 47% e 57%, pela ordem, dos referidos tributos.

Considerando-se especificamente os Fundos de Participação (FPE e FPM) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO), absorveram esses, nos dois últimos anos, aproximadamente 23% das receitas correntes da União.

Tomando-se por base exclusivamente a receita tributária federal, esse percentual elevou-se de 34%, em 1990, para 37%, em 1991.

Em 1991, o valor dos repasses do FPM superou em 7,5% o valor dos repasses do FPE, índice que se reduzirá para 6,5%, em 1992, conforme estabelecido pela Constituição. (Tabela 8.)

O Quadro 2 apresenta uma síntese das relações existentes entre FPE, FPM, FNO, FNE e FCO e as receitas da União, no biênio 1990/91.

Quadro 2

PARTICIPAÇÃO DO FPE, FPM, FNO, FNE E FCO NAS RECEITAS DA UNIÃO

VALORES CORRESPONDENTES AO	FPE (%)	FPM (%)	FNE, FNO E FNE (%)	FPE+FPM+FNE+ FNO+FCO (%)
ANO DE 1990				
Receitas Correntes	10,5	11,2	1,6	23,3
Receita Tributaria	15,4	16,6	2,4	34,4
ANO DE 1991				
Receitas Correntes	10,6	16,8	1,6	23,6
Receita Tributaria	16,8	18,1	2,5	37,4

Fonte (Dados originais): TCU/Dep. Receita Federal.

OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

Natureza e controle

Os Fundos de Participação (FPE e FPM) são denominações constitucionais atribuídas às parcelas de receitas tributárias da União, obrigatoriamente repassadas, respectivamente, aos governos estaduais e do Distrito Federal e às prefeituras municipais.

A primeira finalidade desses fundos é a descentralização vertical de recursos entre esferas de governo, para atender à necessidade de transferência de encargos da União para estados e municípios.

Esses instrumentos têm ainda por objetivo a redução dos desequilíbrios regionais existentes no país, a partir da descentralização de parte dos recursos arrecadados pelo governo federal. Revestem-se, pois, de claro cunho redistributivista em uma Federação de bases econômica e demográfica bastante diferenciadas espacialmente, pelo que tem merecido tratamento específico a nível constitucional.

O Tribunal de Contas da União e o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento são os órgãos competentes para fiscalizar e controlar os Fundos de Participação, desde a fase de cálculo até a entrega dos recursos.

Ao TCU, na qualidade de órgão auxiliar do Congresso Nacional, compete zelar pela correção dos valores repassados pela União aos governos beneficiados, bem como fazer cumprir os prazos legais para a realização das transferências, assegurando-lhes a publicidade e transparência estabelecidas na lei.

Valor e prazos dos repasses

O FPE e FPM têm por base de cálculo as receitas decorrentes da arrecadação do IR e do IPI. Os percentuais desses tributos que lhes são constitucionalmente destinados vêm se elevando ao longo dos anos, cabendo destacar o tratamento que lhes foi dispensado pela Constituição de 1988, que fixou a evolução percentual mostrada no Quadro 3.

Integram a base de cálculo dos montantes das receitas a serem transferidas todos os adicionais cobrados sobre os impostos, como juros, multas, dívida ativa e outros.

Os prazos para que a União efetue os repasses estão definidos na Lei Complementar 62/89, conforme discriminados no Quadro 4.

A fixação desse calendário veio atender a reivindicações antigas dos estados e municípios, até então em permanente confronto com o governo federal, pelos mesmos acusado de retenção indevida dos recursos do FPE e FPM. Com efeito, estima-se que a União chegou a reter tais recursos por cerca de até 75 dias, em média, o que da idéia do efeito da corrosão inflacionária das parcelas (não corrigidas) repassadas às unidades beneficiárias.

A União tem também sido acusada freqüentemente, por estados e municípios, de manipulação da base de cálculo dos fundos, concedendo seguidas isenções e renúncias fiscais do IR e IPI, sem o correspondente ressarcimento ao FPE e FPM, o que reverte na transferência para esses de quase 50% do valor dos custos dos benefícios concedidos. Isso sem mencionar a utilização do selo como meio alternativo de arrecadação no âmbito do IPI, bem como a tributação de renda via IOF e a criação de contribuições sobre o lucro, em prejuízo do imposto próprio para esse fim, no caso o Imposto de Renda.

Como consequência desses procedimentos, vem-se fortalecendo a idéia e as pressões para que o FPE e o FPM tenham como base de cálculo a receita total da União e não somente parte dela.

Destinação dos recursos

Na repartição dos montantes do FPE entre os estados e o Distrito Federal e do FPM para os municípios, são observados os critérios estabelecidos pela Lei Complementar 62/89.

No caso do FPE, a lei determina que 85% dos recursos sejam alocados aos estados das regiões Norte,

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Quadro 3

PARTICIPAÇÃO DO FPE E FPM NA ARRECADAÇÃO DO IR E IPI — 1988 - 1992

ANO	FPM(%)	FPE(%)
1988 (até 04/10)	17,0	14,0
1988 (a partir de 05/10)	20,0	18,0
1989	20,5	19,0
1991	21,5	20,0
1992	22,0	20,5
1993	22,5	21,5

Fonte (Dados originais): Constituição Federal

Quadro 4

PRAZO DE REPASSE DOS RECURSOS DO FPE E FPM

PERÍODO DE ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS DO IR E IPI	DATA-LIMITE DO CRÉDITO A ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS
De 1º a 10 do mês	dia 20 do mês
De 11 a 20 do mês	dia 30 do mês
De 21 ao último dia do mês	dia 10 do mês seguinte

Fonte (Dados originais): Lei Complementar 62/89.

Nordeste e Centro-Oeste e Distrito Federal, ficando os 15% restantes para os estados das regiões Sul e Sudeste. Os percentuais individuais de cada estado são também fixados nessa lei, conforme a Tabela 2. Esses percentuais refletem mudanças nas participações vigentes antes da Lei Complementar 62, que variavam positivamente com as áreas e populações, e negativamente com a renda *per capita*.

No que diz respeito ao FPM, a distribuição vigente é a seguinte:

10,0% - destinados aos municípios das capitais;

86,4% - destinados ao demais municípios;

3,6% - destinados, adicionalmente, aos municípios com população superior a 156 mil habitantes, excluídas as capitais.

Os coeficientes individuais de cada município são estabelecidos pelo TCU, mediante critérios definidos em legislação própria (DL 1.805/80 e DL 1.881/81), a saber: (a) capitais e municípios beneficiados com o adicional de 3,6% distribuição proporcional à população e ao inverso da renda *per capita*; (b) demais municípios distribuição crescente com as populações, classificadas em 18 diferentes faixas, cada uma correspondente a um coeficiente específico de participação (Tabelas 3, 4 e 5).

Atualmente, são intensas as discussões sobre a distribuição dos recursos do FPE e, principalmente, FPM, que não estão cumprindo plenamente suas funções redistributivas, com risco de agravamento da situação atual, em razão dos resultados populacionais do Censo de 1991.

Desempenho recente

No triênio 1989/91, os recursos destinados ao FPE e FPM cresceram 24%, atingindo, em média, cerca de US\$ 9 bilhões/ano. No período, o FPM superou o FPE em aproximadamente 3,7% ao ano. (Tabelas 6 e 7).

No último exercício, particularmente, as transferências intergovernamentais por meio desses fundos, acompanhando o desempenho negativo da receita tributária federal, ou mais precisamente do Imposto de Renda e IPI, registraram o acentuado declínio real de 14,9%.

Essa tendência prosseguiu em 1992, quando os Fundos, nos meses de janeiro a abril, tiveram seus valores reduzidos, em termos reais, respectivamente, de 16,5% e 29,5%, em relação aos mesmos períodos de 1991 e 1990. (Tabela 8.)

Esse comportamento tem origem na própria crise que afeta a economia brasileira, observando-se inflação e recessão crescentes no último ano, com inevitáveis repercussões na arrecadação pública em geral. Acrescentem-se a isso, os seguidos equívocos na coordenação da política tributária, entre os quais o que redundou na desindexação dos tributos por ocasião do Plano Collor II.

TRANSFERÊNCIAS NEGOCIADAS

Conforme mencionado, as transferências negociadas representam um canal intergovernamental de repasses de recursos que merece atenção e, mais do que isto, deve ser revisto.

Tendo comumente por base definições programáticas aleatórias dos órgãos financiadores e respaldadas por projetos apresentados pelas entidades beneficiárias, essas transferências concretizam-se como resultado de negociações casuísticas entre as partes interessadas.

No Brasil de hoje, estão as transferências negociadas civadas de vícios e, não raro, expressam a prática do clientelismo e do fisiologismo, para não falar de tráfico de influência e outros procedimentos indesejáveis. Com frequência, giram e sustentam-se em torno delas verdadeiros “cartórios”.

A indisponibilidade de informações impede uma análise precisa do comportamento dessas transferências nos últimos anos, sabendo-se, contudo, que elas têm sido afetadas pela crise das finanças públicas federais e pelos sucessivos contingenciamentos e restrições orçamentárias.

Por outro lado, discute-se, de forma cada vez mais insistente, a descentralização de encargos da União para os estados e os municípios, o que deverá provocar a diminuição das transferências negociadas, por conta do deslocamento de recursos atualmente destinados para esse fim, para repasse direto aos estados e municípios, a título de financiamento dos encargos descentralizados.

Parece razoável estimar-se que, a longo prazo, com o fortalecimento do federalismo fiscal brasileiro, esse mecanismo de redistribuição de receita pública perderá importância relativa.

FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

Uma questão que tem sido objeto de freqüente discussão, e está diretamente relacionada com a repartida da receita tributária federal com estados e municípios, diz respeito aos critérios de rateio dos recursos do FPE e FPM e aos seus reais efeitos redistributivos.

Essa discussão se renova e cresce de importância sempre que se cogita promover modificações de maior profundidade no Sistema Tributário Nacional, a exemplo do que ocorre no momento.

Efetivamente, a distribuição de recursos por meio desses fundos comporta várias críticas procedentes e que podem ser superadas, como se verá adiante. A primeira e mais geral de todas elas decorre da ausência de uma regra ou princípio geral que norteie as transferências do FPE e FPM como um todo, enquanto instrumentos de combate às desigualdades regionais de renda e de indução a uma maior eficiência tributária.

Com o objetivo de melhor esclarecer esta matéria, analisar-se-á, a seguir, a função redistributiva de cada fundo em face dos questionamentos usualmente feitos.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE

Distribuição regional e estadual dos recursos

A função redistributiva do FPE se expressa na destinação, determinada pela Lei Complementar 62/89, de 85% dos seus recursos para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e Distrito Federal, conforme se observa na Tabela 2, que contém os coeficientes estaduais de participação fixados diretamente naquele diploma legal.

Tal distribuição foi obtida a partir de ajustes introduzidos na repartição anteriormente feita com base na área, população e renda *per capita* das diferentes Unidades da Federação, após intensas negociações desenvolvidas no âmbito do Confaz, com vistas a uma maior desconcentração regional desse Fundo.

Importância do FPE para os estados

No plano estadual, o FPE, em geral, adquire maior ou menor importância dependendo do estágio de desenvolvimento econômico da Unidade da Federação, tornando-se fundamental para as mais pobres e até dispensável para as mais ricas, consoante se pode inferir da Tabela 9, que apresenta dados referentes à relação existente entre o montante do FPE e a arrecadação do ICMS, no triênio 1989/1991. Essa constatação, torna-se ainda mais evidente se se considerar a receita tributária própria dos estados e não somente o ICMS.

Pelos dados da citada Tabela, o volume global de recursos do FPE, no período, correspondeu a 14,5% da

Quadro 5

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO FPE E ICMS POR REGIÃO — 1989 - 1991 — (%)

REGIÃO	ICMS	FPE	RELAÇÃO FPE/ICMS
NORTE	4,14	24,75	87,0
NORDESTE	11,92	51,58	62,8
CENTRO-OESTE	6,31	6,96	16,1
SUDESTE	60,81	9,90	2,3
SUL	16,82	6,81	5,9
BRASIL	100,00	100,00	14,5

Fonte (Dados originais): TCU.

arrecadação nacional de ICMS, percentual este que não representou mais do que 0,6% para São Paulo e que chegou a atingir a 704%, 652% e 516%, nos casos, respectivamente, do Acre, Amapá e Roraima.

O Quadro 5 oferece uma visão sumária da distribuição do FPE e do ICMS a nível de região do país, bem como relação entre eles existentes, nos anos de 1989 a 1991.

Perspectivas face a Reforma Fiscal

Na perspectiva de uma revisão constitucional, discute-se hoje a conveniência e a viabilidade política de se destinar os recursos do FPE unicamente para aqueles estados situados nas regiões mais pobres do país, proposição incorporada pela proposta de mudança dos critérios de rateio dos recursos do FPE e FPM, apresentada no item 7.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM

Distribuição municipal dos recursos

Conforme anteriormente assinalado, o FPM divide-se em duas parcelas: 90% para os municípios do Interior (FPM -Interior) e 10% para os municípios das Capitais (FPM -Capitais).

A parcela destinada aos municípios do Interior subdivide-se, por sua vez, em duas partes: 96% (ou 86,4% sobre o FPM total) para rateio com todas as municipalidades interioranas, e 4% (ou 3,6% sobre o FPM total) para repasse adicional aos municípios com mais de 156 mil habitantes, excluídas as capitais.

No caso do FPM-Capitais, o rateio dos recursos leva em conta a população e o inverso da renda *per capita* estadual, fatores que são aleatoriamente agrupados em diversas faixas. Esse tipo de rateio considera, embora com limitações, tanto o que seria a demanda social, representada pelo número de habitantes de cada capital, como a suposta capacidade (ou incapacidade) dessa de atender a essa demanda, medida pelo nível de renda do estado a que pertence. Parece, pois, razoável o procedimento adotado. (Tabela 3.)

No que tange ao FPM-Interior, a distribuição dos recursos se faz em função, exclusivamente, do número de habitantes, classificando-se os beneficiários segundo intervalos populacionais (Tabelas 4 e 10).

O uso de intervalos ou faixas classificatórias tem recebido críticas variadas, entre as quais a de que a fixação de limites inferiores e superiores produz resultados tendenciosos, tratando igualmente unidades distintas. Menciona-se também, com freqüência, o fato de que não são poucos os exemplos de municípios cujas populações são estimadas de modo a ingressarem em faixas populacionais superiores, o que lhes dá direito a maiores dotações do FPM.

Entre todas, entretanto, são duas as críticas consideradas mais sérias, a saber:

(a) transferências de recursos de acordo com intervalos populacionais crescentes significa redistribuição em favor dos municípios demograficamente menores, que se beneficiam de repasses *per capita* superiores aos dos demais. Acrescente-se que a redistribuição em questão não se faz necessariamente em favor das municipalidades mais carentes e necessitadas. Segundo os critérios vigentes, por exemplo, os 1.395 municípios brasileiros com até 10.189 habitantes participam igualmente da parcela de 15% dos recursos do FPM - Interior, além de somente representarem 7% da população interiorana (Tabela 11). Assim, municípios como os de União

Paulista/São Paulo (1.969 habitantes) e Anhanguera/Goiás (1.353 habitantes) recebem o mesmo volume de recursos que Martinópolis/Ceará (8.564 habitantes), Pejuçara/Rio Grande do Sul (4.440 habitantes) e São João da Serra/Piauí (9.492 habitantes).

(b) a utilização exclusiva de parâmetro populacional não leva em conta, evidentemente, as diferentes condições econômicas e sociais dos municípios do interior, fazendo com que todos aqueles incluídos numa mesma faixa demográfica façam jus a um igual montante de recursos, independentemente do seu nível de desenvolvimento e de sua própria capacidade contributiva. É por isso que o FPM destinado para municipalidades como Bragança Paulista/São Paulo, Santa Cruz do Sul/Rio Grande do Sul e Paranaguá/Paraná tem dotações idênticas às distribuídas para Sobral/Ceará, Codó/Maranhão e Parnaíba/Piauí. Ressalte-se que todos eles têm, curiosamente, população estimada em 130.426 habitantes.

Em vista do exposto, afigura-se necessário rever os atuais critérios de rateio dos recursos do FPM-Interior, quando nada foi feito para reduzir as distrações acima comentadas e melhorar o seu perfil de distribuição regional.

Distribuição regional e estadual dos recursos

As Tabelas 12 e 13, mostram, respectivamente, a participação das Capitais e dos municípios do Interior nos recursos globais do FPM, segundo os estados e regiões do país.

Do exame dos dados ali contidos, pode-se concluir que o FPM não tem a mesma força redistributiva do FPE, especialmente quando se trata das transferências para as municipalidades interioranas. Assim é que as regiões Sul e Sudeste detêm mais de 51% do FPM-Interior, enquanto não recebem mais do que 20% do FPM-Capitais e 15% do FPE.

Idêntica constatação se faz ao relacionar-se a arrecadação de ICMS com o montante do FPM-Interior, a nível de estado. Com efeito, o Sudeste e o Nordeste recebem praticamente o mesmo volume de recursos do FPM-Interior — 33% a 34% — enquanto na primeira região a arrecadação de ICMS é cerca de cinco vezes maior que na última, sem falar nas disparidades entre as demais receitas próprias de cada estado e seus respectivos municípios.

Sem dúvida, esses dados robustecem a tese da necessidade do reexame dos critérios atualmente vigentes na repartição dos recursos do FPM, mormente da parcela do FPM destinada ao Interior, de modo a torná-lo mais eficaz como instrumento de desconcentração de receita pública.

Perspectivas em face da Reforma Fiscal

O comportamento futuro do FPE e FPM pode ser visto sob duas óticas: à luz da legislação atual e do Censo de 1991; em face dos projetos legislativos e das propostas de revisão constitucional em tramitação no Poder Legislativo Federal.

O rateio dos recursos do FPE e FPM, como já esclarecido, obedece ao que determina a Lei Complementar 62/89 e tem sua aplicação administrada pelo TCU.

De acordo com o que dispõe a referida norma, os critérios de distribuição atualmente em vigor deveriam ser revistos, a partir de 1992, em função dos resultados do Censo, cuja realização estava prevista para 1990. O atraso nos trabalhos censitários prejudicaram a revisão, prevista na lei, da partilha das transferências desses fundos.

Ocorre que, se até a publicação oficial dos dados demográficos do Censo não se dispuser de nova lei complementar regulando a matéria, o TCU, na forma da legislação vigente, ajustará os atuais critérios distributivos às novas informações, provocando, segundo se estima, o agravamento das distrações hoje existentes, especialmente no âmbito do FPM - Interior.

Com efeito, a simples alteração dos coeficientes municipais individuais de participação no bolo do FPM segundo as populações recenseadas, somente tenderá a favorecer os municípios de maior crescimento demográfico, exatamente os integrantes das áreas metropolitanas, sem ferir os problemas cruciais anteriormente apontados.

Não atende, pois, aos objetivos de uma melhor distribuição dos recursos dos Fundos de Participação a alteração pura e simples dos critérios em vigor, com base unicamente nos resultados do Censo de 1991. Por isso, sugere-se seja o tema objeto de atenção do projeto de Reforma Fiscal, que deverá dar as diretrizes para o seu correto encaminhamento pela legislação complementar.

OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE

NATUREZA E ORIGEM

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram criados pelo artigo 159, inciso I, alínea "c", da Constituição de 1988 e, posteriormente, regulamentados pela Lei 7.827, de 27-09-89.

Os recursos desses fundos são provenientes de 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, sendo aplicados pelo Basa, BNB e Banco do Brasil, em programas de fomento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pela ordem.

No caso do Nordeste, a Constituição assegura, ainda, a aplicação de pelo menos metade dos recursos do FNE nas atividades localizadas na zona semi-árida, ou seja, a área de atuação da Sudene com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm.

O FNE, FNO e FCO abriram novas perspectivas para a dinamização da economia das três regiões, ao assegurar fonte permanente de financiamento de médio e longo prazos para os seus setores agropecuário, mineral, industrial e agroindustrial. Além disso, conferem aos bancos regionais maior poder de alavancar recursos de outras fontes (nacionais e internacionais), para complementar o financiamento das inversões projetadas.

Os referidos fundos foram instituídos com o objetivo precípuo de proporcionar às regiões mais pobres do país meios de financiamento adequados à realidade de suas economias, então claramente carentes de crédito especializado de longo prazo.

Vieram, assim, compor o esquema global de financiamento do desenvolvimento dessas regionais, o qual já incluía mecanismos de apoio ao setor público (FPE, FPM, orçamentos públicos, empréstimos externos etc.) e carecia de novos instrumentos de apoio ao setor privado, afora os incentivos fiscais regionais. Foi com esse objetivo que os constituintes de 1988 decidiram pela aprovação do citado dispositivo constitucional.

CARACTERÍSTICAS E DIRETRIZES BÁSICAS

Entre as características do FNE, FNO e FCO, devem ser destacadas, pela maior importância, as seguintes:

- (a) os recursos são geridos pelo BNB, Basa e Banco do Brasil de forma distinta e autônoma, com passivo e ativo próprios, não se confundindo com os demais recursos administrados por tais instituições;
- (b) os fundos deverão acarretar, de fato, ingresso de novos recursos nas três regiões, não se destinando a substituir outros fluxos financeiros do governo federal, de órgãos repassadores ou dos próprios bancos;
- (c) as operações dos Fundos não se sujeitam a injunções de políticas globais de contingenciamento de crédito, tendo em vista a conveniência e a necessidade de assegurar-se a continuidade das inversões de desenvolvimento regional;
- (d) os riscos operacionais são dos bancos administradores e dos agentes repassadores, cabendo-lhes arcar com os prejuízos que venham a ocorrer, caso não haja o reembolso dos créditos concedidos aos mutuários finais.

Por outro lado, as programações operativas dos fundos, por imposição legal, devem ser compatíveis com os planos de desenvolvimento regional e aprovadas pelos conselhos deliberativos da Sudam, Sudene e SDR (no caso do Centro-Oeste), o que lhes confere a necessária legitimidade e lhes possibilita integração com as ações dos governos estaduais.

As principais diretrizes que norteiam a operacionalização dos programas de fomento dos fundos são:

- (a) aplicação dos recursos em atividades que apresentem elevado efeito multiplicador sobre a economia regional, evitando-se quaisquer formas de assistencialismo e sustentação de atividades improdutivas, vedada a alocação a fundo perdido;
- (b) aplicação dos recursos como forma de alavancar fundos adicionais e não de substituí-los;
- (c) assistência preferencial às atividades de pequenos e miniprodutores e pequenas e microempresas, e àquelas de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais;
- (d) adoção de mecanismos de crédito dirigido e sua conjugação com a assistência técnica, especialmente no caso de setores tecnologicamente retardatários;
- (e) prestação de assistência técnica ao público-alvo dos diversos programas, no atendimento das formalidades para encaminhamento de propostas e elaboração de projetos;
- (f) democratização do acesso aos recursos dos fundos, por meio de ampla divulgação das oportunidades de investimentos e financiamento;
- (g) política de garantias adequadas e de encargos compatíveis com a preservação dos fundos e de sua função econômico-social;
- (h) ação proativa, inovadora e diferenciada, em comparação com a de outras instituições de crédito, de modo que os bancos gestores induzam investidores potenciais.

Quadro 6

FNE, FNO E FCO — RECEITAS NO TRIÊNIO 1989/1991 —

	(US\$ milhões)		
FUNDO	1989	1990	1991
FNE	331,8	472,8	391,2
FNO	110,6	157,6	130,4
FCO	110,6	157,6	130,4
TOTAL	553,0	788,0	652,0

Fonte (Dados originais): DTN.

As programações de cada fundo são definidas autonomamente e apresentam especificações próprias, de acordo com as peculiaridades e potencialidades das regiões respectivas.

DESEMPENHO OPERACIONAL

No seu conjunto, o FNE, o FNO e o FCO receberam, em média, aproximadamente US\$ 665 milhões por ano, no triênio 1989/91, ou seja, contaram com repasses financeiros do Tesouro Nacional no montante de quase US\$ 2 bilhões no período, conforme discriminado no Quadro 6.

Os resultados operacionais acumulados pelos fundos até 1991 são apresentados a seguir:

FNE - No exercício de 1991 foram contratadas operações equivalentes a US\$ 697 milhões, beneficiando 29.448 produtores rurais e empresas industriais, tendo sido cumpridos 184% da previsão de aplicação anual, ajustada a efetiva entrada de recursos, no montante de US\$ 391 milhões. Registre-se que, somados aos números referentes aos anos de 1989 e 1990, os beneficiários do fundo atingiram um total de 59.724, no final do ano passado.

Ressalte-se, por outro lado, que, na posição de 31-12-91, ainda existiam em carteira, no BNB, 3.387 propostas adicionais de financiamento no valor de US\$ 173 milhões, representando mais de 45% do total da previsão de aplicações para o exercício de 1992.

Na distribuição quantitativa das aplicações do FNE, no período citado, o BNB priorizou o atendimento aos pequenos e miniprodutores e pequenas e microempresas. Essa categoria pode participar de todos os programas do FNE, tendo sido contemplada com tratamento diferenciado nas bases e condições do crédito como maior participação no esquema de financiamento (que em alguns casos pode atingir até 100% do valor do projeto), menores encargos e melhores condições nas garantias exigidas e nos prazos de pagamento. Essas condições foram ampliadas nos casos de empreendimentos localizados na região semi-árida e de projetos apresentados por associação ou cooperativa de pequenos e miniprodutores.

Consoante dados constantes do Quadro 7, de um total de 29.448 beneficiários de financiamento do FNE, no exercício de 1991, 27.836 pertencem a categoria de pequenos/miniprodutores e 1.022 são enquadrados como de médio porte, perfazendo um número correspondente a 98% daquele total. No exercício em referência, essa população respondeu por US\$ 221 milhões de contratações, representando 31,7% do total de créditos concedidos.

O impacto sócio-econômico resultante dessas aplicações e da capilaridade de seus efeitos possibilitará, após

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Quadro 7

FNE - CONTRATAÇÕES POR CATEGORIAS DE BENEFICIÁRIO — 1991 — (Valores em US\$ mil)

CATEGORIA	(A)	(B)	TOTAL C = (A + B)	CONTRATAÇÕES/ TOTAL (%)	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS	BENEFICIÁRIOS TOTAL (%)
Mini/Peq.	92.514	51.580	144.094	20,7	27.836	94,5
Médio	51.580	25.372	76.952	11,0	1.022	3,5
Grande	173.956	302.204	476.160	68,3	590	2,0
TOTAL	318.050	379.156	697.206	100,0	29.448	100,0

Fonte: BNB.

A = SETOR RURAL / AGROINDUSTRIAL

B = SETOR INDUSTRIAL

Quadro 8

FCO - APLICAÇÃO POR SETORES ECONÔMICOS — 1991

SETOR	APLICAÇÃO (Cr\$ milhões)
RURAL	101.172
AGROINDUSTRIAL	9.454
INDUSTRIAL	40.171
INFRA-ESTRUTURA	14.431
TURISMO	552
TOTAL	165.780

Fonte: Banco do Brasil.

a maturação dos investimentos, a geração de mais de 211 mil empregos diretos e indiretos e um valor bruto de produção superior a US\$ 1 bilhão, segundo indicam os dados sobre o FNE, com posição em 31-12-91.

FNO - O resultado operacional do FNO, no exercício de 1991, revela que foram contratadas 1.348 operações em valor superior a Cr\$ 40 bilhões, representando 80% do total de recursos ingressados no fundo, por meio de repasse da Secretaria do Tesouro Nacional.

Na aplicação dos recursos evidencia-se a prioridade de atendimento concedida às categorias de produtos e empresas de menor porte, bem como às atividades voltadas à produção de alimentos. Nesse sentido, o resultado obtido demonstra que somente as categorias de minitamanho, pequeno e microtamanho atingiram quase 93% do total de operações contratadas, absorvendo mais de 80% dos recursos alocados. Ao final de 1991, as aplicações do FCO apresentaram a posição demonstrada no Quadro 8. Em termos setoriais, as atividades do meio rural tiveram maior participação nas aplicações como um todo. Foram contratados mais de 80% do total das operações, correspondendo a 66% do volume de recursos aplicados.

O resultado operacional do exercício revela, também, que, complementarmente aos Cr\$ 40 bilhões aplicados por meio de operações de crédito pelo FNO, o Fundo induziu a um ingresso de recursos próprios dos empreendedores superior a Cr\$ 12 bilhões, promovendo, assim, um investimento total nos setores produtivos atendidos de mais de Cr\$ 52 bilhões.

FCO - Ao final de 1991, as aplicações do FCO apresentaram a posição demonstrada no Quadro 8.

No exercício, foram realizadas 2.258 operações, das quais 2.006 (88,9%) destinaram-se a financiamentos de projetos de desenvolvimento rural. No que tange ao porte, o pequeno produtor foi contemplado com 1.351 operações (59,8%).

Com relação aos valores nominais liberados, o setor rural continua a ter a maior participação, recebendo Cr\$ 26.526 milhões equivalentes a 50,8% do total dos financiamentos (Cr\$ 52.202 milhões), enquanto os beneficiários de grande porte foram contemplados com 40,8%.

Estima-se que as operações contratadas no exercício (Cr\$ 101,4 bilhões) proporcionem a criação de 14.563 empregos diretos e 24.584 indiretos, destacando-se o Programa de Desenvolvimento Rural e os estados de Mato Grosso do Sul e Goiás, como principais responsáveis por esses números.

FUNDO DE COMPENSAÇÃO PELAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

NATUREZA E ORIGEM

O fundo em questão foi criado pela Constituição de 1988, com vistas a proteger as finanças dos estados dos prejuízos decorrentes da política nacional de incentivos às exportações, de responsabilidade da União.

A experiência então acumulada não favorecia o governo federal, que já se mostrara inadimplente com os compromissos referentes ao ressarcimento das perdas financeiras (ICMS) de alguns estados.

Somava-se a isso o sentimento generalizado de que era preciso fortalecer os estados e municípios, prejudicados pela fúria centralizadora que atingiu o país após 1964, ganhando corpo, na área fiscal e tributária, com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.

Fixou-se, portanto, a obrigatoriedade constitucional de a União repassar aos estados exportadores o equivalente a 10% do IPI, para rateio de acordo com o valor das exportações de cada um deles, observado um percentual máximo de participação nos recursos globais do fundo de 20%.

DESEMPENHO EM 1991

No ano de 1991, o Fundo de Compensação distribuiu Cr\$ 352 milhões, dos quais cerca de 50% destinaram-se aos estados do Sudeste e 30% aos do Sul do país.

Informações detalhadas por Unidade da Federação constam da Tabela 14.

PERSPECTIVAS EM FACE DA REFORMA FISCAL

O projeto de reforma fiscal do governo federal, que deverá balizar as decisões do Poder Legislativo sobre a matéria, introduz modificações no atual sistema tributário com repercussões diretas sobre o Fundo de Compensação, cuja preservação no futuro ficará, em princípio, prejudicada.

Com efeito, o projeto avança na linha da imunidade tributária plena para as exportações de

modo geral, partindo da premissa de que não cabe, em nenhuma hipótese, exportar impostos, mesmo que os estaduais.

De outra parte, com a possível extinção do IPI e incorporação de sua base contributiva a um novo imposto estadual (IVA), que substituiria o ICMS, o projeto proporcionará um aumento líquido na arrecadação dos estados, considerado, inclusive, o fim do ressarcimento hoje praticado.

Nesse sentido, o Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados parece estar com seus dias contados, se a reforma fiscal prosperar de acordo com as atuais expectativas dos setores especializados.

PROJETOS EM CURSO NO PODER LEGISLATIVO

A Reforma Fiscal tem constituído matéria de reconhecido interesse político nos últimos tempos e, por isso, vem-se tornando constantemente objeto de projetos legislativos de várias espécies, notadamente no que diz respeito especificamente aos Fundos Constitucionais (FPE, FPM, FNE, FNO e FCO).

Resumo dos principais projetos em exame no Legislativo é a seguir apresentado, consoante a natureza das modificações sugeridas.

PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Tramitam na Câmara dos Deputados três propostas de emendas constitucionais visando alterar, em profundidade, o atual sistema tributário: Emenda 55/91, de iniciativa do governo federal, Emenda Flávio Rocha e Emenda 48-A (deputado L. Carlos Hauly).

Emenda 55/91

Esse projeto resultou do desmembramento da proposta de Emenda Constitucional 51/91, que se convencionou chamar de “Emendão”, cujo exame foi esvaziado no exercício passado e que ainda se encontra sob apreciação dos órgãos técnicos competentes. Deverá dar lugar a uma nova proposição governamental.

Emenda Flávio Rocha

Trata-se da proposta que se tornou conhecida como do “Imposto Único”, cuja repercussão se fez sentir, inicialmente, não somente no Congresso Nacional, mas também junto aos mais diferentes fóruns especializados, mormente aqueles mantidos pelas classes empresariais.

Apesar de manter um fiel grupo de seguidores, estima-se que a emenda tem poucas chances de prosperar, em face dos esclarecimentos sobre as suas claras deformações, que as discussões sobre o projeto fizeram transparecer.

Emenda 48-A

Essa emenda apresenta-se na mesma linha da proposta que o governo federal vem anunciando (redução de impostos, redistribuição da carga tributária, simplificação administrativa, equacionamento da crise da Previdência Social, criação do Imposto sobre Transações Financeiras e do IVA, etc.)

Trata-se, entretanto, de formulação parcial, cujos efeitos financeiros serão insuficientes em relação às necessidades de caixa da União.

A tendência é a emenda ser apensada ao novo projeto do governo federal, que se espera venha nortear o encaminhamento da questão.

PROJETOS REFERENTES AO FPE E FPM

No momento, três iniciativas de lei complementar podem ser destacadas: PLC 165/89, da senadora Marluce Pinto, PLC 385/89, do senador Fernando Henrique Cardoso e PLC 94/91, do deputado Pinheiro Landim.

No caso da PLC 385/91, o Senado Federal aprovou substitutivo à proposta original, que foi remetido para exame da Câmara dos Deputados. O substitutivo simplesmente prorroga, até 30-06-92, a vigência da Lei Complementar 62/89, objetivando, portanto, manter atual a sistemática de distribuição, até que se proceda a uma revisão mais aprofundada da questão.

Já a PLC 165/89 visa uma reformulação complexa e polêmica das fórmulas de partilha ora prevalentes, tendo obtido parecer favorável do relator e estando sob exame das comissões técnicas do Senado Federal.

Por fim, a PLC 94/91 pretende apenas a modificação da distribuição do FPM, mantida a do FPE, procurando proteger as municipalidades de menor porte, com a inclusão de parâmetros sobre a atividade econômica das unidades beneficiárias nos critérios de rateio que, no caso dos municípios do interior, levam hoje em conta somente os dados populacionais.

Em síntese, pode-se dizer que, da análise do presente quadro político-institucional, parece razoável esperar que o FPM e o FPE tenham temporariamente preservados os critérios de rateio fixados pela Lei Complementar 62/89, enquanto se processam estudos de maior profundidade, pelas diferentes partes interessadas, na perspectiva, sobretudo, da revisão constitucional de 1993.

PROJETOS REFERENTES AO FNE, FNO E FCO

Vários são os projetos de lei visando modificar a legislação básica dos mencionados fundos, de acordo com os propósitos particulares de seus autores. Entre tais projetos, vale citar o PL 1.071/91 (deputados Valdir Gauzer e Alcides Modesto), PL 1.171/91 (deputado Walter Pereira), PL 1679/91, PL 1982/91 (deputado Jackson Pereira, PL 153 e 154/91 (senador Saldanha Derzi) e PL 139/91 (senador Louzemberg Rocha).

Essas iniciativas objetivam desde a extensão dos benefícios dos fundos a novos setores (turismo e infra-estrutura, por exemplo) e o privilegiamento de pequenos e médios produtores, até a dedução dos encargos financeiros e destinação de parte dos recursos para investimentos públicos.

À exceção da proposta de o FNE, FNO e FCO estenderem sua atuação ao setor público, já contemplado com outros instrumentos alternativos de financiamento e até mesmo porque a Constituição veda, todas as demais proposições ou estão amparadas pela legislação vigente ou poderão ser acolhidas na regulamentação complementar ou programação operativa anual dos fundos, dispensando-se alterações na Lei 7.827/89.

PROPOSTA DE MUDANÇAS

A atividade redistributiva da receita do governo central, em favor dos estados e municípios, deve-se orientar por dois critérios básicos: a) as transferências têm por fim atenuar disparidades regionais de renda; b) às transferências cabe, subsidiariamente, estimular o esforço de arrecadação própria das unidades beneficiárias.

Há que se considerar, de outra parte, que, enquanto os estados mais ricos do país podem prescindir dos repasses do FPE, cuja participação nas suas receitas totais é insignificante ou reduzida, a maioria dos municípios é largamente dependente das transferências do FPM e está longe de alcançar autonomia financeira.

Dessa forma, a presente proposta compreende as seguintes iniciativas visando a racionalizar e aperfeiçoar o atual sistema de transferências constitucionais, bem como a reforçar seu papel no combate às desigualdades regionais de renda:

(a) FPE (Tabela 15)

— destinação de 95% dos recursos exclusivamente para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, acrescidos do Espírito Santo, segundo critérios de repartição que considerem a população e o inverso da renda *per capita*, de forma semelhante ao que tradicionalmente tem sido feito;

— destinação dos 5% restantes para a “Reserva de Retribuição de Esforço Fiscal”, a ser distribuída com os estados com melhor desempenho de arrecadação própria;

(b) FPM - Capitais (Tabela 16): destinação de 10% dos recursos do FPM para os municípios das capitais, cuja aplicação far-se-á da seguinte forma:

— 95%, de acordo com a população e o inverso da renda *per capita* dos estados, mantida a metodologia ora utilizada;

— 5%, por meio da “Reserva de Retribuição de Esforço Fiscal”, a ser distribuída com as capitais com melhor desempenho de arrecadação própria.

(c) FPM - Interior (Tabelas 17 e 18): destinação de 90% dos recursos do FPM aos municípios do interior, cuja aplicação obedecerá o seguinte esquema:

— 95%, de acordo com o inverso da renda *per capita* estadual e com a população, classificada em 50 faixas ou intervalos de 4.000 habitantes;

— 5%, por meio da “Reserva de Retribuição do Esforço Fiscal”, a ser distribuída com os municípios com melhor desempenho de arrecadação própria.

(d) FNE, FNO e FCO: recomenda-se a preservação do sistema em vigor, especialmente no que se refere às disponibilidades financeiras dos fundos e sua aplicação, por meio dos bancos regionais oficiais, em financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

(e) Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados: admite-se a sua extinção, em decorrência da eventual incorporação do atual IPI ao IVA, imposto de

competência estadual que substituíra o ICMS, medida que trará ganhos líquidos de receita para os estados e municípios. Outrossim, a imunidade tributária plena às exportações não deve mais acarretar qualquer espécie de compensação, posto que é medida de indiscutível interesse nacional e dos próprios estados.

Importa ressaltar que, as transferências via os Fundos de Participação e Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem ter, em quaisquer circunstâncias, seus valores reais assegurados, particularmente no caso de vir a ser modificada a sua atual base de cálculo (IR e IPI).

Cabe lembrar, por fim, que o conjunto de idéias que integram a presente proposta de mudanças somente se esgota com estudos detalhados e elaboração de proposta de legislação específica sobre os novos critérios de rateio dos recursos do FPE e FPM.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 1
FUNDOS CONSTITUCIONAIS
PARTICIPAÇÃO NA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA E IPI — 1993

DENOMINAÇÃO	PARTICIPAÇÃO NA ARRECADAÇÃO (%)	
	IMPOSTO DE RENDA	IPI
Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal - FPE	21,5	21,5
Fundo de Participação dos municípios - FPM	22,5	22,5
Fundo de Financ. do Norte - FNO	0,6	0,6
Fundo de Financ. do Norte - FNE	1,8	1,6
Fundo de Financ. do Centro-Oeste - FCO	0,6	0,6
Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados	—	10,0
TOTAL	47,0	57,0

Fonte: Constituição Federal/88.

Tabela 2
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR ESTADO E DISTRITO FEDERAL — FPE

REGIÃO/UNIDADE DA FEDERAÇÃO	PERCENTUAL (%)
NORTE	25,3717
Acre	3,4210
Amapá	3,4120
Amazonas	2,7904
Pará	6,1120
Rondonia	2,8156
Roraima	2,4807
Tocantins	4,3400
NORDESTE	52,4551
Alagoas	4,1601
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Maranhão	7,2182
Paraíba	4,7889
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214
Rio Grande do Norte	4,1779
Sergipe	4,1553
SUDESTE	8,4822
Espírito Santo	1,5000
Minas Gerais	4,4545
Rio de Janeiro	1,5277
São Paulo	1,0000
SUL	6,5178
Paraná	2,8832
Rio Grande do Sul	2,3548
Santa Catarina	1,2798
CENTRO-OESTE	7,1732
Distrito Federal	0,6902
Goiás	2,8431
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,3320
TOTAL	100,0000

Fonte: DOU. - Lei Complementar 62/89.

Tabela 3

FPM - CAPITAIS — CÁLCULO DA PARTICIPAÇÃO DAS CAPITAIS E DISTRITO FEDERAL

Nome da Capital	População	%	Fator (Art. 91 § 1º a)	Renda Per Capita 1985-Cr\$ mil	Índice Rel. (Art. 90 § Único)	Inverso de "F" (Artigo 90)	Fator (Art. 91 § 1º B)	D x H (Art. 91 § 1º)	Participação %
ARACAJÚ (SE)	404.828	1.13	2.00	6,857	73.83	0.0135	1.40	2.80	2.4790
BELÉM (PA)	1,235,625	3.45	3.50	5,890	63.42	0.0158	1.60	5.60	4.9579
B. HORIZONTE (MG)	2,103,330	5.87	5.00	8,331	89.71	0.0111	1.20	6.00	5.3121
BOA VISTA (PR)	130,426	0.36	2.00	7,976	85.88	0.0116	1.20	2.20	1.9478
BRASÍLIA (DF)	1,841,028	5.14	5.00	17,466	188.07	0.0053	0.50	2.50	2.2134
CAMPO GRANDE (MS)	489,039	1.37	2.00	8,460	91.10	0.0110	1.00	2.00	1.7707
CUIABÁ (MT)	389,071	1.09	2.00	7,556	81.36	0.0123	1.20	2.40	2.1248
CURITIBA (PR)	1,248,395	3.49	3.50	9,674	104.17	0.0096	1.00	3.50	3.0987
FLORIANÓPOLIS (SC)	293,328	0.82	2.00	10,806	116.36	0.0086	0.90	1.80	1.5936
FORTALEZA (CE)	1,708,741	4.77	5.00	3,335	35.91	0.0278	2.50	12.50	11.0668
GOIÂNIA (GO)	998,471	2.79	3.00	7,370	79.36	0.0126	1.20	3.60	3.1873
JOÃO PESSOA (PB)	484,291	1.35	2.00	2,978	32.07	0.0312	2.50	5.00	4.4267
MACAPÁ (AP)	166,753	0.47	2.00	5,685	61.21	0.0163	1.60	3.20	2.8331
MACEIÓ (AL)	699,760	1.95	2.00	4,433	47.73	0.0210	2.00	4.00	3.5414
MANAUS (AM)	996,716	2.78	3.00	10,114	108.90	0.0092	0.90	2.70	2.3904
NATAL (RN)	606,276	1.69	2.00	5,348	57.59	0.0174	1.80	3.60	3.1873
PALMAS (TO)	5,748	0.02	2.00	1,042	11.22	0.0891	2.50	5.00	4.4267
PORTO ALEGRE (RS)	1,254,642	3.50	3.50	11,787	126.92	0.0079	0.80	2.80	2.4790
PORTO VELHO (RO)	313,001	0.87	2.00	7,633	82.19	0.0122	1.20	2.40	2.1248
RECIFE (PE)	1,337,646	3.74	4.00	4,509	48.55	0.0206	2.00	8.00	7.0828
RIO BRANCO (AC)	185,387	0.52	2.00	5,009	53.94	0.0185	1.80	3.60	3.1873
RIO DE JANEIRO (RJ)	5,487,346	15.33	5.00	12,677	136.50	0.0073	0.70	3.50	3.0987
SALVADOR (BA)	2,075,392	5.80	5.00	5,993	64.53	0.0155	1.60	8.00	7.0828
SÃO LUÍS (MA)	781,374	2.18	2.50	2,514	27.07	0.0369	2.50	6.25	5.5334
SÃO PAULO (SP)	9,700,111	27.09	5.00	14,516	156.30	0.0064	0.60	3.00	2.6560
TERESINA (PI)	591,164	1.65	2.00	2,460	24.49	0.0378	2.50	5.00	4.4267
VITÓRIA (ES)	276,173	0.77	2.00	9,189	98.94	0.0101	1.00	2.00	1.7707
BRASIL				9.287					
TOTAL	35,804,062	100.00						112.95	100.0000

Fonte: TCU Lei 5.172/66, artigo 91, § 1º com redação dada pelo ato complementar 35/67.

Tabela 4

FPM - INTERIOR

COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR SEGUNDO A POPULAÇÃO

FAIXA DE HABITANTES			COEFICIENTE	
ATÉ			10.188	0,6
DE	10.189	a	13.584	0,8
DE	13.585	a	16.980	1,0
DE	16.981	a	23.772	1,2
DE	23.773	a	30.564	1,4
DE	30.565	a	37.356	1,6
DE	37.357	a	44.148	1,8
DE	44.149	a	50.940	2,0
DE	50.941	a	61.128	2,2
DE	61.129	a	71.316	2,4
DE	71.317	a	81.504	2,6
DE	81.505	a	91.692	2,8
DE	91.693	a	101.880	3,0
DE	101.881	a	115.464	3,2
DE	115.465	a	129.048	3,4
DE	129.049	a	142.632	3,6
DE	142.633	a	156.216	3,8
ACIMA DE			156.216	4,0

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Tabela 5
FPM - INTERIOR
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR POR ESTADO E
COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO

REGIÃO/ESTADOS	COEFICIENTES																			TOTAL
	0.6	0.8	1.0	1.2	1.4	1.6	1.8	2.0	2.2	2.4	2.6	2.8	3.0	3.2	3.4	3.6	3.8	4.0		
NORTE	59	37	32	50	31	20	12	9	10	6	6	5	2	5	2	0	0	5	291	
Acre	3		1	1	4	1					1								11	
Amapá	4	2		1				1											8	
Amazonas	11	9	9	15	5	5	3		1	2	1								61	
Para	5	6	9	21	16	11	5	5	8	3	3	1	2	3	1			5	104	
Rondonia			1	1	3	2	2	3	2	1		1	4		2				22	
Roraima	1	2	3	1															7	
Tocantins	35	17	9	8	4	1	1	1		1						1			78	
NORDESTE	301	247	184	229	175	106	49	61	35	27	29	19	4	3	3	6	4	17	1.499	
Alagoas	18	16	10	16	15	10	1	3	3	2		1						1	96	
Bahia	39	80	67	73	62	29	10	17	7	10	7	4		1		2	1	5	414	
Ceara	16	27	24	33	23	13	8	9	7	2	5	5	1			1	1	2	177	
Maranhão	7	15	9	26	24	13	6	10	7	5	4	2		2	2	1		2	135	
Paraíba	62	32	18	21	15	8	4	1	3	1	1	1	2					1	170	
Pernambuco	9	15	22	27	20	19	13	10	4	5	7	6			1	1	2	5	166	
Piauí	42	19	15	12	5	8	3	4	3	2	2		1			1			117	
Rio G. do Norte	82	25	13	14	5	3	2	6										1	151	
Sergipe	26	18	6	7	6	3	2	1	1		3								73	
SUDESTE	573	153	119	154	89	58	40	33	32	26	29	14	17	9	12	5	6	59	1.428	
Espírito Santo	5	12	12	10	7	2	3	4	3	2					1		2	3	66	
Minas Gerais	346	84	58	78	41	27	11	13	12	10	10	5	7	3	4	2	1	10	722	
Rio de Janeiro	2	6	5	7	10	3	4	2	4	1	3	2	3	1	1	1	1	13	69	
São Paulo	220	51	44	59	31	26	22	14	13	13	16	7	7	5	6	2	2	33	571	
SUL	309	122	94	113	66	33	18	18	25	9	15	9	7	3	4	5	2	20	870	
Paraná	82	49	43	46	35	15	7	9	10	5	3	5	3	2		2		6	322	
Rio G. do Sul	138	37	32	43	19	9	7	5	8	3	9	4	3	1	2	2	1	10	332	
Santa Catarina	89	36	19	24	12	9	4	4	7	1	3		1		2	1	1	4	216	
CENTRO-OESTE	153	60	34	47	24	19	11	4	6	5	2	0	1	3	0	1	0	3	375	
Distrito Federal																				
Goiás	105	30	16	16	13	10	7	1	4	2	1		1	1				2	210	
Mato Grosso	27	17	13	16	6	7	2		1	1	1			1		1			94	
Mato G. do Sul	21	13	5	15	5	2	2	3	1	2				1				1	71	
BRASIL	1.395	619	463	593	385	236	130	125	108	73	81	47	31	23	21	17	12	104	4.463	

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Tabela 6

F P E — DESEMPENHO NO TRIÊNIO 1989/1991

(Em US\$ milhões)

ESTADOS	FPE			VARIAÇÃO (%)		
	1989	1990	1991	1989/90	1990/91	1989/91
NORTE	801,63	1299,07	1102,06	82,09	15,10	27,40
Acre	108,08	175,20	140,80	68,10	15,10	37,49
Amapá	107,82	174,74	148,21	2,07	16,10	37,46
Amazonas	88,16	142,91	212,21	62,10	16,10	37,00
Pará	198,12	318,02	200,40	2,00	10,10	37,47
Rondonia	88,02	144,20	122,30	2,16	15,19	37,60
Roraima	78,86	127,05	107,75	62,10	15,19	37,48
Tocantins	137,14	222,37	189,61	82,07	15,19	37,48
NORDESTE	1714,53	2888,43	2276,47	66,89	15,19	32,00
Alagoas	131,44	213,05	180,70	82,08	16,19	37,48
Bahia	329,13	481,28	408,14	48,21	15,19	24,01
Ceará	244,78	376,78	318,00	62,60	15,19	80,18
Maranhão	238,00	569,87	313,83	50,44	16,19	32,80
Paraíba	181,91	240,80	208,01	62,09	15,19	37,48
Pernambuco	221,74	353,30	299,72	50,37	-16,18	35,10
Piauí	138,64	221,32	187,71	82,08	-16,18	37,48
Rio G. do Norte	132,00	213,97	181,47	62,09	-15,18	37,49
Sergipe	131,80	212,81	180,49	62,10	-15,18	37,40
CENTRO-OESTE	222,30	387,37	311,58	65,22	-15,18	40,13
Distrito Federal	21,39	85,35	29,00	65,22	-15,19	40,13
Goiás	88,13	145,81	123,40	66,22	-16,19	40,13
Mato Grosso	71,84	118,20	100,26	69,22	-15,18	40,13
Mato G. do Sul	41,29	68,22	57,86	85,21	-15,19	40,12
SUDESTE	495,74	484,41	360,44	42,57	-15,19	25,88
Espírito Santo	48,95	76,82	65,10	77,21	-15,19	50,30
Minas Gerais	222,80	220,19	193,49	2,06	-15,19	13,20
Rio de Janeiro	118,91	78,24	68,96	34,20	-16,19	44,20
São Paulo	119,67	51,20	43,44	58,88	-15,18	80,78
SUL	288,40	333,00	283,11	24,02	-15,18	5,44
Paraná	118,01	147,80	125,24	24,28	-15,18	5,41
Rio G. do Sul	97,00	120,00	102,28	24,33	-16,19	5,45
Santa Catarina	52,68	25,54	—	24,42	-16,19	5,52
BRASIL	3502,76	5181,39	4843,58	46,81	-15,19	24,01

FONTE: Departamento do Tesouro Nacional.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 8

 FPE E FPM — EVOLUÇÃO MENSAL DAS TRANSFERÊNCIAS NO PERÍODO 1990/92 ⁽¹⁾

ANO/MÊS	FPE (Cr\$ bilhões fev/92)	FPM (Cr\$ bilhões fev/92)	ÍNDICE FPE + FPM (BASE MÉDIA/90 = 100)
1990			
JANEIRO	442.893	476.962	77,4
FEVEREIRO	429.248	462.268	75,0
MARÇO	261.081	733.455	119,0
ABRIL	513.769	553.291	89,8
MAIO	1.264.805	1.362.100	221,0
JUNHO	526.011	566.474	91,9
JULHO	521.411	561.520	91,1
AGOSTO	474.160	510.635	82,8
SETEMBRO	493.038	530.965	86,1
OUTUBRO	459.145	404.465	80,2
NOVEMBRO	484.705	521.991	84,7
DEZEMBRO	577.074	622.074	100,9
ACUMULADO	6.867.790	7.396.209	100,0
1991			
JANEIRO	423.523	455.288	73,9
FEVEREIRO	406.930	437.451	71,0
MARÇO	454.507	488.596	79,3
ABRIL	461.209	495.801	80,4
MAIO	723.149	777.382	126,1
JUNHO	541.282	581.880	94,4
JULHO	522.318	561.493	91,1
AGOSTO	507.386	545.441	88,5
SETEMBRO	537.861	576.918	93,6
OUTUBRO	338.595	363.991	59,1
NOVEMBRO	398.198	428.064	69,5
DEZEMBRO	541.294	581.893	94,4
ACUMULADO	8.855.056	6.294.203	85,1
1992			
JANEIRO	344.371	369.568	60,0
FEVEREIRO	333.826	358.252	58,1
MARÇO	351.594	377.320	61,2
ABRIL	431.632	463.214	75,2
ACUMULADO	1.461.424	1.568.354	63,6

Fonte: (Dados originais): MEFP/Tesouro Nacional.

NOTA: (1) Valores deflacionados pelo IGP-DI

Tabela 9
VALORES ANUAIS MEDIOS DO FPE E ICMS POR ESTADO
PERÍODO: 1989/1991

(Em US\$ milhões)

ESTADOS	A	B	C	D	E	F	G
NORTE	1.239.48	4.14	122.15	1.078.95	24,75	106.34	87.0
Acre	20.66	0.07	48.48	145.48	3.34	348.51	704.2
Amapá	22.25	0.07	79.99	145.10	3.33	502.00	652.1
Amazonas	550.39	1.84	263.61	118.66	2.72	56.81	21.6
Pará	410.03	1.37	80.64	259.92	5.96	51.12	63.4
Rondonia	158.14	0.53	138.90	119.72	2.75	105.91	75.7
Roraima	20.46	0.07	94.82	105.49	2.42	488.87	515.6
Tocantins	57.55	0.19	62.55	184.57	4.23	200.59	320.7
NORDESTE	3.573.34	11.92	84.30	2.248.52	51.58	53.05	62.8
Alagoas	176.13	0.59	70.10	176.91	4.06	70.41	100.4
Bahia	1.269.70	4.24	107.58	409.63	9.40	34.71	32.3
Ceará	515.46	1.72	81.13	316.05	7.25	49.75	61.1
Maranhão	199.73	0.67	40.58	309.53	7.10	62.88	154.9
Paraíba	196.17	0.65	61.29	203.65	4.67	63.63	103.8
Pernambuco	777.28	2.59	109.33	294.60	6.76	41.44	37.9
Piauí	114.75	0.38	44.46	183.77	4.22	71.20	160.1
Rio G. do Norte	172.72	0.58	71.58	177.67	4.08	73.61	102.9
Sergipe	151.40	0.51	101.45	176.71	4.05	118.40	116.7
CENTRO-OESTE	1.892.10	6.31	200.85	303.71	6.96	32.24	16.1
Distrito Federal	327.48	1.09	205.15	29.22	0.67	18.31	8.9
Goiás	745.11	2.49	185.14	120.38	2.76	29.91	16.2
Mato Grosso	400.55	1.34	198.24	97.72	2.24	48.36	24.3
Mato G. do Sul	418.95	1.40	235.57	56.40	1.29	31.71	13.5
SUDESTE	18.226.77	60.81	293.41	431.70	9.90	6.95	2.3
Espírito Santo	543.08	1.81	209.02	62.53	1.43	24.07	11.5
Minas Gerais	2.795.92	9.33	177.56	215.04	4.93	13.66	7.6
Rio de Janeiro	2.863.02	9.55	227.51	86.99	2.00	6.91	3.0
São Paulo	12.024.75	40.12	385.50	64.14	1.54	2.15	0.6
SUL	5.042.68	16.82	228.39	296.67	6.81	13.44	5.9
Paraná	1.661.57	5.54	197.44	131.25	3.01	15.60	7.9
Rio G. do Sul	2.325.57	7.76	254.80	107.18	2.46	11.74	4.6
Santa Catarina	1.055.44	3.52	232.56	58.24	1.34	12.84	5.5
BRASIL	29.974.36	100.00	205.09	4.359.55	100.00	29.63	14.5

Fonte: (Dados originais): DRF/TCU

A = RECEITA COM ICMS

B = PARTICIPAÇÃO NO TOTAL

C = ICMS PER CAPITA EM US\$

D = FPE

E = PARTICIPAÇÃO NO TOTAL

F = FPE PER CAPITA

G = RELAÇÃO FPE / ICMS

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 10
FPM - INTERIOR
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS SEGUNDO A POPULAÇÃO

COEFICIENTE	REGIÃO											
	NORTE POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)	NORDESTE POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)	SUDESTE POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)	SUL POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)	CENTRO-OESTE POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)	TOTAL POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO (%)
0.6	361,879	0.30	2,023,062	1.69	3,315,026	2.77	1,783,539	1.49	897,435	0.75	8,380,941	7.00
0.8	394,050	0.33	2,688,885	2.25	1,653,253	1.38	1,302,033	1.09	654,597	0.55	6,692,818	5.60
1.0	445,028	0.37	2,591,483	2.17	1,673,989	1.40	1,325,090	1.11	478,461	0.40	6,514,051	5.45
1.2	904,535	0.76	4,238,533	3.54	2,856,745	2.39	2,046,955	1.71	847,806	0.71	10,894,574	9.11
1.4	766,837	0.64	4,351,336	3.63	2,203,527	1.84	1,622,455	1.35	582,033	0.48	8,944,155	7.94
1.6	629,619	0.53	3,328,600	2.78	1,827,158	1.53	1,027,882	0.86	597,555	0.50	7,410,814	6.20
1.8	455,474	0.38	1,866,051	1.56	1,524,980	1.27	692,338	0.58	416,582	0.35	4,955,425	4.14
2.0	405,918	0.34	2,733,569	2.28	1,476,517	1.23	810,472	0.67	178,480	0.15	5,604,955	4.67
2.2	520,850	0.44	1,820,369	1.52	1,677,267	1.40	1,307,006	1.09	308,904	0.26	5,634,396	4.71
2.4	370,686	0.31	1,674,616	1.40	1,614,871	1.35	560,735	0.47	315,878	0.26	4,535,786	3.79
2.6	432,468	0.36	2,095,713	1.75	2,093,858	1.75	1,082,542	0.90	144,156	0.12	5,848,737	4.88
2.8	412,165	0.34	1,571,156	1.31	1,159,240	0.97	741,375	0.62			3,883,936	3.24
3.0	185,342	0.15	370,684	0.31	1,581,619	1.32	649,327	0.54	92,671	0.08	2,879,643	2.40
3.2	514,840	0.43	309,400	0.26	926,712	0.77	308,904	0.26	308,904	0.26	1,442,048	1.98
3.4	233,394	0.19	350,091	0.29	1,403,473	1.17	466,788	0.39			2,453,746	2.04
3.6			782,556	0.65	652,130	0.54	656,538	0.55	130,426	0.11	2,221,650	1.85
3.8			576,620	0.48	864,930	0.72			290,987	0.24	1,732,537	1.44
4.0	885,912	0.74	3,991,691	3.33	18,682,079	15.60	4,120,079	3.44	541,938	0.45	28,222,125	23.56
TOT	7,918,997	6.61	37,364,415	31.20	47,187,374	39.40	20,504,484	17.12	6,786,813	5.67	119,761,083	100.00

FONTE: Tribunal de Contas da União

Tabela 11
FPM - INTERIOR
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS SEGUNDO O COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO

COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO POPULAÇÃO	PARTICIPAÇÃO NO FPM - INTERIOR (%)
0,6	1.395	8.380.941	7,00	14,82
0,8	619	6.692.818	5,60	8,77
1,0	463	6.514.051	5,45	8,20
1,2	593	10.894.574	9,11	12,60
1,4	385	9.526.188	7,94	9,54
1,6	236	7.410.814	6,20	6,68
1,8	130	4.955.425	4,14	4,14
2,0	125	5.604.956	4,67	4,43
2,2	108	5.604.396	4,71	4,21
2,4	73	4.536.796	3,79	3,10
2,6	81	5.848.737	4,88	3,73
2,8	47	3.883.936	3,24	2,33
3,0	31	2.879.643	2,40	1,65
3,2	23	2.368.760	1,98	1,30
3,4	21	2.453.746	2,04	1,26
3,6	17	2.221.650	1,85	1,08
3,8	12	1.732.537	1,44	0,81
4,0	104	28.222.125	23,56	11,35
TOTAL	4.463	119.762.083	100,00	100,00

Fonte: (Dados dos originais) TCU.

Tabela 12

FPM - CAPITAIS

PARTICIPAÇÃO DAS CAPITAIS DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

REGIÃO/CAPITAL	PARTICIPAÇÃO (%)
NORTE	22,0062
BELÉM	4,4992
BOA VISTA	2,1211
MACAPÁ	2,8281
MANAUS	2,3862
PALMAS	4,4189
PORTO VELHO	2,1211
RIO BRANCO	3,1816
NORDESTE	48,7406
ARACAJÚ	2,4746
FORTALEZA	11,0473
JOÃO PESSOA	4,4189
MACEIÓ	3,5351
NATAL	7,1856
RECIFE	7,0703
SALVADOR	7,0703
SÃO LUIS	5,5236
TERESINA	4,4189
SUDESTE	12,8184
BELO HORIZONTE	5,3027
RIO DE JANEIRO	3,0932
SÃO PAULO	2,6513
VITÓRIA	1,7676
SUL	7,1586
CURITIBA	3,0932
FLORIANÓPOLIS	1,5908
PORTO ALEGRE	2,4746
CENTRO-OESTE	9,2798
BRASÍLIA	2,2095
CAMPO GRANDE	1,7676
CUIABÁ	2,1211
GOIÂNIA	3,1816
TOTAL	100,0000

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Tabela 13

FPM - INTERIOR

PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS POR MUNICÍPIOS DO INTERIOR

REGIÃO/ESTADO	DISTRIBUIÇÃO GERAL	FUNDO DE RESERVA	TOTAL
NORTE	6,79	0,29	7,08
ACRE	0,25	—	0,25
AMAPÁ	0,13	—	0,13
AMAZONAS	1,20	—	0,20
PARÁ	3,16	0,29	3,45
RONDONIA	0,72	—	0,72
RORAIMA	0,08	—	0,08
TOCANTINS	1,25	—	1,25
NORDESTE	32,71	1,25	33,96
ALAGOAS	2,00	0,07	2,07
BAHIA	8,90	0,29	9,19
CEARÁ	4,40	0,18	4,58
MARANHÃO	3,81	0,18	3,99
PARAÍBA	3,07	0,09	3,16
PERNAMBUCO	4,60	0,37	4,97
PIAUÍ	2,31	—	2,31
RIO GRANDE DO NORTE	2,34	0,07	2,41
SERGIPE	1,28	—	1,28
SUDESTE	31,63	1,69	33,32
ESPÍRITO SANTO	1,69	0,11	1,80
MINAS GERAIS	13,62	0,44	14,06
RIO DE JANEIRO	2,63	0,39	3,02
SÃO PAULO	13,69	0,75	14,44
SUL	18,03	0,64	18,67
PARANÁ	6,99	0,22	7,21
RIO GRANDE DO SUL	7,01	0,29	7,30
SANTA CATARINA	4,03	0,13	4,16
CENTRO-OESTE	6,84	0,13	6,97
GOIÁS	3,58	0,09	3,67
MATO GROSSO	1,82	—	1,82
MATO GROSSO DO SUL	1,44	0,04	1,48
TOTAL	96,00	4,00	100,00

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Tabela 14

FUNDO DA COMPENSAÇÃO PELAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
ANO DE 1991

ESTADOS	VALOR (Cr\$ MILHÕES)
PARANÁ	29.626
SANTA CATARINA	22.658
RIO GRANDE DO SUL	52.664
TOTAL SUL	104.948
SÃO PAULO	70.433
RIO DE JANEIRO	24.444
ESPÍRITO SANTO	18.663
MINAS GERAIS	62.860
TOTAL SUDESTE	176.402
MARANHÃO	8.187
PIAUÍ	698
CEARÁ	3.832
RIO GRANDE DO NORTE	1.252
PARAÍBA	1.151
PERNAMBUCO	8.528
ALAGOAS	4.545
SERGIPE	743
BAHIA	18.627
TOTAL NORDESTE	47.567
RONDONIA	183
ACRE	41
AMAZONAS	3.672
PARÁ	13.232
AMAPÁ	118
RORAIMA	4
TOCANTINS	0
TOTAL NORTE	17.253
MATO GROSSO	1.227
MATO GROSSO DO SUL	2.221
GOIÁS	2.481
DISTRITO FEDERAL	64
TOTAL CENTRO-OESTE	5.995
TOTAL GERAL	352.166

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Tabela 15
FPE — PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

ESTADOS	POPULAÇÃO	PERCENTUAL	RENDA PER	INVERSO DA	COEF. DE PARTICIP.	
	EM 1991	POPULAÇÃO(%)	CAPITA ^(*)	R.PER-CAPITA	PROPOSTA nº 1	EM VIGOR
					%	%
NORTE						
RONDONIA	1.130.400	0.773	7.633,00	0.000131	2.1284	2.8156
ACRE	417.437	0.286	5.009,00	0.000200	2.2830	3.4210
AMAZONAS	2.088.682	1.429	10.114,00	0.000099	2.5155	2.7904
RORAIMA	215.790	0.148	7.976,00	0.000125	1.3996	2.4807
PARÁ	5.084.726	3.479	5.890,00	0.000170	5.4218	6.1120
AMAPÁ	289.050	0.198	5.685,00	0.000176	1.9536	3.4120
TOCANTINS	920.133	0.630	1.042,00	0.000960	10.1749	4.3400
NORDESTE						
MARANHÃO	4.922.339	3.368	2.514,00	0.000398	7.5597	7.2182
PIAUÍ	2.581.054	1.766	2.460,00	0.000407	5.9223	4.3214
CEARÁ	6.353.346	4.347	3.335,00	0.000300	7.6426	7.3369
RIO G. DO NORTE	2.413.618	1.651	5.348,00	0.000187	3.6266	4.1779
PARAÍBA	3.200.620	2.190	2.978,00	0.000336	5.6784	4.7889
PERNAMBUCO	7.109.626	4.864	4.509,00	0.000222	7.4265	6.9002
ALAGOAS	2.512.515	1.719	4.433,00	0.000226	4.0813	4.1601
SERGIPE	1.492.400	1.021	6.857,00	0.000146	2.5415	4.1553
BAHIA	11.601.810	8.075	5.993,00	0.000167	10.3357	9.3962
CENTRO OESTE						
MATO GROSSO DO SUL	1.778.494	1.217	8.460,00	0.000118	2.4785	1.3320
MATO GROSSO	2.020.581	1.382	7.556,00	0.000132	2.7966	2.3079
GOIÁS	4.024.547	2.754	7.370,00	0.000136	4.3043	2.8431
DISTRITO FEDERAL	1.596.274	1.092	17.466,00	0.000057	1.7412	3.6902
SUDESTE						
MINAS GERAIS	15.746.200	10.774	8.331,00	0.000120	—	4.4545
ESPÍRITO SANTO	2.598.231	1.778	9.189,00	0.000109	2.9889	1.5000
RIO DE JANEIRO	12.584.108	8.610	12.677,00	0.000079	—	1.5277
SÃO PAULO	31.192.818	21.342	14.516,00	0.000069	—	1.0000
SUL						
PARANÁ	8.415.659	5.758	9.674,00	0.000103	—	2.8832
SANTA CATARINA	4.536.433	3.104	10.806,00	0.000093	—	1.2798
RIO G. DO SUL	9.127.611	6.245	11.787,00	0.000085	—	2.3548
TOTAL	146.154.502	100.000	199.608,00	0.00535	95.0000	100.0000

(*) Cr\$ mil de 1985

Tabela 16

FPM - CAPITAIS (1)

PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

CAPITAIS	POPULAÇÃO	PERCENTUAL DA POPULAÇÃO (%)	FATOR POPULAÇÃO	FATOR INVERSO RENDA P/CAPITA	PRODUTO DOS FATORES	COEF. DE PARTICIPAÇÃO (%)
NORTE						
PORTO VELHO	286.400	0,818	2,00	1,20	2,40	2,007
RIO BRANCO	196.923	0,563	2,00	1,80	3,60	3,011
MANAUS	1.010.558	2,888	3,00	0,90	2,70	2,258
BOA VISTA	142.813	0,408	2,00	1,20	2,40	2,007
BELÉM	1.246.435	3,562	4,00	1,60	6,40	5,352
MACAPÁ	179.609	0,513	2,00	1,60	3,20	2,676
PALMAS	24.261	0,069	2,00	2,50	5,00	4,181
NORDESTE						
SÃO LUÍS	695.780	1,988	2,00	2,50	5,00	4,181
TERESINA	598.449	1,710	2,00	2,50	5,00	4,181
FORTALEZA	1.758.334	5,025	5,00	2,50	12,50	10,454
NATAL	606.541	1,733	2,00	1,80	3,60	3,011
JOÃO PESSOA	497.214	1,421	2,00	2,50	5,00	4,181
RECIFE	1.290.149	3,687	4,00	2,00	8,00	6,690
MACEIÓ	628.209	1,795	2,00	2,00	4,00	3,345
ARACAJU	401.244	1,147	2,00	1,40	2,80	2,342
SALVADOR	2.056.013	5,875	5,00	1,60	8,00	6,690
CENTRO-OESTE						
CAMPO GRANDE	525.612	1,502	2,00	1,00	2,00	1,673
CUIABÁ	401.112	1,146	2,00	1,20	2,40	2,007
GOIÂNIA	920.838	2,631	3,00	1,20	3,60	3,011
BRASÍLIA	1.596.274	4,562	5,00	0,50	2,50	2,091
SUDESTE						
B. HORIZONTE	2.048.861	5,855	5,00	1,20	6,00	5,018
VITÓRIA	258.245	0,738	2,00	1,00	2,00	1,673
RIO DE JANEIRO	5.336.179	15,249	5,00	0,70	3,50	2,927
SÃO PAULO	9.480.427	27,091	5,00	0,60	3,00	2,509
SUL						
CURITIBA	1.290.142	3,687	4,00	1,00	4,00	3,345
FLORIANÓPOLIS	254.944	0,729	2,00	0,90	1,80	1,506
PORTO ALEGRE	1.262.631	3,608	4,00	0,80	3,20	2,676
TOTAL	34.994.197	100,000			114	95

Fonte: CRF.

Nota: (1) Correspondente a 95% dos recursos globais do FPM. Excluem-se as parcelas destinadas aos municípios do Interior (90%) e a "Reserva de Retribuição do Esforço Fiscal" (0,5%), a ser distribuída com as capitais com melhor desempenho de arrecadação própria.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 17

FPM - INTERIOR

PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR MUNICÍPIOS,
SEGUNDO SUAS FAIXAS POPULACIONAIS

FAIXAS POPULACIONAIS	NÚMERO DE MUNICÍPIO	NÚMERO DE HABITANTES	PARTICIPAÇÃO DAS FAIXAS NO FPM-INTERIOR (%)	PARTICIPAÇÃO (2) MÉDIA DOS MUNICÍPIOS NO TOTAL DO FPM-INTERIOR
1) 0 a 4.000	493	1.431.234	5.327	0.011
2) 4.001 a 8.000	959	5.707.332	13.551	0.014
3) 8.001 a 12.000	745	7.468.597	12.145	0.012
4) 12.001 a 16.000	504	7.002.665	9.091	0.018
5) 16.001 a 20.000	395	7.060.710	7.494	0.019
6) 20.001 a 24.000	260	5.664.285	5.737	0.022
7) 24.001 a 28.000	195	5.036.604	4.515	0.023
8) 28.001 a 32.000	140	4.182.982	3.719	0.027
9) 32.001 a 36.000	90	3.037.144	2.339	0.026
10) 36.001 a 40.000	98	3.726.298	2.728	0.028
11) 40.001 a 44.000	67	2.800.259	2.129	0.032
12) 44.001 a 48.000	59	2.709.645	1.833	0.031
13) 48.001 a 52.000	41	2.055.564	1.446	0.035
14) 52.001 a 56.000	39	2.095.692	1.358	0.035
15) 56.001 a 60.000	35	2.033.364	1.313	0.038
16) 60.001 a 64.000	32	1.987.467	1.217	0.038
17) 64.001 a 68.000	27	1.777.079	1.059	0.039
18) 68.001 a 72.000	20	1.390.131	0.826	0.041
19) 72.001 a 76.000	20	1.468.131	0.876	0.044
20) 76.001 a 80.000	23	1.791.433	1.037	0.045
21) 80.001 a 84.000	15	1.232.113	0.724	0.048
22) 84.001 a 88.000	18	1.540.181	0.827	0.046
23) 88.001 a 92.000	15	1.345.819	0.741	0.049
24) 92.001 a 96.000	9	851.585	0.459	0.051
25) 96.001 a 100.000	4	391.889	0.227	0.057
26) 100.001 a 104.000	11	1.115.278	0.655	0.060
27) 104.001 a 108.000	10	1.066.873	0.566	0.057
28) 108.001 a 112.000	4	439.002	0.248	0.062
29) 112.001 a 116.000	1	113.010	0.056	0.056
30) 116.001 a 120.000	9	1.060.670	0.563	0.063
31) 120.001 a 124.000	6	729.588	0.371	0.062
32) 124.001 a 128.000	6	758.946	0.427	0.071
33) 128.001 a 132.000	2	258.626	0.132	0.066
34) 132.001 a 136.000	2	271.276	0.141	0.071
35) 136.001 a 140.000	4	552.836	0.272	0.068
36) 140.001 a 144.000	6	854.473	0.426	0.071
37) 144.001 a 148.000	3	439.083	0.236	0.079
38) 148.001 a 152.000	4	603.096	0.295	0.074
39) 152.001 a 156.000	0	0	0.000	0.000
40) 156.001 a 160.000	7	1.108.174	0.549	0.079
41) 160.001 a 164.000	4	649.800	0.331	0.083
42) 164.001 a 168.000	7	1.163.297	0.568	0.081
43) 168.001 a 172.000	2	339.087	0.166	0.083
44) 172.001 a 176.000	3	520.711	0.275	0.092
45) 176.001 a 180.000	2	358.022	0.178	0.089
46) 180.001 a 184.000	1	180.927	0.087	0.087
47) 184.001 a 188.000	1	185.180	0.095	0.095
48) 188.001 a 192.000	3	571.508	0.282	0.094
49) 192.001 a 196.000	1	192.673	0.094	0.094
50) MAIS DE 196.000	62	21.838.976	10.271	0.211
TOTAL	4.464	111.160.305	100.000	

Fonte: CRF

1. Correspondente a 85,5% dos recursos globais do FPM.

Excluem-se as parcelas destinadas às capitais (10%) e a "Reserva de Retribuição de Esforço Fiscal" (4,5%), a ser distribuída com os municípios do Interior com melhor desempenho de arrecadação própria.

2. Média ponderada pela população de cada município.

Tabela 18
FPM - INTERIOR
PROPOSTA DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR ESTADO

ESTADOS	POP.DOS ESTADOS	POP.DA CAPITAL	POPULAÇÃO	NUMERO	% DO	RENDA	PARTICIPAÇÃO	
	EM 1991	EM 1991	DO INTERIOR		MUNIC. INTERIOR	PER CAPITA2	NOVA (%)	VIGENTE (%)
NORTE	10,146,218	3,086,999	7,059,219	291	6.350	43.349	9.693	7.069
Acre	417,437	196,923	220,514	11	0.198	5.009	0.233	0.263
Amapá	289,050	179,609	109,441	8	0.098	5.685	0.135	0.139
Amazonas	2,088,682	1,010,558	1,078,124	61	0.970	10.114	0.841	1.245
Para	5,084,726	1,246,435	3,838,291	104	3.453	5.890	2.753	3.295
Rondonia	1,130,400	286,400	844,000	22	0.759	7.633	0.542	0.746
Roraima	215,790	142,813	72,977	7	0.066	7.976	0.087	0.085
Tocantins	920,133	24,261	895,872	78	0.806	1.042	5.102	1.296
NORDESTE	42,387,328	8,431,933	33,855,395	1,500	30.457	38.427	38.304	34.073
Alagoas	2,512,515	628,209	1,884,306	96	1.695	4.433	2.171	2.088
Bahia	11,801,810	2,056,013	9,745,797	414	8.767	5.993	8.520	9.270
Ceara	6,353,346	1,758,334	4,595,012	177	4.134	3.335	5.310	4.586
Maranhão	4,922,339	695,780	4,226,559	135	3.802	2.514	5.192	3.972
Paraíba	3,200,620	497,214	2,703,406	170	2.432	2.978	4.754	3.194
Pernambuco	7,109,626	1,190,149	5,819,477	167	5.235	4.509	4.822	4.795
Piauí	2,581,054	598,449	1,982,605	117	1.784	2.460	3.846	2.402
Rio G. do Norte	2,413,618	606,541	1,807,077	151	1.626	5.348	2.552	2.432
Sergipe	1,492,400	401,244	1,091,156	73	0.982	6.857	1.137	1.334
CENTRO-OESTE	9,419,896	3,443,836	5,976,060	375	5.376	23.386	5.664	7.127
Distrito Federal	1,596,274	1,596,274	0	0	---	---	---	---
Goiás	4,021,547	920,838	3,103,709	210	2.792	7.370	3.123	3.732
Mato Grosso	2,020,581	401,112	1,619,469	94	1.457	7.556	1.476	1.895
Mato G. do Sul	1,778,494	525,612	1,252,882	71	1.127	8.460	1.065	1.500
SUDESTE	62,121,357	17,123,712	44,997,645	1,428	40.480	44.713	27.968	32.944
Espírito Santo	2,598,231	258,245	2,339,986	66	2.105	9.189	1.453	1.760
Minas Gerais	15,746,200	2,048,861	13,697,339	722	12.322	8.331	11.317	14.185
Rio de Janeiro	12,584,108	5,336,179	7,247,929	69	6.520	12.677	3.440	2.738
São Paulo	31,192,818	9,480,427	21,712,391	571	19.533	14.516	11.758	14.261
SUL	22,079,703	2,807,717	19,271,986	870	17.337	32.267	13.370	18.787
Paraná	8,415,659	1,290,142	7,125,517	322	6.410	9.674	5.143	7.286
Rio G. do Sul	9,127,611	1,262,631	7,864,980	332	7.075	11.787	5.137	7.301
Santa Catarina	4,536,433	254,944	4,281,489	216	3.852	10.806	3.090	4.200
BRASIL	146,154,502	34,894,197	111,160,305	4,464	100.000	9.287	94.999	100.000

REVISÃO DOS CRITÉRIOS DE RATEIO DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

Luiz Arruda Villela

Sumário

Introdução

Atuais critérios de rateio dos Fundo Participação

Propostas de novos critérios de rateio

Considerações finais

INTRODUÇÃO

O Sistema Tributário Nacional é composto de impostos de competência de cada um dos níveis de governo, federal, estadual e municipal, e de um sistema de partilhas e transferências intergovernamentais, de recursos de origem tributária. Isso decorre da constatação de que, para vários estados e a quase totalidade dos municípios, a exploração da base tributária própria, conforme discriminada na Constituição, não proporcionaria recursos suficientes para o financiamento dos respectivos governos.

Em uma federação, é inaceitável que a distribuição desproporcional de recursos públicos inviabilize o atendimento de necessidades básicas das populações localizadas em estados ou municípios com escassa capacidade de arrecadação própria de tributos. Os sistemas de partilha e de transferências são, portanto, fundamentais para as finanças estaduais e municipais, devendo operar de forma redistributiva e compensatória como “variáveis de fecho” no processo de distribuição de recursos públicos entre os entes federados.

Por esse motivo, o inciso II, do artigo 161, da Constituição Federal, estabelece que os Fundos de Participação (FPE e FPM) têm como objetivo “promover o equilíbrio sócio-econômico entre estados e entre municípios”.

Embora cumprindo esse papel fundamental, nem os Fundos de Participação, nem os outros sistemas de partilha ou de transferência devem substituir o esforço fiscal próprio dos estados e municípios, constituindo sempre fonte suplementar e jamais alternativa de financiamento.

Nada obstante, constata-se que há estados e municípios que, por terem escassa base econômica, são aquinhoados com transferências dos Fundos de Participação de tal magnitude, que acabam resultando numa disponibilidade final de recursos *per capita* significativamente superior de outros estados e municípios que, por bem explorarem suas bases tributárias próprias, poderiam até

dispensar aqueles recursos. Mutatis mutandis, é como se um sistema de seguro-desemprego operasse de tal sorte a proporcionar um benefício superior aos salários de mercado. Estar-se-ia cometendo uma grande injustiça para com os trabalhadores empregados e, ainda pior, estimulando-se o desemprego voluntário.

Entre os objetivos do presente trabalho, destacam-se a análise dos atuais critérios de rateio dos Fundos de Participação (FPE e FPM), a avaliação das distorções que vêm gerando e a apresentação de propostas de novos procedimentos de distribuição que sejam de fácil aplicação, melhor se adaptem ao princípio constitucional de promoção do equilíbrio sócio-econômico e que não desestimulem o esforço fiscal próprio.

ATUAIS CRITÉRIOS DE RATEIO DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - FPE

Do total da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, uma porcentagem, que em 1991 era de 20% e atingirá 21,5% em 1993, é destinada ao FPE. Até 1989, o rateio do FPE entre os estados era feito em função de três variáveis: área física, população e renda *per capita*.

De acordo com a extensão territorial de cada estado, 5% do FPE eram distribuídos diretamente proporcional à sua participação no território nacional. Os restantes 95% eram distribuídos em função direta da população e inversa da renda *per capita*.

Eram estabelecidos coeficientes de enquadramento mínimos e máximos tanto para a população quanto para o inverso da renda *per capita*, de forma a beneficiar os estados com menor população e/ou renda *per capita*, e limitar o rateio aos estados mais ricos e/ou populosos.

Bem ou mal, até então haviam critérios de rateio dinâmicos, que só eram distorcidos pelos coeficientes mínimos e máximos fixados e pela defasagem e questionável precisão dos dados relativos ao PIB a nível estadual. Mudanças na posição de um estado em relação aos demais eram periodicamente levadas em consideração, e os coeficientes, recalculados.

A partir de 1990, com a edição da Lei Complementar 62, de 28-12-89, foram simplesmente fixados os coeficientes de rateio para cada estado, de forma a transferir 85% do FPE às Unidades da Federação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos estados das regiões Sul e Sudeste. Trata-se de um critério de rateio estático que reforça ainda mais as distorções na distribuição do FPE, já existentes com o critério anterior.

Essa lei determina que o rateio, segundo coeficientes fixos, deveria vigorar até 1991; a partir de 1992, com base nos dados do Censo de 1990, uma lei específica deveria fixar novos critérios de distribuição do FPE. Com o atraso na realização do Censo, houve prorrogação do prazo de vigência dos coeficientes de rateio fixados pela citada lei complementar.

É importante ressaltar que, independentemente das informações a serem proporcionadas pelo Censo Demográfico realizado em 1991 e ainda em fase de tabulação, é fundamental o estabelecimento de novos e verdadeiros critérios de distribuição, e não somente a fixação em lei de novos coeficientes de rateio. Mais ainda, os novos critérios devem corrigir as distorções atualmente verificadas na distribuição do FPE, coadunando-se com os objetivos claramente estabelecidos na Constituição Federal.

Assume-se que o objetivo redistributivo e compensatório é atingido quando o FPE destina recursos aos estados, de tal forma que cada um passe a dispor de uma receita líquida *per capita* mais ou menos semelhante. Como as receitas próprias dos estados dependem da base econômica e de outros fatores estruturais não modificáveis no curto prazo, o sistema de transferências deve procurar corrigir as diferenças daí decorrentes. A relação entre a receita líquida e a população é essencial, tendo em vista que o número de habitantes que deve ser atendido por investimentos e serviços públicos em cada estado é que acaba por determinar a necessidade de recursos.

A Tabela 1 mostra a população apurada pelo Censo de 1991 e como foram distribuídos entre os estados os recursos do FPE em 1991. Observa-se que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com 42% da população nacional, receberam 85% do FPE. Visto assim, de forma agregada e superficial, isso, em princípio, poderia indicar que o FPE vem cumprindo seu papel constitucional, de promover o equilíbrio econômico e social entre os estados. Não há dúvida de que o Sul e o Sudeste são as regiões mais ricas do Brasil, com maior capacidade de serem financeiramente auto-suficientes.

Quando analisa-se a situação de cada estado, e considera-se a receita proveniente do principal imposto de competência estadual (75% do ICMS), a população e as transferências do FPE, o quadro se altera e as distorções ficam evidentes.

Analisando-se a receita estadual do ICMS *per capita*, como variável indicativa da arrecadação tributária própria, verifica-se, por exemplo, que o Mato Grosso do Sul está em segundo lugar, atrás apenas de São Paulo, e o Amazonas está em quinto, embora as regiões Centro-Oeste e Norte sejam consideradas pobres, e por isso beneficiadas juntamente com o Nordeste com 85% dos recursos do FPE.

Na região Sudeste, verifica-se que embora, em termos *per capita*, a receita do ICMS do Espírito Santo seja 24% superior a de Minas Gerais, este pequeno estado recebeu mais do dobro de FPE.

Em termos *per capita*, os estados com a menor receita de ICMS do país são o Maranhão e o Piauí. No entanto, seis outros estados receberam transferências do FPE superiores, sendo que Sergipe, na mesma região Nordeste, apesar de arrecadar mais que o dobro do Maranhão ou Piauí, recebeu cerca de 60% a mais do FPE.

Embora a maior receita de ICMS *per capita* (São Paulo com Cr\$ 102.198) seja 8,5 vezes maior que a menor delas (Maranhão com Cr\$ 12.022), o FPE *per capita* transferido ao Amapá (Cr\$ 198.594) é 368 vezes maior que a de São Paulo (Cr\$ 538).

Como os atuais critérios de rateio foram estabelecidos a partir de ajustes sobre o percentual que cabia a cada estado pelos critérios anteriores, foi mantido o privilégio aos estados pequenos, isto é, àqueles com menor população e renda *per capita*, que resultava dos coeficientes mínimos e máximos de enquadramento.

Por esse motivo, a população total, em 1991, dos estados do Acre, Roraima, Amapá e Tocantins era de 1.842.410 habitantes e receberam em conjunto Cr\$ 229,7 bilhões do FPE, enquanto o Piauí, segundo alguns o estado mais pobre da Federação, com 2.581.054 habitantes, recebeu três vezes menos, isto é, Cr\$ 72,7 bilhões.

Está caracterizado que o problema da má distribuição do FPE não se restringe ao fato de que alguns estados pobres recebam, em termos *per capita*, muito mais do que os estados ricos, em porcentagem muito maior do que a que os separa em termos de receita do ICMS *per capita*. estados igualmente pobres, recebem transferências desproporcionalmente desiguais.

Essa distorção tem conseqüências ainda mais graves do que apenas a injustiça que se comete com as populações dos estados menos aquinhoados, que certamente terão menos acesso a serviços e investimentos públicos. Essa sistemática desestimula fortemente o esforço fiscal próprio de vários estados.

É compreensível que estados como Roraima, Amapá e Acre tenham uma arrecadação tributária própria proporcionalmente (*per capita*) baixa, que atingiu Cr\$ 20.617 em 1991, em média, contra Cr\$ 102.198 em São Paulo. O que deve ser considerado uma grave distorção é o fato de, após receberem as transferências do FPE, o total de recursos disponíveis *per capita* desses estados passou a superar o observado em São Paulo. O FPE, que deveria ser uma transferência de caráter redistributivo e compensatório, proporciona recursos de tal magnitude a alguns estados que esses passam a dispor, em termos *per capita*, de muito mais que o estado mais rico da Federação.

Que estímulo ao esforço fiscal próprio pode ter um estado que recebe de FPE, a título de transferência compensatória e redistributiva, um volume de recursos 9,5 vezes maior que a receita proporcionada pelo ICMS, o mais importante tributo de competência estadual? Por que indispor-se com o eleitor-contribuinte cobrando-lhe impostos, quando um sistema de transferências garante uma receita final superior à do estado mais rico do país? Que sentido pode fazer para um estado nessa situação empreender algum trabalho de fiscalização, modernização da estruturação de arrecadação ou cobrança da dívida ativa?

Em resumo, as distorções na distribuição dos recursos do FPE entre os estados resultam de:

- (a) existência de coeficientes mínimos e máximos correspondentes à posição relativa da população e do inverso da renda *per capita* dos estados em relação à média nacional;
- (b) prefixação rígida na distribuição de 85% ao NO, NE e CO, e de 15% ao S e SE;
- (c) utilização de dados de renda *per capita* estadual que só podem ser apurados, no mínimo, a cada cinco anos, ficando disponíveis com grande atraso, sem considerar a sua confiabilidade.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM

Ao FPM foram destinados, em 1991, 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, porcentagem que atingirá 22,5% em 1993.

A Lei Complementar 62, em seu artigo 3º, que atualmente disciplina o rateio dos recursos entre os municípios, manteve os antigos critérios até que, a partir de 1992, com base nos dados do Censo, nova lei viesse a estabelecer novas regras. Com o atraso na realização do Censo, os critérios de rateio antigos foram mantidos, com pequenas alterações procedidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, ao considerar a criação de novos municípios.

Aos municípios das capitais é distribuído o montante correspondente a 10% do FPM, de acordo com coeficientes individuais de participação calculados em função direta do peso relativo da população de cada um sobre a população total dos municípios-capitais e inversa da renda *per capita* do respectivo estado. Tal qual no caso do FPE, são estabelecidos coeficientes mínimos e máximos de enquadramento, que acabam beneficiando os municípios de menor população e/ou situados em estados de menor renda *per capita*. A Tabela 2 mostra a população, de acordo com o Censo e a distribuição do FPM aos municípios-capitais, em 1991.

Aos municípios do interior são destinados os 90% restantes dos recursos do FPM, de duas formas distintas: 86,4% são rateados a todos eles levando-se em consideração apenas a população; os 3,6% restantes são destinados, sob a forma de um adicional (Reserva do FPM), apenas aos municípios com população superior a 156.216 habitantes, com base em critério idêntico ao aplicado aos municípios-capitais.

O rateio dos 86,4% destinados aos municípios do interior é feito a partir de seu enquadramento em coeficientes que variam de 0,6 a 4,0, em função de faixas de população. Trata-se de uma distribuição regressiva, isto é, conforme a população aumenta, o coeficiente eleva-se em proporção menor, beneficiando os municípios com menos habitantes. A Tabela 3 apresenta as faixas de população, com os respectivos coeficientes, bem como o número de municípios enquadrados em cada uma delas, segundo o Tribunal de Contas da União.

O percentual de participação de cada um desses municípios é obtido quando se divide o seu coeficiente individual pelo somatório dos municípios, ponderados por seus respectivos coeficientes. O procedimento de cálculo é apresentado na Tabela 4, tanto para o enquadramento por faixas de população feito pelo TCU, quanto para aquele que vigoraria caso fosse utilizada a população apurada pelo Censo de 1991.

A distribuição, em 1991, dos 4.463 municípios do interior, segundo o TCU por coeficientes de rateio é estados é apresentada na Tabela 5. O mesmo é feito na Tabela 6, de acordo com a população apurada no Censo.

A Tabela 7 mostra, por estados da Federação, a população e a distribuição total do FPM aos municípios do interior em 1991, já considerando o adicional relativo à Reserva do FPM destinada aos municípios com 4,0 de coeficiente de rateio, isto é, com mais de 156.216 habitantes.

A Tabela 8 consolida os valores das Tabelas 2 e 7 e apresenta a distribuição total do FPM e a população em 1991, segundo estados da Federação. Observa-se, nessa última tabela, que os municípios do estado de Tocantins receberam o maior valor médio de FPM *per capita* e Brasília o menor. A variação observada foi de 12,6 vezes. Por se tratar da comparação entre municípios de uma região pobre e a capital federal, em princípio, esta variação poderia parecer razoável. Contudo, quando se analisa isoladamente o conjunto dos municípios do interior e os das capitais, as distorções começam a ficar evidentes.

Entre os municípios-capitais, Palmas-TO recebeu, em 1991, Cr\$ 329.422,00 *per capita* (Tabela 9), enquanto a São Paulo-SP coube apenas Cr\$ 506,00. Palmas é beneficiada pela pequena população relativa e pela reduzida renda *per capita* do estado e, mais ainda, pela existência de coeficientes mínimos e máximos de enquadramento. Os mesmos fatores prejudicam São Paulo. As distorções criadas pelos pisos e tetos de enquadramento também fazem com que na região Sul, Florianópolis-SC receba, *per capita*, 3,2 vezes mais do que Porto Alegre-RS ou 2,6 vezes mais do que Curitiba-PR. Na região Norte, em termos *per capita*, Manaus-AM recebe apenas 9% do que é transferido a Palmas-TO, ou 15% do repassado a Rio Branco-AC. Outro município-capital discriminado na região Norte, em função da população relativamente elevada, é Belém-PA.

Quando se compara municípios-capitais com os do interior, as distorções são ainda mais evidentes. O FPM *per capita* calculado para o Brasil como um todo foi de Cr\$ 12.375,00, enquanto a média distribuída às capitais foi de Cr\$ 5.168,00 e aos municípios do interior atingiu Cr\$ 24.902,00. A capital do Tocantins detém menos de 3% da população do estado, mas recebeu, em 1991, 28% do FPM destinados a seus 78 municípios. O município de Araguatins-TO, por exemplo, apesar de ter

uma população um pouco maior (28.021 habitantes *versus* 24.261 de Palmas), recebeu do FPM apenas Cr\$ 14.536,00 *per capita*, isto é, apenas 4,4% do que recebeu Palmas-TO. A discriminação observada dentro de um mesmo estado decorre simplesmente do fato de um deles ser a capital.

Entre os municípios do interior também são graves as distorções no rateio do FPM. Segundo o Censo de 1991, há 1.839 municípios, em um universo de 4.464, que têm população inferior a 10.188 habitantes. Todos esses micromunicípios têm coeficiente 0,6 de rateio e recebem o mesmo de FPM, por estarem na faixa inicial de população. Como entre eles há municípios como Miguel Leão-PI, com apenas 1.254 habitantes, o menor do Brasil, e Miraima-CE com 10.044 habitantes, o primeiro recebe cerca de oito vezes mais, *per capita*, do que o outro. Em 1991, Miguel Leão-PI recebeu Cr\$ 178,4 milhões de FPM, que pela cotação média do dólar daquele ano correspondeu a US\$ 440,5 mil, ou a US\$ 351 *per capita*. O estado de São Paulo, o mais rico da Federação, teve como receita própria de ICMS em 1991 o correspondente a US\$ 252 por habitante.

A existência de um sistema de enquadramento por faixas de população, para cálculo do coeficiente de rateio, com um piso de 10.188 habitantes e um teto no qual se enquadram todos aqueles com mais de 156.216 habitantes, é o principal motivo para as distorções no rateio do FPM aos municípios do interior.

Segundo o Tribunal de Contas da União, em 1989 haviam 4.155 municípios no Brasil recebendo FPM, número que se elevou para 4.463, em 1991. A criação de 308 municípios em apenas dois anos, entre outros motivos, foi certamente influenciada pela sistemática adotada no rateio do FPM. Quando um município se divide em dois, entra em cena “o milagre da multiplicação dos pães”. Se ele tinha originalmente população inferior a 10.188 habitantes, por exemplo, não mais um, mais agora dois municípios passam a receber o coeficiente 0,6 de rateio. A mesma população do município original passa a receber, do FPM, 2 vezes mais do que antes. Essa é a situação em que a criação de novos municípios proporciona maior aumento no repasse do FPM, mas, em qualquer caso, a divisão de um município em dois (ou mais) sempre proporciona aumento na transferência.

A Lei Complementar 62 estabelece que, nesses casos de criação de novos municípios, um re-rateio deve ser feito no âmbito do estado, diminuindo-se proporcionalmente a cota-parte dos demais municípios do estado. Essa iniciativa, embora justa, não parece ser suficientemente eficaz. Nos estados com muitos municípios, a redução na cota-parte dos demais acaba sendo apenas marginal. Isso apenas garante que não haja uma política estadual intencional de se criar novos municípios, para se aumentar as transferências de FPM.

Como a tabela de coeficientes dos municípios do interior é dada por faixas de população, tem-se uma função discreta para a determinação da cota-parte do FPM. Isso quer dizer que o aumento de apenas um habitante na população de um município pode significar um aumento substancial nas transferências. Como pode ser observado na Tabela 4, o rateio para cada município com menos de 10.188 habitantes é de 0,01106% dos 86,4% destinados aos municípios do interior. Caso o município tenha 10.189 habitantes, o rateio sobe para 0,01475%, isto é, 33,3% a mais. O Tribunal de Contas da União, responsável pelo enquadramento dos municípios e cálculo das cotas-parte, sofre pressões e lamentações permanentes dos prefeitos, alegando populações superiores às aquelas estimadas pelo IBGE. O intuito é sempre o de enquadrar o município em uma faixa superior e garantir um pouco mais de FPM.

Os municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes também são fortemente discriminados pelos atuais critérios de rateio. Como estão enquadrados na última faixa, com coeficiente 4,0, recebem praticamente a mesma coisa, tendo 165.347 habitantes (como Arapiraca-AL) ou 1.286.337 habitantes (como Nova Iguaçu-RJ). A única diferença significativa na cota-parte

deles resulta da distribuição da Reserva do FPM, correspondente a 3,6% dos recursos, que considera o inverso da renda *per capita* do estado onde se localiza o município com coeficiente 4,0. Como pode ser visto na Tabela 9, Arapiraca-AL recebe mais do que Nova Iguaçu tanto em valores absolutos (11,1%) como em termos *per capita* (844%). Também pode ser observado que Jaboatão-PE recebe rigorosamente igual a Caruaru-PE, apesar de ter uma população 126% superior.

Se considerado, adicionalmente, o exemplo de Vila Velha-ES, que tem população pouco maior do que Vitória-ES, mas recebe praticamente a metade do FPM, verifica-se como municípios do interior populosos, na periferia das capitais, atingidos diretamente pelo processo migratório e sofrendo com o cinturão de miséria resultante, são discriminados no rateio do FPM.

Como o FPM deve cumprir o papel constitucional de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os municípios, provendo recursos complementares aos resultantes do esforço fiscal próprio, é até razoável que os pequenos municípios recebam, em termos *per capita*, proporcionalmente mais do que os grandes. Em geral, pequena população é indicativo de base econômica mais incipiente e, portanto, menor capacidade de geração de recursos de origem tributária. Contudo, as variações que foram observadas, no valor *per capita* de recursos transferidos pelo FPM, entre municípios-capitais e entre os do interior, de diversos tamanhos, nos diferentes estados da Federação, indicam que o papel que se espera do fundo não está sendo cumprido.

Em resumo, as distorções observadas na distribuição do FPM são resultantes de:

- (a) discriminação entre municípios-capitais e do interior;
- (b) piso e, principalmente, teto nas faixas de população usadas para atribuir coeficientes aos municípios;
- (c) uso de uma tabela que resulta em uma função discreta de distribuição, onde o aumento de apenas um habitante pode resultar em significativo aumento na cota-parte.

PROPOSTAS DE NOVOS CRITÉRIOS DE RATEIO

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - FPE

Como o princípio que norteia o FPE é de proporcionar recursos adicionais, de forma a complementar a arrecadação própria dos estados, promovendo, na medida do possível, o equilíbrio sócio-econômico entre as unidades da Federação, o melhor critério de rateio é aquele que de forma prática e direta proporcione recursos dessa maneira.

Considerando que para os estados a principal fonte de arrecadação própria é a cota que lhes compete do ICMS (75%), essa receita, calculada em bases *per capita*, é o melhor indicador daquilo que cada estado obtém a partir do esforço fiscal próprio, e de quanto necessita a título de complementação, para que passe a dispor de quantia semelhante aos demais estados.

Ao contrário da renda *per capita*, que seria um indicador de base econômica, a partir da qual poderia ser gerada receita tributária, a arrecadação do ICMS é o próprio resultado do esforço fiscal. Se uma baixa arrecadação pode indicar não apenas base econômica insuficiente, mas também incapacidade ou desinteresse em se cobrar impostos, o PIB estadual, utilizado para o cálculo da renda *per capita*, pode ser um fraco indicador de base tributária. Ao contemplar

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

serviços, inclusive públicos, rendas não monetárias e o valor adicionado relativo a produtos e serviços imunes, não tributáveis ou apenas parcialmente gravados pelos impostos de competência estadual, o PIB estadual pouco serve para aferir o potencial de arrecadação que dispõe cada estado.

Os dados de PIB estadual são calculados apenas a cada cinco anos, ou mais, dependendo da realização de Censos pelo IBGE, e tornam-se disponíveis um ou dois anos depois. Se um estado sofre um abalo financeiro em sua economia, como resultado de uma seca ou enchente, isso somente será levado em consideração, para que receba relativamente algo mais de FPE, com grande defasagem, e apenas se tal evento for captado pelo Censo. A probabilidade maior é de que não seja, pois a aferição é realizada apenas a cada cinco anos. Mas no caso de ser detectada a queda na renda, o aumento que acarretará no FPE perdurará por cinco anos, até o Censo seguinte.

Utilizando-se a arrecadação relativa do ICMS no cálculo do rateio, problemas conjunturais na economia são rápida e facilmente detectados e, no ano seguinte, cumprindo seu papel redistributivo e compensatório, o FPE proporcionaria recursos adicionais. Passada a crise, restabelecida a arrecadação própria aos níveis históricos, a cota-parte do FPE é reduzida.

A medição por habitante é fundamental, visto que o tamanho da população a ser atendida por investimentos e serviços públicos é um dos melhores indicadores da necessidade de recursos. Se os estados mais ricos se beneficiam com economias de escala, no que diz respeito aos investimentos, reduzindo a necessidade de recursos por habitante, vários custos que incorrem, em função do próprio desenvolvimento, são maiores. É o caso, por exemplo, dos custos de desapropriação e os relativos aos salários dos funcionários públicos. Deseconomias de escala também existem, como no caso de investimentos na área de água potável e saneamento básico, por exemplo, onde o adensamento populacional acaba exigindo investimentos proporcionalmente mais caros. Em resumo, considerando os fatores positivos e os negativos, deve-se reconhecer que a necessidade total de recursos *per capita* em cada estado tem de ser mais ou menos semelhante.

Na Tabela 10 é apresentada uma proposta inicial de rateio do FPE. Considerando a arrecadação da cota-parte estadual do ICMS *per capita*, para cada estado, e a média nacional, verifica-se que, em 1991, a média nacional foi de Cr\$ 57.078, e que 19 estados, entre os 27 (incluindo o Distrito Federal), apresentaram arrecadação *per capita* abaixo da média. Calculou-se o montante de recursos *per capita* necessários a cada um desses 19 estados, para atingir a média nacional. Multiplicando-se esses valores pela população, obteve-se o montante de recursos que seriam necessários a cada estado, para alcançar a média. Em 1991, seriam necessários Cr\$ 1.755,1 bilhões para proporcionar um patamar de receita *per capita* a todos os estados igual à média nacional de arrecadação do ICMS, por habitante. Como nesse mesmo ano os 20% do IR + IPI alocados ao FPE montou em Cr\$ 1.682,4 bilhões, não haveriam recursos suficientes para a equalização proposta, de forma plena. Calculando-se a distribuição proporcional a cada um dos 19 estados beneficiários, obtém-se o coeficiente de rateio e o montante a ser distribuído. Verifica-se que, no cômputo do ICMS mais FPE *per capita* de cada estado da Federação, as graves distorções hoje apresentadas são eliminadas. A maior diferença entre o total de recursos disponíveis *per capita* entre os estados, que era de 506% (Amapá *versus* Maranhão), cai para apenas 85% (São Paulo *versus* Maranhão). O FPE estaria cumprindo seu papel constitucional, promovendo o equilíbrio sócio-econômico entre os estados.

Deve-se considerar, todavia, que os resultados dessa proposta inicial ainda apresentam alguns inconvenientes. Ao proporcionar uma equalização de tal magnitude, e diretamente relacionada apenas com a posição observada da arrecadação do ICMS *per capita* de cada estado, em comparação com a média nacional, essa sistemática desestimularia o esforço fiscal próprio dos

estados. Os estados que dela se beneficiassem, caso viessem a relaxar na cobrança do ICMS, poderiam ser plenamente recompensados com aumento no FPE no ano seguinte, desde que fossem suficientemente pequenos para não influenciar significativamente a média nacional.

Além disso, pela proposta apresentada na Tabela 11, alguns estados nada receberiam do FPE, por apresentarem receita do ICMS per capita acima da média nacional. Atualmente, as transferências do Fundo são muito importantes como garantia de empréstimos de agentes financeiros federais, sendo fundamental que todos os estados a elas tenham acesso.

O que se propõe é que o FPE proporcione recursos adicionais aos estados que sofressem redução na arrecadação própria, mas não na mesma proporção, pois nesse caso deixaria de constituir-se em fonte complementar de receita e passaria a ser uma fonte alternativa, desestimulando o esforço fiscal próprio dos estados. É fundamental, portanto, para que se preserve o esforço fiscal próprio dos estados, que o aumento do FPE que venha a compensar algum estado pela queda de receita no ano anterior, não o faça de forma plena.

A Tabela 12 apresenta uma proposta mais consistente de rateio do FPE, na mesma linha da proposta anterior, mas sem desestimular o esforço fiscal próprio e dando acesso aos recursos do Fundo a todas as unidades da Federação.

O principal inconveniente da proposta anterior resulta do fato de que a equalização ali sugerida voltava-se apenas para garantir que nenhum estado ficasse com um total de receita final (ICMS + FPE) *per capita* abaixo da média nacional, e o montante de recursos alocados ao FPE, em 1991, seria praticamente suficiente para isso. O que se propõe agora, como critério de rateio, é que apenas 80% dos recursos do FPE sejam distribuídos para a equalização da receita final, 10% sejam distribuídos de forma igualitária a cada estado e os restantes 10% em proporção direta da população.

Como 20% dos recursos do FPE seriam alocados independentemente da posição relativa da receita *per capita* do ICMS de cada estado, com respeito à média nacional, a redução na arrecadação de um estado não seria plenamente mas, apenas, parcialmente recompensada com elevação do repasse do FPE no ano subsequente. A distribuição de uma parcela igual a cada unidade da Federação beneficiaria os pequenos estados, contribuindo para cobrir seus custos fixos mínimos. Em contraponto, a distribuição diretamente proporcional à população evitaria que os estados maiores fossem muito penalizados, visto que, de maneira geral, não teriam acesso aos 80%, distribuídos a título de equalização, e para os quais, em termos *per capita*, distribuição igualitária é desfavorável.

Não se trata de uma proposta fechada, mas de uma sugestão em torno da qual podem ser feitos aperfeiçoamentos. O fundamental é que a componente de equalização seja mantida em um nível tal que não proporcione, em hipótese alguma, recursos adicionais, em comparação ao ano anterior, que compensem plenamente uma eventual redução na arrecadação do ICMS. A sugestão de se distribuir parte do FPE em função da população e de forma igualitária a cada estado também não deve ser vista como uma proposta fechada, mas como forma alternativa de rateio, com uma racionalidade subjacente: dar acesso aos recursos do FPE a todos os estados da Federação, pelo menos em parte proporcionais a sua população, em montantes razoavelmente estáveis de um ano para o outro, o que não ocorreria com a parcela relativa à equalização da receita disponível *per capita*.

A superfície territorial, até há pouco utilizada como critério de rateio, poderia ser outra opção para, de alguma forma, compensar os estados com grandes áreas, como os da região amazônica, que incorrem em custos mais elevados para prestar serviços às suas populações. A densidade demográfica também pode ser introduzida como critério de rateio, com o mesmo objetivo da superfície territorial.

O resultado obtido com a proposta de rateio de 80% destinados à equalização, 10% em cotas idênticas a cada estado e os restantes 10% como proporção direta da população, simulada para 1991, também é apresentada na Tabela 11. A maior diferença entre a receita disponível (ICMS + FPE) *per capita* dos estados passa a ser de 111%, São Paulo com Cr\$ 103.549,00 e o Maranhão com Cr\$ 48.991,00, variação muito menor do que os 506% hoje observados entre Amapá e Maranhão. A menor receita disponível *per capita* entre os estados subiria 34%, e seriam eliminadas as distorções atualmente observadas, quando algumas unidades da Federação com fraca arrecadação passam a dispor de mais recursos *per capita* do que São Paulo, o mais rico do país.

Como pode ser observado na Tabela 12, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, hoje beneficiadas com 85% dos recursos do FPE, passariam a receber 87,4%. O Sudeste, atualmente recebendo 8,48%, ficaria com 8,87%. As perdas por região ficariam com o Norte, Sul e Centro-Oeste, sendo o Nordeste o grande beneficiário das mudanças propostas. No Norte, o Pará, com cerca da metade da população da região, receberia 34,3% a mais, sendo que os demais estados perderiam. No Nordeste, apenas Sergipe sairia perdendo, sendo que o ganho mais expressivo seria da Bahia. No Sudeste, o Espírito Santo e o Rio de Janeiro perderiam, ganhando São Paulo e Minas Gerais. Todos os estados do Sul e do Centro-Oeste perderiam em comparação com a situação atual. Considerando o total de habitantes dos estados que se beneficiariam com essa proposta de rateio do FPE, ele corresponde a 64% da população nacional.

Como resultado dos novos critérios de rateio propostos, alguns estados sofreriam expressivas reduções nas cotas-partes do FPE, de forma tal que a implantação imediata poderia trazer graves conseqüências às finanças de algumas unidades da Federação. Propõe-se, como forma de atenuar o impacto dos novos critérios, que a implantação seja feita de forma escalonada. Assim, no primeiro ano, 25% poderiam ser distribuídos pela nova sistemática e 75% pelos coeficientes atuais. No ano seguinte, a relação poderia ser de 50%/50%, passando a 75%/25% no ano subsequente. A implantação definitiva dos novos critérios ocorreria no quarto ano.

Deve-se frisar que a proposta de rateio do FPE acima apresentada deve ser vista como um novo marco de referência conceitual, a partir do qual possa se chegar a uma fórmula consensual de distribuição dos recursos do fundo entre os estados. Ela atende aos requisitos básicos de simplicidade de aplicação, facilidade de verificação da base de dados por parte dos interessados e cumprimento do objetivo constitucional de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados. Embora sua implantação, de acordo com a conformação final que venha a receber, possa vir a trazer reduções significativas nos valores a serem transferidos a alguns estados, paralelamente à elevação a outros, deve ser vista como significativo avanço, vis-à-vis a atual sistemática de rateio.

Finalizando, as Tabelas 13, 14 e 15 apresentam alternativas de rateio, dentro do mesmo marco conceitual, com a introdução de variável correspondente ao inverso da densidade demográfica e com ponderações diferentes para as demais. São apresentadas, a título ilustrativo, para demonstrar que existe espaço para, dentro do mesmo espírito distributivo e compensatório, chegar-se a uma proposta consensual sobre a melhor composição final da fórmula de rateio.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM

Enquanto para os estados o ICMS é praticamente a única fonte de arrecadação própria e o FPE a principal fonte adicional de receita, os municípios dispõem de uma base tributária mais diversificada e contam com outras fontes significativas de receita, como a cota-parte do ICMS.

Além disso, ao contrário dos estados, para os quais estão facilmente disponíveis informações sobre a arrecadação própria, que necessitaria ser complementada pelo Fundo de Participação, o único dado confiável a nível municipal, que poderia ser indicativo da capacidade de geração de receita própria, é a população. Tanto é assim que os atuais critérios de rateio do FPM são baseados, principalmente, no número de habitantes de cada município. Quando a renda *per capita* do estado onde estão situados é levada em consideração, como no caso das capitais e dos municípios com mais de 156.216 habitantes, esta variável tem provocado distorções.

Considerando as causas das principais distorções atualmente observadas, no rateio do FPM, propõe-se a adoção de um critério único de rateio para todos os municípios, sem distingui-los entre capitais e de interior, segundo uma função contínua, que eliminaria os ganhos ou perdas resultantes de mudanças de faixas de população.

O princípio regressivo atualmente existente deve ser preservado, de forma que os municípios com menor população recebam proporcionalmente mais por habitante do que os maiores. A cada habitante adicional, o município teria uma cota-parte do FPM um pouco maior, embora, em termos *per capita*, essa fosse menor.

Por ser tecnicamente impossível se determinar um valor ideal para essa taxa marginal de regressividade, bem como os níveis de população a partir dos quais a inflexão na curva de distribuição resultante deveria se alterar, propõe-se a manutenção daquilo que atualmente é observado. Assim, em vez de uma função de distribuição discreta como hoje é observada (tipo escada, com patamares), ter-se-ia uma função contínua a ela ajustada.

No que diz respeito ao piso, ou valor mínimo a ser distribuído a cada município, como o hoje existente, propõe-se mantê-lo em 10.188 habitantes, apesar das distorções atualmente observadas. A sua eliminação poderia ser fatal para as finanças dos 1.839 municípios nessa situação, segundo o Censo. Sem a existência de um patamar mínimo de distribuição, esses micromunicípios, muito provavelmente, passariam a ser inviáveis financeiramente, mas a existência deles é um fato consumado.

Quanto à faixa relativa aos municípios com mais de 156.216 habitantes, que por essa proposta englobaria também a maioria das capitais, e para os quais a tabela de coeficientes atual destina um mesmo valor, seria estabelecida uma taxa, arbitrada de forma a ser inferior àquela observada para a faixa de população imediatamente anterior, de forma que a cada habitante adicional haveria um pequeno acréscimo na cota-parte do FPM. Em proporção à população, a cota-parte será sempre decrescente, dentro da idéia de que quanto maior a população do município, maior deverá ser sua capacidade de arrecadar por esforço próprio, reduzindo-se a necessidade de complementação por meio do FPM.

Conforme pode ser observado na Tabela 16, a atual tabela de coeficientes de rateio foi construída a partir de unidades de população correspondentes a 3.396 habitantes. Desde a faixa inicial, e até a faixa de 13.585 a 16.980 habitantes, correspondente ao coeficiente 1,0, a cada 3.396 habitantes adicionais, o coeficiente correspondente aumenta 0,2 unidade. Daí, e até a faixa correspondente ao coeficiente 2,0, esse sobe 0,2 a cada duas unidades de população, ou seja, 6.792 habitantes. Até o coeficiente 3,0 o acréscimo se dá a cada três unidades de população, e até o maior coeficiente, 4,0, a variação é de quatro unidades. Essa é a forma pela qual se garante, atualmente, a regressividade na tabela de cálculo dos coeficientes de rateio.

Ainda na Tabela 16, são identificados os pontos em que é dada a inflexão na taxa de regressividade, e é calculada a relação entre o coeficiente correspondente a cada faixa e o número de unidades de

população. Observa-se que a relação é constante até 16.980 habitantes, diminuindo a cada faixa subsequente. Também é calculada a relação média observada para os quatro estratos de população em que ocorrem mudanças na regressividade. Essas relações correspondem a taxas médias que devem ser observadas na construção da curva, correspondente a uma função contínua, a ser ajustada sobre a atual escala de distribuição.

Uma tabela que resulte em função de distribuição contínua requer, necessariamente, a atribuição de taxas marginais. É o caso, por exemplo, da tabela de cálculo do Imposto de Renda de Pessoas Físicas. Nela, a cada faixa de renda é atribuída uma alíquota e uma parcela a deduzir, que garante a aplicação do tributo na margem, de forma linear e contínua.

No caso do rateio do FPM, propõe-se uma tabela com seis faixas de população, alíquotas decrescentes e uma parcela a adicionar para garantir o cálculo na margem e a continuidade da função de distribuição. Alíquotas decrescentes e parcela a adicionar são necessárias porque, ao contrário do Imposto de Renda, a aplicação, no presente caso, é regressiva. As faixas de população coincidem com aquelas em que, pelo critério atual, há mudança na taxa de regressividade. Como foi mantido o piso mínimo de população correspondente a 10.188 habitantes, não há alíquota para a primeira faixa, e a parcela a adicionar corresponde à aplicação da primeira e maior alíquota a esse número de habitantes. As alíquotas marginais foram estimadas de forma a proporcionar, em termos médios, uma relação entre pontos para rateio do FPM e população semelhante à atualmente observada. Essa proposta de cálculo é apresentada na Tabela 17.

O que essa tabela calcularia seria o número de pontos a se atribuir a cada município do Brasil. E o coeficiente de rateio de cada um seria obtido dividindo-se o seu número de pontos pelo somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de municípios do país.

A Tabela 18 apresenta a comparação da atual relação entre pontos para rateio do Fundo (os coeficientes que variam de 0,6 a 4,0) e unidades de população, com o que resultaria da aplicação da tabela proposta. Os resultados indicam que a função contínua proposta ajusta-se relativamente bem aos padrões de regressividade atualmente observados, embora sob a forma de escalonamento por patamares.

O cálculo das cotas-parte segundo uma função contínua, por si só, não deve trazer alterações significativas para os municípios do interior, que atualmente tenham coeficiente abaixo de 4,0. Grandes alterações devem ser esperadas para os municípios-capitais e para aqueles com coeficiente 4,0, principalmente aqueles com maior número de habitantes.

Como todos os municípios entrarão no rateio do FPM, sem a vinculação de 10% para as capitais e de 3,6% para a Reserva do FPM, pode haver uma redução, que se espera igualmente distribuída, na cota-parte dos municípios do interior com população inferior a 156.216 habitantes. De qualquer sorte, o importante da proposta apresentada é a sua forma linear e contínua de cálculo e a não discriminação aos municípios grandes e das capitais.

A proposta de rateio do FPM apresentada pode vir a ser ajustada em função dos resultados a serem obtidos a partir de simulações. As porcentagens aqui estimadas, para a tabela regressiva de cálculo dos pontos para fins de rateio, podem ser revistas. É importante destacar, contudo, que com os novos dados populacionais proporcionados pelo Censo de 1991, mesmo que não houvesse qualquer mudança nos atuais critérios de rateio, a maior parte dos municípios brasileiros sofreria alteração em suas cotas-parte, conforme pode ser visto na Tabela 4. Portanto, o resultado que vier a ser obtido em simulação, ao considerar a população apurada pelo Censo de 1991, incorporará, necessariamente, alterações devidas não apenas às mudanças no critério de rateio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Comissão de Reforma Fiscal apresentou, recentemente, proposta de modificação no Sistema Tributário Nacional. Entre as principais modificações sugeridas estão a transformação do atual ICMS em um Imposto sobre Valor Agregado - IVA, de base ampla, cobrado no destino, a redução da competência tributária dos municípios e alterações nos Fundos de Participação. Haveria, portanto, uma significativa mudança na estrutura de financiamento de estados e municípios.

A introdução do IVA-Destino, prevista para 1995, acarretará perdas e ganhos diferenciados nos diversos estados, vis-à-vis a situação atual. Os resultados dependerão, essencialmente, da relação atualmente observada entre produção e consumo, refletida nas relações comerciais interestaduais e internacionais. Como isoladamente, para o país como um todo, a principal fonte de receita municipal é a cota-parte de 25% do tributo estadual, os governos locais serão também afetados.

Os municípios serão afetados, também, pelo fim do ISS e sua incorporação à base tributária do IVA que, embora trazendo inegável racionalidade ao sistema, resultará em perda de arrecadação. Em termos globais, o volume de recursos a ser captado pelo IVA do setor serviços poderá até corresponder ao que atualmente é proporcionado pelo ISS, apesar do fato de grande parte dos serviços passar a gerar créditos tributários, visto que o imposto estadual tem alíquota superior ao municipal. Para os municípios, contudo, haverá perda de receita, pois receberão apenas 25% do que vier a ser captado pelo IVA.

Em termos individuais, o impacto das mudanças será diferenciado para cada um dos 4.491 municípios brasileiros, de acordo com seu perfil de financiamento, pois, além do ISS, ele perderiam também o ITIBI e o IVVC. A tributação sobre a propriedade rural, que passaria à competência municipal, não deve gerar recursos em volume significativo, principalmente para os maiores municípios, como os das capitais, que serão mais prejudicados pelo fim do ISS, do ITIBI e do IVVC.

Como os Fundos de Participação devem operar de forma redistributiva e compensatória, como “variáveis de fecho” do sistema, complementando a arrecadação própria, é razoável que se espere que venham a ser revistos de forma a compensar as perdas resultantes das modificações propostas no Sistema Tributário Nacional.

Uma das maiores dificuldades para que se atribua esse papel aos Fundos de Participação é a virtual impossibilidade técnica de se estimar as perdas e os ganhos com a reforma para cada um dos 27 estados (incluindo o Distrito Federal) e 4.491 municípios. Mesmo que isso fosse possível, o impacto da reforma deverá ser tão diferenciado, que seria muito difícil se encontrar uma metodologia única de rateio dos Fundos que compensasse a todos, nos montantes necessários e suficientes.

Além disso, as transferências do FPE e do FPM são, atualmente, para muitos estados e municípios, a principal fonte de receita, de forma que a atribuição aos Fundos de Participação da responsabilidade de compensar possíveis perdas de receita própria com a reforma dificilmente poderá ser feita sem que recursos adicionais lhes sejam destinados. No caso dos municípios menores ou dos estados menos desenvolvidos, conforme observado anteriormente, as receitas de transferências constituem a fonte preponderante de recursos. Por deterem base tributária incipiente, a arrecadação própria é inexpressiva, de forma que as alterações propostas no Sistema Tributário Nacional pouco afetarão suas finanças. Quanto aos estados e municípios mais desenvolvidos, esses serão direta e diferentemente afetados. Se os recursos dos Fundos de Participação passarem a ser direcionados para compensar as perdas com a Reforma, faltará dinheiro para manter o nível de transferências, hoje direcionado aos pequenos municípios e estados menos desenvolvidos, a não ser que o montante de recursos destinados aos Fundos venha a aumentar.

A essência da questão que se coloca é se os fundos devem manter sua finalidade de prover recursos adicionais aos estados e municípios com reduzida base econômica e arrecadação tributária, complementando o esforço fiscal próprio, se devem ser utilizados para compensar perdas de receita própria que venham a resultar da reforma tributária proposta ou, ainda, cumprir as duas funções. Nesse último caso, as necessidades de recursos dos fundos seriam certamente maiores.

A Comissão de Reforma Fiscal propôs algumas alterações nos Fundos de Participação, entre as quais se destacam a existência de um único fundo, formado a partir da receita total dos impostos da União, a introdução da renda *per capita* como critério de rateio não apenas para os estados e municípios das capitais, mas para todos, e o uso de um indicador de esforço fiscal próprio. Aos estados seriam destinados 11,52% da receita de impostos da União, e aos municípios, 10,72%.

A instituição de um único fundo, com recursos de todos os impostos e não apenas do IPI e do IR como atualmente, em princípio, não altera significativamente a situação atual. Pode até trazer maior estabilidade ao volume de recursos destinados a estados e municípios. Os percentuais propostos sugerem, contudo, que pode haver redução dos recursos alocados aos Fundos de Participação e, ao contrário da situação atual, estados teriam mais recursos que municípios.

Quanto aos critérios de rateio, a introdução do inverso da renda *per capita* dos estados, na determinação das cotas-parte de estados e municípios, pode resultar nos inconvenientes anteriormente apontados, como consequência da precariedade e defasagem na obtenção dos dados relativos às contas regionais. Além disso, é criticável que a renda *per capita* do estado como um todo possa ser referencial para cada um de seus municípios. estados ricos têm municípios pobres e vice-versa.

Com o objetivo de estimular o esforço fiscal próprio de estados e municípios, a Comissão propõe que nos critérios de rateio do Fundo de Participação seja levado em conta “a relação entre a receita tributária própria e essa acrescida da parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios”. É questionável, contudo, que essas relações sugeridas sirvam para aferir o esforço fiscal próprio de estados e municípios.

Em realidade, esforço fiscal é uma medida da capacidade de exploração de uma base tributária própria. Um estado ou município pode estar a receber elevados valores de transferências exatamente por não dispor de base econômica que proporcione, nem na prática, nem em potencial, os recursos de que necessita, e esta dependência não pode, em hipótese alguma, ser vista como resultado de baixo índice de esforço fiscal.

Além disso, aparentemente há outro equívoco conceitual na formulação dos referidos indicadores. Não há como se ratear recursos do Fundo, levando-se em consideração a relação entre a receita própria e essa somada às transferências, visto que essa última variável não pode ser simultaneamente endógena e exógena.

Finalmente, deve-se reiterar que as propostas apresentadas neste trabalho para o rateio, a estados e municípios, dos recursos do Fundo de Participação devem ser vistas como um significativo avanço, diante da situação atual, independentemente da aprovação, no todo ou em parte, da Reforma Tributária. No caso dos estados, o princípio da equalização da receita disponível *per capita* à média nacional é válido tanto para o ICMS quanto para o IVA. O único cuidado necessário seria em relação ao ano de transição, quando as compensações relativas ao desvio da média nacional não devem se referenciar apenas ao observado no ano anterior com relação ao ICMS mas, também, aos ganhos e perdas que venham a ser estimados para cada estado em função da introdução do IVA-Destino.

O CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Sumário

Introdução

O processo de endividamento dos estados e municípios

Os planos de saneamento financeiro dos estados e a crise da dívida estadual

Legislação e aspectos institucionais - Período de 1981 a 1990

A resolução 1.718 do Bacen, de 29-05-90

Avaliação da eficácia dos limites legais como instrumentos de controle do endividamento dos estados e municípios

Recomendações

Conclusão

Anexo - Síntese da legislação

INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal do Brasil, embora tenha passado por diferentes etapas, sempre esbarrou no dilema autonomia fiscal *versus* controle macroeconômico. Na verdade, os dois aspectos nem sempre andam de mãos dadas.

Após a Constituição de 1988, principalmente, esse dilema tornou-se mais nítido. De um lado, a descentralização das receitas, aliada à idéia de autonomia fiscal, ainda não concretizada por inteiro, uma vez que não ocorreu a repartição dos encargos entre as unidades da Federação. De outro, depara-se com o esgotamento das fontes de financiamento e com a necessidade de uma política fiscal restritiva para todas as esferas de governo.

Diante da fragilidade das finanças do setor público e da impossibilidade de um controle efetivo das contas de outras esferas governamentais, o governo federal tem lançado mão, continuamente, do combate ao déficit público com o auxílio de medidas de limitação ao endividamento.

Segundo a Constituição federal, é da competência privativa do Senado Federal estabelecer limites para o endividamento dos estados e municípios, e esse preceito tem sido tradicionalmente utilizado desde a Constituição anterior. O Poder Executivo pode, entretanto, enviar proposta quanto aos limites globais e, através de suas lideranças, tentar influenciar na fixação dos tetos de endividamento.

Acompanham as Resoluções do Senado Federal as medidas tomadas pelo Banco Central que

servem como instrumento na definição de condições das operações de crédito. A partir de 1988, como será visto, as Resoluções do Banco Central passaram a ser mais rigorosas que as do Senado Federal.

O trabalho a seguir tem como objetivo apresentar as regras aplicadas no controle do endividamento de estados e municípios, fazer uma avaliação da eficácia dos limites fixados e oferecer recomendações no sentido de aprimorar os instrumentos utilizados.

Dessa maneira, o trabalho será dividido em quatro seções. A primeira apresentará o processo de endividamento dos estados e municípios e uma análise sucinta de suas respectivas finanças. Nesta seção, descrevem-se os Planos de Saneamento, especialmente os últimos acordos de renegociação de dívidas feitos entre o governo central e os governos estaduais em dezembro de 1991, que resultaram na Lei 8.388, de 30-12-91. A segunda seção descreverá a legislação, em vigor de 1981 a 1990, que tem servido de base para o controle do endividamento. Na terceira seção será analisada a eficácia dos limites de controle estabelecidos pela legislação vigente. Serão analisados os superávits implícitos em cada Resolução do Senado Federal. Na quarta seção serão apresentadas as recomendações, enfatizando-se que essas pautam-se na ótica de que uma trajetória de redução da dívida dos estados e municípios é a mais adequada diante dos atuais problemas fiscais que têm sido enfrentados por todas as esferas de governo. Evidentemente, se o objetivo é manter políticas fiscais compensatórias, os limites recomendados devem ser reduzidos. Finalmente, será apresentada a conclusão de toda a análise anterior.

○ PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

O processo de endividamento crescente dos estados e municípios refletiu o comportamento geral da política econômica da época. O governo central, diante do esgotamento das fontes externas de financiamento, optou por fazer políticas fiscais compensatórias, em vez do ajuste fiscal.

Corroborar para isso o fato de que, antes da Constituição de 1988, a estrutura de receita era fortemente centralizada no governo federal. Os estados, limitados pela pouca capacidade de autofinanciamento, optaram pelo endividamento.

Conforme mostrado pelas Tabelas 1 e 2, pode-se observar que a dívida fundada total praticamente triplicou durante a década de 80.

Entre 1984 e 1985 houve um ponto de inflexão, quando a dívida começa a crescer mais rapidamente. É provável que isso tenha ocorrido porque, na segunda metade da década, as finanças estaduais sofreram mais fortemente os efeitos perversos da inflação sobre as receitas (Efeito Tanzi). Ao mesmo tempo, a política de juros altos, devido à necessidade de captação de recursos externos para o fechamento do Balanço de Pagamentos, agravou a situação financeira dos estados.

A partir do referido ponto de inflexão, percebe-se também uma mudança na composição da dívida (Tabela 3). A dívida interna aumenta sua participação no total, como resultado tanto do esgotamento das fontes de financiamento externo, quanto pela própria assunção da dívida externa pelo Tesouro Nacional (conversão através de Avisos MFs). Os estados passaram a ser devedores da União. Além disso, devido às dificuldades de financiamento, a maior parte do endividamento passou gradativamente a ser composta pela chamada dívida flutuante, composta de restos a pagar e operações de antecipações da receita (AROs). Observe-se que seu crescimento foi alto na década de 80 (Tabela 4).

Apesar da política macroeconômica ter, em parte, aumentado as dificuldades financeiras dos estados, um dos principais problemas detectados nas finanças estaduais e municipais é que tais

unidades não guardam uma margem de autofinanciamento, sendo praticamente todos os seus investimentos financiados com recursos de terceiros, ou seja, com endividamento. Os estados não geram poupança corrente, gastando, praticamente, tudo o que arrecadam com despesas de custeio, principalmente pessoal.

Os investimentos têm sido, na média, quase quatro vezes superiores ao valor da poupança corrente (Tabela 5). Além disso, demonstram ser a variável de ajuste em situação de pouco financiamento, pois as despesas com pessoal praticamente não variam em relação à receita.

Após a Reforma Tributária da Constituição de 1988, os estados e municípios passaram a dispor de mais recursos que poderiam ser canalizados para investimento. Entretanto, isso não ocorreu. Ao contrário, houve aumento compensatório nos gastos correntes.

Com a dívida muito alta e despesas correntes incompressíveis, cresce o grau de desconfiança do público em relação à capacidade de pagamento do governo. Torna-se cada vez mais difícil o financiamento junto ao público e a deterioração das expectativas faz com que o mercado rejeite títulos do governo. Foi o que ocorreu ao fim de 1990, quando os estados mais endividados não conseguiam rolar suas dívidas no mercado e solicitaram ao governo federal o “lastro” do Banco Central do Brasil para os títulos estaduais, o que tornaria viável sua aceitação pelo mercado.

Devido a essa inter-relação entre a política macroeconômica e as finanças dos estados e municípios, recomenda-se que haja um mínimo de entrosamento entre a União e as demais unidades da Federação. A política macroeconômica afeta e é afetada pelo comportamento dos estados e municípios. Para uma política de combate à inflação com base na austeridade fiscal, por exemplo, há a necessidade da participação das demais esferas de governo. Caso contrário, o governo federal encontrará dificuldades adicionais na execução de sua política.

OS PLANOS DE SANEAMENTO FINANCEIRO DOS ESTADOS E A CRISE DA DÍVIDA ESTADUAL

A falta de um ajuste fiscal necessário para contornar a citada carência de recursos deságua necessariamente em inevitáveis planos de saneamento. Tais planos nada mais são do que mera acomodação dos excessos de gastos ocorridos no passado.

Em 1987, o plano de saneamento financeiro aplicou-se tanto aos estados, quanto aos bancos estaduais. Esses últimos estavam sacando das Reservas Bancárias, junto ao Banco Central, para financiar despesas correntes dos respectivos estados. Isto obrigava o Banco Central a proceder à emissão primária de moeda. Por isso, instituiu-se, por meio do Decreto-Lei 231, de 25-02-87, o regime de administração especial temporária nas instituições financeiras privadas e públicas não federais.

A Lei 7.614, de 14-07-87, autorizou a criação das seguintes linhas de crédito, como parte do saneamento financeiro dos estados:

- (a) Linha de Crédito de Refinanciamento: para atender total ou parcialmente o serviço da dívida interna contratada até 30-04-87 e de obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (Voto CMN 347) até 15-07-87, junto ao Sistema Financeiro Nacional, compreendendo principal vencido e vincendo até 31-12-87 e encargos devidos até a data da contratação do crédito;

(b) Linha de Crédito de Custeio: para suprir recursos para atender, total ou parcialmente, déficits relativos a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e de 1987.

Com a finalidade de permitir aos estados e municípios a rolagem de suas dívidas, externa e interna, bem como financiar seus déficits correntes, o Senado Federal, concomitantemente ao programa de saneamento, autorizou, através da Resolução 87, de 30-06-87, em caráter especial, a elevação temporária dos limites a que se refere a Resolução 62, de 28-10-75.

Entretanto, ao fim de 1990 já se consolidava a crise da dívida mobiliária estadual, agravada pelos efeitos do Plano Collor 1. Esse plano adotou uma política monetária restritiva, com altas taxas de juros. Além disso, alegavam os estados que apenas 50% de suas dívidas mobiliárias foram beneficiadas pelo alongamento de perfil quando da decretação do bloqueio dos cruzados novos (80% do estoque de títulos das operações compromissadas), em março de 1990.

Assim, os estados continuavam a ter que rolar diariamente seus títulos no mercado, o que era feito através de seus bancos comerciais. Com a falta de credibilidade do público, tais bancos foram obrigados a recorrer aos empréstimos de liquidez junto ao Banco Central para rolar a dívida, o que se revelou bastante oneroso, além de levá-los a certo grau de fragilidade financeira.

Em fevereiro de 1991, o Plano Collor 2, ao institucionalizar o Fundo de Aplicações Financeiras, proibiu, indiretamente, o *overnight* de títulos estaduais. Dessa maneira, um acordo de dívida com o governo federal, incluindo a compra, pelo Bacen, dos títulos estaduais, foi inevitável. Os estados se comprometeram, em média, a resgatar 20% da dívida mobiliária vincenda. Sendo essa uma solução temporária, em meados de 1991 os estados buscaram o governo federal para um acordo de refinanciamento de dívida.

Ao lado do problema da inflação, o governo central deparava-se com o alto grau de inadimplência dos estados e municípios junto as entidades federais.

Assim, em meados de 1991, com o objetivo de combater a inflação, por meio de um programa de estabilização, acompanhado de austeridade fiscal e monetária, o governo propôs aos estados um amplo programa de saneamento financeiro e de ajuste fiscal.

A proposta inicial consistia em um programa com duração de 24 meses, período em que a União e os estados se comprometeriam a respeitar os seguintes limites de gastos:

- (a) despesa com pessoal até 60%;
- (b) despesa com outros custeios até 15%;
- (c) despesa com serviço da dívida até 15%;
- (d) despesa com investimento igual ao saldo das receitas correntes.

Todos deveriam se enquadrar nos limites acima dentro do prazo de 180 dias após a aprovação das medidas legislativas cabíveis.

O governo federal participaria também, permitindo que os órgãos federais credores refinanciassem os débitos dos estados, admitindo-se que o *funding* necessário lhes fosse assegurado, ao longo do período do Programa de Ajuste, pelo Tesouro Nacional, na forma de transferências orçamentárias.

O financiamento do ajuste seria feito, portanto, por meio de:

- (a) corte de despesas no governo central e nos governos estaduais;

(b) remanejamento temporário de receitas públicas, atualmente destinadas ao setor privado (Fundos Constitucionais e Fundos de Incentivos Fiscais);

(c) contribuição, também temporária, de parte dos recursos da receita estadual transferida aos municípios (cota-parte do ICMS), que também seria, nesse período, remanejada em favor do ajuste fiscal dos respectivos estados.

Tais recursos seriam divididos, parte para o pagamento das dívidas (recursos provenientes da redução de 80% dos valores repassados aos Fundos Constitucionais, da redução da cota-parte do ICMS transferido aos municípios e 40% do PIS/Pasep que estão sendo repassados ao BNDES) e parte para a realização de investimentos públicos nas regiões Norte e Nordeste (Finam, Finor e PIN/Proterra).

Seriam, então, refinanciadas todas as dívidas vencidas e vincendas das administrações diretas e indiretas (exclusive empresas concessionárias de energia elétrica) dos estados, contraídas até 30 de junho de 1991 junto aos órgãos e entidades do setor público federal, à comunidade financeira internacional, aos detentores de títulos da dívida mobiliária estadual e à Previdência e Seguridade Social e transformadas em uma única dívida junto ao Tesouro Nacional.

O saldo devedor desse conjunto de dívidas seria refinanciado em 20 anos, com amortização de principal e pagamento de juros exigíveis desde o primeiro ano da rolagem. Os estados ficariam proibidos de emitir títulos públicos e só poderiam contrair novas dívidas se os serviços, incluindo os do refinanciamento, não ultrapassassem 15% da receita corrente.

Como se pode observar, o plano exigia alterações constitucionais, principalmente para a formação do *funding*.

Após exaustivas negociações, foi aprovada a Lei 8.388, de 30-12-91, que regulamentou o refinanciamento.

Embora menos condescendente que o Plano de 1987, a Lei nº 8.388 pouco aproveitou da proposta original. A Emenda Constitucional necessária não foi aprovada. Segundo a proposta original, com a não aprovação do *funding* de dois anos, o governo federal deve desembolsar recursos adicionais da ordem de aproximadamente US\$ 5 bilhões.

A Lei 8.388, regulamentada pelo Decreto 456, de 26-02-92, garante o refinanciamento da dívida mobiliária e de praticamente todas as dívidas junto ao governo federal, exceto as do FGTS e as dos Avisos MFs, esses últimos já refinanciados pela Lei 7.976, de 27-12-89.

O prazo do refinanciamento será de 20 anos, em 80 prestações trimestrais e consecutivas, vencendo-se a primeira três meses após a celebração do contrato. O refinanciamento se dará com base na Tabela Price, com taxas de juros de 6% a.a., incidentes sobre o saldo devedor atualizado monetariamente pelo IGPM.

Os estados devem emitir títulos públicos especiais, com remuneração equivalente aos encargos dos contratos de refinanciamento, a título de garantia. Além disso, ficam, até 31 de dezembro de 1998, “proibidos” de emitir títulos da dívida pública. Caso contrário, toda a dívida é considerada vencida.

Os serviços da dívida refinanciada, adicionados aos demais serviços de dívidas, deverão obedecer aos limites estabelecidos pelo Senado Federal. O valor dos serviços que exceder tais limites (por cento do refinanciamento) poderá ser refinanciado em 40 prestações trimestrais e consecutivas, nas mesmas condições de juros acima, ao término do contrato de refinanciamento.

LEGISLAÇÃO E ASPECTOS INSTITUCIONAIS
PERÍODO DE 1981 A 1990

Os estados e os municípios podem tomar empréstimos internos e externos. A Constituição federal de 1988, assim como sua antecessora, determina que compete privativamente ao Senado Federal fixar limites globais e condições para o montante da dívida consolidada interna e dispor sobre limites e condições para as respectivas operações de crédito (art. 52, incisos VI e VII). Especificamente no caso da Constituição de 1967 não havia competência do Senado para estabelecer limites da dívida externa, mas dele dependia a autorização para a realização de tais operações (art.42, inciso IV). Por sua vez, a Constituição de 1988 também estabelece que compete privativamente ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios (art. 52, inciso V). Além disso, a Nova Carta estabelece como competência privativa do Senado Federal “estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (art.52, inciso IX).

Os empréstimos internos e externos dos estados e municípios têm sido, então, regulados por Resoluções do Senado Federal. Cabe ressaltar que, embora a proposta dos limites globais de endividamento possa vir do Poder Executivo, a Resolução é instrumento próprio do Senado, e independe da aprovação tanto do Executivo, quanto do Congresso Nacional como um todo.

Entre 1975 e 1989, o endividamento interno dos estados e municípios estava regulamentado pela Resolução 62/75, de 28-10-75, com as alterações introduzidas pelas Resoluções 93/76, de 11-10-76, 64/85, 140/85, de 05-12-85 e 87/87, de 30-06-87, todas do Senado Federal.

Paralelamente, o Banco Central estabelecia normas para as operações de crédito, como as Resoluções 346 e 1010 do Bacen, mas sempre de acordo com as Resoluções do Senado, com exceção das regras vigentes a partir de 1988.

Em 1988, o governo federal, na tentativa de combater o déficit público, adotou regras de controle do endividamento dos estados e municípios bem mais rigorosas do que as previstas nas Resoluções do Senado, como será visto mais adiante. Por meio de Resolução do Banco Central do Brasil, o governo limitou os empréstimos de instituições financeiras ao setor público não financeiro, incluindo União, estados e municípios, administração direta e indireta. O saldo devedor ficaria limitado ao existente em dezembro de 1987 (Resolução 1469, de 21-03-88, do Bacen), corrigido pela inflação.

Em 1990, os limites globais e as condições de financiamento dos estados e municípios passaram a ser subordinados às normas da Resolução nº 94 do Senado Federal, de 15-12-89. Essa norma mudou os critérios de apuração da capacidade de pagamento. Foram introduzidos novos conceitos, como o de margem de poupança real. Passou-se a limitar o volume das operações de crédito, e não o estoque da dívida, além de se ter aumentado a abrangência da dívida objeto das regulamentações, incluindo-se não somente os empréstimos internos como também os externos.

Em 1990, o Banco Central substituiu a Resolução 1.469 pela Resolução 1.718, de 29-05-90. A principal alteração foi a redução do limite de financiamento, com a exigência de pagamento de 20% do principal vincendo, por parte dos mutuários (setor público). Essa nova regra continuou sendo mais restrita que os limites contidos nas Resoluções em vigor do Senado. A Resolução 1.718, do Banco Central do Brasil, é a que está em vigor atualmente, embora esteja sujeita a modificações para atender às recentes regras de refinanciamento de dívidas dos estados, ditadas pelos acordos de dezembro de 1991 (Lei 8.388, de 30-12-91).

Em 1991, a Resolução 94 foi substituída pela Resolução 58, de 13-12-90. Essa resolução restringiu o conceito de margem de poupança real, reduzindo o limite de dispêndio anual com encargos e amortizações. Possivelmente, está-se buscando um conceito mais próximo do superávit primário, no conceito utilizado para medir as Necessidades de Financiamento Líquido do Setor Público não financeiro (NFL) e adotado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

A seguir são apresentados quadros resumo e comparativo (Quadros 1 a 4) dos limites de endividamento segundo:

— as Resoluções do Senado Federal 62, de 28/10/75, e 93, de outubro de 1976, que vigoraram até 15/12/89;

— a Resolução do Senado Federal 94, que vigorou a partir de 15/12/89;

— a Resolução do Senado Federal 58, de 13/12/90.

Quadro 1

LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

QUADRO RESUMO DA LEGISLAÇÃO

A RESOLUÇÃO 62 DE 1975

A. DÍVIDA INTERNA		
1. ESTOQUE DE DÍVIDA INTERNA	70%	Receita Líquida
2. CRESCIMENTO REAL DA DÍVIDA INTERNA	20%	Crescimento Real da Receita
3. SERVIÇOS DA DÍVIDA	30%	(Receita Líquida menos Despesa Corrente + Juro)
	15%	Receita Líquida (1976)
B. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA		
1. ESTOQUE	25%	Receita Orçamentária
2. SERVIÇOS	5%	da Receita Orçamentária
C. TÍTULOS PÚBLICOS	35%	Receita Líquida Real

Quadro 2

LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

QUADRO RESUMO DA LEGISLAÇÃO

A RESOLUÇÃO 94 DE 1989

A. EMPRÉSTIMOS INTERNO E EXTERNO		
VOLUME ANUAL DE OPERAÇÕES		Despesas de Capital
VOLUME ANUAL DE OPERAÇÕES		Serviço da Dívida + 10% Receita Líquida.
SERVIÇOS DA DÍVIDA		Margem de Poupança Real ^{1/2}
B. ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS		
ESTOQUES	25%	da Receita Estimada no Ano Fiscal
SERVIÇOS	7%	da Receita Estimada no Ano Fiscal

^{1/2} M.P.R. = Receita Líquida (líquida de operações de crédito) menos Despesas Correntes mais Serviço da Dívida.

Quadro 3

LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

QUADRO RESUMO DA LEGISLAÇÃO

A RESOLUÇÃO 58 DE 1990

A. EMPRÉSTIMOS INTERNO E EXTERNO		
1. VOLUME ANUAL DE OPERAÇÕES		Despesa de Capital
2. VOLUME ANUAL DE OPERAÇÕES		Serviço da Dívida
3. SERVIÇOS DA DÍVIDA	20%	Margem de Poupança Real ^{1a} ou Receita Líquida
B. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA		
1. ESTOQUE	15%	da Receita Estimada para o Ano Fiscal
2. SERVIÇOS	7%	da Receita Estimada no Ano Fiscal

^{1a} M.P.R. = Receita Líquida (líquida de operações de crédito) menos Despesas Correntes.

A RESOLUÇÃO 1.718 DO BACEN, DE 29-05-90

Outro mecanismo utilizado para a limitação do endividamento atualmente em vigor é a Resolução 1.718 do Banco Central do Brasil.

Segundo essa Resolução, os saldos das operações de crédito em 31-12-93 deveriam se manter ao, em termos de Bônus do Tesouro Nacional (BTNf), e na data de seus vencimentos só poderia haver renovação de 80% do principal, também corrigido pelo BTNf.

Quadro 4

LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

QUADRO COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO

	RESOLUÇÃO 63/75	RESOLUÇÃO 94/89	RESOLUÇÃO 58/90
A. DÍVIDA TOTAL			
1. ESTOQUE DA DÍVIDA INTERNA	70% Receita Líquida	-	-
2. CRESCIMENTO REAL DA DÍVIDA INTERNA	20% Cresc. R.L.	-	-
3. SERVIÇO DA DÍVIDA	15% Receita Líquida	Margem de Poupança Real ^{1a}	Margem de Poupança Real ^{1b}
4. VOLUME DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	-	Despesa de Capital	Despesa de Capital
5. VOLUME DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO	- + 10% R. Líquida	Serviço da dívida 20% receita líquida.	Serviço da Dívida ou
B. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA			
1. ESTOQUE	25% R. Orç.	25% R. Orç.	15% R. Orç.
2. SERVIÇOS	5% R. Orç.	5% R. Orç.	5% R. Orç.
C. TÍTULOS PÚBLICOS			
	35% Receita Líquida	-	-

^{1a} M.P.R. = Receita Líquida menos Desp. Correntes + Serviço de Dívida.

^{1b} M.P.R. = Receita Líquida menos Despesas Correntes.

A referida resolução concede exceção a alguns casos, como Antecipação de Receita Orçamentária, operações lastreadas em duplicatas de venda mercantil, operações de crédito para a habitação social e infraestrutura habitacional, concedidas por agentes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com recursos oriundos do FGTS, operações de crédito contratadas diretamente pela Caixa Econômica federal para obras nos campos da habitação social, saneamento básico e infraestrutura habitacional e outros.

AValiação DA Eficácia DOS LIMITES LEGAIS COMO INSTRUMENTOS DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

QUANTO ÀS RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL

A questão principal que surge quando da análise da legislação que regeu o endividamento dos estados e municípios é até que ponto os limites impostos pelo Senado Federal são eficazes para evitar que se endividem além de sua capacidade de pagamento. Outra questão relacionada é se estariam os estados, nas condições que regem o endividamento, preparados para um possível, e desde 1983, efetivo esgotamento das fontes de financiamento.

Uma grande falha nos sistemas de determinação dos limites de endividamento, como será visto a seguir, é considerar que exista uma fonte inesgotável de recursos. Assim, como será demonstrado, quando se considera uma restrição quanto à fonte de financiamento, os efeitos sobre a capacidade de pagamento, determinada pelas Resoluções do Senado, são praticamente nulos. O conceito de capacidade de pagamento implícito nas regras legais não capta esse problema, o que demonstra mais uma de suas imperfeições.

Os dados indicam que na Resolução 62 o limite restritivo foi o do crescimento real da dívida. Em todos os anos, entre 1981 e 1990, as receitas cresceram menos que a dívida, em termos reais, para os estados como um todo e para os estados da amostra (São Paulo, Amazonas e Rio de Janeiro). Se valesse para todo o período o limite inicial para o serviço de dívida contido na Resolução 62 (30% do superávit primário, que foi substituído por 15% da receita corrente), a condição não teria sido obedecida nem pelo total dos estados nem por São Paulo (observe Tabelas 6, 9, 12 e 15).

O limite não foi respeitado, basicamente, por causa das operações extralimites, que não puderam ser explicitadas pela carência de dados com esse detalhe. Entretanto, segundo as tabelas anexas de verificação do limite, os limites do dispêndio anual com o serviço da dívida interna, e montante da mesma, são cumpridos com folga, no caso da Resolução 62 do Senado.

A Resolução 62 mostrou-se bastante flexível no combate ao endividamento desenfreado, não necessariamente pela definição dos seus limites, que não foram obedecidos em alguns casos, mas por causa das operações extralimites. Não faz sentido estabelecer tetos que podem ser facilmente ultrapassados.

A Resolução 94 impõe como uma de suas condições que os serviços de dívidas sejam inferiores à margem de poupança real (superávit corrente mais serviços). Implicitamente, essa condição carrega a exigência de um superávit primário mínimo igual ao valor dos encargos. Ou seja, esta Resolução permite que os estados se endividem para "rolar" o principal de suas dívidas:

$$A + E < RL - D + (E + A) \quad (1)$$

$$A + E < RL - D' + A, \text{ onde } D' = D - E \quad (2)$$

$$A + E - A < RL - D' \quad (3)$$

$$E < RL - D' \quad (4)$$

Se o Estado satisfizesse a condição acima, poderia se endividar no valor dos serviços mais 10% de Receita Líquida. Então, seu investimento máximo, caso gere o superávit primário mínimo (igual ao valor dos encargos), é igual a duas vezes o valor dos encargos mais 10% da receita corrente:

$$I = \underbrace{[(R - D) - (A + E)]}_{\text{AUTOFINANCIAMENTO}} + \underbrace{[(A + E) + 10\% R]}_{\text{EMPRÉSTIMO MÁXIMO}} \quad (5)$$

$$I = [(R - D') - A + E] + [(A + E) + 10\%R] \quad (6)$$

$$I = [(R - D')] + [E + 10\%R] \quad (7)$$

Com $R - D' = E$, que é o superávit primário mínimo exigido, satisfazendo-se à desigualdade (1), o investimento máximo será

$$I = [E] + [E] + 10\%R \quad (8)$$

$$I = 2E + 10\%R \quad (9)$$

Os dados demonstram que a Resolução nº 94, apesar de não prever operações extralimites, é facilmente satisfeita, o que sugere serem seus limites maiores que os da Resolução 62 (observe tabelas 7, 10, 13 e 16).

A primeira tentativa de evitar que os estados se endividem para cobrir despesas correntes deu-se por meio de dispositivo constitucional (art. 167, inciso II, da Constituição federal de 1988). Este dispositivo foi reiterado nos artigos 2ºs, das Resoluções 94 e 58 do Senado Federal.

Esse limite, porém não é suficiente para conter o endividamento aleatório, porque permite um endividamento infinito, desde que seja para suprir despesas de capital (investimento e a própria amortização da dívida).

Por isso, em todos os anos do período analisado, essa condição é plenamente satisfeita, com folga de até o triplo do limite estabelecido para os estados como um todo (veja tabelas 8, 11, 14 e 17). No caso, parece que o que limitou mesmo um endividamento maior foi a disponibilidade de crédito. Aliás, como foi comentado anteriormente, os investimentos estão sendo financiados basicamente com dívida flutuante, especialmente Restos a Pagar que, em janeiro do ano seguinte, podem perfeitamente ser cobertos com Antecipação de Receita Orçamentária.

Cabe destacar que as Resoluções 94 e 53 do Senado não deixam claro se o valor do objeto de verificação (serviço da dívida e volume das operações de crédito) deve ou não ser expresso em termos reais. Assim, caso se interprete indevidamente que se deva comparar valores nominais com reais, todos os limites perdem o sentido, inclusive perde sentido a existência da própria Resolução (veja nos quadros anexos).

A própria comparação de valores reais entre si já embute um problema prático; ao atualizar mês a mês o superávit primário — o que ocorre automaticamente quando o mesmo critério é aplicado à margem de poupança — se distorce a verdadeira capacidade de pagamento.

No cálculo do limite, mantém-se artificialmente o valor real do superávit primário. Entretanto, o que vai valer na prática para o pagamento de juros e amortizações é o superávit nominal. Pode

ocorrer que, em termos nominais, o estado não consiga pagar os serviços da dívida: embora satisfazendo à condição imposta, sua margem de poupança real seja superior aos serviços (nominais e reais). Observe a Tabela 8. Dentro do período analisado, para os estados como um todo, somente em três anos, 1984, 1986 e 1989, o superávit corrente (excetuado encargos) seria capaz de pagar o serviço da dívida (encargos mais amortizações).

A segunda condição imposta pela Resolução 58 exige um superávit primário superior ao necessário para pagar juros e amortização:

$$\begin{array}{ccc} A + E & \leq & RL - D' + E \\ 1^{\circ} \text{ MEMBRO} & & 2^{\circ} \text{ MEMBRO} \end{array} \quad (10)$$

A = amortização

E = encargos

RL = receita líquida corrente (receita corrente líquida das operações de crédito e de alienação de bens)

D' = despesa corrente exceto encargos

O primeiro membro da desigualdade acima representa o serviço da dívida efetivo, ou projetado para cada ano. O segundo, a margem de poupança real, calculada mês a mês e transformada a preços da data do pleito ou da operação. A Resolução não especifica se o primeiro membro da desigualdade deve ser analisado em termos reais, como foi discutido anteriormente. Entretanto, supondo que todos os dados devam estar a preços de uma mesma data, pode-se tecer alguns comentários acerca da desigualdade acima.

Partindo-se de 1:

$$\begin{array}{ccc} A + 2E & < & RL - D' \\ 1^{\circ} \text{ MEMBRO} & & 2^{\circ} \text{ MEMBRO} \end{array} \quad (11)$$

De acordo com a desigualdade acima, o segundo limite de endividamento, contido na Resolução nº 58, impõe um superávit primário mínimo igual à amortização mais duas vezes o valor dos encargos. Assim, talvez por uma possível dupla contagem, a regra acima leva à interpretação de que a unidade da Federação deva gerar a mais um superávit mínimo (igual ao valor dos encargos) para financiar parte ou o total de seus investimentos. Ou seja, o estado, para se endividar, deve conseguir uma poupança corrente primária que cubra o serviço da dívida e, ainda, parte dos investimentos.

Além disso, pela condição do valor máximo permitido para as operações de crédito, o estado só conseguiria se endividar até o montante dos serviços (encargos mais amortização) da dívida ou até 20% da receita líquida real, o que for maior.

No primeiro caso, se um estado gerar a poupança corrente mínima, pagará os serviços da dívida, investirá um valor igual ao dos encargos, e ainda poderá tomar emprestado até o valor dos serviços da dívida para investir. Então, nesse caso, o investimento máximo para um estado que gera a poupança mínima exigida e toma o máximo de empréstimo é:

$$\begin{array}{ccc} I & \leq & E + (A + E) \\ \text{AM EMPRÉSTIMO} & & \end{array} \quad (12)$$

$$I \leq 2E + A \quad (13)$$

AM = Autofinanciamento mínimo para investimentos

Em outras palavras, os limites acima estabelecem que os estados só poderiam se endividar para pagar os serviços da dívida, enquanto os investimentos deveriam ser pagos com poupança corrente. Assim, se um estado tem uma dívida grande, ele deverá gerar um superávit também grande, pela segunda condição (desigualdade 11). Além disso, o investimento será tanto maior quanto maior a poupança corrente. Porém, se o estado optar pelo montante de empréstimo no valor de até 20% da Receita Líquida, o investimento máximo será:

$$I < E + 20\% \text{ RL} \quad (13')$$

Então, nesse caso, o estado pode gerar o superávit mínimo exigido para pagar o serviço da dívida (desigualdade 11), mas, quanto maior for sua receita, mais capacidade terá de se endividar. Não importa quão maior seja sua poupança corrente, nem seu superávit primário (poupança corrente menos encargos).

Assim, a Resolução 58 do Senado não parece premiar os estados mais endividados, como defendem alguns, e sim os de maior receita líquida real.

Recomenda-se, entretanto, que — para satisfazer o aspecto alocativo e incentivar a formação de superávits primários, inclusive no conceito do FMI, que abate da poupança corrente os investimentos e os juros — seja “premiado” aquele que obtiver maior esforço fiscal. Assim, sugere-se permitir um maior endividamento àquele que tiver um maior coeficiente histórico de poupança corrente sobre receita corrente.

$$VO < K \cdot RL \quad (14)$$

VO = volume de empréstimo

K = coeficiente poupança corrente/receita líquida

RL = receita líquida (receita corrente)

Nesse caso, quanto maior for a poupança corrente em relação à receita, maior seja o limite de endividamento, em termos relativos.

Obviamente, em termos absolutos, quem tem maior receita continua captando um maior volume de empréstimos. Diminuem-se, porém, as falhas alocativas e esse sistema parece mais justo. Comparando-se o sistema sugerido com o atual, como será feito a seguir, pode-se perceber isto mais claramente.

Em primeiro lugar, procura-se estabelecer uma relação entre os limites da Resolução 58 e o limite sugerido para as operações de crédito.

HIPÓTESE 1

Suponha um estado com a margem de poupança mínima exigida na Resolução:

$$RL - D = A + E \quad (15)$$

RL = receita corrente

D = despesa corrente

A = amortização

E = encargos

Suponha que o estado prefira tomar empréstimos no valor de 20% da receita líquida (limite optativo para as operações de crédito na Resolução 58). Então, necessariamente:

$$20\% \text{ RL} \geq A + E \quad (16)$$

logo, (6) com (7):

$$20\% \text{ RL} \geq \text{RL} - D \quad (17)$$

$$\dots D \geq 80\% \text{ RL} \quad (18)$$

Pela desigualdade (18), a Resolução 58 do Senado permite que o estado se endivide adicionalmente, mesmo gastando mais que 80% de suas receitas com gastos correntes.

Ou seja, todos os limites sendo satisfeitos, um estado que gere a poupança mínima exigida e opte pelo endividamento nos termos da desigualdade (16), segundo a Resolução 58, teria capacidade de honrar seus compromissos, mesmo gastando quase 100% de suas receitas com despesas correntes (custeio e pessoal).

HIPÓTESE 2

Suponha um estado que tenha uma margem de poupança superior ao limite exigido, e 20% de suas receitas sejam superiores aos serviços da dívida, de maneira que o estado possa tomar empréstimos naquele montante (20% RL):

$$\text{RL} - D > A + E \quad (19)$$

$$20\% \text{ RL} > A + E \quad (20)$$

As desigualdades (10) e (11) podem ocorrer com umas das seguintes situações:

a) $\text{RL} - D = 20\% \text{ RL}$

b) $\text{RL} - D > 20\% \text{ RL}$

c) $\text{RL} - D < 20\% \text{ RL}$

a) Com $\text{RL} - D = 20\% \text{ RL}$, o estado gastará exatamente 80% de suas receitas com despesas correntes;

b) com $\text{RL} - D > 20\% \text{ RL}$, temos

$$\text{RL} - D > 20\% \text{ RL} > A + E \quad (21)$$

e

$$D < 80\% \text{ RL} \quad (22)$$

Nesse caso, o estado gasta menos de 80% das receitas com despesas correntes;

c) com $RL - D < 20\% RL$, temos

$$20\% RL > RL - D > A + E \quad (23)$$

e

$$D > 80\% RL$$

O estado gasta mais de 80% de suas receitas com despesas correntes. Esse é o caso de estados que têm muita receita, mas gastam muito com despesas correntes e, mesmo assim, conseguem se endividar para investir.

Assim, a grande falha desse sistema é dar o mesmo tratamento para os casos A e B como se houvesse a mesma capacidade de pagamento para todos eles. A Resolução 58, assim como sua antecessora, dá o mesmo tratamento para esforços fiscais diferentes. Também pode-se mostrar este fato com um exemplo numérico:

caso A:

$$RL_1 = 200; \quad D_1 = 140; \quad RL_1 - D_1 = 60$$

$$D_1 / RL_1 = 0,7$$

caso B:

$$RL_2 = 200; \quad D_2 = 100; \quad RL_2 - D_2 = 100$$

$$D_2 / RL_2 = 0,5$$

O caso A traduz um esforço fiscal menor (gasta 70% de suas receitas com despesas correntes) e, segundo a Resolução nº 58, pode tomar o mesmo volume de empréstimos que o caso B, como se tivessem a mesma capacidade de pagamento.

As constatações acima demonstram que as resoluções do Senado têm sido inócuas no controle do endividamento dos estados e para o combate do déficit público, independentemente do último acordo de refinanciamentos.

Se o objetivo é utilizar os instrumentos possíveis para incentivar as unidades federadas a gerarem superávits primários, de maneira a honrar seus compromissos, então a Resolução nº 58 do Senado Federal precisa ser alterada. Seus princípios básicos não condizem com o objetivo de combate do déficit público.

QUANTO À RESOLUÇÃO 1.718 DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Os dados de acompanhamento da Resolução 1.718, do Banco Central, demonstram os saldos exigidos e realizados das operações de crédito mostra na Tabela 18, em bilhões de cruzeiros de abril de 1991.

Essa tabela permite alguns comentários. Primeiramente, os limites exigidos pela Resolução 1.718

não estão sendo obedecidos, o que vale para as operações contingenciadas, já que, no caso das não contingenciadas, os “limites exigidos” foram colocados apenas para efeito de análise.

Acredita-se que parcela dos excessos aos limites, no caso das contingenciadas, pode ser justificado pela diferença entre o índice de correção dos saldos previstos na Resolução 1.718 e os índices utilizados para empréstimos contratados. Estima-se que essa diferença seja de aproximadamente 17% (incluindo a diferença provocada pela alteração de base de 31-12-88 para 31-12-89), enquanto o excesso total sobre o limite de saldo é da ordem de 38%.

Assim, na ausência de operações novas, acredita-se que a maior diferença ocorra por força das inadimplências, o que corresponderia a 42% do excesso.

Ressalte-se que somente no período jul/90 a jan/91 a diferença entre o BTNf, utilizado para os fins da Resolução 1.718, e o IGP-DI foi de 12%. Acrescente-se que, a partir de fevereiro/91, quando foi extinto o BTNf, a variação estabelecida pelo BACEN de 7%, 10% e 10% para os meses de março, abril e maio, respectivamente, foi superior à variação do IGP-DI nos referidos meses. Isso reduz a diferença entre os índices para 7%, no período de jul/90 a maio/91.

Para melhor verificação, observem-se as Tabelas 19 e 20. A Tabela 20 demonstra que comparando-se com o índice da Resolução 1.718, o BTNf, houve crescimento real dos empréstimos a partir de junho, quando foi publicada a referida norma. Analisando-se o período jun/90 a mai/91, observa-se também que os aumentos reais, de acordo com esse índice, ocorreram de maneira crescente, atingindo seu máximo em fevereiro de 1991.

De acordo com o IGP-DI, houve uma ligeira queda real de 0,24% entre junho de 1990 e maio de 1991; nos meses de dezembro de 1990 e de janeiro de 1991, porém, o valor do limite cresceu mais que esse índice, conforme mostra a Tabela 20. Isto demonstra que se o teto do endividamento do setor público equivallesse à mera correção dos saldos existentes em jun/90, não estaria ocorrendo excesso sobre o limite.

Os dados mostram, ainda, que os maiores excessos realizados, em relação ao teto fixado, estão na esfera estadual, particularmente com sua administração indireta, embora a administração direta tenha também uma significativa participação no total dos saldos e dos excessos.

Além disso, observou-se que a maior parcela de saldos dos empréstimos ocorre por conta das excepcionalidades (operações não contingenciadas), cujos saldos somam mais que o dobro do total das contingenciadas.

Ressalte-se que a maior parte das operações não contingenciadas são concedidas pela Caixa Econômica federal e pelos Bancos Oficiais Estaduais — cerca de 75% do total, instituições cuja fragilidade financeira têm se agravado no período recente (Tabela 19).

RECOMENDAÇÕES

QUANTO ÀS RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL

Como é visto em modelos teóricos, para que a dívida não siga uma trajetória explosiva é necessário que a taxa de juros seja inferior à taxa de crescimento das receitas.

A primeira recomendação é que se cumpra essa regra (taxa de juros inferior à taxa de

crescimento das receitas), independentemente de se estar fazendo uma política fiscal compensatória (manutenção de déficits com crescimento econômico) ou uma política de redução da dívida (geração de superávits fiscais).

Do ponto de vista operacional, a taxa de juros de referência poderia ser uma média, ponderada pelo volume de empréstimos já captados. Tanto a taxa de juros real (de referência) quanto o crescimento real da receita poderiam ser calculados com base no IGP-DI centrado, que é igual à média geométrica entre os índices no período t e $t + 1$, já que esse índice costuma ser utilizado para o cálculo das Necessidades de Financiamento Líquido (NFL) do setor público, conceito operacional, nos acordos internacionais.

Uma maneira, talvez mais simplificada, de se alcançarem os resultados acima seria estabelecer que o crescimento real da dívida não possa exceder o crescimento real da receita. Observe-se que essa regra já existia na Resolução 62, do Senado Federal.

Se o governo diagnosticar que para o cumprimento de sua política macroeconômica os estados e municípios devam seguir uma trajetória de redução do endividamento (geração de superávits fiscais), então é preciso que as unidades federadas implementem esforço fiscal para cobrir os serviços de sua dívida, sem a necessidade de recorrerem a novos empréstimos.

Nesse sentido, recomenda-se que a poupança corrente nominal seja suficiente para honrar as amortizações da dívida. Isso é o mesmo que exigir um superávit primário (poupança corrente exceto juros) mínimo para pagar o serviço da dívida. A medida também evita problemas, tanto com a falta de financiamento (esgotamento da fonte) quanto com mudanças na política monetária, que venham a causar elevações súbitas nas taxas de juros.

Os investimentos poderiam ser financiados com empréstimos, desde que esses obedeçam a um limite.

Como foi analisado na seção precedente, a norma vigente premia quem tiver maior receita, independentemente de se realizar ou não ajuste fiscal.

Assim, para evitar uma aferição distorcida da capacidade de pagamento e, ao mesmo tempo, incentivar o ajuste fiscal, recomenda-se que seja levado em conta o coeficiente de relação superávit corrente sobre receita. Com isso, reduzem-se sobremaneira os efeitos perversos dos limites de endividamento.

Existem duas maneiras de se determinar o valor do limite. Na primeira, aplica-se o coeficiente mencionado acima sobre as receitas e, na segunda, sobre o valor da poupança corrente. Essa última é a menos perversa, do ponto de vista do esforço de ajustamento, como será demonstrado a seguir.

Suponha o seguinte exemplo numérico:

R = receitas correntes
D = despesas correntes
R - D = poupança corrente
K = coeficiente de esforço fiscal

caso 1: R = 100; D = 40; R - D = 60; K = (R - D)/R = 0,6
 donde D/R = 0,4

caso 2:	R = 200; D/R = 0,9	D = 180;	R - D = 20;	K = 0,1
caso 3:	R = 200; D/R = 0,7	D = 140;	R - D = 60;	K = 0,3
caso 4:	R = 233; D/R = 0,7	D = 163	R - D = 70;	K = 0,3
caso 5:	R = 300; D/R = 0,7	D = 210;	R - D = 90;	K = 0,3
caso 6:	R = 400; D/R = 0,7	D = 280;	R - D = 120;	K = 0,3

	VALOR DO EMPRÉSTIMO		ESFORÇO DE POUPANÇA
	HIPÓTESE 1	HIPÓTESE 2	
Caso 1	60	36	0,6
Caso 2	20	2	0,1
Caso 3	60	18	0,3
Caso 4	70	21	0,3
Caso 5	90	27	0,3
Caso 6	120	36	0,3

Hipótese1: o coeficiente K multiplicado pelo valor da receita.

Hipótese2: o coeficiente K multiplicado pelo valor da poupança corrente.

O caso 2 demonstra que com o dobro de receita do caso 1, nesse “novo” sistema, o estado pode ter direito a menos empréstimos, pois fez um esforço de poupança bastante reduzido.

No caso 3, o estado gasta 70% da receita com gastos correntes, traduzindo um esforço de poupança de 0,3, metade do caso 1. O volume de empréstimos na primeira hipótese é o mesmo para os dois casos. Já na segunda hipótese, o volume de empréstimos permitido para o caso 3 é metade do valor permitido ao caso 1.

Comparando-se o caso 3 com o 6, na segunda hipótese, foi necessário que as receitas aumentassem quatro vezes para que, com o mesmo esforço de poupança, fosse alcançado o mesmo volume de empréstimo. Na primeira hipótese, bastou que a receita dobrasse (observem-se os casos 1 e 3).

Os casos 3, 4 e 5 demonstram que, com receitas semelhantes, consegue-se tomar empréstimos de valores próximos, desde que se faça o mesmo esforço de poupança.

Apesar de menos perversa, a hipótese 2 é bastante restritiva.

Supondo que exista a opção de que as operações de crédito possam atingir o valor dos serviços, deduz-se que os estados que conseguem, na segunda hipótese, uma margem mínima de poupança (equivalente à

segunda condição da Resolução nº 58), inevitavelmente farão esta opção para limite de empréstimo se:

$$R - D = A + E$$

$$\Delta K (R - D) < A + E$$

R = receita

D = despesa

A = amortização

E = encargos

R = esforço fiscal

Recomenda-se também que todos os tipos de operações de crédito sejam incluídas nos limites; caso contrário, perde-se o princípio básico das regras propostas.

Quanto aos casos de emergência, que atualmente podem elevar o limite até 20% do valor original, cabe ao governo federal decidir se toma para si a incumbência de resolver os problemas urgentes ou se permite endividamento “extra”.

Detecta-se uma possível falha nesse sistema no momento em que um estado gera poupança corrente, porém o valor correspondente não é suficiente para cobrir o tipo de investimento necessário ou o que a sociedade esteja almejando.

Nesse caso, recomenda-se que haja participação do governo federal por meio de investimentos diretos ou de transferências de recursos. Espera-se que o novo federalismo induza o governo central a tomar a si essa questão, assumindo sua verdadeira função, que inclui minimizar as disparidades regionais existentes no país.

QUANTO À RESOLUÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

O fator mais preocupante, no que tange à eficácia da Resolução 1.718, do Banco Central do Brasil, é a crescente participação das operações excepcionalizadas, no total da dívida pública bancária. As operações extralimites, que em agosto de 1990 somavam 53,54% do saldo total de operações de crédito, aumentaram sua participação, ao longo do segundo semestre de 1990, atingindo 68% em dezembro, percentual que se manteve em abril de 1991.

O recurso crescente a essas operações enfraquece de forma inequívoca o instrumento do controle do crédito ao setor público, imprescindível a partir do momento em que a execução financeira de estados e municípios e empresas estatais se encontra, eventualmente, contraditória com a política macroeconômica em curso.

Assim, a Resolução 1.718 deve ser revisada. Inicialmente, devem-se estabelecer tetos para as operações atualmente excepcionalizadas, que têm crescido sistematicamente. Nesse caso, sugere-se que tais operações sejam incluídas nas chamadas contingenciadas.

No que se refere à sistemática do limite, sugere-se uma alteração nas regras, uma vez que o limite depende totalmente do índice de inflação escolhido, bem como da trajetória de inflação. Por exemplo, utilizando-se a média geométrica do IGP-DI, índice acordado com o FMI, se a inflação tem uma trajetória crescente, o IGP-DI centrado fica maior que a inflação do mês, e, assim, o limite fica pouco corrigido; se a inflação tem uma trajetória decrescente, o IGP-DI centrado fica menor que

a inflação do mês, e, assim, o limite fica com uma correção exagerada, dando mais folga para o endividamento (Tabela 21).

Tomando como base a trajetória de inflação do último acordo com o FMI, por exemplo, constata-se que existe uma diferença entre o IGP-DI e o seu valor centrado de -10%. Isso significa que, com a inflação decrescente do acordo, a taxa de inflação pelo IGP-DI deve ser corrigida para menos em 10% no ano de 1992, a fim de se igualar à taxa de inflação medida pelo IGP-DI centrado, e eventualmente corrigir o limite.

Assim, no que se refere às novas regras do limite, para se eliminar a diferença de índices, basta corrigir o limite por 90% do índice de inflação, o que é equivalente à redução de 10%, em janeiro de 1992, dos saldos nominais existentes em 31-12-91, e, a partir daí, corrigir os saldos pelo IGP-DI do mês.

Se o objetivo é que haja um resultado primário maior, então esse percentual pode ser de 15% ou 20% (regra mais dura). Ambos equivalem a reduzir o estoque, incluindo juros e principal, em 15% e 20%, respectivamente, ao ano.

Para verificar o impacto dessas hipóteses sobre o déficit dos estados e municípios, administração direta, verifique-se a Tabela 22. A hipótese inicial H_0 está de acordo com as regras atuais da Resolução 1.718 e significa que 20% de principal, no vencimento do empréstimo, deve ser amortizado; supõe-se que 25% da dívida vence em 1992 e que no vencimento também sejam pagos os juros devidos. Isso gera um impacto de 0,64% do PIB no déficit operacional e exige um esforço primário de apenas 0,03% do PIB.

Como critério de teto de endividamento, as segunda, terceira e quarta hipóteses admitem pagamento de 20%, 15% e 10% , respectivamente, do estoque total da dívida durante o ano. Isso equivale, conforme mencionado anteriormente, a uma correção do limite de 31-12-91 em 20%, 15% e 10% da inflação do mês de uma vez por todas, e, a partir daí, corrigir pela inflação do IGP-DI “normal”.

Os resultados indicam que quanto maior for o referido percentual maior será o esforço primário exigido (superávit primário), que atinge 1,09%, 0,94% e 0,79% do PIB, respectivamente, para os percentuais de redução de 20%, 15% e 10%.

CONCLUSÃO

As relações intergovernamentais no Brasil são bastante complexas, dado o tamanho do país e a evolução do federalismo na última década. A Constituição de 1988 consolidou o novo federalismo no Brasil, concedendo maior poder fiscal e autonomia às Unidades da Federação.

Entretanto, a autonomia das unidades federadas deve ser acompanhada de algum entrosamento com a política macroeconômica do governo federal. Constatou-se que esta última tanto influencia as finanças estaduais e municipais quanto é influenciada pelas mesmas.

A análise das finanças estaduais demonstrou que o esforço de poupança corrente dos mesmos apresentou-se bastante baixo durante o período de 1981 a 1990. Por esse motivo, e por não ter havido sincronia entre a política macroeconômica do governo federal e a política fiscal dos estados, as finanças estaduais se deterioraram, conduzindo a inevitáveis planos de saneamento.

Dessa maneira, a legislação que estabelece limites de endividamento, em vigor durante o período analisado, parece não ter oferecido mecanismos eficazes de combate ao déficit público. A análise dos

limites fixados sugeriu que os mesmos têm sido inócuos. Permite-se, freqüentemente, que os tetos sejam superados, concedendo-se facilmente exceções à regra, o que também está previsto em lei.

A principal falha nos sistemas de limites utilizados até o momento é a de considerar que exista uma fonte inesgotável de financiamento de recursos. Por outro lado, os sistemas, como foi demonstrado, não adotam regra adequada para medir a capacidade de pagamento. O cálculo da margem de poupança, por exemplo, que serviria de base para a apuração da capacidade de pagamento, é feito em termos reais, o que pode não ocorrer na prática. De fato o “superávit” em termos reais pode estar bom, mas, em termos nominais, não ser suficiente para pagar os serviços da dívida (nominais).

Por isso, sugere-se que seja mantido um mínimo de poupança corrente, descrito na seção referente às recomendações, e que sejam eliminadas todas as exceções previstas em lei. Na análise da Resolução 1.718 do Banco Central, observou-se que o saldo das operações não contingenciadas é mais que o dobro do saldo das operações sujeitas aos limites. De fato, não faz sentido fixarem-se tetos e ampliarem-se as exceções.

Recomenda-se maior interação entre a política macroeconômica do governo central e a política fiscal conduzida pelas unidades federadas. Nesse sentido, em vez de se permitirem exceções aos limites de endividamento, salvo em caso urgentíssimo, é mais adequado que o governo central interfira, de acordo com suas funções, financiando os projetos necessários, porém situados em estados com pouca capacidade de pagamento.

Considerando a imperiosa necessidade de ajuste nas contas públicas, bem como da contribuição dos estados e municípios para o alcance desse objetivo propõem-se, ainda, duas vedações de natureza constitucional:

(a) a União, direta ou indiretamente, não poderá assumir encargos e amortizações da dívida interna e externa dos estados, Distrito Federal e municípios, salvo os decorrentes de garantia do Tesouro Nacional;

(b) os estados, o Distrito Federal e os municípios, a partir de 1º de janeiro de 1993, somente poderão emitir títulos de dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal da respectiva dívida.

Tabela 1

ENDIVIDAMENTO TOTAL (1) E OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS ESTADOS EM PROPORÇÃO DO PIB
(em %)

ANO	DÍVIDA TOTAL / PIB	OP. DE CRÉDITO / PIB
1980	3,9	0,81
1981	4,8	0,97
1982	5,6	0,97
1983	7,6	0,71
1984	8,6	1,00
1985	7,2	1,40
1986	6,9	0,94
1987	8,8	2,04
1988	9,3	1,01
1989	8,4	0,87

(1) Refere-se apenas à dívida da administração direta dos estados

Fonte: IESP/Fundap.

Tabela 2

EVOLUÇÃO REAL DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS
POR MODALIDADE

Base: 1980 = 100

Ano	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Dívida Fundada Interna (	Dívida Fundada Externa	Dívida Fundada Total (2)
1980	100	100	100	100	100
1981	138	116	128	127	127
1982	164	163	164	143	156
1983	128	198	159	193	172
1984	121	237	173	237	196
1985	142	266	198	300	235
1986	167	302	228	282	247
1987	198	472	321	263	300
1988	156	617	364	231	316
1989	188	529	342	169	279

(1) A Dívida Fundada Interna é composta pela Dívida em Títulos e pela Dívida por Contrato.

(2) A Dívida Fundada Total resulta da soma da Dívida Fundada Interna mais a Dívida Fundada Externa.

Fonte: IESP/Fundap.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 3

ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS, POR MODALIDADE COMO PROPORÇÃO DA DÍVIDA FUNDADA TOTAL

(Em %)

Ano	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Dívida Fundada Interna	Dívida Fundada Externa	Dívida Fundada Total
1980	35.1	28.8	63.9	36.1	100
1981	38.0	26.3	64.3	35.7	100
1982	36.9	30.0	66.9	33.1	100
1983	26.1	33.2	59.3	40.7	100
1984	21.6	34.8	56.4	43.6	100
1985	21.2	32.6	53.8	46.2	100
1986	23.7	35.1	58.8	41.2	100
1987	23.0	45.3	68.3	31.7	100
1988	17.3	56.3	73.6	26.4	100
1989	23.6	54.5	78.1	21.9	100

Fonte: IESPFundap.

Tabela 4

EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA TOTAL DOS ESTADOS (1908-1989)

1980					
Regiao	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	0.00	33.08	3.09	63.83	100.00
Nordeste	2.35	36.61	6.75	54.29	100.00
Centro Oeste	21.76	26.95	0.00	51.29	100.00
Sudeste	8.30	29.56	48.28	13.86	100.00
Sul	11.72	39.19	27.14	21.95	100.00
1983					
Regiao	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	12.89	31.52	0.52	55.07	100.00
Nordeste	5.57	40.94	9.28	44.21	100.00
Centro Oeste	35.45	30.74	0.00	33.81	100.00
Sudeste	22.89	29.58	30.64	16.89	100.00
Sul	24.55	30.05	24.24	21.16	100.00
1986					
Regiao	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	0,00	54,98	0,00	45,02	100.00
Nordeste	18,53	39,32	4,44	37,71	100.00
Centro Oeste	24,80	50,02	0.00	25,18	100.00
Sudeste	15,19	26,32	38,45	20,04	100.00
Sul	23,90	26,90	18,85	30,35	100.00
1989					
Regiao	Dívida Flutuante	Dívida Fundada Externa	Dívida em Títulos	Dívida por Contratos	Total
Norte	31,52	40,03	0,00	28,45	100.00
Nordeste	3,94	23,42	2,01	70,63	100.00
Centro Oeste	15,50	34,92	0.00	49,58	100.00
Sudeste	18,44	10,11	29,95	41,50	100.00
Sul	7,28	19,64	32,87	40,21	100.00

Fonte: IESP/Fundap

Tabela 5

INDICADORES FINANCEIROS DO TOTAL DOS ESTADOS 1981-1990

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
Poupança corrente	340,853	198,812	72,230	383,400	310,821
Investimentos	1,144,093	1,223,130	838,890	972,450	1,428,117
Recursos de Terceiros	637,999	847,722	800,966	651,545	1,271,776
Dívida Flutuante	659,113	795,151	1,048,295	1,055,138	1,295,434
Déficit Orçamentário	42,469	218,369	377,173	(45,174)	(314,278)
Necessidade de Financiamento					
Líquido	461,654	682,994	578,183	427,309	893,515
Receitas Correntes	3,857,885	4,207,142	3,650,785	3,826,801	4,835,864

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
Poupança corrente	496,398	(71,570)	294,300	667,464	269,985
Investimentos	1.750.077	1,501,268	1,617,363	1,598,728	1,740,225
Recursos de Terceiros	1.286.626	1.670.028	1.347.794	1,056,627	1,718,475
Dívida Flutuante	1,484,946	1,508,618	1,615,176	1,616,322	1,739,413
Déficit Orçamentário	531.165	227,951	660,227	446,868	1,058,829
Necessidade de Financiamento					
Líquido	947,478	1,272,126	929,974	560,383	1,321,802
Receitas Correntes	6,129,706	5,456,779	5,210,645	6,330,702	6,700,340

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

Tabela 6
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 62 DO SENADO FEDERAL
ESTADOS

	Cr\$ milhões				
DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Dívida interna					
-Montante (nominal)	1	1	4	15	56
-Montante (real)	1,042,260	1,333,522	1,299,958	1,412,869	1,611,393
-70% Receita (real)*		2,700,520	2,944,999	2,555,549	2,678,761
b) Crescimento (real)					
-Crescimento real anual da dívida		27.95%	-2.52%	8.69%	14.05%
-Crescimento real da receita		9.05%	-13.22%	4.82%	26.37%
c) Dispêndio anual					
-Juros + Amort. (nom.)	0	0	1	3	18
-Juros + Amort. (real)	368,917	423,028	534,277	511,323	868,088
-15% Receita (real)		578,683	631,071	547,618	574,020
-30% Rec-Desp+Enc (real)		160,027	137,134	115,117	201,146
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)*		0	0	0	1
d) Títulos					
-Dívida em título (nom.)	0	1	2	6	22
-35% Receita (real)		1,350,260	1,472,500	1,277,775	1,339,380

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Dívida interna					
-Montante (nominal)	107	776	9,980	176,547	3,048,492
-Montante (real)	1,856,831	2,620,234	2,963,186	2,783,886	3,048,492
-70% Receita (real)*	3,385,105	4,290,794	3,819,746	3,647,451	4,431,491
b) Crescimento (real)					
-Crescimento real anual da dívida	15.23%	41.11%	13.09%	6.05%	9.50%
-Crescimento real da receita	26.76%	-10.98%	-4.51%	21.50%	5.84
c) Dispêndio anual					
-Juros + Amort. (nom.)	36	154	958	13,562	366,713
-Juros + Amort. (real)	718,667	944,933	749,236	747,301	711,402
-15% Receita (real)	725,380	919,456	818,517	781,597	949,605
-30% Rec-Desp+Enc (real)	240,194	262,775	142,638	187,715	275,556
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)*	4	13	23	240	5,001
d) Títulos					
-Dívida em título (nominal)	43	262	2,347	53,261	957,472
-35% Receita (real)	1,692,552	2,145,397	1,909,873	1,823,726	2,215,746

* (t-1)

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 7
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 94 DO SENADO FEDERAL
ESTADOS

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	595,530	629,353	423,793	606,372	957,498
-Volume (nominal)	0	0	1	4	20
-Despesas K (real)	1,320,438	1,378,858	1,061,673	1,196,686	1,806,378
-Despesas K (nominal)	1	1	2	8	37
b) Empréstimo					
-Volume (real)	595,530	629,353	423,793	606,372	957,498
-Volume (nominal)	0	0	1	4	20
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real) (t-1)		754,705	843,743	899,355	894,003
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nominal)	0	0	1	3	18
-Serviços (real)	368,917	423,028	534,277	511,323	868,088
-Margem poupança (real) (t-1)		709,770	621,840	606,507	894,723
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	755,461	1,442,077	687,567	609,759	659,629
-Volume (nominal)	38	235	879	11,066	340,025
-Despesas K (real)	2,089,225	1,899,169	2,035,183	2,094,972	2,136,899
-Despesas K (nominal)	105	309	2,601	38,020	1,101,526
b) Empréstimo					
-Volume (real)	755,461	1,442,077	687,567	609,759	659,629
-Volume (nominal)	38	235	879	11,066	340,025
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real) (t-1)	1,351,674	1,331,637	1,490,611	1,270,301	1,380,371
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nominal)	36	154	958	13,562	366,713
-Serviços (real)	718,667	944,933	749,236	747,301	711,402
-Margem poupança (real) (t-1)	1,178,908	1,215,065	873,363	1,043,536	1,414,764

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

Tabela 8
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 58 DO SENADO FEDERAL
ESTADOS

Cr\$ milhões					
DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	595,530	629,353	423,793	606,372	957,498
-Volume (nominal)	0	0	1	4	20
-Despesas K (real)	1,320,438	1,378,858	1,061,673	1,196,686	1,806,378
-Despesas K (nominal)	1	1	2	8	37
b) Empréstimo					
-Volume (real)	595,530	629,353	423,793	606,372	957,498
-Volume (nominal)	0	0	1	4	20
-Amort. + Encargos (real)	368,917	423,028	534,277	511,323	868,088
-Amort. + Encargos (nom.)	0	0	1	3	18
-20% Receita (real)		771,577	841,428	730,157	765,360
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	0	0	1	3	18
-Serviços (real)	368,917	423,028	534,277	511,323	868,088
-Margem poupança (real)	340,853	198,812	72,230	383,400	310,821
(t-1)					
-Superávit primário corrente (nom.)	0	0	1	4	17
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	755,461	1,442,077	687,567	609,759	659,629
-Volume (nominal)	38	235	879	11,066	340,025
-Despesas K (real)	2,089,225	1,899,169	2,035,183	2,094,972	2,136,899
-Despesas K (nominal)	105	309	2,601	38,020	1,101,526
b) Empréstimo					
-Volume (real)	755,461	1,442,077	687,567	609,759	659,629
-Volume (nominal)	38	235	879	11,066	340,025
-Amort. + Encargos (real)	718,667	944,933	749,236	747,301	711,402
-Amort. + Encargos (nom.)	36	154	958	13,562	366,713
-20% Receita (real)	967,173	1,225,941	1,091,356	1,042,129	1,266,140
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	36	154	958	13,562	366,713
-Serviços (real)	718,667	944,933	749,236	747,301	711,402
-Margem poupança (real)	310,821	496,398	(71,570)	294,300	667,464
(t-1)					
-Superávit primário corrente (nom.)	44	77	800	16,669	301,408

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 9
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 62 DO SENADO FEDERAL
SÃO PAULO

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Dívida interna					
-Montante (nominal)	1	0	0	1	4
-Montante (real)	192,077	152,194	83,313	88,243	109,548
-70% Receita (real)		976,358	1,036,313	878,434	870,904
b) Crescimento (real)					
-anual da dívida		-20.76%	-45.26%	5.92%	24.14%
-da receita		6.14%	-15.23%	-0.86%	26.72%
c) Dispendio anual					
-Juros + Amort. (nominal)	0	0	0	1	3
-Juros + Amort. (real)	102,737	91,642	126,051	119,406	143,053
-15% Receita (real)		209,220	222,067	188,236	186,622
-30% Rec-Desp+Enc (real)		52,923	65,203	58,401	63,642
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)		0	0	0	0
d) Títulos					
-Dívida em título (nominal)	0	0	0	1	3
-35% Receita (real)		488,179	518,156	439,217	435,452

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Dívida interna					
-Montante (nominal)	12	52	406	11,795	329,581
-Montante (real)	213,453	176,151	120,497	185,996	329,581
-70% Receita (real)	1,103,609	1,515,437	1,380,036	1,313,280	1,641,578
b) Crescimento (real)					
anual da dívida (real)	94.85%	-17.48%	-31.59%	54.36%	77.20%
da receita (real)	37.32%	-8.93%	-4.84%	25.00%	-1.02%
c) Dispendio anual					
-Juros + Amort. (nom.)	7	20	177	3,409	90,205
-Juros + Amort. (real)	141,114	124,695	138,521	187,835	174,992
-15% Receita (real)	236,488	324,736	295,722	281,417	351,767
-30% Rec-Desp+Enc (real)	93,005	136,102	75,699	76,025	103,187
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)	2	7	12	97	1,87
d) Títulos					
-Dívida em título (nominal)	11	38	97	4,513	82,889
-35% Receita (real)	551,805	757,718	690,018	656,640	820,789

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

Tabela 10
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 94 DO SENADO FEDERAL
SÃO PAULO

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	165,754	113,663	52,910	114,361	130,602
-Volume (nominal)	0	0	0	1	3
-Despesas K (real)	391,871	406,486	332,288	330,537	406,841
-Despesas K (nominal)	0	0	1	2	8
b) Empréstimo					
-Volume (real)	165,754	113,663	52,910	114,361	130,602
-Volume (nominal)	0	0	0	1	3
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real)		176,095	186,767	168,525	170,724
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	0	0	0	1	3
-Serviços (real)	102,737	91,642	126,051	119,406	143,053
-Margem poupança (real)		242,530	270,262	277,687	285,238
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	183,674	175,056	124,101	183,113	229,786
-Volume (nominal)	9	29	159	3,323	118,450
-Despesas K (real)	618,083	548,387	609,104	752,670	848,940
-Despesas K (nominal)	31	89	779	13,660	437,611
b) Empréstimo					
-Volume (real)	183,674	175,056	124,101	183,113	229,786
-Volume (nominal)	9	29	159	3,323	118,450
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real)	217,186	267,826	243,753	243,945	244,165
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	7	20	17,777	3,409	90,205
-Serviços (real)	141,114	124,695	138,521	187,835	174,992
-Margem poupança (real)	393,544	543,453	330,420	335,604	522,138

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 11
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 58 DO SENADO FEDERAL
SÃO PAULO

Cr\$ milhões					
DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	165,754	113,663	52,910	114,361	130,602
-Volume (nominal)	0	0	0	1	3
-Despesas K (real)	391,871	406,486	332,288	330,537	406,841
-Despesas K (nominal)	0	0	1	2	8
b) Empréstimo					
-Volume (real)	165,754	113,663	52,910	114,361	130,602
-Volume (nominal)	0	0	0	1	3
-Amort.+ Encargos (real)	102,737	91,642	126,051	119,406	143,053
-Amort.+ Encargos (nom.)	0	0	0	1	3
-20% Receita (real)		278,960	296,089	250,981	248,830
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	0	0	0	1	3
-Serviços (real)	102,737	91,642	126,051	119,406	143,053
-Margem poupança (real)		139,793	178,621	151,636	165,832
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	183,674	175,056	124,101	183,113	229,786
-Volume (nominal)	9	29	159	3,323	118,450
-Despesas K (real)	618,083	548,387	609,104	752,670	848,940
-Despesas K (nominal)	31	89	779	13,660	437,611
b) Empréstimo					
-Volume (real)	183,674	175,056	124,101	183,113	229,786
-Volume (nominal)	9	29	159	3,323	118,450
-Amort.+ Encargos (real)	141,114	124,695	138,521	187,835	174,992
-Amort.+ Encargos (nom.)	7	20	177	3,409	90,205
-20% Receita (real)	315,317	432,982	394,296	375,223	469,022
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	7	20	177	3,409	90,205
-Serviços (real)	141,114	124,695	138,521	187,835	174,992
-Margem poupança (real)	250,491	402,339	205,725	197,084	334,303

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

Tabela 12
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 62 DO SENADO FEDERAL
RIO DE JANEIRO

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Dívida interna					
-Montante (nominal)	0	0	1	2	8
-Montante (real)	190,141	273,159	230,484	204,100	235,045
-70% Receita (real)		282,290	291,913	241,914	254,003
b) Crescimento (real)					
-anual da dívida		43.66%	-15.62%	-11.45%	15.16%
-da receita		3.41%	-17.13%	5.00%	16.40%
c) Dispêndio anual					
-Juros + Amort. (nom)	0	0	0	0	1
-Juros + Amort. (rea)	47,503	57,851	60,543	48,785	68,469
-15% Receita (real)		60,491	62,553	51,839	54,429
-30% Rec-Desp+Enc (real)		6,149	(335)	(4,547)	6,363
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)		0	0	(0)	0
d) Títulos					
-Dívida em título (nom.)	0	0	0	1	5
-35% Receita (real)		141,145	145,957	120,957	127,001
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Dívida interna					
-Montante (nominal)	14	106	2,202	21,940	540,562
-Montante (real)	247,895	358,509	653,695	345,965	540,562
-70% Receita (real)	295,658	391,087	326,872	294,438	356,032
b) Crescimento (real)					
-anual da dívida	5.47%	44.62%	82.34%	-47.08%	56.25%
-da receita	32.28%	-16.42%	-9.92%	20.92%	17.43%
c) Dispêndio anual					
-Juros + Amort. (nominal)	4	11	126	1,270	50,686
-Juros + Amort. (real)	75,470	68,765	98,739	71,462	98,329
-15% Receita (real)	63,355	83,804	70,044	63,094	76,293
-30% Rec-Desp+Enc (real)	4,082	2,026	(16,957)	(18,435)	21,032
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)	0	0	(3)	(24)	1,272
d) Títulos					
-Dívida em título (nom.)	9	69	629	1,586	254,051
-35% Receita (real)	147,829	195,543	163,436	147,219	178,016

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 13
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 94 DO SENADO FEDERAL
RIO DE JANEIRO

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	66,644	133,885	21,032	2,702	79,087
-Volume (nominal)	0	0	0	0	2
-Despesas K (real)	100,370	129,005	51,810	56,400	111,204
-Despesas K (nominal)	0	0	0	0	2
b) Empréstimo					
-Volume (real)	66,644	133,885	21,032	2,702	79,087
-Volume (nominal)	0	0	0	0	2
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real)		87,830	99,553	95,103	85,071
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	0	0	0	0	1
-Serviços (real)	47,503	57,851	60,543	48,785	68,469
-Margem poupança (real)		48,819	31,262	19,263	48,887
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	65,973	7	86,151	64,954	64,249
-Volume (nominal)	3	29	110	1,179	33,119
-Despesas K (real)	186,187	120,847	189,414	136,264	126,386
-Despesas K (nominal)	9	20	242	2,473	65,149
b) Empréstimo					
-Volume (real)	65,973	7	86,151	64,954	64,249
-Volume (nominal)	3	29	110	1,179	33,119
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real)	110,706	131,339	115,461	140,802	122,324
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	4	11	126	1,270	50,686
-Serviços (real)	75,470	68,765	98,739	71,462	98,329
-Margem poupança (real)	55,090	47,845	(21,282)	(1,830)	90,855

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

Tabela 14
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 58 DO SENADO FEDERAL
RIO DE JANEIRO

Cr& milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	66,644	133,855	21,032	2,702	79,087
-Volume (nominal)	0	0	0	0	2
-DespesasK (real)	100,370	129,005	51,810	56,400	111,204
-Despesas K (nominal)	0	0	0	0	2
b) Empréstimo					
-Volume (real)	66,644	133,885	21,032	2,702	79,087
-Volume (nominal)	0	0	0	0	2
-Amort.+ Encargos (real)	47,503	57,851	60,543	48,785	68,469
-Amort.+ Encargos (nom.)	0	0	0	0	1
-20% Receita (real)		80,654	83,404	69,118	72,572
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	0	0	0	0	1
-Serviços (real)	47,503	57,851	60,543	48,785	68,469
-Margem poupança (real)		1,316	(26,590)	(41,280)	101,644
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	65,973	178,205	86,151	64,954	64,249
-Volume (nominal)	3	29	110	1,179	33,119
-DespesasK (real)	186,187	120,847	189,414	136,264	126,386
-Despesas K (nominal)	9	20	242	2,473	65,149
b) Empréstimo					
-Volume (real)	65,973	178,205	86,151	64,954	64,249
-Volume (nominal)	3	29	110	1,179	33,119
-Amort.+ Encargos (real)	75,464	68,765	98,739	71,462	98,329
-Amort.+ Encargos (nom.)	4	11	126	1,270	50,686
-20% Receita (real)	84,474	111,739	93,392	84,125	101,723
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	4	11	126	1,270	50,686
-Serviços (real)	75,464	68,765	98,739	71,462	98,329
-Margem poupança (real)	(13,379)	(27,625)	(90,047)	(100,569)	19,393

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 15
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 62 DO SENADO FEDERAL
AMAZONAS

						Cr\$ milhões
DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985	
a) Dívida interna						
-Montante (nominal)	0	0	0	0	1	
-Montante (real)	5,202	10,945	13,960	12,846	18,111	
-70%						
Receita (real)		25,928	31,532	25,791	28,833	
b) Crescimento (real)						
-anual da dívida		100.39%	27.55%	-7.98%	40.99%	
-da receita (real)		15.39%	-18.21%	11.80%	54.90%	
c) Dispêndio anual						
-Juros + Amort. (nominal)	0	0	0	0	0	
-Juros + Amort. (real)	803	4,282	2,813	2,644	14,886	
-15% Receita (real)		5,556	6,757	5,526	6,179	
-30% Rec-Desp+Enc (real)		(189)	(1,256)	196	1,87	
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)	0	(0)	0	0	0	
d) Títulos						
-Dívida em título (nominal)	0	0	0	0		
-35% Receita (real)		12,964	15,766	12,895	14,417	

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990	
a) Dívida interna						
-Montante (nominal)		1	6	83	1,354	30,029
-Montante (real)		14,938	21,246	24,663	21,344	30,029
-70% Receita (real)		44,664	62,237	62,921	55,899	105,462
b) Crescimento (real)						
-anual da dívida		-17.52%	42.23%	16.08%	-13.46%	40.69%
-da receita		39.34%	1.10%	-11.16%	88.60%	-12.47%
c) Dispêndio anual						
-Juros + Amort. (nominal)		0	0	5	57	2,273
-Juros + Amort. (real)		8,408	2,287	4,125	3,164	4,409
-15% Receita (real)		9,571	13,337	13,483	11,978	22,599
-30% Rec-Desp+Enc (real)		5,095	6,198	8,766	7,939	19,302
-30% Rec-Desp+Enc (nom.)		0	1	5	34	1,168
d) Títulos						
-Dívida em título (nominal)		0	0	0	0	0
-35% Receita (real)		22,332	31,119	31,461	27,949	52,731

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

Tabela 16
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 94 DO SENADO FEDERAL
AMAZONAS

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	2,257	10,978	416	254	14,931
-Volume (nominal)	0	0	0	0	0
-Despesas K (real)	12,494	23,325	7,807	7,436	21,864
-Despesas K (nominal)	0	0	0	0	0
b) Empréstimo					
-Volume (real)	2,257	10,978	416	254	14,931
-Volume (nominal)	0	0	0	0	0
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real)		4,507	8,787	6,497	6,763
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	0	0	0	0	0
-Serviços (real)	803	4,282	2,813	2,644	14,886
-Margem poupança (real)		(242)	(2,766)	1,899	7,592

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	23,991	20,139	18,043	16,150	2,911
-Volume (nominal)	1	3	23	293	1,501
-Despesas K (real)	41,061	46,078	39,864	69,063	34,572
-Despesas K (nominal)	2	8	51	1,253	17,821
b) Empréstimo					
-Volume (real)	23,991	20,139	18,043	16,150	2,911
-Volume (nominal)	1	3	23	293	1,501
-Amort.+ Encargos + 10% receita líquida (real)	21,267	17,299	11,275	12,111	18,230
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	0	0	5	57	2,273
-Serviços (real)	8,408	2,287	4,125	3,164	4,409
-Margem poupança (real)	26,400	24,905	30,319	27,480	65,730

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 17
VERIFICAÇÃO DE LIMITES
RESOLUÇÃO 58 DO SENADO FEDERAL
AMAZONAS

Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	1981	1982	1983	1984	1985
a) Empréstimo					
-Volume (real)	2,257	10,978	416	254	14,931
-Volume (nominal)	0	0	0	0	0
-Despesas K (real)	12,494	23,325	7,807	7,436	21,864
-Despesas K (nominal)	0	0	0	0	0
b) Empréstimo					
-Volume (real)	2,257	10,978	416	254	14,931
-Volume (nominal)	0	0	0	0	0
-Amort.+ Encargos (real)	803	4,282	2,812	2,644	14,886
-Amort.+ Encargos (nom.)	0	0	0	0	0
-20% Receita (real)		7,408	9,009	7,369	8,238
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	803	4,282	2,812	2,644	14,886
-Serviços (real)	0	0	0	0	0
-Margem poupança (real)		(1,045)	(7,048)	(914)	4,948
DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
a) Empréstimo					
-Volume (real)	23,991	20,139	18,043	16,150	2,911
-Volume (nominal)	1	3	23	293	1,501
-Despesas K (real)	41,061	46,078	39,864	69,063	34,572
-Despesas K (nominal)	2	8	51	1,253	17,821
b) Empréstimo					
-Volume (real)	23,991	20,139	18,043	16,150	2,911
-Volume (nominal)	1	3	23	293	1,501
-Amort.+ Encargos (real)	8,408	2,287	4,125	3,164	4,409
-Amort.+ Encargos (nom.)	0	0	5	57	2,273
-20% Receita (real)	12,761	17,782	17,977	15,971	30,132
c) Dispêndio anual					
-Serviços (nom.)	8,408	2,287	4,125	3,164	4,409
-Serviços (real)	0	0	5	57	2,273
-Margem poupança (real)	11,513	16,497	28,033	23,355	62,566

Fonte: Execução Orçamentária dos estados e municípios das capitais, DTN/MEFP.

Tabela 18
DÍVIDA BANCÁRIA DO SETOR PÚBLICO
- posição de abril/91 -

Cr\$ bilhões de abril/91

SALDO	OPER. CONTINGENCIADAS			OPER. NAO-CONTINGENCIADAS		
	EXIGIDO	REALIZADO	EXCESSO (%)	EXIGIDO	REALIZADO	EXCESSO (%)
TOTAL	3,934.2	5,439.1	38.3	7,086.3	12,062.5	70.2
ESTADOS	2,406.2	3,112.3	29.3	3,458.5	7,722.1	123.3
Adm. Direta	983.5	1,279.6	30.1	1,325.2	2,461.2	85.7
Adm. Indireta	1,422.7	1,832.7	28.8	2,133.3	5,260.9	146.6
MUNICIPIOS	271.5	558.0	105.5	384.0	1,055.1	174.8
Adm. Direta	219.6	286.1	30.3	226.6	459.6	102.8
Adm. Indireta	51.9	271.9	423.9	157.4	595.5	278.3
UNIAO	1,256.5	1,768.8	40.8	3,243.8	3,285.3	1.3
Adm. Direta	64.7	67.5	4.3	26.9	78.6	192.2
Adm. Indireta	1,191.8	1,701.3	42.8	3,216.9	3,206.7	(0.3)

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 19
DÍVIDA BANCÁRIA DO SETOR PÚBLICO
- posição de maio/91 -

Cr\$ bilhões

LIMITES	LIMITE ATUAL			SALDO EFETIVO		
	CONT.	N-CONT. (*) (A)	TOTAL (B)	CONT. C=A+B	N-CONT. (*) (D)	TOTAL (E) F=D+E
BANCOS	4,332	1,954	6,286	6,263	6,093	12,356
OFICIAIS	3,740	1,744	5,484	5,415	5,650	11,065
BNDES	1,039	200	1,239	1,521	341	1,862
CEF	80	1,251	1,331	120	4,699	4,819
ESTADUAIS	1,913	272	2,195	3,160	554	3,714
DEMAIS	709	22	730	614	56	670
PRIVADOS	592	210	802	848	443	1,291

(*) Limite teórico, somente para efeitos de comparação, uma vez que as operações não contingenciadas não estão sujeitas a limites, pelas regras atuais da Resolução 1.718.

Tabela 20
DÍVIDA BANCÁRIA DO SETOR PÚBLICO(*)

	SALDO TEÓRICO ¹		SALDO EFETIVO				
	VALOR	VAR%	VALOR	VAR NOMINAL MENSAL	ACUM	VAR% REAL ² MENSAL	ACUM
JUN/90	1,332		1,564				
JUL	2,332	75.06	2,805	79.38	79.38	58.77	58.77
AGO	1,607	(31.08)	1,872	(33.26)	19.72	(40.90)	(6.17)
SET	1,829	13.77	2,172	16.06	38.94	3.88	(2.52)
OUT	2,061	12.70	2,542	17.03	62.60	2.51	(0.08)
NOV	2,046	(0.74)	2,925	15.03	87.05	(2.06)	(2.13)
DEZ	2,537	24.03	3,549	21.34	126.97	4.19	1.97
JAN/91	3,072	21.08	4,389	23.68	180.71	3.15	5.18
FEV	3,349	9.02	4,756	8.36	204.19	(10.52)	(5.89)
MAR	3,584	7.02	5,178	8.87	231.17	1.51	(4.46)
ABR	3,934	9.76	5,439	5.05	247.89	(3.39)	(7.71)
MAI	4,333	10.12	6,263	15.15	300.59	8.09	(0.24)

(*) Os saldos estão em Cr\$ bilhões.

(1) Limite calculado pelo BACEN, segundo a Resolução 1.718.

(2) Deflacionado pelo IGP-DI.

(3) Deflacionado pelo BTN-f.

Tabela 19
DÍVIDA BANCÁRIA DO SETOR PÚBLICO
- posição de maio/91

-em percentual

LIMITES	LIMITE ATUAL			SALDO EFETIVO		
	CONT. PART.	N-CONT.(*) PART.	TOTAL PART	CONT. (D/A)	N-CONT.(*) (E/B)	TOTAL (F/C)
BANCOS	100.0	100.0	100.0	44.6	211.8	96.6
OFICIAIS	86.5	92.7	89.6	44.8	224.0	101.8
BNDES	24.3	5.6	15.1	46.4	70.5	50.3
CEF	1.9	77.1	39.0	50.0	275.6	262.1
ESTADUAIS	50.5	9.1	30.1	65.2	103.7	69.2
DEMAIS	9.8	0.9	5.4	(13.4)	154.5	(8.2)
PRIVADOS	13.5	7.3	10.4	43.2	111.0	61.0

(*) Limite teórico, somente para efeitos de comparação, uma vez que as operações não contingenciadas não estão sujeitas a limites, pelas regras atuais da Resolução 1.718.

SALDO EFETIVO						
IGP-DI/ VAR%		VAR% REAL\3		BTN-F		
MENSAL	ACUM	MENSAL	ACUM	V% MEN.	V% ACUM	VALOR
						43.97
12.98	12.98	63.64	63.64	9.62	9.62	48.20
12.93	27.59	(39.76)	(1.42)	10.79	21.45	53.40
11.72	42.54	4.87	3.38	10.67	34.41	59.10
14.16	62.73	3.85	7.35	12.69	51.47	66.60
17.45	91.12	1.10	8.53	13.78	72.34	75.78
16.46	122.58	4.03	12.91	16.64	101.02	88.39
19.9	166.87	3.59	16.96	19.39	140.00	105.53
21.11	223.21	(9.86)	5.43	20.21	188.51	126.86
7.25	246.64					
8.74	276.94					
6.53	301.55					

OUTROS TEMAS ESTUDADOS PELA COMISSÃO

Tabela 21
DÍVIDA BANCÁRIA DO SETOR PÚBLICO
- posição de abril/91 -

Cr\$ bilhões de nov/91

SALDO	OPER. CONTINGENCIADAS			OPER. NAO-CONTINGENCIADAS		
	EXIGIDO	REALIZADO	EXCESSO (%)	EXIGIDO	REALIZADO	EXCESSO (%)
TOTAL	11.015,8	15.229,5	38,3	19.841,6	33.775,0	70,2
ESTADOS	6.737,4	8.714,4	29,3	9.683,8	21.621,9	123,3
Adm. Direta	2.753,8	3.582,9	30,1	3.710,6	6.891,4	85,7
Adm. Indireta	3.983,6	5.131,6	28,8	5.973,2	14.730,5	146,6
MUNICIPIOS	760,2	1.562,4	105,5	1.075,2	2.954,3	174,8
Adm. Direta	614,9	801,1	30,3	634,5	1.286,9	102,8
Adm. Indireta	145,3	761,3	423,9	440,7	1.667,4	278,3
UNIAO	3.518,2	4.952,6	40,8	9.082,6	9.198,8	1,3
Adm. Direta	181,2	189,0	4,3	75,3	220,1	192,2
Adm. Indireta	3.337,0	4.763,6	42,8	9.007,3	8.978,8	-0,3

Elaboração: SEPE/MEFP.

Tabela 22
IMPACTO DA RESOLUÇÃO 1.718 (*) DO BANCO CENTRAL
SOBRE O DÉFICIT PÚBLICO DE ESTADOS/MUNICÍPIOS
- 1992 -

% PIB

DEFICIT / HIPOTETES	VALOR PARCIAL	IMPACTO				VALOR FINAL			
		Ho (ATUAL)	Hi (20%)	Hii (15%)	Hiii (10%)	Ho (ATUAL)	Hi (20%)	Hii (15%)	Hiii (10%)
DEFICIT NOMINAL	2.25	3.81	3.09	3.31	3.55	6.06	5.34	5.56	5.80
DEFICIT OPERACIONAL	0.01	0.64	0.19	0.35	0.52	0.65	0.20	0.36	0.53
JUROS REAIS	0.67	0.67	0.61	0.62	0.64	1.34	1.28	1.29	1.31
DEFICIT PRIMARIO	(0.67)	(0.03)	(0.42)	(0.27)	(0.12)	(0.70)	(1.09)	(0.94)	(0.79)

(*) Refere-se à Dívida Bancária;

(**) PIB: Cr\$ 978.479 bilhões.

Ho: 20% de amortização de principal no vencimento;
25% do total da dívida vence em 1992;
pagamento dos juros no vencimento;
over mais 6% de taxa de juros real.

Hi: 20% de pagamento sobre o estoque total do ano;
over mais 6% de taxa de juros real.

Hii: 15% de pagamento sobre o estoque total do ano;
over mais 6% de taxa de juros real.

Hiii: 10% de pagamento sobre o estoque total do ano;
over mais 6% de taxa de juros real.

ANEXO — SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO

LEGISLAÇÃO 1975/76:
A RESOLUÇÃO 62 DO SENADO FEDERAL

Até 1989 vigorava, para efeito de controle do endividamento dos estados e municípios, a Resolução 62, de 28-10-75, do Senado Federal e sucedâneas, que determinava normas às operações de crédito realizadas por aquelas entidades. Dentre as normas constava a fixação de limites à dívida consolidada interna. Entendia-se como dívida consolidada interna toda e qualquer obrigação contraída em decorrência de financiamentos ou empréstimos, mediante celebração de contratos, emissão e aceite de títulos, ou concessão de qualquer garantia, que representasse compromisso assumido em um exercício para resgate no subsequente.

De acordo com as Resoluções 62 e 93, de outubro de 1976, a dívida consolidada interna dos estados e municípios deveria estar contida nos seguintes limites:

- (a) o estoque anual da dívida não poderia ultrapassar 70% da receita realizada (líquida das operações de crédito e corrigida pelo índice de inflação) durante o exercício anterior;
- (b) o crescimento real da dívida interna não poderia exceder a 20% do crescimento real da receita como definida acima;
- (c) o serviço anual da dívida (encargos mais amortizações) não poderia ultrapassar 30% do superávit corrente primário (Receita Corrente menos Despesas Correntes exceto juros) realizado no ano anterior (Resolução 62 do Senado);

— o serviço anual da dívida não poderia ultrapassar 15% da Receita líquida real do ano anterior (Resolução 93/76 do Senado);

Observe-se que a Resolução 93, de outubro de 1976, é que definiu o conceito de Receita líquida real para efeitos dos limites a, b e c'. A partir de 1976 valeu os limites a, b e c'.

- d) os títulos estaduais não poderia exceder o limite de 35% da receita líquida real.

As operações de antecipação de receita orçamentária (ARO), que constituem dívida de curto prazo, não estariam sujeitas aos limites acima, deveriam ser liquidadas até 30 dias após o encerramento do exercício e estariam submetidas aos seguintes limites:

- e) não poderiam exceder 25% da receita estimada para o exercício financeiro;
- f) a despesa com serviço da dívida não poderia exceder 5% da receita estimada para o exercício.

A partir da Resolução 93 do Senado, não estariam sujeitas aos limites de "a" a "d", além dos AROs, as chamadas operações extra-limite, constituídas por aquelas que tinham como fonte de financiamento recursos provenientes do Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano (FNDU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Tais operações, todavia, segundo determina o parágrafo único do artigo 2º, da Resolução 93/76, somente poderão ser realizadas mediante prévia autorização do Senado Federal.

Conforme determina a Resolução 397, do Banco Central do Brasil (Bacen), de 17-11-76, os pedidos deveriam ser encaminhados àquele Banco pela entidade repassadora de recursos (agente financeiro) acompanhados de estudo relativo à viabilidade técnico-financeira do projeto.

O Banco Central encaminharia o pedido à Secretaria do Tesouro Nacional, para manifestar-se quanto à prioridade e à capacidade de pagamento do interessado, nos termos do artigo 4º, do Decreto 85.471, de 10-12-80, com as alterações constantes do artigo 4º, do Decreto 94.150, de 31-03-87.

Posteriormente o BACEN deliciar-se-ia no sentido de submeter o pleito à apreciação do Conselho Monetário Nacional (que encaminharia exposição de motivos ao presidente da República) e de enviar o referido pleito para deliberação do Senado Federal.

O crédito com fornecedores (prestadores de serviços e empreiteiros de obras), através de emissão ou aval de promissórias, aceite, duplicatas e operações similares estava proibido, exceto para financiamento de aquisição de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas ou de máquinas e equipamentos rodoviários (respeitados os limites citados acima).

Os estados e municípios poderiam pleitear um aumento temporário de limite dentro das operações do tipo inter-limite, no caso de serem para financiar programas viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou em casos de excepcional necessidade e urgência. Tais pleitos deveriam ser apresentados ao Conselho Monetário Nacional, que encaminharia, através do ministro da Fazenda, ao presidente da República. Este último submeteria o pedido à deliberação do Senado Federal.

Segundo o artigo 4º, da Resolução 62/75, do Senado Federal, os títulos da dívida pública estadual e municipal somente poderiam ser lançados, oferecidos publicamente ou ter iniciada a sua colocação no mercado, depois de previamente autorizados e registrados no Banco Central do Brasil, observadas as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

A autorização e registro de emissão de títulos pelo Bacen levaria em consideração:

- (a) aspectos financeiros e legais da operação;
- (b) manifestação da STN/MF quanto ao plano de aplicação de recursos.

LEGISLAÇÃO DE DEZEMBRO/1989:
A RESOLUÇÃO 94 DO SENADO FEDERAL

A partir de 15 de dezembro de 1989 passou a valer a Resolução 94, d Senado Federal, já sob a égide da Nova Constituição.

Segundo a Resolução 94, “compreende-se como operação de crédito toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos mediante a celebração de contratos, emissão e aceite de títulos, ou concessão de quaisquer garantias que represente compromissos assumidos em um exercício para pagamento no próprio ou em exercícios subsequentes, com credores situados no País e no exterior”.

Ampliou-se, assim, as operações de crédito sujeitas aos limites do Senado. Primeiro, por causa do prazo, que passou a contar as operações com menos de 12 meses. Segundo, por causa de se passar a considerar as operações de crédito externas dentro dos limites fixados.

A Resolução estabeleceu dois limites básicos para o volume de operações de crédito, sendo um deles constitucional, e um para o dispêndio máximo anual com encargos e amortizações de dívidas:

(a) as operações de crédito estariam sujeitas aos seguintes limites:

(a.1) as operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderão exceder o montante das despesas de capital (corresponde ao Art.167, item III, da Constituição Federal);

(a.2) o montante global das operações realizadas não poderia exceder o valor dos dispêndios com encargos e amortizações (atualizados pelo índice da inflação) mais 10% da receita líquida real;

(b) o dispêndio anual máximo com juros e amortizações não poderá ultrapassar a margem de poupança real.

Definiu-se como margem de poupança real a receita líquida (receita corrente menos receitas provenientes de operações de crédito e de alienação de bens) menos as despesas correntes mais as despesas com juros e amortizações. Tudo corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), ou por outro índice que viesse a substituí-lo, tendo como base o primeiro dia do mês.

Os limites acima deveriam ser calculados com base nos balancetes mensais das unidades federadas e de suas autarquias, dos doze meses anteriores ao mês que se estiver apurando.

Abandona-se a diferença de operações intra e extra-limite, mas se permite que as unidades federadas façam pleitos no sentido de que as garantias que viessem a ser prestadas a determinada empresa, fundação ou autarquia não fossem computadas para efeitos dos limites acima, desde que a operação se destinasse a financiar projetos de investimento ou a rolagem da dívida, e o ente garantido possuísse capacidade de honrar os compromissos garantidos.

Os estados, o Distrito Federal, os municípios e suas respectivas autarquias deverão remeter ao Senado Federal e ao Banco Central do Brasil informações trimestrais sobre sua posição de endividamento indicando:

(a) o montante da dívida flutuante e consolidada interna e externa;

(b) o cronograma de desembolso, o principal e os encargos, inclusive a dívida vencida e não paga;

(c) a síntese da execução orçamentária;

(d) os limites e as condições aplicáveis, os valores autorizados e os já comprometidos.

Todas as operações externas e suas garantias realizadas pelas unidades da federação e suas autarquias dependeriam de prévia e expressa autorização do Senado Federal. São exigidas as seguintes informações:

(a) prova de cumprimento dos limites mencionados acima;

(b) análise dos custos e benefícios econômicos e sociais do projeto a ser financiado pela operação de crédito;

(c) análise financeira do projeto;

- (d) data de início do projeto e informações se consta da lei orçamentária anual;
- (e) informações sobre as finanças do tomador e do garantidor, inclusive sobre o montante de dívida interna e externa;
- (f) evidência da capacidade de pagamento da operação;
- (g) evidência de que o projeto consta da lei do plano plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, quando for o caso;
- (h) parecer preliminar da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, na hipótese de garantia pela União.

As operações de antecipação de receita orçamentária obedeceriam aos seguintes limites, superiores aos que constavam das regras anteriores (Resolução 62/75 e 93/76):

- (a) o saldo devedor não poderia ultrapassar 25% da receita líquida estimada para o exercício financeiro corrente;
- (b) o serviço mensal da dívida não poderia ser superior a 7% da receita líquida estimada para o exercício financeiro corrente.

As ARO, guardando a característica de empréstimos de curto prazo, deveriam obrigatoriamente ser liquidadas até trinta dias após o encerramento do exercício em que foram contratadas, exceto quando for o último ano de mandato do chefe do Poder Executivo. Neste caso, devem ser liquidadas no próprio exercício.

A emissão de títulos públicos está, nesta Resolução, também sujeita à operação do Senado Federal, ouvido o Banco Central. Os títulos deveriam guardar equivalência com os títulos federais, e seus respectivos prazos de resgate não poderiam ser superiores a seis meses, exceto quando for para resgate daqueles em circulação com prazo inferior a doze meses ou para o fim de antecipação de receita orçamentária.

As unidades da federação, assim como nas normas anteriores, estariam proibidas de assumir compromissos diretamente com fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiros de obras, mediante emissão ou aval de promissórias, aceite de duplicatas ou outras operações similares. Aqui não foi aberta exceção, como na legislação precedente.

Observe-se que, segundo esta Resolução, as operações de rolagem de dívida externa com aval do Tesouro Nacional (Av. MF 30) estariam submetidos aos limites mencionados acima.

A RESOLUÇÃO 58 DO SENADO FEDERAL (DE 13-12-90)

A Resolução 58, do Senado Federal, não altera o caráter geral da sua antecessora mas introduz novos limites.

Apesar de reduzir aparentemente o volume máximo de empréstimos, a nova resolução faz retornar a idéia de operações extra limite e excetua mais operações dos tetos fixados.

Segundo a Resolução 58, as operações de crédito estariam sujeitas aos seguintes limites:

(a) as operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderão ultrapassar:

(a.1) o montante das despesas de capital; e

(a.2) o serviço de dívida fundada vencida e vencível no ano, devidamente atualizada; ou

(a.3) 20% da receita líquida real.

(b) o serviço anual da dívida não poderá ultrapassar a margem de poupança real.

Entende-se como receita líquida real a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior ao que se estiver operando, excluídas as receitas provenientes de operação de crédito e de alienação de bens ocorridos nos referidos doze meses.

Define-se como margem de poupança real o valor da receita líquida real deduzidas as despesas correntes pagas.

Os valores da receita líquida real e da margem de poupança devem ser corrigidos pelo IPC, ou por outro índice que vier a substituí-lo, adotando-se como base o primeiro dia de cada mês.

A Resolução 58 estabeleceu as mesmas exigências que a anterior quanto aos pleitos de excetuar garantias dos limites fixados (III.3) e quanto à realização de operações de crédito.

No caso das operações de crédito exigiu-se, ainda, parecer do Departamento do Tesouro Nacional. No caso dos pleitos de elevação temporária do limite fixou-se um teto de 20% dos valores inicialmente atribuídos. Foram acrescentadas as seguintes exigências para a elaboração das operações:

(a) a entidade mutuária ou garantidora deve comprovar estar em dia junto:

(a.1) ao PIS/Pasep e Finsocial;

(a.2) ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS);

(a.3) ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS);

(b) após a manifestação prévia do Bacen relativamente ao cumprimento dos limites acima.

No caso das operações de crédito exigiu-se, ainda, parecer do Departamento do Tesouro Nacional. No caso dos pleitos de elevação temporária do limite fixou-se um teto de 20% dos valores inicialmente atribuídos.

Excetuam-se dos limites acima as operações de refinanciamento de dívidas com aval do Tesouro (Lei 7.976 de 27-12-89) e as operações de antecipação de receita orçamentária. Estas últimas ficaram subordinadas aos seguintes limites:

(a) o saldo devedor não pode ultrapassar 15% da receita líquida estimada para o exercício em curso;

(b) os serviços relativos a estas operações não podem ultrapassar 7% da receita líquida estimada para o exercício em curso.

Entende-se por receita líquida estimada a receita total, prevista para o exercício, menos as operações de crédito e as alienações de bens estimadas para o referido exercício.

A emissão de títulos públicos subordina-se às mesmas normas contidas na Resolução 94, exceto o caso de emissão de títulos para fins de antecipação de receita, que não foi previsto pela nova resolução.

OPROCESSOORÇAMENTÁRIO:TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Carlos Alberto Longo

Sumário

- Evolução histórica
- Princípios orçamentários
- A Constituição de 1969
- A Constituição de 1988
- O processo orçamentário
- A necessidade de reforma
- A reforma orçamentária

A questão orçamentária ocupa lugar de destaque nas discussões de política econômica contemporânea. Entretanto, virtualmente quase todos os aspectos das práticas orçamentárias modernas têm sua contrapartida nos tempos antigos. A técnica é diferente mas os resultados freqüentemente são os mesmos: a dificuldade para financiar o déficit é tão velha quanto o próprio governo. Da mesma forma que hoje a existência de uma multiplicidade de fundos especiais extra-orçamentários compromete o controle e a avaliação das contas públicas, o rei quando confundia seu papel de Chefe de Estado com o de guardião das finanças do reino, não estabelecia diferença entre seus próprios recursos e os do contribuinte. A falta de transparência estimulava gastos públicos sem representação e a reação dos contribuintes.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA⁽¹⁾

A Carta Magna, outorgada em 1217, pelo Rei João da Inglaterra, após insistente pressão dos barões do Reino, assim se expressava: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu Conselho Comum” — órgão de representação feudal da época. Mesmo sem contar com o lado da despesa, esse requerimento pode ser visto como o germe do orçamento público. Com o tempo, instrumentos de controle do governo foram sendo gradualmente elaborados e aperfeiçoados, como reação aos excessos absolutistas dos monarcas. No século XVII, o Parlamento Britânico aprovou o “Petition of Rights”, que confirmava o princípio de que tributo, para ser legítimo, precisa do seu consentimento; o “Bill of Rights”, de 1689, tornou essa prescrição ainda mais explícita, ao afirmar que nenhum cidadão será compelido a pagar imposto sem consentimento da lei. Reações menos pacíficas à tributação sem representação foram os conflitos separatistas como, por exemplo, a Inconfidência Mineira no Brasil e a luta pela independência norte-americana no século XVIII.

(1) Para uma ampla resenha histórica do processo orçamentário ver Webber C. e Wilddavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon e Schuster, New York, 1986. Uma versão resumida desse trabalho está em C.A. Longo, *Por um Orçamento Confiável*, Cejup, Pará, 1990, capítulos.

No século XIX muitos orçamentos públicos já tinham semelhança com suas formas atuais. Em 1822, o chanceler do Erário passou a apresentar anualmente ao Parlamento Britânico um documento que fixava a receita e a despesa de cada exercício. Na França, havia controle parlamentar sobre o orçamento após 1831; entre suas regras básicas incluía-se a anualidade do orçamento, sua votação antes do início do exercício, a inclusão de todas as previsões financeiras e a não vinculação da receita a despesas específicas.

Nos Estados Unidos, a autorização para o governo gastar, tributar e tomar empréstimos foi concedida pela Constituição ao Congresso que, entretanto, delegou em 1798 ao recém-criado Departamento do Tesouro a responsabilidade de preparar e relatar as estimativas das receitas e despesas públicas. Mas, assim mesmo, a Câmara dos Representantes exercia muito controle sobre essas iniciativas do Tesouro. A aprovação do processo orçamentário no Congresso, por meio da Comissão de Meios e Recursos, criada em 1802, era caótica. Os Estados Unidos não tinham propriamente um orçamento elaborado de forma compacta e sistemática, até o final da Primeira Grande Guerra; as tarifas e os impostos sobre o comércio exterior eram então mais do que suficientes para cobrir os gastos do governo federal.

Entrando na década de 20 já havia uma diferença significativa entre as práticas orçamentárias norte-americana e européia. O EUA concediam tradicionalmente mais poder de decisão sobre matéria financeira ao Legislativo, enquanto na Europa essas iniciativas cabiam primordialmente ao poder Executivo (Cabinet), ainda que em regime parlamentarista. Os orçamentos europeus eram unitários, sendo receitas e despesas consideradas simultaneamente. Nos EUA, o orçamento era fragmentado: cada secretaria ou Departamento (Ministério) submetia suas propostas, e as receitas eram consideradas à parte.

Até 1921, de acordo com a lei norte-americana, as estimativas de despesa deviam ser encaminhadas pelo secretário do Tesouro (ministro da Fazenda), cuja autonomia, entretanto, era limitada; o secretário não tinha poderes para modificar as propostas submetidas a ele pelos chefes de departamento, e pelas várias comissões de apropriação do Congresso. No processo orçamentário, o papel do chefe do departamento era o de defender maiores gastos; das Comissões de Apropriação na Câmara esperavam-se cortes nessas estimativas, e o Senado agia, então, como tribunal de apelação e, em geral, mantinha o pedido original. Já em 1907, o Congresso pedia ao secretário do Tesouro que preparasse um relatório abrangente das projeções estimadas de despesa e receita. Caso as despesas superassem as receitas, o presidente deveria propor os meios para aumentar impostos e/ou reduzir gastos.

Com o fim da Primeira Grande Guerra renovou-se o interesse sobre a Reforma do Orçamento do Executivo Federal; entre 1918 e 1921 várias propostas foram apresentadas às comissões do Congresso encarregadas de examinar o assunto. Dentre as críticas principais ao processo orçamentário em vigor destacavam-se: sobreposição de tarefas entre as várias comissões do Legislativo e, portanto, duplicação de esforços; não se respeitava o princípio da unidade na consideração das receitas e despesas, estimulando-se assim a rivalidade burocrática e a aprovação de metas inconsistentes entre si.

Um novo sistema orçamentário foi concebido, nessa época, para centralizar despesas, subentendendo-se, a partir daí, que qualquer proposta de gasto, encaminhada pelo Executivo, representaria o interesse nacional. Depois que o orçamento tivesse sido apresentado ao Congresso, não poderia mais ocorrer troca de favores (*logrolling*) para garantir dotações adicionais de verbas. Nesse caso, o Executivo encaminharia o orçamento como uma peça estruturada nos seus detalhes, faltando apenas estabelecer o delineamento geral de prioridades: defesa, previdência, déficit, etc.

A dicotomia político-administrativa era uma das premissas básicas da reforma orçamentária. As grandes decisões de natureza política seriam feitas no Legislativo, mas as escolhas de cunho técnico-administrativo, das quais dependiam o sucesso, na fase de implementação dessas prioridades, seriam de responsabilidade do Executivo. Os postulantes da reforma se inspiraram na organização interna das grandes

sociedades anônimas, isto é, em sua estrutura hierárquica: o Congresso em sua função de “conselho de diretores” distinguiu-se daquela em que age como legislador.

O processo orçamentário britânico, consolidado a partir da primeira metade do século XIX, também impressionou os defensores da reforma norte-americana. A única maneira do Parlamento inglês alterar o orçamento era mudando o governo. O “segredo” desse sistema era a distinção clara entre os poderes administrativos e legislativos. Nenhuma proposta de aumento de despesa podia ser considerado sem uma iniciativa do Gabinete, como custodiante do poder administrativo do governo.

Os proponentes da reforma minimizaram, entretanto, as dificuldades que os membros do Parlamento costumam encontrar para decidir sobre suas prioridades orçamentárias. A escolha pode se resumir a derrubar o governo, ou então a questionar as despesas por ocasião da auditoria, muito depois de terem sido realizadas. De fato, o Parlamento tem o direito de dissolver o Gabinete, assim como faz um “conselho de diretores”, quando perde a confiança na administração de uma empresa. Essas iniciativas são impossíveis num governo presidencialista, cujo mandato é fixo.

Em 1921, a nova Lei do Orçamento e Controle (*Budget and Accounting Act*) introduziu as principais sugestões de reforma defendidas há tempo. Uma única Comissão de Apropriação foi criada na Câmara e outra no Senado. Os departamentos passaram a remeter suas estimativas de despesas ao presidente, por meio da recém-criada Secretaria do Orçamento (*Bureau of the Budget*). Daí em diante, nenhuma apropriação poderia ser efetivada, ao menos essa era a intenção, sem que tivesse sido aprovada antes pelo presidente e pelas duas comissões de apropriação.

O que não se decidiu nessa ocasião foi a competência, ou a função, da nova Secretaria na esfera do Executivo (depois chamada Escritório do Orçamento e Administração - *Office of Management and Budget - OMB*). Seu primeiro executivo insistiu para que o Escritório não se localizasse no prédio do Tesouro e, se possível, perto da Casa Branca, para isolá-lo até certo ponto, das disputas interdepartamentais. O presidente Warren foi mais longe, e sugeriu que as reuniões formais do secretário com os chefes de departamento fossem realizadas na própria sala de conferência da Casa Branca (*White House Cabinet Room*), para destacar o papel centralizador do primeiro mandatário em questões orçamentárias.

No Brasil, a Constituição Imperial de 1824 estabelecia que o ministro da Fazenda era responsável pela elaboração e encaminhamento à Assembléia Geral, para aprovação, dos orçamentos de “todas as despesas” e “rendas públicas”. A iniciativa das leis sobre impostos cabia à Câmara dos Deputados. A Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, transferiu ao Congresso também a competência para elaborar o orçamento. A Câmara assumiu então a iniciativa de preparar a proposta orçamentária mas, na prática, o ministro da Fazenda, por meio de entendimentos extra-oficiais, continuava a orientar o encaminhamento da Lei de Meios.

A Revolução de 30 fez refluir a autonomia do Congresso. Na Constituição outorgada de 1934 a competência da elaboração da proposta orçamentária era atribuída ao presidente da República, e como as duas câmaras legislativas nunca foram instaladas, o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo. Com a redemocratização do país, na Constituição de 1946, o Executivo continuava a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando então a encaminhá-lo para a discussão e votação nas duas casas legislativas, que tinham o direito de emendá-lo. As constituições outorgadas em 1967 e depois a de 1969, que vigoravam até recentemente, limitaram a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas à proposta orçamentária. O papel do Congresso nessa matéria era, em essência, simplesmente homologatório⁽²⁾.

(2) - Para uma discussão dos fundamentos e das práticas orçamentárias no Brasil ver J. Giacomoni, Orçamento Público, Atlas, São Paulo, 1985

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O Executivo, ao encaminhar o processo orçamentário, torna-o explícito ao conflito de interesses entre as possíveis alocações de recursos e à distribuição do seu custo entre os diferentes segmentos da sociedade. O orçamento é apresentado tradicionalmente todos os anos em regime de caixa e de forma incremental — os itens de custo e benefício se afastam marginalmente daqueles do período anterior.

Dadas as dificuldades naturais para se fazer previsão, erros poderiam ser minimizados com o aumento da frequência com que são levantados os orçamentos. Os orçamentos quando repetitivos, entretanto, não são uma fonte confiável de previsão de despesas, mas um convite aos ministérios para que “incluam aí o que puderem”. Nesse caso, quando as condições econômicas e políticas mudam, como ocorre comumente, o orçamento é revisto: maximiza-se a adaptação, à custa da previsibilidade.

O orçamento depende de práticas usuais: sancionado pelo Congresso, os ministérios autorizam e empenham suas verbas durante o exercício financeiro, cujo valor e adequação são depois auditados pelo Tribunal de Contas. Ainda assim, mesmo em muitos países avançados não é por meio do orçamento que se concretizam a maioria das despesas públicas. Por exemplo, metade das despesas públicas norte-americanas, e também na Europa, não passa pelo processo orçamentário tradicional, e é autorizada diretamente pelo Tesouro. Dentre as alternativas conhecidas para se gastar sem passar pelo orçamento (*backdoor spending*) estão os créditos subsidiados, as despesas tributárias ao alcance do Executivo (deduções e abatimentos), e os “direitos adquiridos” ao longo de anos de preços subsidiados (agricultura, habitação, etc.).

As críticas ao orçamento tradicional são as seguintes: é incremental, fragmentado e parcial. Entretanto, esse orçamento é mais simples e flexível do que alternativas tais como o Orçamento de Base Zero e o Orçamento de Planejamento e Programação. O orçamento tradicional pode ser visto como um contrato, significando um acordo dentro e fora do governo, quanto às suas prioridades e linha de ação. O orçamento tem metas a cumprir, mas sendo montado em cima de atividades e funções, essas metas podem ser modificadas sem com isso afetar a metodologia de cálculo.

As despesas extra-orçamentárias costumam ser justificativas, para que o governo possa exercer uma política de estabilização ativa. O problema é que, no seu esforço de controlar a economia, o governo acabe abrindo mão do controle das suas próprias contas. Devido às inúmeras alternativas para se contornar o processo orçamentário, ninguém pode afirmar com certeza quanto custará ou quem será o beneficiário de um determinado plano de estabilização.

Na ausência de um orçamento que consolide as despesas extra-orçamentárias, o caixa unificado se torna o principal instrumento de política fiscal. O resultado de caixa, entretanto, pode ser manipulado facilmente pelo Executivo. O adiamento de despesas, a venda de ativos, a perda das reservas e o recurso às fontes de financiamento não convencionais, durante um exercício, melhoram o resultado financeiro imediato, mas podem comprometer seriamente resultados futuros.

Ademais, o controle do dispêndio da administração direta torna-se ineficaz, quando grande parte dos gastos e recursos tem natureza extra-orçamentária. Os grupos de interesse organizados, nesse caso, fogem do processo orçamentário, diante das óbvias facilidades de uma negociação direta com o Executivo. Portanto, na medida em que a abrangência orçamentária é reduzida, cai também a confiança na previsão dos gastos públicos.

A própria administração direta tem incentivo para transferir gastos para fora do orçamento fiscal. Em vez de suportar o considerável grau de incerteza inerente ao processo orçamentário, os ministérios podem preferir sacar diretamente do Tesouro ou da autoridade monetária, contrair empréstimos por meio de empresas públicas ou utilizar bancos oficiais para obter créditos especiais na sua área de influência.

A anualidade do orçamento é desejável para se assegurar um mínimo de previsibilidade. Se executável — o orçamento dura um ano — sua rigidez induz os ministérios a cooperar indiretamente com o controle central. Como o Tesouro não paga mais nem menos do que o montante fixado em lei, os ministérios não têm por que sobrestimar suas requisições, sendo por isso mesmo do seu interesse manter os gastos sob controle.

Grandes incertezas em relação às receitas e despesas futuras têm conduzido à reformulação contínua dos orçamentos. Quando, no Brasil, por exemplo, o exercício fiscal se inicia em janeiro, a Lei de Meios, tendo sido elaborada seis meses antes, costuma ser uma peça de museu. Por que então, não corrigir os orçamentos trimestralmente ou, melhor ainda, mensalmente, ou diariamente?

O recurso à freqüente correção orçamentária desestimula o controle de gastos na medida em que gera uma expectativa de reprogramação, que viabilize eventuais inconsistências do orçamento corrente. De fato, a remontagem permanente de orçamentos acaba gerando direitos adquiridos de difícil contestação. Portanto, o cumprimento do princípio da anualidade dá ao governo uma oportunidade única, para especificar claramente suas restrições e opções e, assim, controlar-se.

A reprogramação freqüente de orçamentos não unificados contribui para o desequilíbrio financeiro do estado. Questões desconfortáveis como a dimensão do verdadeiro déficit não precisam ser encaradas de frente. Se, por outro lado, todós os participantes do processo decisório fossem colocados numa mesa de negociação, uma vez por ano, suas ações tornar-se-iam interdependentes: se um programa ou departamento conseguir mais recursos, outros teriam menos, inevitavelmente. Nesse caso, cada departamento teria incentivos para limitar o custo do seu programa, de modo a aumentar a chance de que seu pedido fosse incorporado ao orçamento, e aí permanecer. Como resultado desse jogo cooperativo, as despesas seriam controladas não por meio de sanções, mas inibindo-se a demanda na fonte.

A CONSTITUIÇÃO DE 1969

Desde os seus primórdios, do ponto de vista conceitual, o processo orçamentário foi cercado de regras cuja finalidade é aumentar sua confiabilidade, sendo seus princípios mais importantes os da unidade, universalidade e anualidade. O orçamento deve ser uno. De acordo com esse princípio cada esfera de governo teria apenas um orçamento. O artigo 62 da Constituição de 1969, ao definir a amplitude do Orçamento da União, já dizia: “o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento”.

Entre as entidades “auto-suficientes” estavam as sociedades de economia mista, as entidades financeiras oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc.) e as autarquias previdenciárias do grupo Sinpas(Inps, Inamps, Iapas, etc.). Tornando obrigatório pela Lei da Reforma Bancária (Lei 4.595, de dezembro 1964), que criou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central (este em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito - Sumoc), o orçamento monetário fixava anualmente tetos para as contas das chamadas autoridades monetárias — operações de crédito extra-orçamentárias administradas pelo Banco Central, Banco do Brasil e Bancos Comerciais.

Acorde com o princípio da universalidade, o orçamento da União deve conter todas as receitas e todas as despesas do governo federal. A antiga Constituição também consagrava essa regra no artigo 62, transcrito acima. Dada a multiplicidade de orçamentos, ficava difícil calcular a necessidade total de recursos fiscais, sobretudo quando somente o orçamento da União era preparado com a devida antecipação.

A cobertura de encargos, ou sobra de recursos, dos demais orçamentos era acomodada ao longo do exercício financeiro pelo Executivo, por meio do remanejamento de verbas, ou do aumento de

endividamento ou da simples emissão pelas das autoridades monetárias. Ademais, a Lei Complementar 12 (novembro, 1971), delegava ao Banco Central a administração da dívida mobiliária da União, autorizando-o a colocar e resgatar títulos do Tesouro Nacional, independentemente de essas operações constarem do orçamento fiscal. Os demais orçamentos, o previdenciário, o das estatais e o dos bancos oficiais, desde 1979, com a criação da Secretaria Especial de Controle das Estatais - SEST, foram consolidados no Plano de Dispendio Global e eram aprovados por decretos do Executivo, no início de cada exercício financeiro.

O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período determinado de tempo geralmente um ano. A origem mais remota desse princípio está na regra da anualidade do imposto, que vigorou na Inglaterra antes mesmo do surgimento do orçamento. O objetivo, obviamente, é dar ao Congresso a oportunidade de apreciar e discutir detalhadamente o orçamento proposto pelo Executivo, solicitar alternativas para certos programas, realocar despesas, redefinir alíquotas de impostos, etc.

O período de vigência do orçamento varia entre países. O Brasil e a maioria dos outros fazem coincidir o ano financeiro com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). Há, entretanto, países que adotam outros períodos: 1º de julho a 30 de junho (Itália e Suécia), 1º de abril a 31 de março (Inglaterra e Alemanha) e 1º de outubro a 30 de setembro (EUA). Em geral, o que determina essa variação do ano orçamentário é a época do funcionamento do Legislativo.

No Brasil, a anualidade do orçamento era prescrita no artigo 60 da Constituição de 1969. A lei maior determinava, ainda, que o orçamento anual devia conviver com orçamentos plurianuais, envolvendo esses últimos apenas as despesas de capital, isto é, os investimentos. Conforme § 3º, do artigo 62: “nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual”.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A antiga Constituição - Emenda nº 1, de 1969, à Constituição de janeiro de 1967 — tratava do processo orçamentário no capítulo do Poder Legislativo. A nova Constituição atribui ao processo orçamentário uma seção à parte⁽³⁾. A principal crítica que se faz ao novo texto é quanto à forma: confusa e prolixa. A boa técnica orçamentária independe até mesmo de normas explícitas. O respeito e fiel cumprimento de princípios orçamentários básicos, tais como unicidade, universalidade e anualidade decorrem, muitas vezes, da própria tradição. Há países que só consolidam na lei ordinária práticas orçamentárias em uso, com o objetivo de facilitar o conhecimento e a orientação dos interessados. Nesse sentido, teria sido mais útil reformular o antigo texto constitucional, pois, além de sintético suas deficiências já eram conhecidas.

O novo texto, cabe ressaltar, em matéria de técnica orçamentária - iniciativa de leis, abertura de créditos suplementares, emendas nas comissões do Congresso, etc. — não difere muito da antiga Carta Magna. Houve alterações, é verdade, em questões mais genéricas. Busca-se, na nova Constituição, coibir a prática de financiamentos “indiretos” de gastos governamentais — que não passam pelo Congresso, mas que são referendados pelo Banco Central, particularmente o Conselho Monetário Nacional. Essa lacuna, aliás, estava expressa na legislação anterior, pois o Banco Central, pela Lei Complementar 12 (novembro de 1971), que regulamentava o artigo 69 da antiga Constituição, assumia de direito o papel de responsável e administrador da dívida mobiliária federal.

Contudo, decretos presidenciais expedidos em 1988, antes mesmo da nova Constituição, já tinham reduzido substancialmente os vazamentos do Orçamento Geral da União. De fato, como parte das medidas

(3) - Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção II dos Orçamentos.

que foram tomadas para unificar as contas do Tesouro Nacional, o Executivo incorporou, no processo orçamentário, demonstrativos de origem e aplicação de recursos (fundos e programas especiais) e de encargos financeiros da dívida (interna e externa), antes administrados pelo Banco Central. A julgar pela prática corrente, portanto, a Carta não inovou substancialmente. Ademais, leis complementares terão ainda que dispor sobre o exercício financeiro da União, sua vigência, prazos, tramitação legislativa, elaboração e organização de planos plurianuais e dos orçamentos anuais.

Existiram contudo novidades. Primeira, criou-se uma “lei de diretrizes orçamentárias” que deverá definir a cada ano as metas e prioridades do Executivo para o exercício financeiro subsequente. Esse documento serve tanto para “orientar” a elaboração da lei orçamentária anual como para anunciar “alterações” na legislação tributária e na política de aplicação das agências financeiras oficiais. É muito questionável a necessidade de uma lei específica para expor aquilo que normalmente já deveria constar do próprio orçamento, cuja hierarquia jurídica é idêntica.

A segunda é o limite que se impõe às operações de crédito-déficit público. Não poderão exceder o montante das despesas de capital. Trata-se de uma medida de precaução e, por isso, louvável. Contudo é criticável pelo excesso de rigidez que impõe à discussão e aprovação do orçamento, no contexto dinâmico de barganhas políticas e de variações nos níveis de atividade.

O Executivo também passou a ter que encaminhar ao Legislativo, juntamente com o projeto de lei orçamentária, um demonstrativo financeiro das contas do sistema previdenciário e uma estimativa para as “brechas fiscais”. O orçamento das brechas fiscais é um balanço das perdas de receita que decorrem de isenções e subsídios de natureza tributária, patrocinados pelo governo federal. O orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e órgãos a ele vinculados, da administração direta e indireta. Ambas as medidas são recomendáveis para efeito de transparência, avaliação e controle da Lei de Meios. Transformou-se, ainda, a Comissão Mista de Senadores e Deputados de temporária — constituída anualmente para examinar e emitir parecer sobre o projeto da lei orçamentária — em permanente, e obrigou-se o Executivo a apresentar relatórios bimestrais da execução orçamentária.

A prolixidade expressa no texto constitucional está exacerbada no âmbito das normas gerais do Capítulo das Finanças Públicas. Lei complementar terá que dispor sobre finanças públicas, dívida pública, concessões de garantias, emissão e resgate de títulos, fiscalização de instituições financeiras, operações de câmbio e compatibilização de funções das instituições oficiais de crédito.

O grau de detalhe da Constituição é máximo quando se propõe fixar normas de política monetária. Começa por estabelecer que compete à União decidir sobre a emissão de moeda⁽⁴⁾. Por outro lado, veda ao Banco Central a concessão direta, ou indireta, de empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade, “que não seja instituição financeira”. Indaga-se, no contexto de uma autoridade monetária independente, se a União deve decidir sobre a emissão de moeda. Ademais, como o próprio texto da Constituição consigna, o Banco Central, em tese, pode financiar o déficit público indiretamente, por meio dos bancos oficiais de crédito, pois estes são instituições financeiras. Portanto, vedar na Constituição a monetização de déficits, e atribuir a competência para emitir moeda à União, são medidas tanto ineficazes como dispensáveis.

As matérias de natureza fiscal da Constituição estão consolidadas no título “Da Tributação e do Orçamento”, que se desdobra em dois capítulos, sendo um referente ao Sistema Tributário Nacional e outro às Finanças Públicas. Nesse último explicitam-se as linhas gerais do processo orçamentário: cabe, como na Constituição de 1969, à iniciativa do Poder Executivo estabelecer os orçamentos anuais, o plano plurianual de investimentos, e agora, também, as chamadas diretrizes orçamentárias (LDO). Pergunta-se

⁽⁴⁾ - Título IV da Organização dos Poderes. Capítulo 1 do Poder Legislativo, Seção II, das Atribuições do Congresso Nacional, artigo 48, item XIV.

se, com esse novo instrumento, aumentarão as chances de que as metas e prioridades da administração federal sejam alcançadas. Essa questão é relevante, sobretudo porque em países avançados dispensa-se esse refinamento orçamentário.

Dispõe a Constituição que a LDO serve para “orientar” a elaboração da lei orçamentária anual, “dispor” sobre as modificações na legislação tributária e “estabelecer” a política de aplicação das agências oficiais de fomento (Artigo 165, § 2º). Assim, a LDO antecipa o orçamento anual, com todas suas implicações alocativas e tributárias e, ainda, fixa o programa das instituições financeiras da União. Não sendo pequeno o seu alcance, questiona-se, portanto, a sua eficácia, sobretudo porque o OGU, de mesmo nível hierárquico, pode modificar a LDO.

Chama a atenção, na LDO encaminhada ao Congresso, o excesso de prescrições normativas e substantivas. Como faltam as leis complementares previstas na Constituição, que irão normatizar o processo orçamentário, a LDO busca suprir essas lacunas e incorre em descabidas redundâncias. Dispõe sobre a consolidação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e sobre a inclusão, no OGU, de todas empresas estatais que recebem subsídios. Permite a indexação do orçamento fiscal, fixa o seu valor nominal em maio, e antecipa a atualização de preços até dezembro. Requer a identificação regional dos beneficiários dos projetos contemplados no OGU, e submete os investimentos das estatais às normas das empresas privadas.

Quanto ao conteúdo programático a LDO é minuciosa. Sinaliza a necessidade de elevação de receitas e corte nos subsídios e, para tanto, contempla mudanças. Veda a fixação de despesas sem definir a fonte de recursos, sendo que as operações de crédito devem se limitar à rolagem da dívida mobiliária e aos investimentos “prioritários” da administração direta. A LDO estabelece a regra de rolagem das dívidas externas das empresas estatais e do setor público estadual e municipal. Define, também, que as despesas de pessoal, em termos reais, não poderão superar as autorizadas no ano anterior e vedam pagamentos de custeio não “prioritário” — veículos de representação, consultorias, viagens, etc.

Enfim, a julgar pelo nível de detalhes, quase todas as matérias, e contingências, da proposta orçamentária anual estão aí contempladas. Convém recordar que a autonomia do Congresso para mudar a proposta orçamentária no segundo semestre é cerceada pela Constituição, o que impede o remanejamento de gastos sobre os principais grupos de despesa — transferências, pessoal e serviço da dívida.

○ PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A questão fiscal, como condicionante interno à concretização de uma nova etapa de crescimento da economia, pode ser melhor percebida por meio da discussão do Orçamento Geral da União (OGU), à luz da Constituição. O OGU estima todas as receitas e despesas do governo federal. Com a recente unificação orçamentária, incorporou-se ao OGU as operações oficiais de crédito — previsão de origem e aplicação dos recursos extra-orçamentários — antes a cargo exclusivo da programação do Banco Central e do Banco do Brasil. O déficit de atividades extrafiscais, tais como o financiamento de safras, os créditos à exportação e à agricultura, soma-se agora ao déficit público medido pelo OGU⁽⁵⁾.

Essa unificação foi possível graças a mudanças anteriores. A criação da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais (SEST) em 1979, por exemplo, foi um passo importante nessa direção. A consolidação orçamentária amadureceu com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1986,

(5) - Ver C.A.Longo, “O processo Orçamentário no Brasil” Revista de Economia Política Vol.II (2) 42, abr/jun. 1991, págs. 78-91.

e com a transferência da responsabilidade pela administração e controle da dívida mobiliária federal das autoridades monetárias para o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Resta, ainda, minimizar a dependência financeira de empresas estatais, bancos oficiais, tesouros estaduais e municipais e até das autoridades monetárias, em relação às finanças da União. Cumpre, por isso, rever encargos e obrigações dessas entidades, o que implica definição de tarefas, fixação de tarifas realistas e enxugamento de seus ativos e passivos, para tornar suas contas transparentes e sua administração descentralizada.

A Constituição dá pequena margem de manobra aos parlamentares para mudar o OGU. De acordo com o Artigo 166, § 3º, inciso II, as emendas ao projeto de lei orçamentária do Executivo somente podem ser aprovadas caso o Legislativo indique os “recursos necessários”. Não se incluem, nesses recursos, aumentos de impostos ou de dívida pública. E, com relação à despesa, não se pode alterar as dotações orçamentárias com pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias aos estados e municípios. Portanto, uma vez aprovada a LDO, os parlamentares só podem remanejar os gastos de custeio e investimento. Nesse sentido, o Executivo e o Congresso estão presos tanto às prioridades da LDO quanto às suas dotações de verba.

A NECESSIDADE DE REFORMA

Para contornar a centralização excessiva do processo orçamentário derivado da Constituição de 1969, os constituintes resolveram criar um “pré-orçamento”. A idéia surgiu durante os trabalhos da comissão temática: “o Executivo deveria elaborar o projeto de Lei Orçamentária segundo orientação, indicadores e parâmetros, submetidos previamente à apreciação do legislativo”. A forma de Lei de Diretrizes Orçamentárias definiu-se depois, durante os trabalhos da Comissão de Sistematização⁽⁶⁾. As limitações que decorrem da introdução da LDO são as seguintes: uma está na própria essência do chamado “pré-orçamento”; outras estão afeitas ao desvirtuamento da técnica orçamentária.

Preliminarmente, cabe ressaltar que a preocupação em dar ao Congresso um papel destacado na organização dos gastos públicos não implica necessidade de se criar uma lei de controle orçamentário, como parece ter sido o entendimento dos constituintes. Já são submetidos ao Congresso, além da LDO, o Plano Plurianual de Investimentos e o Orçamento Fiscal. Esse último contém o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. O Plano Plurianual substituiu o antigo Orçamento Plurianual de Investimentos, que não chegou a se constituir em fonte segura de planejamento, embora fosse anualmente revisto e aprovado pelo Congresso.

A LDO procura fixar metas e prioridades, de modo a compatibilizar atividades de planejamento e de orçamento. Ou seja, procura articular o Plano Plurianual com a elaboração dos orçamentos anuais — inclui política de pessoal, alterações na legislação tributária e nas políticas de investimento e crédito. Em outras palavras, a LDO tem por objetivo orientar a elaboração dos orçamentos anuais, definir parâmetros a serem utilizados nas estimativas da receita e da despesa, no tamanho do déficit público e sua compatibilidade ou não com a política macroeconômica⁽⁷⁾.

Na prática, contudo, a LDO divide ao meio a antiga proposta de Lei Orçamentária, no sentido de que antecipa quase todas as suas ações. De fato, teoricamente é impossível desdobrá-la: os orçamentos são por

(6) - Ver J.R.R.Afonso e W.Giomi em “A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração”, IPEA Cadernos de Economia 08, abril de 1992, pág. 21.

(7) Ver Afonso Giomi, op.cit, págs. 189-91.

natureza agregativos e interativos. A análise das despesas tem característica essencialmente financeira, passível de agregação monetária — são projetos específicos que se baseiam numa quantia determinada em moeda corrente. Por outro lado, o montante das receitas públicas não pode ser estimado a partir da adição de contribuições individuais. É necessariamente globalizante a sua avaliação, e tem por base parâmetros históricos, nível de atividade e mudanças nas leis. Por último, há que se conciliar esses dados com a necessidade de financiamento do setor público — déficit fiscal — cuja magnitude decorre das metas oficiais, dos indicadores do mercado e, não por último, da interação entre receitas e despesas programadas. Há, portanto, um erro conceitual na LDO ao se buscar a separação daquilo que, pela sua própria natureza, é indissolúvel.

É difícil transplantar as ações da LDO para o orçamento fiscal porque pretende-se estabelecer, *a priori*, parâmetros genéricos de política macroeconômica e ao mesmo tempo políticas específicas de pessoal, de tributação, de crédito público, etc. Não dá para conciliar o estabelecimento de fontes de financiamento e atividades-meio — estrutura e nível de tributação, tamanho do déficit, gastos com funcionalismo e limites de crédito — com a avaliação do mérito de projetos em atividades-fins, tais como saúde, educação e transportes.

Além do mais, a LDO não é o instrumento para se encaminhar projetos para serem incorporados à proposta de lei orçamentária. Trata-se, supostamente, de um documento voltado para o balizamento da Lei de Meios. Entretanto, os parlamentares vêm utilizando a LDO como uma oportunidade adicional para apresentar emendas que favoreçam os seus projetos individuais. Além de contrariar a sua concepção original, o encaminhamento, na LDO, de projetos individuais constitui uma flagrante duplicação de esforços, já que a mesma matéria terá que ser novamente considerada no orçamento fiscal. Assim, do ponto de vista operacional, a LDO não é um pré-orçamento mas um miniorçamento. Em suma, não faz sentido avaliar, quanto mais ainda decidir, sobre o total das despesas públicas sem ter uma idéia clara das implicações dos projetos individuais.

Talvez seja realista, contudo, dizer que metas e diretrizes são necessárias para contornar a tendência natural de crescimento das despesas públicas, quando se considera a minoria em que se encontram, durante a preparação da proposta orçamentária, os agentes do Executivo responsáveis pelo equilíbrio financeiro — ministro da Economia, Fazenda e Planejamento - vis-à-vis os agentes responsáveis pelos seus gastos — os demais ministros, em geral. Alguns países adotam um “pré-orçamento” a nível do Executivo — ou do gabinete no sistema parlamentarista — para avaliar e decidir sobre as grandes linhas que deverão ser obedecidas na proposta orçamentária⁽⁸⁾. Nessa linha, o “Congressional Budget and Impoundment Act” (1974) dos Estados Unidos criou um instrumento para, anualmente, durante o processo orçamentário, fixar metas e diretrizes de política fiscal. A chamada Resolução do Orçamento procura conciliar a evolução dos agregados macroeconômicos aos objetivos do governo, na proposta de lei orçamentária⁽⁹⁾.

A REFORMA ORÇAMENTÁRIA

É por meio do orçamento fiscal que a sociedade estabelece pelos seus representantes as prioridades quanto ao que, como e para quem prover bens e serviços públicos. Ao Executivo cabe a iniciativa da proposta da lei orçamentária, o que não implica ter a última palavra sobre o montante de receitas e despesas e sua distribuição. Pelo contrário, a proposta de lei orçamentária, que acompanha a mensagem do presidente da República ao Congresso, apenas dá início à fase de análise, avaliação e votação da Lei de Meios, que será executada no ano subsequente.

(8) - Ver A.Schick, “Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies”, Public Administration Review, Vol. 46 (2), março/abril 1986.

(9) - Ver J.A.Pechman, Federal Tax Policy, 5a.edição, Brookings, Washington, D.C., Cap. 3, The Tax Legislative Process, 1987.

A proposta de lei orçamentária deve ser única, para evitar duplicidade de funções e o congestionamento da pauta congressual. Não há necessidade de um orçamento em separado para as despesas que extrapolam o exercício financeiro, pois essas farão parte das projeções intertemporais. Também não justifica um “mini-orçamento”, com funções praticamente idênticas às do orçamento anual, pois no limite haveria que se cogitar de orçamentos mensais, ou até mesmo diários, o que significaria ausência total de previsão. O projeto de lei orçamentária deve ser universal, de modo a contemplar todos os gastos e receitas públicas relevantes. Não convém, todavia, incorporar no orçamento fiscal os investimentos das empresas estatais, devido à natureza empresarial dessas aplicações. A técnica orçamentária exige tão-somente que as transferências interorçamentárias (subsídios e dividendos) sejam registradas no orçamento da União.

O projeto de lei orçamentária, idealmente, deveria chegar ao Congresso no começo do exercício parlamentar, com as linhas básicas da política fiscal do Executivo. As hipóteses econômicas, a metodologia, as análises quantitativas e prospectivas embasariam tanto as metas e diretrizes como os projetos e fontes de financiamento. A Comissão Mista de Orçamento e Finanças seria responsável pelo encaminhamento da proposta de lei orçamentária junto às comissões do Congresso e ao público em geral. Essas comissões, em contacto com membros do Executivo, promoveriam consultas aos grupos de interesse, aos especialistas, às entidades de classe, etc., antes de iniciar a redação das emendas. Aos poucos, a proposta do Executivo iria tomando forma para ser enviada aos plenários da Câmara e do Senado para votação. Do trabalho conjunto e tempestivo entre o Executivo e o Legislativo é que se estabeleceria o contorno definitivo da Lei de Meios. A menos de circunstâncias excepcionais, não haveria então por que alterá-la uma vez sancionada pelo presidente da República.

REFERÊNCIAS

Afonso J.R.R. e Giomi W. em *A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração*, IPEA Cadernos de Economia, 1992.

Giacomoni, J. *Orçamento Público*, Atlas, São Paulo, 1985.

Longo, C.A., *Por um Orçamento Confiável*, Cejup, Pará, 1990.

Longo, C.A., *O processo Orçamentário no Brasil*, Revista de Economia Política, São Paulo, 1991.

Pechman, J.A. *Federal Tax Policy*, Brookings, Washington D.C., Capítulo 3, *The Tax Legislative Process*, 1987.

Schick, A. *Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies*, *Public Administration Review*, Vol.46 (2), março/abril, 1986.

Webber C. e Wilddavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon e Schuster, New York, 1986.

ANÁLISE DA ATUAL SISTEMÁTICA DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO E SUGESTÕES PARA O SEU APERFEIÇOAMENTO

José Carlos Polo

José Roberto Rodrigues Afonso

Waldemar Giomi

Sumário

Apresentação

O sistema de planejamento do setor público antes da
Constituição de 1988

Princípios e objetivos que nortearam as mudanças constitucionais

A sistemática de planejamento concebida na Constituição de 1988

O período de transitoriedade

Viabilidade e dificuldades das novas normas constitucionais

Sugestões para uma revisão constitucional do sistema de
planejamento e orçamento

Considerações finais

APRESENTAÇÃO

Este trabalho foi elaborado com o objetivo de realizar uma análise da sistemática introduzida pela Constituição Federal de 1988, para o planejamento e a elaboração do orçamento do setor público, a propósito dos estudos que vêm mobilizando as autoridades do governo central, no intuito de promover um amplo ajuste fiscal, capaz de representar medida fundamental para a remoção dos graves problemas econômicos que o país enfrenta na atualidade.

Evidentemente, as atenções maiores estão voltadas para o lado tributário desse projeto, mas as autoridades do governo, preocupadas também com o funcionamento da nova sistemática vigente para o planejamento e a orçamentação, pensando numa maior abrangência do ajuste a ser proposto ao Congresso Nacional, desejam identificar quais as medidas que poderão ser propostas no capítulo correspondente às finanças públicas.

Para permitir um amplo conhecimento dessa área, tratou-se de dar ao trabalho uma organização adequada, desde um relato da situação anterior a 1988 até a formulação de modificações a serem introduzidas no texto constitucional.

Assim sendo, além dessa apresentação, consta do item 2 uma análise da questão planejamento e orçamento no regime constitucional vigente antes de 1988, com ênfase no processo de participação legislativa na elaboração dos orçamentos.

Nos itens 3 e 4 aprofunda-se a análise do novo modelo que os constituintes construíram, desde a definição dos princípios norteadores dos trabalhos das comissões e do plenário até a redação definitiva dos dispositivos que passariam a reger a matéria.

É importante ressaltar pelo exame das justificativas das emendas e dos pronunciamentos feitos por deputados e senadores, que os trabalhos se desenrolaram sem a influência de posições político-partidárias e tampouco ideológicas, permanecendo quase sempre no campo técnico, salvo algumas posturas de natureza regional.

Essas observações são colocadas para mostrar que o produto final obtido leva à modernização do processo de planejamento e orçamentação do país, pois criou três instrumentos — Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento anual — que, interagindo entre si, regulam o processo no longo, médio e curto prazos.

Nos itens 5 e 6 são enfocados os problemas enfrentados nessa fase de transição do sistema antigo para o novo, onde avulta o fato da não aprovação, até agora, da lei complementar reguladora das novas normas constitucionais, no que respeita às finanças públicas. Procura-se demonstrar que a sistemática é viável, apesar das dificuldades encontradas pelo caminho, o que é compreensível, pois a nova cultura orçamentária ainda carece de medidas complementares, conforme já foi dito, e de assimilação por parte de todos os segmentos — Executivo e Legislativo — envolvidos.

Em seguida são apresentadas sugestões para aprimorar a redação de alguns dispositivos da Constituição que tratam do assunto, para integrarem o projeto de ajuste fiscal que o governo está preparando, e algumas considerações finais.

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO DO SETOR PÚBLICO ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Este capítulo objetiva analisar, retrospectivamente, aspectos principais do processo orçamentário no Brasil, vigente até a promulgação da Constituição de 1988. São destacadas a limitada participação do Poder Legislativo, a abrangência e transparência dos orçamentos públicos e a ausência de um sistema efetivo de planejamento.

A atenção, neste capítulo, é concentrada em uma crítica sumária às principais características que marcam a regulação vigente do planejamento e do orçamento público no país.

PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO

A história mais recente da participação do Poder Legislativo no processo de elaboração do orçamento registra, basicamente, dois períodos:

— antes de 1967, quando os textos que normatizavam o processo orçamentário possibilitavam ao Poder Legislativo a apresentação indiscriminada de emendas;

— após esse período, quando a interferência do Poder Legislativo no processo de elaboração da proposta orçamentária tornou-se praticamente nula.

Evidentemente, eram duas posições absolutamente antagônicas e indesejáveis.

No primeiro caso, porque a elaboração orçamentária era decorrência de um processo iterativo dentro da estrutura hierárquica do Poder Executivo e a intervenção do Poder Legislativo, somente na fase final e para introduzir alterações pouco fundamentadas, descaracterizava inteiramente a proposta orçamentária encaminhada, tornando-a totalmente inadequada.

A liberalidade para apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária, garantida antes da Constituição de 1967, conturbava o processo legislativo e desvirtuava o planejamento global do governo.

Agravava tal situação o fato de que, para apresentação de emendas, não era exigida a indicação dos recursos para cobertura das proposições apresentadas. Como consequência, o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo tornava-se mera ficção orçamentária.

Em realidade, tal situação não fortalecia o Poder Legislativo, tendo em vista que, dada a insuficiência de recursos para atendimento integral dos gastos aprovados no orçamento, a decisão final sobre a execução dos projetos contidos no orçamento competia ao Poder Executivo, dentro das suas reais disponibilidades financeiras e conveniências políticas.

Já no segundo caso, impedia-se qualquer participação dos parlamentares no processo de elaboração Legislativa. A falta dessa participação gerava tal desestímulo ao Congresso Nacional, pela forte restrição à proposição de emendas, que acabou criando um clima de desinteresse e apatia na apreciação das Leis de Meios.

O dispositivo contido na Constituição de 1967 bem dá a idéia da impossibilidade de o Poder Legislativo ter qualquer tipo de participação no processo de elaboração orçamentária:

“Não é objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise modificar-lhe o montante, a natureza ou objetivo.” (art. 65, § 10)

A inexistência de um equacionamento intermediário entre as duas situações extremadas, que marcaram a história recente do processo orçamentário no Brasil, foi um dos aspectos que mais contribuíram para a deterioração do relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo. Não se identifica, nesse período, nenhum procedimento de participação prévia do Poder Legislativo, ou seja, antes que o projeto de lei orçamentária lhe seja enviado pelo Poder Executivo, de forma a possibilitar uma conveniente participação legislativa no processo de elaboração orçamentária.

O Orçamento Plurianual de Investimentos, previsto na Constituição de 1967, poderia ter exercido essa função de participação prévia do Poder Legislativo, não fora o desvirtuamento desse instrumento de planejamento do setor público.

Além desse referencial básico que o Orçamento Plurianual de Investimentos poderia ter significado, no sentido de se estabelecer o elo definitivo com os orçamentos anuais, evidenciou-se, claramente, a carência de mecanismo adequado de interação entre os Poderes Legislativo e o Executivo, que pudesse alargar os canais de relacionamento entre esses Poderes, a fim de institucionalizá-los, ampliá-los e aprimorá-los.

Evidenciou-se, nesse contexto, a ausência de uma assessoria parlamentar organizada para dar respaldo à ação técnica exigida pela matéria orçamentária, dada a sua alta especialização. Essa assessoria poderia ter sido prestada pelo Poder Executivo, por consultoria contratada para tal fim, por corpo técnico do próprio Legislativo, pela combinação dessas duas últimas alternativas ou, ainda, por meio de uma consultoria independente, sem qualquer tipo de influência política.

Outro aspecto que dificultou a adequada análise, pelo Poder Legislativo, da proposta orçamentária e dos projetos que cuidem das alterações orçamentárias durante o exercício financeiro foi a falta de centralização da apreciação de todos os projetos de lei relacionados com a matéria em uma única comissão. Em realidade, a participação legislativa não se dá apenas com o recebimento da proposta orçamentária; ela começa bem antes, com todas as leis que de uma forma ou de outra venham a influir na elaboração e execução orçamentária do governo. A inobservância destes princípios contribuiu, significativamente, para a conturbada participação do Legislativo no processo orçamentário.

Sentiu-se, claramente, a ausência de um adequado equacionamento, no sentido de que os projetos de lei tramitassem, inicialmente, pela comissão específica para análise do mérito e pertinência da propositura e, posteriormente, na Comissão Mista de Orçamento e Finanças, para análise de viabilidade econômica e dos reflexos orçamentários.

ABRANGÊNCIA E TRANSPARÊNCIA

Em que pese a pouca influência parlamentar na elaboração do orçamento, atribuída à restrição do alcance das emendas, não deve ser colocado em plano secundário os efeitos da intensa descentralização verificada na administração pública brasileira, com a instituição de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, cujas receitas e despesas não eram analiticamente demonstradas no orçamento geral.

Entre os finais das décadas de 40 e 60, a descentralização da atividade pública, em boa parte, foi atribuída às autarquias federais, que elevaram a participação do total de suas despesas de 2% do PIB, em 1948, para 7,5%, ao final da década de 60. O número de autarquias, que era de cerca de 30 em 1947, elevou-se para mais de 80 em 1969, basicamente em consequência de uma maior participação governamental em setores econômicos relacionados com o desenvolvimento da infra-estrutura, com o abastecimento alimentar e com a defesa de produtos primários. Já em 1968, as autarquias absorviam mais da metade da receita fiscal da União, respondendo por cerca de 50% do total das despesas públicas e 70% dos investimentos federais.

Durante os anos 70, a descentralização da atividade pública distinguiu-se pela propagação de empresas governamentais, estimulada pela reforma administrativa, consubstanciada no Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que tinha entre seus principais objetivos o de aumentar a eficácia da atividade pública na execução das atividades governamentais, mediante a descentralização administrativa do Estado, conforme depreende-se dos artigos 10 e 27 que estabelecem, respectivamente:

“A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.” e

“Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.”

Nesse contexto, o número de empresas controladas pelo governo federal, que era de pouco mais de 30 em 1949, evoluiu para 45 ao final dos anos 50, chegou a 84 ao final da década de 60 e mais que dobrou até 1982, atingindo a 177 empresas públicas federais. No âmbito estadual, a proliferação de empresas públicas foi mais intensa durante a década de 60, quando 175 empresas foram criadas, em comparação com as 49 instituídas durante os anos 50 e somente 60 durante a década de 60.

A participação parlamentar na elaboração orçamentária, que era exercida sobre a quase

totalidade das receitas e despesas públicas nos anos 40, reduziu-se a, aproximadamente, um terço delas, como consequência da abrangência do orçamento, dito geral, limitar-se, apenas, à administração centralizada.

Outro fator que reduziu significativamente o campo de abrangência da Lei do Orçamento Federal foi o chamado Orçamento Monetário. Esse arrebatou fração importante dos gastos públicos, especialmente os decorrentes do serviço da dívida pública e a concessão, pelo Tesouro, de empréstimos e subsídios. A partir da Lei Complementar 12, que regulou a emissão de títulos públicos federais, foi possível, à conta de dívidas, financiar e incluir, crescentemente, gastos públicos no Orçamento Monetário, gerando complexa e distorcida interdependência entre contas fiscais e monetárias, além de elevado grau de ineficiência na administração da política econômica.

Além disso, o documento que expressa a programação dos recursos e aplicações das Autoridades Monetárias não tinha as características essenciais de um orçamento, no sentido de conter a consolidação de planos e programas a serem realizados num exercício financeiro, sendo os correspondentes rumos de ação expressos apenas monetariamente, em função dos recursos disponíveis. Tal situação perdurou até meados da última década, quando esses gastos, típicos do setor público, incluídos na programação das autoridades monetárias, progressivamente voltaram a incorporar-se ao Orçamento Fiscal.

SOBRE O PLANEJAMENTO

Os esforços para implantação de um efetivo processo de planejamento no setor público brasileiro não lograram sucesso pleno. Na década de 30, foram estimulados pelos reflexos da crise de 1929; nos anos 40 e no pós-guerra, foram incentivados por cooperação externa, que visava equacionar graves problemas de infra-estrutura, educação e saúde, entre outros. A partir da década de 50, os esforços de planejamento já foram favorecidos pela conscientização da necessidade de um processo de racionalização do setor público.

Teve início uma fase de institucionalização do planejamento, instalando-se, no âmbito federal, o Ministério do Planejamento, depois alterado para Secretaria de Planejamento da Presidência da República, definindo-se um sistema de planejamento, com um órgão central e órgãos setoriais e regionais, sendo transferida a essa repartição a função de elaboração do orçamento.

A Lei Federal 4.320/64, que estatuiu normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados e dos municípios, ao fixar normas para as previsões plurianuais, constituiu-se no primeiro marco legal para a elaboração e controle dos orçamentos, com vigência além do exercício financeiro.

Referida lei objetivou consolidar o processo de planejamento no Brasil, adotando o Orçamento Plurianual de Investimentos como novo instrumento de alocação de recursos financeiros. Com vigência plurianual, esse orçamento indicava, no âmbito de projetos, os objetivos e metas da administração pública. Receitas e despesas de capital seriam objeto de um quadro de recursos e de aplicações de capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio.

O Decreto-Lei 200/67 estabeleceu, em seu artigo 16, que, em cada ano, fosse elaborado um orçamento-programa, pormenorizando a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servisse de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Finalmente, por meio do artigo 60 da Constituição de 1967 e regulamentação pela Lei

Complementar 3, do mesmo ano, foi institucionalizado definitivamente o Orçamento Plurianual de Investimentos, com uma concepção enquadrada dentro da técnica de orçamento-programa.

Entretanto, o Orçamento Plurianual de Investimentos não atingiu os objetivos esperados porque, ao exigir dotações financeiras para cada ano do período abrangido, estabeleceu um alto grau de rigidez para o planejamento. O Poder Executivo, somente uma vez por ano, mediante proposição devidamente justificada e acompanhada de relatório sobre a parte executada, poderia propor a inclusão de novos projetos, exclusão dos não iniciados, desde que comprovadamente inoportunos ou inconvenientes, e retificação dos valores previstos.

Em 1969, por meio do Ato Complementar 43, a Lei Complementar 3 foi revogada, passando a matéria relacionada com o Orçamento Plurianual de Investimentos a ser disciplinada pelo referido Ato. Esse novo diploma legal eliminou uma série de normas, previstas na legislação anterior, que contribuíam para tornar rígido o Orçamento Plurianual; em particular, foi permitido que uma alteração pudesse ser feita em qualquer época.

Com a aceleração e persistência do processo inflacionário no país, as dotações anuais, fixadas em valores nominais, foram tornando-se cada vez mais insuficientes para o atendimento dos objetivos estabelecidos. Somente de uns anos para cá é que a cultura orçamentária evoluiu no sentido de se prever valores indexados, a fim de neutralizar os efeitos da inflação e preservar o caráter programático da proposta.

Nesse contexto inflacionário, evidentemente, agravaram-se as dificuldades em torno da previsibilidade dos recursos alocados nos orçamentos plurianuais e, dada a menor rigidez estabelecida no Ato Complementar 43, várias interpretações jurídicas foram sendo estabelecidas no sentido de ampliar a flexibilidade de execução desses orçamentos. Na maioria das interpretações, estabeleceu-se que o orçamento trienal seria reelaborado anualmente, compatibilizando-se o primeiro ano com o orçamento anual e reelaborando-se os dois anos subsequentes. Na prática, isso passou a significar que não era o orçamento anual que se compatibilizava com o plurianual, mas sim o inverso.

Em realidade, com essas adequações, o Orçamento Plurianual passou de uma fase de rigidez para uma de excessiva flexibilidade, a partir do momento em que se permitiu a reelaboração anual e a alteração automática, ao tempo que se formulava e reajustava o orçamento anual. Nessas circunstâncias, pouca ou nenhuma atenção passou a ser dispensada à elaboração do Orçamento Plurianual, que se tornou uma peça inútil, tendo em vista que os dois exercícios posteriores ao orçamento anual poderiam ser amplamente reformulados ao final de cada ano.

Outro aspecto a ser analisado em relação às previsões plurianuais seria quanto à compatibilização dos prazos de vigência com os respectivos períodos dos mandatos governamentais. Admitindo que o Orçamento Plurianual houvesse sido fielmente cumprido no prazo trienal, teria esbarrado com o inconveniente da desassociação com o exercício da chefia do Poder Executivo como, por exemplo, ao tomar-se por base o período governamental de governadores e prefeitos — quatro anos. O prazo trienal ensejaria situações de um governante receber um orçamento plurianual elaborado por seu antecessor, no último ano de mandato, e ter que executá-lo durante três anos de seu mandato governamental, enquanto o novo orçamento plurianual, de sua iniciativa, somente vigoraria no último ano de seu mandato.

Para garantir racionalidade ao processo de previsões plurianuais, deveriam ser estabelecidos prazos coincidentes com os respectivos mandatos de governo, a fim de que pudesse permitir aos governantes estabelecer suas respectivas diretrizes de longo prazo, sem prejuízo da continuidade administrativa caracterizada pela execução do orçamento anual elaborado por seu antecessor.

A crise de um adequado sistema de planejamento para o setor público tem outros ingredientes, além daqueles mencionados. Por exemplo: a fixação, pelo governo federal, de classificação funcional-programática, definindo a nomenclatura de programas e subprogramas a serem observados pela administração pública de todas as esferas de governo no país. Em que pese ter representado inicialmente um passo importante para conscientização da técnica de orçamento-programa gerou, posteriormente, dificuldades para adoção de um processo de planejamento condizente com as peculiaridades regionais e locais e porque os programas são, por definição, decorrência de um diagnóstico e definição de objetivos e metas.

O excesso de detalhes orçamentários pouco contribuiu para o aprimoramento do processo de planejamento, tendo em vista que maior ênfase tem sido dada à classificação dos meios (natureza dos gastos), resultando em inflexibilidade legal absolutamente dispensável. Como consequência, essa tem sido uma das razões que têm levado a que os programas sejam classificados de forma mais genérica, objetivando, evidentemente, minimizar a inflexibilidade legal do orçamento.

Em realidade, tal situação decorreu do fato de que a Lei 4.320/64 foi promulgada quando ainda não estava suficientemente desenvolvida a técnica de orçamento por programa e, conseqüentemente, a ênfase foi dada à classificação da natureza dos gastos. Posteriormente, com a evolução dessa técnica, normatizada pela Portaria 9, do Ministério do Planejamento, instituiu-se a classificação funcional-programática, sem eliminar, entretanto, a rigidez estabelecida para a natureza de gastos, o que gerou excessiva rigidez na programação orçamentária.

Em suma, esses foram os aspectos mais relevantes que nortearam a elaboração do orçamento e o planejamento da administração pública brasileira no período imediatamente anterior à promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

PRINCÍPIOS E OBJETIVOS QUE NORTEARAM AS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS

Os membros da Assembléia Nacional Constituinte, ao tratarem da parte reservada ao planejamento e ao orçamento, definiram os seguintes princípios norteadores do trabalho de consolidação das correspondentes normas constitucionais:

- (a) modernização dos instrumentos orçamentários, objetivando especialmente integrar as atividades de planejamento com as de orçamento, ou seja, as visões de longo e médio com as de curto prazo;
- (b) recuperação, e de modo ordenado, da participação do Poder Legislativo no processo decisório;
- (c) melhor transparência das ações governamentais e a definição de restrições e regras visando ao equilíbrio financeiro das contas governamentais.

A reforma constitucional, visando atender a esses princípios, implicou mudanças na maior parte das disposições integrantes da Constituição de 1967 e na introdução de grande número de novos dispositivos.

Resumidamente, o processo constituinte que envolveu os assuntos relativos às finanças públicas foi caracterizado: pela ausência de polêmicas de maiores repercussões; por ter sua atenção monopolizada por reduzido grupo de constituintes; e, sobretudo, pela manutenção, até o texto final, dos princípios estabelecidos no anteprojeto da Comissão de Finanças e da redação definida no âmbito do Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização.

As decisões dos constituintes tiveram uma orientação comum ou perseguiram os mesmos princípios, desde a primeira fase de trabalho até a definição da redação final (ainda que ocorressem alterações de forma no texto).

O relatório do Constituinte José Luiz Maia, que acompanhou o anteprojeto aprovado pela Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, assim definiu as principais preocupações que nortearam o início dos trabalhos constituintes (págs.2-4):

“...não importamos qualquer modelo de países mais ou menos adiantados...”;

“... uma estrutura orçamentária rigorosamente filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazos, dentro dos quais sejam balizadas as prioridades nacionais e regionais e definida a periodicidade para a execução dos planos...”;

“O imperativo de submeter ao exame e deliberação do Congresso Nacional um orçamento do setor público que inclua todo o universo das ações a serem desenvolvidas no âmbito dos poderes e suas entidades, inclusive das empresas estatais...”;

“...a ampliação do raio de competência do Tribunal de Contas da União...”

O relatório final da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (do Constituinte José Serra), por sua vez, reafirmou os princípios básicos na área das Finanças (pág. 5):

“...significativo aumento da transparência e da abrangência do processo orçamentário, inclusive na sua dimensão regional...”;

“Definem-se mais claramente as prioridades das despesas e maior controle anual de seu cumprimento em termos de metas físicas...”;

“Fortalece-se o papel do Legislativo no processo orçamentário, na sua fase de elaboração e no controle e fiscalização de sua execução...”;

“Fortalece-se, também, o papel dos organismos de controle externo (Tribunal de Contas) e interno das contas da União e de suas entidades...”

Dos princípios acima apontados, pode-se considerar que os constituintes tinham como básico o que implicava recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo. Contribuiu, em grande parte, para que os constituintes concentrassem grande atenção nesse objetivo o fato de que essa não era uma Assembléia Constituinte exclusiva, isto é, seus membros eram também membros do Congresso Nacional.

Mesmo com a formação do Centrão, grupo que apresentou substitutivos integrais ao texto aprovado pela Sistematização, nessa matéria, foi mantida a estrutura do Capítulo das Finanças, definida por ocasião da elaboração do Primeiro Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização. O Centrão praticamente em nada alterou tais dispositivos, limitando-se a expressões ou normas localizadas.

A constância de princípios e do conteúdo e forma das normas das emendas decorre, também, do fato de que foram poucos, e sempre os mesmos, os “atores” ou participantes dos debates sobre a matéria na Assembléia Constituinte. Essa foi uma característica observada desde a fase da Comissão Temática, acentuada ainda mais durante as votações finais em plenário. Além disso, é peculiar que,

ao contrário da maioria das matérias, não sobressaíram nessas discussões posições ideológicas ou político-partidárias, ou seja, as posições permaneceram no campo técnico.

As discussões em torno das finanças públicas que implicaram alguma polêmica foram concentradas em três normas: a regionalização dos instrumentos do processo de planejamento (mais precisamente, a pre-fixação, já na Constituição, de uma regra para distribuição regional dos recursos públicos); as competências atribuídas à Comissão Mista do Congresso Nacional, encarregada especificamente da apreciação dos orçamentos (questionou-se muito o esvaziamento da atuação das demais comissões e dos parlamentares não integrantes dessa comissão especial); e a aprovação dos respectivos projetos de lei por decurso de prazo.

A SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO CONCEBIDA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

INTERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O grande mérito da nova sistemática estabelecida para o planejamento da ação governamental, aprovada na Constituição de 1988, foi a definição de três instrumentos legais que, interagindo entre si, definem um processo de planejamento contínuo, abrangendo o longo, o médio e o curto prazo, contrapondo-se à falta de ordenação, à falta de participação parlamentar e às improvisações que caracterizavam o sistema anterior.

Afora essa característica, a nova sistemática abriu, efetivamente, as possibilidades para os parlamentares participarem do processo, mas de forma disciplinada e mais responsável, onde não se permite alterar, indiscriminadamente, o orçamento anual e, tampouco, o desrespeito aos dois instrumentos aprovados nas etapas anteriores — o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não devem ter peso as distorções que ocorrem, ainda hoje, na apreciação do orçamento anual⁽¹⁾, pois isto decorre de estarmos numa fase de transição e por não ter sido votada, ainda, a lei complementar que regulará a sistemática, como está previsto no art. 165, § 9º, da CF (há projeto tramitando na Câmara dos Deputados, de autoria do deputado José Serra).

LEI DO PLANO PLURIANUAL

Dos três instrumentos do processo de planejamento, o Plano Plurianual foi o que mais tempo levou para ter a forma definida na Constituinte. A essência da proposta, no entanto, ficou estabelecida a partir dos primeiros trabalhos da subcomissão temática uma vez que, desde então, adotou-se o princípio da imperiosa correlação ou integração entre plano e orçamento.

A abrangência do Plano Plurianual foi é o que mais sofreu mudanças durante os trabalhos da Assembléia, sempre com uma tendência ao crescente alcance desse instrumento: primeiro, compreendia apenas investimentos públicos; depois também as despesas dele decorrentes; por último, no Segundo Turno em Plenário, passou a abranger todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada.

Por outro lado, caracterizou-se o processo constituinte por não detalhar outras regras sobre o Plano

(1) O orçamento d União para 1992 previa inicialmente 2.000 itens de investimento, mas o Congresso Nacional ampliou-os para 10.000, como resultado da astronômica quantidade de 72.000 emendas apresentada por deputados e senadores.

Plurianual, a exemplo do que fez com o orçamento anual. Apenas no caso da elaboração legislativa, o Plano Plurianual mereceu maior atenção e, indiretamente, ao se definir que condicionaria a elaboração das diretrizes e dos orçamentos, o plano foi definido como a base do ciclo orçamentário.

Passadas todas as fases de votação da nova Constituição, o Plano Plurianual ficou assim definido, conforme dispõe o art. 165, § 1º:

“A lei do plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Essa lei constitui a base do ciclo de planejamento, hierarquicamente superior aos outros dois instrumentos — lei das diretrizes e dos orçamentos anuais. Dessa forma, representa o principal elo para promover uma maior integração entre as atividades de planejamento e de orçamentação na nova ordem institucional.

O Orçamento Plurianual de Investimentos, vigente no sistema anterior, era criticado basicamente pelo detalhamento incompatível com o planejamento, deficiências das classificações, ineficácia das normas e por limitar-se a estabelecer dotações financeiras. Os Constituintes procuraram ampliar o enfoque para o objetivo das ações governamentais, sinalizando para uma abordagem que privilegie metas físicas, isto é, mensurando o que se espera da atuação do governo. De outro lado, ainda que o Orçamento Plurianual de Investimentos tivesse vigência por um período de três anos, era reelaborado ou ajustado anualmente, por conta da falta de restrição para sua contínua revisão, do divórcio com o planejamento e das importâncias fixadas em valores nominais. Isso tudo levou à transformação desse orçamento em uma peça meramente ornamental.

O prazo de vigência não é definido de forma aleatória, mas atende a uma concepção que interpreta-se como a mais adequada ao instrumento. Ou seja, transformar a lei do plano, na prática e de forma minimamente ordenada, em um “programa de governo” de cada administração governamental, aproximando-se do período do mandato do chefe de governo, compreendendo do segundo ano do mandato até o primeiro ano do mandato do sucessor.

Naturalmente, para que esse “programa de governo” não se transforme numa peça de retórica e que expresse, efetivamente, as possibilidades de ação da administração, é crucial ter bem definidos os termos mencionados no texto constitucional: “diretrizes”, “objetivos” e “metas”.

“Diretrizes” são as orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos dos recursos durante o mandato. Assim, caberia à lei do plano, antes de tratar de objetivos e metas, definir, dentre outras, as linhas gerais da política fiscal a ser perseguida no período. Esse é o caso de disposições que visam, por exemplo, diminuir o déficit público, aumentar a arrecadação tributária, manter a despesa com pessoal abaixo de uma porcentagem da receita, endividar-se apenas para financiar investimentos, etc.

“Objetivos” podem ser definidos como os resultados qualitativos que se pretende conseguir com a execução do plano ou a modificação de situações e comportamentos, no sentido do desenvolvimento dos diversos setores de atuação do governo. Por exemplo: a expansão da malha ferroviária ou da rede de atendimento hospitalar; a manutenção da rede rodoviária, etc.

As “metas” passariam pela expressão quantitativa dos resultados almejados, ou seja, corresponderiam aos produtos físicos das ações que constituem os meios para o alcance de determinados objetivos

governamentais. Por exemplo: a construção de cinco postos de saúde; a pavimentação de 20 quilômetros de rodovias; a recuperação de 120 quilômetros de superestrutura ferroviária, etc.

Em extensão aos conceitos de objetivos e metas, vale mencionar a definição de programa (objetivos perseguidos para cada setor, área ou função de governo), do seu desdobramento, o subprograma (ações que constituem o meio para atingir o objetivo parcial), e deste, em projeto (ações específicas, limitadas no tempo, e cujos produtos constituem, em parte ou na íntegra, a meta física de um subprograma) e em atividade (ações que se realizam de modo contínuo e permanente, para atingir metas físicas dos programas de duração continuada).

Quanto à organização e estrutura da lei do plano, entende-se indispensável o enfoque de algumas questões.

Primeiro, importa que a apresentação e a classificação de objetivos e metas sejam feitas do mesmo modo que nos orçamentos anuais, ainda que não tão detalhadas. O plano não é um orçamento plurianual, mas deve ser apresentado da forma mais próxima possível ao orçamento anual, a fim de assegurar o encadeamento do ciclo de planejamento. Para não ser tão genérico e nem tão pormenorizado, o plano poderia apresentar metas por funções e programas ou até subprogramas de governo.

Segundo, é necessária a abordagem, de alguma forma, dos recursos financeiros necessários e disponíveis para as ações de expansão, para que sejam factíveis objetivos e metas incluídos no plano. Não é tanto o caso de detalhar fontes e usos dos recursos (embora, se forem muito genéricos, tendem a ser inúteis os dados), ou estimar com precisão sua evolução futura, mas sobretudo atestar a consistência financeira do “programa de governo”.

Cabe também ponderar a margem de poupança futura com a obtida no passado recente e as perspectivas de endividamento com base nas restrições legais e, de outro lado, maior preocupação com custos médios ou padrões.

Em todos os casos, a indicação de valores no Plano Plurianual precisa ser feita a preços constantes. Se não existir uma regra de indexação ele corre sério risco de tornar-se uma peça inócua, a partir do segundo ou terceiro ano de vigência, na melhor das hipóteses.

LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

À semelhança do que ocorreu com a lei do Plano Plurianual, o conteúdo da Lei das Diretrizes Orçamentárias foi sendo paulatinamente ampliado no processo constituinte. Também, em nenhum momento, suas regras foram pormenorizadas como as do orçamento anual.

A idéia da LDO surgiu durante os trabalhos da comissão temática: o Executivo deveria elaborar o projeto de lei orçamentária segundo orientação, indicadores e parâmetros submetidos previamente à apreciação do Legislativo. Na Subcomissão de Orçamentos, o instrumento foi denominado “Proposta de Distribuição de Recursos”; na Comissão de Finanças, surgiu a denominação definitiva.

Em primeiro lugar, esclareceu-se que cada lei orçamentária corresponderá a, e será precedida por, uma lei das diretrizes, definindo metas e prioridades para o exercício subsequente, bem como outras orientações. Justificou-se que, dessa forma, o Legislativo teria maior e melhor participação no processo ao apreciar um pré-orçamento.

Foi também aprovado um aumento na abrangência da lei das diretrizes, de forma que esta já

discriminasse as despesas de capital do exercício seguinte, antecipando-se uma das partes do orçamento anual. No segundo turno, a exemplo do que ocorreu no âmbito do Plano Plurianual, foram introduzidas duas alterações: a lei de diretrizes passou a “compreender” metas e prioridades (e não mais defini-las), assim como foi incluída a necessidade de detalhamento das despesas de capital do exercício seguinte.

A Comissão de Sistematização recuperou proposta aprovada na Subcomissão de Orçamentos de que a lei das diretrizes também contemplasse, no caso de estar previsto um déficit orçamentário, as medidas tributárias necessárias à elevação das receitas para fazer face às despesas “descobertas”.

Trata-se de um instrumento inédito, sem paralelo no processo de planejamento do setor público brasileiro. Na experiência internacional, guarda alguma semelhança com o sistema orçamentário francês, que prevê um sistema similar de pré-orçamento, e com o norte-americano, em que o Congresso aprova um “meio-orçamento” para ser detalhado posteriormente.

Promulgada a nova Constituição, ficou a Lei de Diretrizes Orçamentárias com as seguintes competências:

- (a) estabelecer “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”;
- (b) orientar “a elaboração da lei orçamentária anual”;
- (c) dispor “sobre as alterações na legislação tributária”;
- (d) estabelecer “a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”;
- (e) conceder “autorização específica” para “a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público”, mas ressalva as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

São dois os princípios básicos do novo instrumento orçamentário: constituir um elo de ligação entre as leis do Plano Plurianual e do orçamento anual e possibilitar a maior participação do Poder Legislativo na elaboração dos orçamentos anuais.

Constituir uma espécie de pré-orçamento, decorre, basicamente, da obrigação constitucional de selecionar metas (indicadas no plano) e definir prioridades para o exercício financeiro seguinte. Interpreta-se que essa é a função principal (e não exclusiva) da lei das diretrizes. Assim, cabe apontar dentre as metas previstas no Plano Plurianual aquelas que deverão ser atendidas no exercício subsequente.

A complexidade técnica, a especificidade e o detalhamento de um orçamento tenderiam, pela natureza da matéria e não por qualquer disposição institucional, a transformar o Legislativo em um agente passivo na sua elaboração e aprovação. A lei das diretrizes, ao antecipar o debate sobre as prioridades de governo e orientar a elaboração do orçamento, deve concentrar os esforços dos parlamentares para intervenção no processo orçamentário anual, colaborando para diminuir a atuação de modo casuístico que, em geral, cerca a apreciação da lei orçamentária. Além disso, é fomentada uma co-responsabilidade entre os Poderes no processo decisório de alocação dos recursos públicos e no compromisso com os fins a serem alcançados.

Uma leitura isolada do texto constitucional pode dar margem à interpretação de que essa “orientação” cessa na elaboração do projeto de lei orçamentária. Porém, isso não é correto, quando se analisa o conjunto do ciclo de orçamento introduzido pela reforma constitucional. A lei das diretrizes aplica-se, acima de tudo, por todo um exercício financeiro (o subsequente). Assim, suas normas devem ser observadas desde a elaboração da proposta orçamentária e sua apreciação pelo Legislativo até a abertura, por lei, de medida provisória ou decreto, de créditos adicionais ao correspondente orçamento anual. É lógico, também, que as normas são válidas tanto para a definição dos créditos orçamentários quanto para sua execução e controle.

Partes da lei das diretrizes que fogem ao enfoque tradicional dos orçamentos tratam das disposições sobre alterações tributárias e sobre contratação e remuneração dos servidores públicos. Tendo a ver com os componentes mais importantes da receita e da despesa, justifica-se a inclusão dessas matérias pelo objetivo de forçar uma maior conexão entre a obtenção e o gasto de recursos pelo estado.

Definindo na lei das diretrizes ou, na prática, redefinindo anualmente as políticas tributária e de recursos humanos, e isso antes da elaboração dos orçamentos, busca-se garantir uma maior eficácia desse instrumento.

Outra vantagem é que, a prévia disposição sobre alterações tributárias, no âmbito da lei das diretrizes, do mesmo modo que a definição dos investimentos prioritários, contribui para o aprimoramento do planejamento do resto da economia, mais precisamente os contribuintes e as organizações sindicais dos servidores, que podem se preparar, com antecedência, para o cumprimento das referidas medidas.

Pelo lado da legislação tributária, o principal fator para seu enfoque no âmbito da lei das diretrizes é a eventual necessidade de mudanças na tributação visando à elevação das receitas tributárias, para cobrir gastos não atendidos pelas fontes de recursos previstas. Sendo assim, é necessário que as alterações na legislação tributária sejam apreciadas ao mesmo tempo e levando em conta as diretrizes orçamentárias, de forma que, ao ser preparada a proposta orçamentária, já estejam definidos (e razoavelmente estimados) os recursos disponíveis.

O ideal seria que as alterações na legislação tributária integrassem o próprio texto da lei das diretrizes, ou um anexo específico. Porém, ficam dúvidas sobre a vigência dessas medidas, ou melhor, se os seus efeitos não cessariam ao final do exercício financeiro subsequente. A alternativa, porém, seria o encaminhamento e apreciação simultânea à proposta de diretrizes de projetos de lei modificando a tributação (se possível, estas poderiam ser consolidadas em um único projeto de lei).

Pelo lado do gasto com pessoal, vale destacar que o Art. 169, § único, II, prevê “autorização específica”. Isso sinaliza que a lei das diretrizes deve discorrer sobre remuneração, cargos, carreiras e admissões de forma exaustiva, eventualmente discriminando condições, percentagens e números por categorias profissionais e pelas unidades integrantes do orçamento.

LEI ORÇAMENTÁRIA

As principais mudanças constitucionais no âmbito específico da lei orçamentária referem-se à abrangência do instrumento e às condições de sua apreciação pelo Poder Legislativo. A Constituição da República (Art.165, § 5º) determina que a lei orçamentária seja integrada por três orçamentos: o fiscal, o de investimento das empresas e o da seguridade social. Por princípio, toda despesa da administração direta ou de qualquer ente integrante da administração indireta, a ser realizada em um exercício financeiro, precisa ser autorizada legalmente, no âmbito de uma dessas três peças. Essa é uma verdadeira mudança estrutural em relação à ordem institucional anterior, que

significativas que as realizadas no âmbito da Reforma Tributária, embora não venham merecendo a mesma atenção.

Essas mudanças constitucionais podem contribuir para o fortalecimento e para a modernização do processo de planejamento e de orçamentação do setor público, atendendo aos princípios clássicos de universalidade, transparência, controle e equilíbrio do gasto público e, acima de tudo, de redemocratização da sociedade brasileira.

A promulgação da Constituição, entretanto, não resume e nem encerra o processo de reforma das finanças públicas. A nova Carta apenas estabelece os alicerces, as diretrizes básicas para a reforma a ser implementada e consolidada, por meio da regulamentação infraconstitucional, que envolve desde lei(s) complementar(es) federal(is) até a legislação ordinária e outros atos regulamentares. Essa etapa pós-Constituinte pouco avançou e vem encontrando sérias resistências.

Podem ser destacados os seguintes obstáculos para a efetiva reforma das finanças públicas:

AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR

O atraso, e mesmo um certo descaso, com os trabalhos de elaboração e de apreciação do projeto de lei complementar federal básico, que atenderá, pelo menos, ao previsto no art. 165, § 9º, da Constituição, alinha-se como um dos principais obstáculos à aplicação plena das novas normas constitucionais para Finanças Públicas.

No âmbito do governo federal, as lacunas institucionais vêm sendo cobertas, basicamente, pela introdução, na LDO, de regras que são próprias da legislação complementar, a pretexto de estabelecer normas “para a organização e a estrutura do orçamento anual” (é o caso, por exemplo, da regulação da abrangência de cada um dos três orçamentos, do nível de detalhamento da programação orçamentária, da classificação da despesa, da convocação do Congresso Nacional caso a proposta orçamentária não seja aprovada até 15 de dezembro, bem como de sua execução temporária).

O resultado da LDO é limitado. Na verdade, as medidas não constituem exatamente diretrizes, mas regulamentos, tolerados muito mais por conta da premência de cobrir o vazio institucional que se originou com a promulgação da Carta de 1988. A eficácia desse expediente é transitória, porque as normas são válidas apenas para um exercício financeiro e não alcançam a administração pública estadual e municipal (exceto pelo “efeito demonstração”).

RESTRIÇÕES CONJUNTURAIS

As novas regras para o planejamento e o orçamento público estrearam em meio a uma crise fiscal grave e sem precedentes na história brasileira, contribuindo para obscurecer o discernimento acerca do significado das novas regras e para colocar em plano totalmente secundário a preocupação com normas que não tenham um efeito imediato — na prática, grande parte do projeto de lei complementar.

A DIFICULDADE DE MUDANÇAS

O terceiro obstáculo decorre da assimilação de uma nova “cultura” orçamentária e de planejamento.

Não se deve alimentar ilusões de que a mera aprovação da lei complementar federal encerraria o esforço de reforma do processo de planejamento/orçamento público. Há de se ter em conta a falta de tradição e de organização da administração pública, para mobilizar-se no sentido da implementação do novo processo de planejamento e de orçamento, bem como de elaboração dos documentos deles decorrentes. Aliás, os obstáculos decorrentes da ausência de uma “nova cultura” deverão permanecer por algum tempo, após a aprovação da legislação complementar e ordinária. A falta de debate e divulgação tem contribuído significativamente para que a “nova cultura” não seja incutida nos principais atores do processo de planejamento e orçamento.

A fase de transitoriedade, até a superação dos obstáculos citados, demandará um período longo de tempo e, provavelmente, será marcada por algumas polêmicas. À aprovação da lei complementar federal, seguir-se-á a elaboração de leis ordinárias e diversos atos administrativos, regulamentando as disposições que não serão poucas, muito menos simples. Tudo isso exigirá amplos e longos debates e negociações porque, num sistema de governo plenamente democrático, as novas normas devem atender às aspirações das partes interessadas, pois hão de ser aceitas e não a elas impostas.

CALENDÁRIO ORÇAMENTÁRIO

Outro sério obstáculo, nessa fase de transitoriedade, decorre do prazo de posse presidencial e governamental, previsto na nova Carta Constitucional para 1º de janeiro, a fim de viabilizar o cronograma de elaboração das leis do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Primeiro porque, permanecendo a data de 15 de março para a posse do presidente e governadores nesse primeiro mandato, o Poder Executivo dispõe de um prazo de apenas 30 dias para elaboração, formalização e encaminhamento ao Legislativo do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Evidentemente, é prazo extremamente exíguo para que os objetivos do novo instrumento legal possam ser alcançados.

Outro sério obstáculo à implementação da nova sistemática pode ser atribuído ao fato de que a promulgação da Constituição ocorre em meados de mandatos governamentais (quarto ano do mandato presidencial; segundo ano dos mandatos dos governadores e final de primeiro ano dos mandatos dos prefeitos).

Conseqüentemente, inexistia a obrigatoriedade de elaboração dos planos plurianuais que, na nova ordem constitucional, constitui-se no arcabouço básico para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como decorrência dessa situação a LDO passou a ser elaborada sem seu referencial básico — o Plano Plurianual — e a sua principal função, que seria a priorização das metas contidas no plano, jamais pôde ser integralmente exercida.

Dessa forma, a LDO passou a exercer somente a função acessória de orientar a elaboração e execução orçamentárias. Em que pese a importância desta função, pode-se afirmar que a LDO prevista constitucio-nalmente não é aquela que vem sendo praticada.

É bom salientar que, após a promulgação da primeira LDO federal, os estados e municípios passaram a nela espelhar-se, como paradigma para as respectivas LDOs. Acrescente-se que, no ano seguinte à promulgação da Constituição Federal, poucos foram os estados e municípios que elaboraram essas leis, baseados na interpretação de que estavam desobrigados, em função da ausência das constituições estaduais e leis orgânicas.

Em resumo, há um entendimento de que a LDO é mera formalidade legal e não o início do processo orçamentário, em que algumas decisões devam ser respaldadas pelo Legislativo, para fundamentar a elaboração da proposta orçamentária.

Além disso, o fato de a posse do primeiro mandato ter ocorrido em 15 de março afetou substancialmente a qualidade dos planos plurianuais.

VIABILIDADE E DIFICULDADES DAS NOVAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

VIABILIDADE

Antes que se analise a viabilidade das novas normas constitucionais na área de orçamento/planejamento, deve-se considerar que o processo de redemocratização da sociedade brasileira leva inevitavelmente a um método de participação efetiva do Legislativo na elaboração da lei orçamentária.

É bom lembrar as duas posições extremadas que marcaram a participação do Poder Legislativo, antes e após 1969, caracterizadas no item 2.

Em realidade, a Constituição de 1988 buscou encontrar um ponto intermediário entre essas duas situações, criando, através do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os parâmetros de racionalidade para que houvesse adequada participação do Poder Legislativo.

No arcabouço do novo texto constitucional, a elaboração dos orçamentos e a proposição de emendas pelo Poder Legislativo têm como limites as definições de longo prazo estabelecidas no Plano Plurianual e as prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Na prática, o que se têm observado é, sem dúvida, a volta ao período que precedeu a Emenda Constitucional de 1969, com quase 100 mil emendas sendo propostas pelo Poder Legislativo, com total inobservância ao princípio de compatibilidade com o Plano Plurianual e a LDO.

Essa prática é fomentada por várias causas.

A primeira foi a elaboração do Plano em condições absolutamente desfavoráveis: de prazo (já comentada no item anterior) e da grande preocupação da área econômica do governo federal com a implementação e gerência do Plano Brasil Novo.

Em realidade, como ocorre com frequência no setor público, privilegiou-se o curto prazo e deu-se pouca atenção ao longo prazo. Assim sendo, não foram estabelecidos adequadamente os parâmetros de participação do Poder Legislativo, na elaboração dos orçamentos anuais. Como consequência, a possibilidade de emenda passou a ser ilimitada.

Para agravar o quadro de dificuldades, não houve a menor preocupação, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em estabelecer o elo de ligação entre plano e orçamento, mediante um processo de que desse prioridade às metas contidas no Plano Plurianual.

Adicionalmente, não houve por parte do Executivo a utilização do poder de veto para coibir as situações que caracterizavam incompatibilidades com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes. Talvez motivos políticos em alguns casos e por impraticabilidade em outros, tendo em vista que o veto implica anular integralmente a dotação, não prevalecendo nem a proposta inicial do Executivo e nem o valor alterado pelo Legislativo.

Evidentemente, a não utilização do poder de veto em flagrantes casos de inconstitucionalidade tem, sem dúvida, fomentado um processo de participação legislativa inadequado aos princípios pretendidos pelos constituintes.

Uma segunda causa, que também tem contribuído significativamente para a conturbação do processo orçamentário, é a utilização indevida, pelo Legislativo, da faculdade de propor emendas baseadas em erro ou omissão (art. 166, par. 3º, III, “a”).

A prática que vem sendo adotada, de reestimar a receita constante da proposta orçamentária, com base nesse dispositivo, e de utilizar a diferença para incrementar as despesas, não corresponde efetivamente ao que foi idealizado na Assembléia Constituinte.

Esse procedimento significa voltar exatamente à mesma situação de irracionalidade da participação legislativa existente antes de 1969, qual seja, a de aprovação de despesas além da capacidade financeira do governo e de pulverização dos recursos orçamentários.

Portanto, conclui-se que, a imperar esses procedimentos legislativos, evidentemente o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias passam a constituir-se em mera formalidade. O próprio orçamento, na impossibilidade de ser cumprido integralmente, passa a não representar o referencial básico de administração, voltando a prevalecer a capacidade financeira do governo em realizar somente alguns dos programas nele aprovados.

Evidentemente, há de se escolher entre:

- a disciplina dos princípios da Constituição de 1988, que buscou na concepção dos três instrumentos legais (plano, LDO e orçamento) o equilíbrio da participação do Legislativo e do Executivo na elaboração da Lei Orçamentária;
- a volta da situação anterior a 1969;
- a não participação do Poder Legislativo.

Entre essas três alternativas não se pode deixar de optar pelo equilíbrio na participação dos Poderes Legislativo e Executivo, consagrando o princípio constitucional previsto no art. 2º:

“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Uma questão que tem freqüentemente sido apontada para justificar as dificuldades de apreciação adequada, pelo Poder Legislativo, está relacionada com o prazo exíguo estabelecido pela Constituição Federal.

Em que pese o processo regimental do Poder Legislativo, pode-se afirmar que existe relativo equilíbrio entre os prazos para elaboração das propostas pelo Executivo (LDO e orçamento) e de apreciação pelo Legislativo. Admitido o ano civil, dispõe o Legislativo de dois meses para apreciar a LDO e mais quatro meses para apreciação do Orçamento. O Executivo conta com três meses e meio para elaboração da LDO e dois meses para elaboração do Orçamento. Considerando-se que algumas ações de elaboração da proposta orçamentária possam ser iniciadas, mesmo sem aprovação da LDO, pode-se ampliar o prazo atribuído ao Executivo em pelo menos mais um mês.

Posto que não é possível ampliar-se o ano civil, parece uma distribuição adequada para a participação conjunta dos Poderes Legislativo e Executivo, no processo de elaboração orçamentária.

A dificuldade do Poder Legislativo decorre muito mais de sua condição de órgão colegiado do que efetivamente do prazo para apreciação da proposta orçamentária. Há necessidade de criar-se dentro desse Poder um órgão técnico que possa fazer, de forma sistemática, o acompanhamento e análises que possam dar respaldo à ação parlamentar.

O projeto de lei do orçamento não é um projeto como os que normalmente tramitam pelo Legislativo. A sua análise depende essencialmente da manipulação de uma quantidade bastante significativa de dados numéricos, inter-relacionados entre si.

Efetivamente, fica difícil imaginar a participação parlamentar sem a implementação de mecanismos adequados para a análise de compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento (plano, LDO e orçamento).

A própria operacionalização das emendas somente será viável se adequados sistemas administrativos e de informática forem utilizados para cadastrá-las por sua natureza (modificativas, aditivas e supressivas); separá-las em aprovadas e rejeitadas; e incorporar as aprovadas ao projeto da lei orçamentária, alterando-o sucessivamente, nas diversas etapas de apreciação pelo Legislativo, até transformá-lo no autógrafo de lei encaminhado à sanção presidencial.

A matéria, sem dúvida, é complexa e somente equipe técnica permanente pode dar o respaldo que a ação parlamentar necessita para decidir com racionalidade.

DIFICULDADES

Tem-se alegado o aumento no grau de dificuldade para operacionalização do novo sistema definido pela nova Constituição Federal, e não há como negá-lo em alguns aspectos.

A começar pela abrangência quase total de todas as ações governamentais, obrigando a inclusão na lei orçamentária do detalhamento das despesas das autarquias, fundações e investimentos das empresas estatais. Por si só, a nova exigência aumenta o grau de dificuldade, mas há de se escolher entre a dificuldade operacional e a abrangência, com a efetiva participação do Poder Legislativo e transparência dos gastos públicos.

Em que pesem as dificuldades para os especialistas do setor público na área orçamentária, não há como advogar a simplicidade em detrimento de um orçamento que efetivamente evidencie a real situação fiscal do governo.

Outro foco das queixas de complexidade do novo sistema de planejamento/orçamento está relacionado com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se considerado o tratamento que vem sendo dispensado à sua elaboração, tal afirmação é verdadeira.

Todavia, o espírito constitucional não corresponde à prática que vem sendo adotada. A LDO deveria constituir-se em uma antecipação ao processo de elaboração do orçamento, definindo, a partir dela, algumas de suas ações e permitindo a participação legislativa.

A definição das prioridades contidas no Plano Plurianual deveria constituir o ponto central do processo decisório, visando à elaboração orçamentária. Se assim concebida, a LDO amplia o prazo destinado à apreciação da peça orçamentária. Enfim, trata-se de dividir o orçamento em duas etapas: a LDO com características de decisão e o orçamento com aspectos operacionais.

Outro alvo de reclamações está centrado na dificuldade em se conhecer a amplitude do Plano Plurianual.

Realmente, as sucessivas emendas ao texto constitucional que definiu a lei do Plano Plurianual tornaram a redação imprecisa. Uma mecânica razoável para um Plano Plurianual deveria ser a de estimar a margem de poupança do estado e definir as metas viáveis de expansão, em termos de ampliação das ações do estado e de novos projetos.

Essa concepção teria evidentemente sido mais objetiva e facilitado a implementação do Plano Plurianual. Em função da imprecisão constitucional há os que chegam a admitir a extinção desse instrumento de planejamento.

Tem que se admitir que a programação de longo prazo é complexa. Todavia, não deve ser motivo suficiente para simplesmente eliminar um processo de planejamento, que deve ser o orientador para toda a administração pública e para a população, evidenciando para onde caminha o governo.

A simplicidade não deve ser tomada como balizador para a existência ou não de determinado controle, mas sim os resultados que podem ser alcançados com a sua adoção. Por exemplo, o mais simples seria não fazer o Orçamento e constituir-se uma grande Reserva de Contingência, que seria utilizada à medida que as necessidades fossem demandadas. Todavia, esse procedimento levaria a uma total falta de controle, que não justificaria a adoção de um sistema bem simples, conquanto altamente ineficaz.

Há necessidade de enfrentar as complicações inerentes ao processo de planejamento e equacioná-las adequadamente.

Por fim, há de se mencionar a dificuldade operacional decorrente da obrigatoriedade de detalhamento da lei orçamentária em três orçamentos específicos.

Apesar de compreender a sua origem, decorrente de um acordo durante o processo constituinte para substituir um Fundo da Seguridade criado na comissão específica, as opiniões são unâimes de que criou-se uma dificuldade desnecessária, na medida em que a classificação por função poderia evidenciar os recursos destinados à seguridade.

No âmbito estadual e municipal essa dificuldade torna-se mais flagrante, em face à pequena participação dos gastos com a Previdência Social.

Também há de ficar claro que somente a divisão do orçamento não viabiliza os recursos da Seguridade Social. O que deve ser resolvido é a equação das receitas e despesas da Seguridade Social, mediante estudos atuariais que indiquem as medidas técnicas indispensáveis para viabilizar o seu financiamento.

Agrava o grau de dificuldade da existência de três orçamentos a ausência de lei complementar para regular a forma de sua apresentação. Como conseqüência, vem proliferando pelo país uma grande variedade de procedimentos na elaboração dos orçamentos públicos brasileiros.

Em resumo, essas são as questões mais candentes que vêm merecendo considerações dos especialistas em orçamento e planejamento público do Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988.

SUGESTÕES PARA UMA REVISÃO CONSTITUCIONAL DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Os sistemas de planejamento e de orçamento do setor público brasileiro foram substancial-

mente alterados pela Nova Carta Constitucional, promulgada em 5 de outubro de 1988. Para avaliar-se a importância dedicada a esses temas pelos constituintes, basta mencionar a inovação de destinar um capítulo específico às “Finanças Públicas” - o Capítulo II, do Título VI (esse denominado “Da Tributação e Do Orçamento”), diferentemente das Constituições anteriores, que destinavam uma Seção dentro do Capítulo “Do Poder Legislativo” — normalmente logo após a Seção “Do Processo Legislativo” — como forma de caracterizar as peculiaridades legislativas na tramitação da Lei de Meios.

Diante da necessidade de caracterizar as inovações introduzidas, os textos constitucionais que normatizam as finanças públicas do setor público brasileiro podem ser considerados como excessivamente extensos. Justifica-se, em parte, pela inexistência de lei regulamentadora, passando o texto constitucional a exercer simultaneamente ambos os papéis.

Acredita-se que, uma vez promulgada(s) a(s) lei(s) complementar(es) federal(is), e reproduzindo-se nela(s) as inovações contidas na vigente Constituição, a revisão constitucional, prevista para 1993, poderá promover um “enxugamento” desse texto, uma vez resguardados os avanços no processo de planejamento e orçamento.

Afora esses aspectos de tornar o texto constitucional mais conciso e preciso, por serem abrangidos os pontos mais críticos, as seguintes sugestões, de imediato, deveriam ser consideradas.

APROVAÇÃO DAS LEIS DO PLANO E DOS ORÇAMENTOS

A supressão, na última rodada de votações em plenário, da aprovação dos orçamentos por decurso de prazo, deixou um vazio institucional sobre as providências a serem tomadas, no caso de o Legislativo não aprovar a proposta orçamentária antes do início do exercício financeiro correspondente. Guardadas as devidas proporções, o mesmo problema aplica-se também ao projeto de lei do Plano Plurianual.

Será muito complicado equacionar a questão por meio de lei complementar e/ou regimento do Congresso. Inclusive, para tanto, podem ser necessárias interpretações “forçadas”. O ideal será prever no texto constitucional um mecanismo alternativo ao decurso de prazo, descartada a hipótese de ser reintroduzido este, pela arbitrariedade e retrocesso que representa numa autêntica democracia.

Existem várias alternativas à figura do decurso de prazo, a maioria já apreciada durante a Assembléia Constituinte. As sugestões provavelmente envolverão, antes de mais nada, aplicar a regra já prevista na Constituição, no caso de não aprovação no tempo devido (até 30 de junho) do projeto de lei das Diretrizes Orçamentárias (art.57, § 2º), ao qual sugere-se a seguinte redação:

A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentária e nem encerrada sem a aprovação dos projetos de lei do orçamento anual e do Plano Plurianual.

É bom salientar que, durante a votação final dos trabalhos constituintes, essa redação não foi reintroduzida no texto constitucional porque, na sequência de votação, a exclusão do decurso de prazo ocorreu após a apreciação do art. 57, não havendo como, regimentalmente, retornar à análise deste artigo.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM CARÁTER EXTRAORDINÁRIO

Apesar da medida acima propugnada, ainda assim pode ocorrer que o orçamento não venha a ser apreciado até o final do exercício, configurando-se como uma situação, de fato, de inexistência de

orçamento aprovado, que permita ao Poder Executivo dar continuidade indispensável aos dispêndios necessários para funcionamento da máquina administrativa estatal, bem como às obras iniciadas no exercício anterior.

Assim sendo, uma segunda medida envolve a execução em caráter temporário ou extraordinário do orçamento, pressupondo-se que diversas ações governamentais não podem ser interrompidas sem graves danos para o funcionamento do governo e da economia. Numa economia inflacionária e quando o Legislativo pode interferir na programação orçamentária, não faz muito sentido prever a repetição do orçamento aprovado para o exercício anterior. Considera-se melhor alternativa a autorização para execução temporária do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo, ressalvados limites mensais de empenho e aplicação às despesas consideradas essenciais ou imprescindíveis ao funcionamento da administração pública. Consistiria essa medida de uma adaptação de regra adotada pela Constituição Francesa (Art.47) e com redação semelhante à prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, para 1990 e 1991. Sugere-se a seguinte redação:

Se o autógrafo da lei orçamentária não for devolvido ao Poder Executivo, fica este autorizado a executar a proposta orçamentária, até a sua aprovação pelo Poder Legislativo, apenas no tocante às despesas de manutenção e aos contratos vigentes, na proporção de um doze avos por mês.

VETO PARCIAL

Quanto à elaboração das leis, outro aspecto que se entende deveria também ser obrigatoriamente objeto de estudo na revisão constitucional, respeita aos vetos presidenciais ao projeto de lei orçamentária.

Especificamente em relação aos valores das dotações orçamentárias, sugere-se introduzir a possibilidade de veto parcial. Permitir-se-ia ao chefe do Executivo transformar uma determinada dotação em lei, pelo menor dos valores entre a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo e o autógrafo de lei do projeto orçamentário remetido pelo Legislativo. A justificativa é que o menor valor de uma dotação entre esses dois documentos, na realidade, representa um consenso entre os Poderes Executivo e Legislativo. Somente a diferença seria passível de veto e, portanto, a discordância do Executivo voltaria à apreciação do Legislativo e, mantido o veto, poderia, posteriormente, ser utilizada como fonte de recurso em crédito adicional. Conseqüentemente, sugere-se acrescentar mais um parágrafo ao art. 166, logo após ao § 8º, com a seguinte redação:

No caso de emenda que eleve o valor da dotação, é permitido o veto parcial, ao valor acrescentado, ou parte dele.

REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

Uma questão que vem suscitando dúvidas de interpretação e causando polêmicas é a possibilidade de rejeição do projeto de lei, prevista no § 8º, do art. 166 da Constituição Federal. A primeira questão que se coloca é sobre a possibilidade de rejeição integral do projeto de lei orçamentária ou se somente parcela pode ser rejeitada, nos termos estabelecidos na Constituição Federal. A julgar pela destinação dos recursos decorrentes prevista na referida disposição constitucional, há de se interpretar que trata-se de rejeição parcial do orçamento aprovado, caso contrário não caberia a utilização dos recursos mediante crédito adicional

(suplementar ou especial), à medida que somente é concebível admitir que se possa adicionar recursos ao orçamento se ele efetivamente existir, ainda que alterado pelo Legislativo. Se o orçamento inexistir, não há como aditá-lo e, nessas circunstâncias, somente seria admissível o crédito extraordinário nas situações de urgência e imprevisibilidade de guerra, comoção interna ou calamidade pública, sendo dispensável até a existência dos recursos hábeis, dada a característica de emergência pública.

Por outro lado, coloca-se que a rejeição parcial já estaria contemplada por emenda supressiva de parte do orçamento e que a redação do § 8º, do art.166, não deixa margem a dúvidas: “...rejeição do projeto de lei orçamentária anual”.

Em uma ou outra hipótese, há necessidade de alteração do dispositivo constitucional. Uma alternativa seria caracterizar a rejeição somente parcial do projeto de lei orçamentária e outra seria a de suprimir do texto a possibilidade de rejeição do projeto de lei, tendo em vista que é dado ao Parlamento amplas possibilidades de reformular a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, mediante remanejamento de recursos.

Sugerimos essa última alternativa, tendo em vista que a possibilidade de rejeição, principalmente no âmbito municipal, tem se caracterizado como posição eminentemente política. Na maioria das vezes, sem respaldo técnico que justifique a adoção de medida de tanto impacto, com evidentes prejuízos para a ordem pública, que deixaria de contar com a continuidade de prestação de serviços que devem ser colocados à disposição da população, muitos deles assegurados no próprio texto constitucional.

Conseqüentemente, propõe-se a seguinte redação:

art. 166 - § 8º

Os recursos que, em decorrência de veto ou emenda, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Na redação acima foram suprimidas as expressões: “rejeição do projeto de lei orçamentária”, pelas razões expostas, e “conforme o caso”, por desnecessário.

LEI DO PLANO PLURIANUAL

Dos três instrumentos do processo de planejamento, o Plano Plurianual foi o que mais tempo levou para ter sua forma definida no processo constituinte. A essência da proposta, no entanto, configurou-se desde os primeiros trabalhos da subcomissão temática, uma vez que, desde então, adotou-se o princípio da imperiosa correlação ou integração entre plano e orçamento.

A abrangência do Plano Plurianual foi o que mais sofreu mudanças durante os trabalhos da Assembleia, sempre com uma tendência ao crescente alcance desse instrumento: primeiro, compreendia apenas investimentos públicos; depois, também as despesas deles decorrentes; por último, no Segundo Turno em Plenário (fruto de um grande acordo porque, nessa fase, não caberiam emendas modificativas), passou a abranger todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada.

Como conseqüência, observa-se uma definição imprecisa decorrente de sucessivas emendas

durante o processo constituinte, que passou, praticamente, a representar o conjunto de gastos da administração pública. Pode-se afirmar que, diante da definição constitucional atribuída ao § 1º, do artigo 165, somente estariam excluídas as ações de manutenção administrativa.

Em realidade, em uma primeira etapa de evolução do processo de planejamento, o Plano Plurianual deveria restringir-se a estimar as fontes de financiamento (receitas previstas e a capacidade legal/econômica de captação de recursos por meio de operações de crédito) e as despesas compromissadas (previsão, a nível agregado, da necessidade de recursos para dar continuidade à prestação de serviços colocados à disposição da população e do serviço da dívida), conseqüentemente definindo a capacidade de investimentos e a expansão dos gastos de custeio do setor público. Somente essa margem para gastos adicionais deveria ser objeto de programação de longo prazo. É conveniente manter a preocupação de constar do Plano Plurianual a avaliação dos reflexos das despesas anuais de manutenção decorrentes dos investimentos realizados, a fim de que se possa ter idéia de viabilidade das proposições dos investimentos. Dessa forma, propõe-se a seguinte redação para o § 1º, do art.165:

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas dos projetos e ações de expansão da administração pública federal, bem como evidenciará as despesas anuais de manutenção decorrentes.

É bom salientar que a lei complementar que regulamentar esse artigo deverá estabelecer que o detalhamento das metas não sejam anuais, mas sim para o período do governo. À Lei de Diretrizes Orçamentárias competirá exercer o papel de anualmente definir, dentro das circunstâncias econômicas e sociais do momento, quais as que devem ser priorizadas e selecionadas para constar da proposta orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo.

A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

À semelhança do que ocorreu com a lei do plano, o conteúdo da Lei das Diretrizes Orçamentárias foi sendo paulatinamente ampliado no processo constituinte, também sem nunca suas regras terem sido pormenorizadas como as do orçamento anual, conseqüência natural da inovação que representou no contexto do sistema de planejamento do setor público brasileiro.

Dentro da idéia que regeu a criação desse instrumento de planejamento, o principal papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias seria o de constituir-se em processo interativo entre plano e orçamento, bem como possibilitar, ao Parlamento, a efetiva participação ao Parlamento, antes do encaminhamento da proposta orçamentária ao Poder Legislativo. A redação que foi dada no segundo turno da votação é bastante tímida, ao estabelecer que a lei de diretrizes compreenderá as metas e prioridades, bem como bastante imprecisa em relação aos reais objetivos que pretendia alcançar.

O termo compreender é bastante vago. O ideal seria retornar à redação aprovada no primeiro turno de votação dos trabalhos constituintes, de que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá as metas e prioridades”, bem como retirar a expressão “detalhadas as despesas de capital”, por desnecessário, uma vez que a definição das metas implica obrigatoriamente nesse detalhamento.

Da forma que ficou redigido o texto constitucional, pode-se até interpretar que somente a inclusão das despesas de capital é obrigatoriedade anual, enquanto as metas e prioridades simplesmente deveriam constar das leis de diretrizes, até como uma repetição do que estiver contido no Plano Plurianual, por força do § 1º, do artigo 165.

Dessa forma, propõe-se a seguinte redação para o § 2º, do artigo 165.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias definirá as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

ERROS OU OMISSÕES

Merece consideração especial o dispositivo prevendo emenda relacionada com a correção de erros ou omissões no projeto de lei do orçamento, incluído no texto constitucional com o evidente objetivo de possibilitar ao Legislativo a retificação de falhas formais do projeto de lei orçamentária. O procedimento que vem sendo adotado pelo legislativo federal de, a título de erro ou omissão, proceder alteração na estimativa de receita e utilizar o acréscimo decorrente para aumentar a despesa orçamentária constitui-se em flagrante desvio dos propósitos dos constituintes, tendo em vista a evidente intenção do texto constitucional de que as emendas ao projeto de lei do orçamento indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas (art. 166, § 3º, inciso II, da Constituição Federal). A adoção desse comportamento implicará voltar aos procedimentos anteriores à Constituição de 1967, quando a ilimitada atuação individual de cada parlamentar descaracterizava integralmente a proposta orçamentária, tornando-a instrumento absolutamente inútil para a gerência administrativa, financeira e orçamentária, servindo apenas a propósitos políticos de ambos os Poderes.

Conseqüentemente, propõe-se a exclusão pura e simples dessa possibilidade de emenda, ou melhor explicitação para caracterizá-la, como destinada exclusivamente a correções formais do projeto de lei orçamentária, com as seguintes redações alternativas:

- (a) Exclusão da alínea “a” do art. 166, § 3º, III. Este inciso deixaria de ter desdobramento e ficaria com a seguinte redação:

“III - sejam relacionadas com os dispositivos do texto do projeto de lei.”

- (b) Melhor explicitação da alínea “a”, que ficaria com a seguinte redação:

“a) com a correção de erros ou omissões, sem alterar o conteúdo; ou”

REORDENAÇÃO DA ESTRUTURA DO TÍTULO VI

Para finalizar, a ordenação e a disposição dos capítulos e seções que integram o Título VI, bem como a própria denominação desses, não estão muito apropriadas ou claras, tendo em vista a natureza e a hierarquia das normas envolvidas.

Em que pese a destinação de um Capítulo específico destinado às matérias de planejamento e orçamento, pouca importância foi destinada nos trabalhos constituintes para o adequado enquadramento do Título VI — “Da Tributação e dos Orçamentos” — tendo em vista que ele compreende não somente normas sobre o sistema tributário e os orçamentos, como também outras matérias, por vezes até com “hierarquia” superior às duas primeiras (normas gerais sobre finanças, planejamento, controle e administração financeira, patrimonial, etc.). Uma mudança simples seria aplicar ao título o conceito do Capítulo II, ou seja, denominar o Título

VI como “Das Finanças Públicas”. Desse modo, conceitua-se claramente como finanças públicas todas as normas que regulam desde a captação até a gestão e o gasto de recursos pelo Poder Público, inclusive envolvendo a tributação e os orçamentos.

A mudança na denominação do título e a justificativa apresentada já apontam para conseqüente reordenação interna dos capítulos e seções. O Capítulo II (“Das Finanças Públicas”) do texto vigente seria desdobrado em dois capítulos, correspondentes às atuais duas seções. O novo capítulo denominado “Normas Gerais”, correspondendo à Seção I, do Capítulo II, seria transformado no primeiro capítulo do Título VI e, portanto, disposto no texto constitucional à frente do Capítulo “Do Sistema Tributário Nacional”, que seria renumerado em Capítulo II. Por fim, o novo Capítulo III corresponderia à Seção II, do Capítulo II do texto vigente, mas com nova denominação: sugere-se “Do Planejamento e Dos Orçamentos”, de modo a explicitar melhor a natureza e o alcance das três leis reguladas a partir do art. 165. Em síntese, propõe-se a seguinte estrutura para o Título VI, da Constituição Federal:

TÍTULO VI - DAS FINANÇAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I - NORMAS GERAIS

CAPÍTULO II - DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

CAPÍTULO III - DO PLANEJAMENTO E DOS ORÇAMENTOS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sugestões oferecidas restringem-se aos aspectos considerados mais críticos do texto constitucional. Outras questões poderiam ser suscitadas para debate e aprimoramento do texto constitucional, podendo ser citadas, entre outras, as seguintes:

- (a) a concessão de autorização para contratação de empréstimos na própria lei orçamentária que, mal utilizada, poderá representar fonte para o desequilíbrio fiscal dos orçamentos públicos;
- (b) os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no art. 212, par. 4º, não são computados nos gastos com a educação, quando deveriam sê-lo;
- (c) o orçamento da Seguridade Social, extensivo aos estados e municípios, o que cria desnecessária complexidade a esses níveis de governo.

ANÁLISE MICROECONÔMICA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS: O MULTIPLICADOR INFLACIONÁRIO DA ESTRUTURA PREÇO-TARIFAS ATUAL. SUGESTÕES

Renan Chiabai Feghali

Sumário

Introdução: a realidade presente
Análise e sugestões gerais
Sugestões: Projeto de “Parceria Tributária”
Sugestões conceituais
Súmula do trabalho
Apêndice: substituição tributária, a falsa esperança

INTRODUÇÃO: A REALIDADE PRESENTE

O PROBLEMA

Verificamos a incidência sucessiva de tributos que oneram os preços dos produtos em percentual real muito superior ao do valor nominal da alíquota tributária. O impacto é interativo na matriz insumo-produto da economia e gera um desvio na função preço, que potencializa o risco da opção de produção sob elevada sonegação. Essa via ganha elevada competitividade e lucratividade unitária — principalmente se obtém sucesso do produto final alcançar o consumidor final. Essa será uma via corruptora, no caminho inverso, do consumidor ao produtor das matérias-primas iniciais, ensejando por sua vez uma elevada informalização nos elos das cadeias de produção, em face da necessidade de absorção das receitas/despesas assim geradas.

Portanto, o “problema” reveste-se tanto da questão de forma e *quantum* da incidência tributária como da efetiva formalização do mercado junto ao consumidor final. Esses aspectos serão considerados e integrados com as sugestões.

IMPOSTO SOBRE A VENDA E DESPESAS FINANCEIRAS:
IMPACTOS SOBRE A COMPETITIVIDADE E RENTABILIDADE

A situação atual é a seguinte: tomando como exemplotrês empresas K, D e S com os seguintes perfis:

K : Capitalizada
D : Capital de giro de terceiros: descapitalizada
S : Sonegadora

- Objetivo econômico geral: Rentab. Líq. s/Vendas: 10%, líq. do IR de 50%.
- Rentab. Bruta: 20% s/Vendas, líq. do IR de 50%
- Prazo de pagamento: entre “à vista” e 45 dias
- Inflação mensal: 20%
- ICMS: 18%
- PIS-Finsocial: 2,65%
- Custo unitário do produto: 100 unidades monetárias

Fórmula de cálculo dos preços

Preço Final = Preço de Venda + Acréscimo de IPI

Preço à Vista, sem Despesas Financeiras.

(a) Preço de Venda = PV; Preço Final = PF;

$$\begin{aligned} \text{IPI} &= \text{Imposto sobre Produtos Industrializados, acréscimo sobre o preço de vendas} \\ \text{PF} &= \text{PV} + \text{Alíquota de IPI sobre Preço de Venda} \\ \text{PF} &= \text{PV} (1 + \text{Alíq. do IPI}) \\ \text{PF} &= \text{PV} (1 + \text{IPI}) \end{aligned}$$

(b) Cálculo do Preço de Venda, PV:

O objetivo é o lucro. Define-se a Rentabilidade Bruta (RB) como o lucro unitário dividido pelo Preço de Venda. Assim:

$$\begin{aligned} \text{Lucro Unitário} &= \text{PV Menos (Custos e Despesas)} \\ \text{Lucro Unitário} &= \text{PV Menos (Custo e Imposto s/Vendas)} \\ \text{Lucro Unitário} &= \text{PV} - \text{Custo} - (\text{ICMS} + \text{Pis-Finsocial}) \text{ s/ PV} \\ \text{Custo} &= \text{PV} - \text{Lucro Unitário} - (\text{ICMS} + \text{Pis-Finsocial}) \text{ s/ PV} = \\ \text{Custo} &= \text{PV} - \text{RB} \cdot \text{PV} - (\text{ICMS} + \text{Pis-Finsocial}) \text{ PV} \\ \text{Custo} &= \text{PV} [1 - (\text{RB} + \text{ICMS} + \text{Pis-Finsocial})] \end{aligned}$$

Assim o preço, PV, será:

$$\text{PV} = \frac{\text{Custo}}{1 - (\text{RB} + \text{ICMS} + \text{Pis-Finsocial})} = \frac{\text{Custo}}{1 - (\text{Rentabilidade Bruta} + \text{Impostos})}$$

Assim: O Preço de Venda,
$$PV = \frac{\text{Custo}}{1 - \text{Fatores sobre Vendas}}$$

1 - Fatores s/ Venda

$$\text{Fatores s/ Vendas} = \text{ICMS} + \text{Pis-Finsocial} + \text{Rentabilidade Bruta} = F \text{ s/v}$$

Fórmula Geral do PF:

$$PF = \frac{\text{Custo}}{1 - \text{Fatores sobre Vendas}} (1 + \text{Alíquota IPI})$$

Vendas a Prazo

(a) Se a empresa é capitalizada, cobra-se o custo do crédito após o preço à vista, reconhecendo-se a inflação corrente.

Assim:

$$PV \text{ A Prazo} = \text{Preço à Vista} * (1 + \text{Taxa de Inflação}).$$

(b) Se a empresa gasta com despesa financeira, o custo do crédito (do desconto bancário) estará incluso como uma despesa de venda, isto é, dentro de Fatores s/ Vendas, assim:

p/ a empresa descapitalizada (D):

$$PV - \text{À Prazo} = \frac{\text{Custo}}{1 - (\text{Despesas} + \text{Desp. Fin.})} = \frac{\text{Custo}}{1 - F \text{ s/ V À Prazo}}$$

$$PF = \frac{C}{1 - F \text{ s/ V À Prazo}} (1 + \text{Alíquota IPI})$$

Política de preços das empresas

Preços de uma empresa capitalizada (K):

Preço a prazo: Preço à Vista + Despesa Financeira

Fórmula do preço à vista final:
$$PF = \frac{\text{Custo} \times (1 + \text{IPI})}{1 - (\text{Fatores sobre Vendas})}$$

$$PF_K = \frac{C (1 + \text{Desp. Fin.}) (1 + \text{Alíq. IPI})}{1 - (\text{ICM} + \text{Pis-Finsocial} + \text{RB})}, \text{ a Prazo,}$$

Tomemos como exemplo que, para os prazos de pagamento abaixo, as Despesas Financeiras, DF's, de K serão:

Dias	15 dias	30 dias	45 dias
DF's:	10%	20%	30%

E os *Mark-ups* serão os seguintes:

Função preço PF (30/K):

EX: $PF_K / 30$ dias (IPI=10%, ICMS=18% e RB=20%)

$$PF_{30/K} = \frac{C(1,20)(1,10)}{1 - (0,18 + 0,0265 + 0,20)} = \frac{1,20 \cdot 1,10 C}{1 - (0,0265 + 0,38)} = \frac{1,20 \cdot 1,10 C}{1 - 0,4065} = \frac{1,20 \cdot 1,10 C}{0,5935} =$$

$$1,67 \cdot 1,20 \cdot 1,10 \cdot C = 2,04 \cdot 1,10 C = 2,244 C$$

Mark-up: 124%, para que a rentabilidade bruta alvo (20%) seja obtida (correspondente à rentabilidade líquida de 10%).

A Função PF para os outros Prazos de Pagamentos:

	P. Final	Mark-up	
À Vista:	DF/0	1,8370	— 83,70% (!)
	DF/15	2,0200	— 102% (!)
	DF/30	2,2440	— 124% (!)
	DF/45	2,4266	— 142,66% (!)

Preços de uma empresa descapitalizada (D):

Essa será obrigada a incluir as ditas Despesas Financeiras no preço dos produtos, ou seja, “embutindo” no *Mark-up*, assim:

$$PF_D = \frac{\text{Custo} \times (1 + \text{IPI})}{1 - (\text{ICM} + \text{Pis-Finsocial} + \text{RB} + \text{Desp. Fin.})}$$

Levando-se em consideração um caso compatível com o anterior, para os prazos de pagamento abaixo teremos em DF's:

p/ pagto.:	15 dias	30 dias	45 dias
Taxa de juros:	12,5%	25%	41%

Que representam os descontos bancários de:

DF's :	12%	20%	30%
--------	-----	-----	-----

Preços de “D”: $PF = \frac{1,10 C}{30/D \cdot 1 - (0,18 + 0,0265 + 0,20 + 0,20)}$

$$PF = \frac{1,10 C}{30/D \quad 1 - 0,04065 - 0,20} = \frac{1,10 C}{1 - 0,06065} = \frac{1,10 C}{0,93935} = 2,54 \cdot 1,10 = 2,80 C$$

Mark-up: 180% !!!

Preços de uma firma sonegadora (S):

RB: 10%, porque não paga IR.

Pis-Finsocial: 0%

ICMS: 0%

IPI : 0% (0% porque não recolhe imposto)

Desp. Financeira: Igual à inflação

Segue-se que:

$$PF_{S/30} = \frac{1,20 C}{1 - (0,10)} = 1,332 C$$

$$PF_{S/30} = \frac{\text{Custo} (1 + \text{Desp. Fin.})}{1 - (\text{Rentabilidade Líquida})}$$

Mark-up: 33% !!!

Assim, em síntese teremos, para um mesmo custo de \$ 100, sob inflação de 20%:

PREÇOS FINAIS

À Vista	15 dias	30 dias	45 dias
K 184,00	202,00	224,00	242,66
D 154,00	232,00	280,00	340,71
S 111,00	121,00	133,00	146,00

OBSERVA-SE:

- 1) Entre K e D: a extrema dificuldade de D se tornar competitiva, perante K, em função do impacto dos gastos de Desp. Fin., embutidos nos preços.
- 2) E entre K e D contra S: a inviabilidade de competir com "S".

Numa analogia internacional teríamos: K, D, S e J.

K, seria a Alemanha;

D, o Brasil;

S, Tailândia, Taiwan e China. e;

J, Japão e Coréia, cujo perfil seria o de K com baixo ônus de imposto.

(Os preços de "J" seriam pouco superiores aos de "S".)

ANÁLISE E SUGESTÕES GERAIS

São vários os impactos que se multiplicam em prejuízo de rentabilidade, seriedade tributária e contra o consumidor.

Quais sejam:

1 - O efeito do imposto “embutido” nos preços.

(a) trata-se em primeiro lugar, evidentemente, da função $P(x) = \frac{1}{1 - kx}$

É desnecessário apresentar o perfil deletério em preços desta curva. Cada ponto percentual de Pis-Finsocial, ICMS e Desp. Fin. se multiplica por 2 a 3 nos preços finais.

(b) O impacto do imposto de venda nos preços finais: o nível atual de 50% de IR(35 + 10 + 10% de CS + 5% de IR Estadual), obriga a se “dobrar” a rentabilidade líquida, nos produtos, ou seja, a RB nos exemplos acima.

(c) Por outro lado as empresas também são avaliadas pelo resultado líquido sobre vendas, o que é muito natural por se comparar receita bruta gerada com o resultado líquido apurado. Basta ver qualquer demonstração de balanço nos jornais. Outro não poderia e nem deveria ser o entendimento comum em face das diversas incidência sobre o faturamento tais como ICMS, ISS, PIS-Finsocial, comissões, etc. além de ser difícil para qualquer empresa orçar uma rentabilidade bruta sobre vendas inferior ao imposto nominal que ela mesmo recolhe nas faturas dos produtos. Retirar o imposto do preço significa, portanto, evitar a imposição da margem de rentabilidade sobre esse mesmo imposto.

Primeira sugestão geral

Todo imposto sobre produtos deve ser EX-PREÇO, isto é, a exemplo do IPI atual, adicionado ao preço e não embutido ao preço. É fundamental.

2 - Os efeitos demonstrados prejudicam ainda mais a competitividade e rentabilidade ao se considerar a questão da sucessão de fornecimentos na economia e da dedutibilidade dos tributos.

(a) mesmo se “dedutível” o tributo, se incluído no preço, o efeito do desvio-preço do mesmo e do impacto das Despesas Financeiras ao longo da cadeia de fornecimento é muito superior ao da alíquota nominal.

(b) que em face desses multiplicadores e especialmente de impostos que não geram “crédito” como Pis-Finsocial e do impacto dos IRs na rentabilidade bruta, e portanto no preço final, se “desestimula” a horizontalização de produção e os ganhos de escala e qualidade. Custa “muito caro” adquirir “fora” componentes e serviços. E “custa caro” produzir dentro em face de não se viabilizarem investimentos *up-to-date* em equipamentos que, sob um padrão internacional, supõem um elevado padrão de demanda e utilização. É um impasse tributário operacional.

Segunda sugestão geral

Assim todo imposto como ICMS, ICMS, ISS, IVA deve ser DEDUTÍVEL E EX-PREÇO.

3 - A Questão das Despesas Financeiras.

O crédito é a “alavanca” do capitalismo, e nada mais “barato” seria que o crédito entre o fornecedor e o seu cliente. Não é a verdade, hoje, em face do demonstrado acima. A estrutura preço-tarifas

brasileiras é o maior obstáculo à eficiência operacional-produtiva.

Como a inflação brasileira mensal varia na memória recente entre números de 5% a 80% ao mês a solução de se impor juros elevados à economia como estímulo à queda dos preços não é bem-sucedida de vez que:

- os preços finais não são “fixos” em dólar, como nos EUA/Europa.
- a estrutura de impostos e os reduzidos prazos de recolhimento obrigam o vendedor a “embutir” Despesas Financeiras.
- os juros altos, sejam nominais ou reais, fazem parte do custo de venda e são tributados como receita da empresa, obrigando o seu repasse.

Hoje os estados, na sua gana tributária, até mesmo sobre os financiamentos em seis e 12 prestações impõem o ICMS, inviabilizando por fim o crédito direto ao consumidor.

É por isso que a Fiesp, CNI, e a Confederação Nacional de Comércio solicitam o destaque de “Despesas Financeiras” do preço dos produtos. Como fazer?

a) Análise:

a.1) A questão do prazo de pagamento *versus* o de recolhimento de impostos.

O efeito TANZI: isto é, quando o governo recolhe a receita tributária esta já se encontra “depreciada”. É FALSO, como podemos analisar: as empresas projetam de forma que resulta além da expectativa de inflação os preços a prazo. Assim, na venda a prazo, o governo “ganha” também a inflação estimada do período. Não se deve, portanto, temer a elasticidade no prazo de recolhimento de imposto. Esse benefício, se concedido às empresas industriais e comerciais, significaria a parte do governo um investimento na produção do país, que mesmo se compensado desencaixe financeiro por dívida pública, a posterior ativação econômica resultaria em receitas tributárias que em pouco tempo se “pagariam”. O país voltaria a operar acima de seu “break-even”.

Terceira sugestão geral

Todo imposto deve vir após a receita, ou junto, mas nunca antes. Cobrar antes significa convidar a sonegação ou provocar a redução do montante tributável pelo aumento de preço que provoca.

a.2) A injustiça tributária *versus* o poder da empresa comercializadora.

É muito comum um cliente final como a grande loja, exigir longos prazos de pagamento de seus fornecedores e realizar vendas “à vista”. O Balanço de crédito de ICMS-IVA é imediato, em prejuízo do fornecedor industrial cuja receita é a longo prazo, apesar de seu débito de impostos ser a prazo imediato.

SUGESTÕES: PROJETO DE “PARCERIA TRIBUTÁRIA”

Portanto, em função do descrito anteriormente e das premissas acima, apresentamos as seguintes alternativas:

Projeto “Parceria Tributária”: opção fluxo de caixa

(a) Condições básicas: O ICMS-IVA ex-preço.

(b) O imposto seria devido conforme o recebimento previsto de cada vencimento, por quinzena. Assim:

Exemplo: Uma venda a 30/06/90. Emissão de nota fiscal a 10 de janeiro.

Vencimento do cliente	Vencimento do ICMS-IVA
09/02	18/02
11/03	18/03
10/04	18/04

(c) Na própria nota fiscal viria marcada a quinzena de cada débito/crédito tributário.

(d) Os créditos dos impostos como ICMS-IVA, dos insumos fornecidos, seriam realizados, i.e., considerados, também e somente na quinzena do vencimento.

OBS: Marcamos o dia “18” como o terceiro dia útil da quinzena por motivo da apuração da receita tributária.

Assim a “perda” no “atraso” do recolhimento do ICMS-IVA no produto estaria reduzida parcialmente pelo atraso da compensação do “crédito” do tributo dos fornecimentos.

Portanto, o tributo não teria impacto mais no preço final, i.e., peso maior que o percentual da sua alíquota nominal. Seria tributado, na prática, exclusivamente o fluxo de caixa do saldo vendas *versus* compras entre as empresas, entre as indústrias e o comércio.

A justiça tributária seria o melhor estímulo para a opção espontânea do cumprimento de obrigação fiscal pelo contribuinte, certamente o ideal para qualquer sistema tributário.

SUGESTÕES DERIVADAS: Como uma forma de pressão contra a sonegação fiscal, derivam sugestões de penalidades contra a empresa inadimplente, com poder de maior coação e menos sujeito à corrupção como a imposição de uma multa “negociável” pelo fiscal, quais sejam:

— em face de irregularidade fiscal a empresa ver-se-ia obrigada, conforme a gravidade de ocorrência, por um determinado período de tempo a:

A “creditar-se dos créditos” tributários somente no último vencimento de cada duplicata do seu fornecedor.

À “debitar-se dos débitos tributáveis” dos ICMS-IVA logo após a emissão da nota fiscal;

A multa acima representaria a perda da “confiança” do sistema tributário no contribuinte faltoso. O impacto seria elevado, e análogo à perda “temporária” de carteira de motorista pelo Detran: um efeito antes de tudo educativo.

PROJETO "PARCERIA TRIBUTÁRIA", OPÇÃO:
PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTO

As premissas são as mesmas de 3.1 e em vez de se considerar cada vencimento, toma-se o prazo médio de pagamento das duplicatas dos fornecedores e clientes.

Exemplo:

Emissão da nota fiscal: 10/Janeiro

Matéria-prima: 30 dias. Vencimento: 10/fevereiro

Cliente: Vencimentos: 30/60/90 dias, prazo médio de pagamento 60 dias.

Assim:

Crédito de Impostos da Matéria-prima: 18/Março (a 30 dias)

Débito de Impostos de Venda: 18/março (a 60 dias)

Imposto a recolher: a diferença apurada acima, em 18/março

Na própria nota fiscal poderia trazer o número da Quinzena-Fiscal relativa ao crédito/débito tributário conforme o prazo médio de pagamento acima, o que facilitaria a escrita e a apuração contábil.

Em ambas hipóteses o eventual atraso do cliente inscrever-se-ia no risco do negócio, não gerando qualquer diferimento ao atraso da obrigação fiscal.

A vantagem das alternativas 3.1 e 3.2 é que a questão dos "juros" dissocia-se da questão dos impostos. A participação de cada um não se automultiplica (sempre se considerando o ICMS-IVA ex-preço). Por outro lado não geram as "tablitas" de deflação de preços a prazo x preço à vista, como o governo de São Paulo tem autorizado sobre vendas do comércio local, à base da TR.

Quanto ao comércio propriamente oferecemos a opção "4", de vez que esse setor trabalha com "numerosas prestações" junto ao consumidor final.

PROJETO "PARCERIA TRIBUTÁRIA":
CRÉDITO A LONGO PRAZO

Embora de enfoque voltado para o crédito ao consumidor essa alternativa também deve servir entre a indústria e comércio dos setores de produtos que tradicionalmente necessitam de uma longa exposição junto ao consumidor final, a exemplo de brinquedos, roupas, livros, ou no fornecimento de indústrias cujo ciclo de produção é de longa maturação tais como: bens de capital, indústria naval, montagens industriais, etc.

O grande temor do fisco, ao separar-se o preço a prazo do preço à vista dá-se na desconfiança de que o fornecedor, previamente ciente que a venda será "a prazo" reduzirá o valor nominal do preço à vista, e portanto, do encargo tributário, em benefício próprio, gerando um preço a prazo "alavancado" por generosas Despesas Financeiras. Explica-se assim a arbitragem pela "Tablita-TR" que o governo de São Paulo facultou ao comércio. Mas trata-se antes de um incentivo fiscal do que um sistema tributário consistente.

Essa restrição dos governos estaduais também faz sentido ao ser considerada a existência de outros impostos além do ICMS-IVA sobre os preços dos produtos. Se excluídos o IPI, Pis-Finsocial, que

provocam heterogeneidade na carga tributária entre fornecedores e clientes, o temor quanto à redução da base de cálculo dos impostos ao incidir o imposto sobre o preço à vista não faz mais sentido. O “Lucro” do fornecedor na redução de seu débito tributário corresponde exatamente à perda/redução do crédito tributário do cliente.

Portanto numa visão “macro” do fenômeno fiscal torna-se desnecessário arbitrar qualquer “taxa de deflator/inflator” entre preço a prazo e à vista.

Assim é confiável o ajuste entre as partes do contrato que é a relação entre fornecedor-cliente, se dentro de parâmetros de mercado como os sugeridos a seguir.

VENDAS A PRAZO ENTRE CONTRIBUINTE

Venda a Prazo Parcelada

Seria permitida a venda à vista, líquida da Despesa Financeira, sob as condições:

CONDIÇÕES:

- (a) o ICMS-IVA seria pago imediatamente, seja pelo fornecedor diretamente ou cobrado especificadamente do cliente, na quinquena da emissão da nota fiscal.
- (b) seria sempre cobrada uma (1) prestação do principal como sinal de compra para vincular-se bem preço a prazo com o à vista.
- (c) nas parcelas financiadas não incidiria qualquer outro ônus como comissões, encargos de venda, etc, mas exclusivamente as Despesas Financeiras ajustadas entre as partes.
- (d) seria permitido também o financiamento a taxa pós-fixadas.

Exemplo: numa venda de Cr\$ 100,00 com ICMS-IVA de 18% a 30/60/90/120 dias;

o fornecedor: recebe: Cr\$18 + Cr\$20, à vista, como sinal

debita-se de Cr\$18, de imediato, de ICMS-IVA

financia: Cr\$80,00

custo de financiamento: 20% a.m.

valor da prestação: 31,39 X 4

o cliente: credita-se dos Cr\$18,00 de ICMS-IVA e paga a primeira parcela à vista.

Venda “a Prazo Sem Sinal”

Esse seria o “pior” caso para o fisco em função do risco de sonegação por parte do cliente final. Assim numa compra onde à Vista de Cr\$100,00 seria a prazo de 90 dias, de Cr\$173, (juros de 20% a.m.), corre-se o risco de o fornecedor falsear o preço à vista por exemplo para Cr\$70, sob o mesmo preço final a prazo de Cr\$173, cobrando juros nominais de “mercado” de apenas 35%...

De qualquer forma o “prejuízo” fiscal na ponta da venda compensa-se como ganho fiscal na ponta de comercialização se de fato a revenda for corretamente efetivada, i.e., registrada com nota fiscal.

Sem querer se apelar para “tablitas”, pelo menos um parâmetro de “juro implícito” seria admissível fixar para se “balizar” tais operações, como o disposto a seguir:

A taxa efetiva máxima inscrever-se-ia entre:

(a) máximo de 3% ^(*) a.m., real mais um índice de inflação setorial do mês

(b) a raiz quarta do índice de inflação do mês anterior, capitalizada.

Exemplo:

Para inflação de 20% a.m., seria considerado como admissível, como Despesa Financeira, numa venda de 90 dd; para o preço de Cr\$100,00 à “vista”:

— parcela do ICMS-IVA de 18% - pago de imediato na “quinzena” fiscal.

— despesas financeiras:

juros entre: (a) $1,20 * 1,03 * = 23,60\%$

(b) $1,20 * (1,20)^{1/4} = 1,2560$

Assim o preço final seria, tomado o valor maior, de 25,60% como a taxa efetiva:

Preço a prazo: $(1.2560)^3 * 1,00 = \text{Cr\$ } 98,14$

Preço à vista: 100

ICMS-IVA: 18% - à Vista

Despesa Financeira: Cr\$ 98,14

OBS.: Essa técnica permite o efetivo “desconto bancário” de duplicata da parcela financiada sem prejuízo maior para o fornecedor. Alavancaria bem a venda da indústria para o “varejo” dos grandes magazines, cujo padrão de liquidez é confiável para os bancos. Permite assim uma venda bastante “direta”, com menor intermediação de distribuidores e atacadistas, beneficiando o consumidor final.

PROJETO “PARCERIA TRIBUTÁRIA”:
VENDA AO CONSUMIDOR FINAL

Seriam admissíveis os procedimentos apresentados nos casos de Venda a Prazo Parcelada e Venda a Prazo sem Sinal, sujeitos a parâmetros como descritos a seguir.

Sem dúvida é o caso mais crítico em face do grau de informalidade do varejo.

Em parte o problema “inexiste” de vez que, se o comerciante não gerar receitas de ICMS-IVA suficientes para anular o crédito fiscal do ICMS-IVA na compra, este será um “ganho” relativo da massa tributária do país. Mas é uma perda pela sonegação subsequente. O risco é geral, quase uma “variável livre” do problema.

A Reforma Tributária, associando estados e prefeituras por meio do ICMS e ISS incorporados à base do IVA e na estrutura de fiscalização, sem dúvida evitará a sonegação que infelizmente “campeia” no interior do país.

^(*) 3% como juro real numa economia de inflação “zero”, tal como se verificou durante o Plano Cruzado.

A solução quanto às Despesas Financeiras são semelhantes às anteriores, em todas alternativas apresentadas:

O recurso principal é que o imposto de ICMS-IVA, junto ao consumidor final, seja de no máximo a METADE da alíquota do insumo ou produto indústria para o comércio, estimulando a escrita fiscal e reduzindo o poder “corruptor” das vendas à vista.

Para vender a prazo em prestações, a exemplo das vendas da indústria para o comércio, seria permitido destacar as despesas financeiras do financiamento.

Essas balizar-se-iam, também, entre os parâmetros sugeridos quanto ao juro real, considerando o custo de captação da própria loja, como uma parcela do custo geral das financeiras. Propõe-se, para o crédito direto ao consumidor, pelo lojista, que:

As despesas financeiras estariam no máximo entre:

- (a) 5% sobre um índice geral de inflação: o acréscimo relativo de 2% é em função do risco maior do crédito à pessoa física;
- (b) o custo da raiz quarta das taxas que as financeiras impõem ao consumidor final.

Exemplo: Tomando uma inflação de 20% a taxa mensal variaria no máximo entre:

- (a) $1.05 * 1.20 = 26.00\% \text{ a.m}$
- (b) taxas das financeiras ao C.D ao consumidor: 40%

Assim: $(1,40)^{3/4} = 28,71\%$

SUGESTÕES CONCEITUAIS

A questão fiscal reveste-se de outros pontos tão importantes quanto os discutidos anteriormente. Utilizando uma expressão da moda, o sistema deve ter uma abordagem “holística” de que todos fatores devem contribuir para seu crescimento e efetivação, autocorrigindo as eventuais falhas de funcionamento.

O que se vê hoje é um sistema que convida - incita - encoraja o desrespeito à ordem tributária, e que permite e facilita o dito “achaque” fiscal. Destacam-se, principalmente, as seguintes questões:

- da dedutibilidade ou não dos impostos incidentes sobre as despesas operacionais e de investimento das empresas;
- a forma de escrita fiscal;
- a participação dos estados e prefeituras nos rendimentos do ICMS-ISS-IVA.

DEDUTIBILIDADE DOS IMPOSTOS INCLUÍDOS NAS DESPESAS E INVESTIMENTOS

- (a) Despesas gerais

Hoje uma das principais vias do “achaque” fiscal, é quanto à faculdade da empresa de se beneficiar,

creditando-se dos impostos cobrados sobre seus fornecimentos. Despesas legítimas que representem evidentes necessidades operacionais da empresa a rigor são “não dedutíveis”.

Acarreta, de um lado em ônus maior nos custos gerais de produção-operação. E, de outro, convida à sonegação pelas empresas que assim encontram um forma evidente de “esquentar” receitas operacionais: não registrando ou não solicitando o documento fiscal de seu fornecedor.

Praticamente todo “serviço” é não dedutível. Os materiais de “uso geral” como sobressalentes de máquinas, rolamentos, ferramentas, materiais de manutenção e limpeza não geram “créditos” de ICMS-IVA, por se considerar a indústria como consumidor final.

Pleiteia-se que todos os encargos tributários sujeitos a ICMS-IVA sejam, a exemplo da lúcida norma da dedutibilidade da incidência de ICMS-IVA nas tarifas ou serviços de telefone-gás-energia - comunicações-transportes, dedutíveis na apuração fiscal mensal.

Assim, reconhecer-se-ia que além de, por exemplo, das despesas de forças e luz, são igualmente importantes para a operação da empresa serviços ou aquisições referentes a:

- materiais e serviços gráficos e de informática;
- materiais de manutenção e limpeza;
- peças e manutenção de veículos;
- propaganda;
- treinamento e recrutamento.

Cessaria a insana análise do pode-ou-não-pode se considerar como despesa-ligada-ao-produto, sujeita ao entendimento dos fiscais estaduais, cujo “bom senso” sempre é contrário à empresa.

Em síntese: quem consome e produz ICMS-IVA, creditar-se-ia e debitar-se-ia, conforme seu movimento operacional. Essa providência simplificaria o exaustivo trabalho de “análise fiscal contábil”, das empresas e agilizaria seu procedimento.

E finalizando: a “carga fiscal” das empresas seria de fato soma do par IR/ICMS-IVA, associado apenas aos tributos sobre patrimônio, como IPTU-IPVA.

Outras vantagens:

- a especialização industrial e de serviços seria estimulada, reduzindo custos;
- traria para o mercado formal várias empresas de prestação de serviços hoje marginalizadas em residências, garagens e fundos de quintal;
- formalizaria com segurança todo o fornecimento do “comércio” para a “indústria”, e entre “comércios”.

(b) Despesas de ICMS-IVA sobre investimentos

É evidente que o aspecto gerador de renda/produção/tributos dos bens de capital por si só deveria bastar para a completa isenção de tarifas. Mas pelo menos se poderia conceber a “Dedutibilidade” de impostos como ICMS-IVA, dentro do movimento fiscal da empresa. Assim se garantiria que não haveria exceção como caminho à sonegação de receitas tributárias. Seria um bom exemplo de justiça fiscal. Quanto à questão de maturação dos investimentos “vis-à-vis” a impossibilidade do crédito imediato do imposto, seria prerrogativa dos estados

permitir a dedutibilidade “a porteriori”, isto é, quando a partir da operacionalização dos mesmos, corrigindo-se o crédito pela variação das “moedas” locais tais como: Ufir, Ufesp, Uferj, etc.

Da escrita fiscal

Seria excelente se pudéssemos adotar o modelo inglês: consolida-se em apenas três todos os modelos de notas fiscais, bastando encadernar-se por período os débitos e os créditos da empresa. Dessa forma, dispensa-se a “Escrita”, sendo a diferença dos somatórios de entradas/saídas o imposto a recolher.

A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

Esta é uma questão macroeconômica e política. Mas, sem dúvida, o ideal seria que todas as entidades da União fossem envolvidas e comprometidas com o correto procedimento fiscal.

Hoje os estados “não centrais”, como os do Nordeste e Centro-Oeste, sentem-se prejudicados e descapitalizados pela forma “colonial” de transferência dos créditos de impostos para a SP-RJ-MG pelo ICMS-IVA. Essa frustração gera desinteresse prejudicial de vez que não são checadas as “Notas de Origem”, i.e., dos créditos de ICMS-IVA de seus próprios contribuintes. Serão assim freqüentes as “Notas Calçadas” ou “Frias”, etc. Contra isso, tais estados vêm impondo a modalidade de “Substituição Tributária”, que majora encargos fiscais e preços finais sem obter a segurança fiscal pretendida, além de gerar uma escrita contábil complexa. Portanto, o fato fiscal de um estado deveria ser do interesse de todos. Nesse sentido se recomendaria uma política de redivisão tributária da forma abaixo. Afinal, do mesmo modo que o “estado que produz”, o “estado que consome” também gasta e proporciona infra-estrutura para ser viável o consumo.

Vendas para fora do estado

O saldo do ICMS-IVA a pagar seria lançado em conta nacional de compensação dos percentuais conforme um rateio do tipo de:

Como sugestão: em um imposto de 100,00 a pagar:

70% - para o estado produtor

10% - para o município produtor

20% - para o estado consumidor

O rateio entre os estados “CONSUMIDORES” no movimento da empresa seria realizado, de forma simplificada, conforme a participação entre os diferentes estados no faturamento da empresa, no mês anterior. As empresas já se obrigam a apresentar essa “participação” na “GIA”, um documento exigido pelo fisco estadual.

Vendas no estado

Sobre um imposto de 100,00, a pagar, teríamos:

70% - para o estado produtor

10% - para o município produtor

20% - para rateio “demográfico” entre os municípios

CONCLUSÃO: dentro de uma ordem fiscal tributária como a esboçada nas sugestões anteriores, certamente teríamos uma economia em um “SISTEMA EM EQUILÍBRIO ESTÁVEL POSITIVO”, isto é, fomentando o crescimento econômico e combatendo causas básicas da inflação brasileira: sua onerosa estrutura de preços/tarifas e falta de escala e competitividade; e a redução do “déficit” público, pela universalização e espontaneidade da arrecadação.

Todos “fiscalizariam” a “espontaneidade” do contribuinte e a carga fiscal seria de fato menor e mais ampla, dentro de um macroambiente de justiça fiscal.

“Abrir” a economia nessa base seria mais prudente e competente.

SÚMULA: FORMA DE INCIDÊNCIA DE IMPOSTO NO | FATURAMENTO DA PESSOA JURÍDICA

Princípios Gerais

O estado, por meio dos tributos, é o parceiro invisível. E é “terceiro” sócio, que não trabalha diretamente mas usufrui dos negócios entre cada par de fornecedor e cliente de qualquer produto ou serviço. Deve assim proceder de forma inteligente e sábia; observando os princípios gerais:

- (a) deve-se respeitar a natureza dos negócios, e não os “inviabilizar” e os restringir;
- (b) que os impostos cobrados geram um saudável conflito econômico entre fornecedor e cliente, não devendo o estado estar em minoria contra os dois, mas pelo contrário, ter sempre um “sócio” a seu favor. Neste conflito, o estado deve com arte tomar partido; jamais ficar sozinho: a despesa tributária de um deve ser um lucro para o outro;
- (c) quanto mais informal, se respeitados os critérios acima, as alíquotas sobre as atividades podem ser diretamente proporcionais à sua formalização das atividades. Sobre o varejo, alíquotas baixas; sobre serviços e matérias-primas em suas fontes, taxas mais elevadas e conforme os procedimentos gerais propostos a seguir.

Procedimentos:

- 1) todo imposto sobre faturamento deve ser sobre “Valor Agregado”, jamais em cascata;
- 2) todo imposto sobre faturamento deve ser EX-PREÇO, como um acréscimo, transformando cada consumidor/contribuinte em “fiscal voluntário”, e reduzindo o multiplicador custo *versus* lucro na formação dos preços;
- 3) todo crédito de ICMS-IVA de natureza operacional deve ser dedutível;
- 4) todo crédito de ICMS-IVA sobre item de investimento deveria ser também dedutível, sob uma regulamentação especial;

5) toda despesa de natureza operacional acessória ou de investimento como pesquisa e educação dos funcionários deveria ser dedutível da base do IR (exemplo: Japão);

6) o Efeito TANZI não existe no Brasil: o preço a prazo inclui a inflação futura; portanto não há perda fiscal na extensão do prazo de recolhimento;

7) dar despesas financeiras, nos preços da INDÚSTRIA:

(a) ou se fixa um prazo de recolhimento que alcance 90% da operação industrial, como exemplo “30 dias fora o mês”, sem o destaque do custo do impacto financeiro nos preços dos produtos;

(b) ou se “data” o crédito/débito de impostos com a quinzena fiscal do vencimento (opção recomendável para linhas de produtos de ciclo produtivo-comercial longo).

8) dar despesas financeiras nos preços do COMÉRCIO:

(a) Idem, item 7, “a” e “b”.

(b) ou se permite fixar parâmetros nacionais balizando as operações, observando:

— o ICMS-IVA seria cobrado no ato da venda;

— o custo do financiamento estaria entre máximos e mínimos, definidos sobre um indexador aceito pelo mercado.

9) a escrita fiscal pode e deve ser substituída tão-somente pela “relação cronológica” das próprias notas fiscais de entrada, e o bloco de conjuntos das notas de saídas;

10) deve-se comprometer os diferentes níveis de governo tais como o município e o estado produtor, como também o estado/município consumidor tanto na fiscalização como no benefício da renda tributária. O objetivo é simplificar a estrutura de fiscalização e universalizar o fato tributário;

11) como o município é de fato o único nível do setor público que conhece, alcança e vigia o contribuinte, a consolidação do ICMS-ISS proporcionando o trabalho conjunto estado-município ensejará a eficácia máxima do cumprimento das obrigações fiscais pelas empresas. Assim, o Município fiscalizaria e o Estado supervisionaria e faria a auditoria por amostragem. Sonegar impostos, corromper fiscais, ou um fiscal achacar o contribuinte seriam atitudes de alto risco — e inócuas — em face de uma auditoria subsequente.

APÊNDICE - SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA: A FALSA ESPERANÇA

O aparente sucesso do procedimento fiscal da substituição tributária, isto é, da empresa industrial fornecedora faturar antecipadamente o imposto ICMS-IVA a ser devido pelo seu cliente comerciante, tal como se verifica nos setores de bebidas e cigarros, vem estimulando as áreas fiscais estaduais na direção da universalização dessa técnica de arrecadação.

Compreende-se os motivos dos fiscos estaduais. Com frequência, comércio e prestação de serviços declaram faturamentos o suficiente para a compensação dos créditos de seu

fornecimento. Uma “revenda generosa”, e irreal, com baixas margens de comercialização. A “saída” da substituição tributária implica, assim, “marcação” de margens reais de lucro, diretamente sobre o fornecedor industrial, que passa a cobrar de seu cliente — e recolher para o estado respectivo — o imposto (ICMS) devido sobre o preço final de revenda, conforme as margens arbitradas pelo fisco estadual do mesmo. À primeira vista, parece claro que é mais fácil controlar, por exemplo, uma fábrica de tintas em São Paulo que todas as revendas da mesma em Mato Grosso. Mas se o mecanismo, sem dúvida, apresenta uma simplicidade e segurança muito atraentes sob o ponto de vista tributário regional, pode transformar-se numa grande frustração tributária, se generalizado, por esquecer que esse sistema representa uma verdadeira “camisa-de-força” sobre o mercado. O mercado reage; e não se deve ir contra a natureza... já diziam os filósofos franceses.

De fato, a substituição tributária conseguiu disciplinar e arrecadar ICMS-IPi nas áreas de cigarros e cervejas, de vez que:

No caso de CIGARROS, a fábrica “tabela” o preço final a nível do consumidor.

Além disso, o próprio industrial, em particular a Souza Cruz, responsável por cerca de 85% do mercado, detém a distribuição por todo o país. Assim a comercialização se dá num ritmo praticamente instantâneo entre indústria-consumidor, com os parâmetros de preços-margem-frete prefixados.

A elevadíssima concentração industrial, com apenas dois grandes fabricantes (Souza Cruz e Philips Morris) de perfeita formalização empresarial, garante o efetivo cumprimento das obrigações fiscais.

Com isso, o varejista não tem a opção de “escapar” ao sistema e nem de “cooptar” o fornecedor.

Essa técnica, acreditamos, se impõe nesse setor e seria eficaz com outros produtos típicos de microvarejo como pilhas-giletes-isqueiros, etc. Evidentemente, não se deve esperar que “botequins” pratiquem uma boa escrita..., em especial documentando o seu faturamento perante a fiscalização.

Quanto a BEBIDAS, a rigor, o sucesso da substituição tributária se dá apenas na área de “CERVEJAS”.

Pelo mesmo motivo descrito acima, o domínio da Brahma-Kaiser-Antártica inviabiliza a “informalização” no atendimento.

Entretanto, esquece-se que, quanto às demais bebidas, em especial a “aguardente”, se observa o quadro oposto.

São centenas as destiladoras no país, e o próprio consumidor final não associa qualquer vinculação de marca. É comum o balconista “batizar” a bebida, servindo uma opção mais “barata” no frasco da mais famosa. Certamente, hoje não há marca de “cachaça” que atinja a mais de 3% do mercado, sendo freqüente os fornecedores de alcance regional.

Em face da elevada informalização dessa distribuição, a optar pela escolha “substituição tributária” junto à “fábrica” também pode ser uma boa opção, se imposta uma rígida fiscalização na fonte, em especial controlando seus insumos tais como frascos-rótulos-chapinhas. Mas, com tal objetivo, num ambiente de elevada informalização como esse, somente será eficaz a arrecadação se o Sistema Tributário incorporar o município, participando tanto da receita quanto da fiscalização junto ao contribuinte. É lá que a fiscalização será eficaz.

Se nesses extremos a substituição tributária se apresenta como a única opção tributária factível, não se pode traçar uma reta entre esses dois pontos como a regra para toda economia.

ANALISE

A rigor, não é verdade que a substituição tributária, mesmo nos mercados acima, concilie plenamente os objetivos comerciais-industriais com o “modo” da arrecadação.

É freqüente a “reclamação” dos revendedores de cigarros na oportunidade das “viradas” de preço pelos fabricantes, de vez que os produtos vinham “tabelados” na própria embalagem do cigarro.

Da mesma forma, no setor de bebidas, entre aqueles revendedores de elevada formalização como as grandes cadeias de supermercados, a substituição tributária “opera” contra a efetivação dos negócios. Sabe-se da existência de consulta aos órgãos fazendários reclamando da cobrança, pelo fornecedor de bebidas, do “extra-financeiros” não dedutível, por motivo do alongamento do prazo de pagamento. Sem tocar na questão das outras bebidas como refrigerantes, fermentados e destilados que apresentam inúmeros fornecedores e diferentes graus de formalização, o que significa que, quanto maior for a carga fiscal, menor será a chance do correto procedimento fiscal de vez que a “relação do poder econômico” favorece o comércio/varejo sobre a indústria e a distribuição. O fornecedor não vai conseguir impor nenhuma regra ao comércio revendedor.

O estado de São Paulo comprovou a tese em recente experiência, ao submeter os principais fabricantes de autopeças a esse mecanismo. Nunca tornou-se tão atraente e comum a informalização.

Mesmo as tentativas de se impor a substituição tributária na revenda de automóveis novos se frustraram perante as ações em juízo, mas, principalmente, em face do fato objetivo de que a pretensão da indústria em marcar a “margem” do comércio não respeitava a situação do mercado. Inviabilizava o “giro” da revenda, com baixas margens em ambientes de juro alto-acentuada inflação, como é o caso da comercialização de automóveis nos dias que correm em nosso país.

Se apenas quanto a produtos com domínio de marca tão fortes em todo país, com a “unidade” física de venda tão perfeitamente definida como o automóvel, observa-se a baixa praticidade de se impor a substituição tributária, entre os elos de produção industrial resultará inviável e perturbador, sob o risco da plena desobediência civil.

Na indústria, e no comércio em geral, verificam-se condições operacionais bastante distintas do ideal de substituição tributária, que são: monopólio-oligopólio no fornecimento, curto ciclo de revenda, e a “formulação” exata dos produtos. Ver tabela a seguir:

A substituição tributária se imposta entre os elos da cadeia industrial e de distribuição tornará:

- (a) mais oneroso o fluxo de mercadoria em face dos custos financeiros nela agregados;
- (b) mais atraente a via da sonegação de vez que cada fornecedor agregará o “imposto” devido pelo seu cliente, aumentando o “ganho” relativo da opção informal. A “vantagem” estará “dobrada” de vez que ao tributo do fornecedor somar-se-á também o IVA da comercialização.

O eventual “crédito” do tributo a ser recuperado pelo cliente após a comprovação de revenda

Características do Fornecimento	Suprimento Industrial	Suprimento Comercial
Elasticidade em:	Variância	Variância
preço final	média	alta
número de fornecedores	média	elevada *
qualidade	alta	alta
consumo por item	alta	fixo
despesas financeiras	"embutida"	variável
frete	alta	média
ciclo de produção operacional	médio-longo	variável
		conforme mercado

(* quando não for o caso de oligopólio)

dos produtos, mesmo se realizado sob um sistema de compensação nacional, será auferido com o atraso necessário para a correta comprovação, e portanto “depreciado” pela inflação corrente. A opção da desobediência tributária tornar-se-á ainda mais interessante. E o crédito do IVA, condicionado à prévia revenda será muitas vezes “questionável”, sujeitando a empresa ao “achaque fiscal” porque em geral cada insumo apresenta uma participação diferente ou variável nos diferentes produtos que uma indústria fabrica.

Por todos os motivos acima, o aumento da base de arrecadação e a redução da sonegação somente ocorrerão sob um sistema tributário que:

- respeite o princípio do Imposto sobre Valor Agregado - IVA, entre os diferentes elos da cadeia de produção/distribuição;
- respeite o efeito de “caixa”, na geração de riqueza;
- a “nível” do consumidor, o imposto cobrado seja inferior — de preferência a metade — da alíquota do IVA que grave o fornecedor, distribuidor ou indústria, desestimulando a corrupção sobre o mesmo.

OBSERVAÇÃO

Nos casos muito especiais de venda a empresas não contribuintes de IVA, mas revendedoras finais, dever-se-ia estudar uma alíquota intermediária e decrescente. Como exemplo:

Nas matérias-primas e insumos como energia para/fábrica:	IVA: 20%
Da fábrica para/distribuidora:	IVA: 15%
Da distribuidora para/pequeno varejista:	IVA: 10%
Do pequeno varejista para/consumidor:	IVA: 05%

Ou, se não houver condições da apuração do faturamento no varejo, seria perfeitamente possível admitir a opção da “substituição tributária” aplicada sobre o valor da compra. Isto é, caso o contribuinte não seja apto a executar uma escrituração contábil sobre seu faturamento, como no caso das pequenas lojas e microempresas que são dispensados de extrair nota fiscal, seria arbitrado o valor do imposto sobre o volume total de compra, cujo registro fiscal e contábil é bem simples. Nesse sentido, seria vedado o “crédito” do IVA sobre as aquisições e cobrado os 5% ou 10% propostos acima sobre o volume total de compra a ser recolhido pela própria empresa ao fim de cada mês. A própria nota fiscal do fornecedor

poderia destacar e “cobrar” este imposto a favor do estado ou município de seu cliente, cujo “prazo de recolhimento” seria, por exemplo, “15 dias fora o mês” de vencimento da nota fiscal. Assim, nesses pontos de venda, à fiscalização bastaria checar se os lotes de compra mais recentes - em geral datados — tivessem seus impostos complementares recolhidos. Não seria configurado a “pequena empresa” pelo nível de faturamento mas, pelo contrário, pelo volume de “aquisições”, aumentando a segurança do controle do fluxo das mercadorias.

Esse programa se entrelaçaria perfeitamente com o sistema de “Lucro Presumido”, cuja ênfase está no controle de faturamento e na simplificação dos demais detalhes tributários-contábeis, tornando reduzida a atratividade de sonegação.

De qualquer forma, a vinculação estado-município na figura de um só imposto sobre serviços e mercadorias, IVA, será a garantia ostensiva maior para a formalização das relações econômicas. Será descoberto um novo Brasil, hoje ausente dos censos econômicos e da base de contribuintes. Esse “novo mercado” proporcionará o almejado crescimento da arrecadação dos municípios e estados, de forma não inflacionária: afinal, tais setores usufruem de toda infra-estrutura do país.

QUADRO COMPARATIVO DAS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS PROPOSTAS

René Izoldi Ávila

Humberto Bergmann Ávila

René Bergmann Ávila

MEDIDAS PARA DIMINUIR OS LITÍGIOS JUDICIAIS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

.....

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

LXX - O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Consti-

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXI - a lei disciplinará a legitimidade das entidades associativas para representar judicialmente ou extrajudicialmente os seus afiliados;

.....

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

LXX - O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

b) organização sindical, entidade de classe ou associação, legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano para, **na forma da lei**, defender os interesses de seus membros ou associados, **que as tenham autorizado expressamente;**

Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal

Texto Vigente

Proposta

tuição, cabendo-lhe:

Parágrafo Único - A arguição de descumprimento de preceito **fundamental decorrente** desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Art. 103 - Podem propor a ação de inconstitucionalidade:

- I - O Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - A Mesa da Assembléia Legislativa;
- V - O Governador de Estado;
- VI - O Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional

§ 4º - Nada Consta

§ 5º - Nada Consta

Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

§ 1º - A arguição de descumprimento de preceito desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

§ 2º - As decisões administrativas proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e nas de inconstitucionalidade por omissão, têm eficácia *erga omnes* e efeito vinculante para as instâncias inferiores, órgãos e agentes públicos.

§ 3º - **Lei complementar poderá outorgar eficácia *erga omnes* a decisões do Supremo Tribunal Federal sobre outras matérias, bem como dispor sobre o efeito vinculante dessas decisões para as instâncias inferiores, órgãos e agentes públicos.**

Art. 103 - Podem propor a ação de inconstitucionalidade:

- I - O Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - A Mesa da Assembléia Legislativa;
- V - O Governador de Estado;
- VI - O Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

§ 4º - Os órgãos ou entes referidos nos incisos I a VIII podem propor ação declaratória de constitucionalidade, cuja decisão definitiva de mérito vinculará as instâncias inferiores, órgãos e agentes públicos.

§ 5º - **A confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, poderá, igualmente, propor, na forma da lei, ação de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade.**

Texto Vigente

Proposta

MEDIDAS PARA REDUÇÃO DOS ENCARGOS UNIÃO FEDERAL

Art. 21 - Compete à União:

X - **Manter** o serviço postal e o correio aéreo nacional;

.....

XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;

Art. 41 - São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

.....

§3º - Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor público estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º - Nada Consta

Art. 21. - Compete à União:

X - **organizar** o serviço postal e o correio aéreo nacional;

.....

XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como **cooperar com a manutenção da** polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;

Art. 41 - Os servidores nomeados em virtude de concurso público são estáveis após dois anos de efetivo exercício, **quando integrantes de carreiras compreendidas nas áreas de segurança pública, diplomacia, advocacia e defensoria públicas, controle interno e externo e tributação, arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições sociais, bem como de outras carreiras típicas de Estado relacionadas em lei complementar**

.....

§ 3º - Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, **com vencimento proporcional ao tempo de serviço**, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º - **É assegurada ao servidor não estável, no caso de exoneração, compensação pecuniária proporcional ao tempo de serviço, fixada em lei.**

Disposições Transitórias:

Art. 12 - Os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação desta Emenda Constitucional, há pelo menos 10 anos continuados, bem como os servidores de que trata o art. 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mesmo que não pertencentes às carreiras elencadas no art. 41, são estáveis no serviço público.

Texto Vigente

Art. 43 - Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

.....

II - a composição dos organismos regionais que executarão, **na forma da lei**, os planos regionais, **integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social**, aprovados juntamente com estes.

Art. 51 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, **transformação** ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e **fixação da respectiva remuneração**, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

.....

VI - Nada Consta

Art. 57 - O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

.....

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias.

.....

Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

Proposta

Art. 43 - Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

.....

II - a composição dos organismos regionais que, **entre outras atribuições**, executarão programas regionais.

Art. 51 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia e, **na forma da lei**, sobre a extinção dos cargos, empregos ou funções de seus serviços;

.....

VI - propor projetos de lei que disponham sobre a criação ou transformação dos cargos, empregos ou funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 57 - O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

.....

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias **e nem encerrada sem a aprovação da lei orçamentária anual**.

.....

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

Texto Vigente

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

Art. 166 . Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 9º - Nada Consta

Proposta

- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º- A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as prioridades de Governo, bem como as diretrizes, objetivos e metas dos investimentos e das ações de expansão da administração pública federal.

§ 2º - Em consonância com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as prioridades de Governo, as diretrizes, objetivos e metas dos investimentos e das ações de expansão da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente, bem como orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre alterações na legislação tributária.

.....

Disposições Transitórias:

Art. 10 - O poder executivo fará consignar anualmente, até o exercício financeiro de 2013, dotações específicas para o atendimento do disposto no art. 40, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 13 - A partir de 1º de janeiro de 1993, até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento de suas respectivas obrigações representadas por essa espécie de títulos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo, exceto quanto às alterações do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que somente serão aprovadas por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

§ 9º - Os recursos que, em decorrência de veto ou emenda, ficarem sem despesas

Texto Vigente

§ 10º - Nada Consta

§ 11º - Nada Consta

§ 12º - Nada Consta

Art. 167. São vedados:

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, **a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212,** e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º.

.....

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da **seguridade social** para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

.....

§ 4º - Nada Consta

Proposta

correspondentes poderão ser utilizados, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§10º - Se o projeto de lei orçamentária não for enviado ao Poder Executivo até o término do exercício financeiro em que tenha sido apresentado, fica este autorizado a executar a proposta orçamentária, até sua aprovação pelo Poder Legislativo, na forma estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 11º- As leis que regularem matérias que dependam de modificações no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, somente produzirão efeitos após efetuadas as alterações respectivas, na forma do § 7º.

§12º - As propostas de alteração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual serão apresentadas na forma de projeto de lei específico.

Art. 167. São vedados:

.....

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação de impostos a que se referem os arts. 158 e 159, bem como a prestação de garantias a operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, ou **como contragarantia concedida pelo Tesouro Nacional em operações de crédito interno ou externo;**

.....

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive os mencionados no art. 165, § 5º;

.....

§ 4º - A ressalva contida no inciso IV aplica-se, ainda, aos impostos a que aludem os arts. 155 e 156 e aos recursos de que trata o art. 159, desde que utilizados para a prestação de garan-

Texto Vigente

Proposta

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º - Nada Consta

§ 2º - Nada Consta

§ 3º - Nada Consta

§ 4º - Nada Consta

§ 5º - Nada Consta

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União, **excetuadas aquelas a que se refere o art. 207.**

Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, patrimonial **e de recursos humanos**, obedecendo ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º - **As universidades públicas constituirão categoria específica de entidade integrante da administração pública indireta e serão dotadas de personalidade jurídica própria, nos termos da lei.**

§ 2º - **No orçamento da União serão alocados recursos destinados às universidades públicas federais e estabelecimentos isolados de ensino superior, que arcarão com as despesas de seu pessoal, aos quais se aplica o disposto nos arts. 201 e 202.**

§ 3º - **No exercício de sua autonomia, as universidades públicas poderão admitir estrangeiros, nas mesmas condições que brasileiros.**

§ 4º - **A permissão de que trata o parágrafo anterior é extensiva às entidades e órgãos públicos de pesquisa e desenvolvimento científico, cultural ou tecnológico.**

§ 5º - **O disposto neste artigo poderá ser estendido, nos termos da lei, a outras instituições de ensino ou pesquisa.**

Texto Vigente

Proposta

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará e financiará o **sistema federal de ensino** e o dos Territórios, e **prestará assistência técnica e financeira** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **para o desenvolvimento** de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 3º - Nada Consta

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará e financiará o **ensino universitário e, nos territórios, os demais níveis de ensino**; os Estados e o Distrito Federal o ensino de primeiro e segundo graus, facultada a manutenção do ensino universitário.

§ 3º - É vedada à União a criação ou absorção de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior.

SISTEMA TRIBUTÁRIO

Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

§ 1º - A vedação do inciso III, "b", não se aplica aos impostos previstos no art. 153, I, II, IV e V, e 154, II.

§ 6º - Qualquer anistia ou remissão que envolva matéria tributária ou previdenciária só poderá ser concedida através de lei específica, federal, estadual ou municipal.

Art. 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

§ 1º - A vedação do inciso III, b, não se aplica aos impostos previstos nos arts. 153, I, II e V e 154, II.

§ 6º - Qualquer isenção, redução de base de cálculo, devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, de tributo ou contribuição, ao contribuinte, ao responsável ou a terceiro, a concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, bem assim subsídio ou benefício de natureza tributária ou previdenciária, só poderão ser concedidos mediante lei específica, federal, estadual ou municipal.

Texto Vigente

Proposta

Art. 153 - Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º - O imposto previsto no inciso III:

III - Nada Consta

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

Art. 153 - Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - ativos, a serem especificados em lei;

V - produção, circulação, distribuição ou consumo de bebidas, veículos automotores, energia, tabaco, combustíveis líquidos e gasosos e seus derivados, nacionais e estrangeiros, serviços de telecomunicações, bem como, quando definidos em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sobre o ouro e outros metais preciosos, pedras preciosas e semi-preciosas, imposto que incidirá uma única vez sobre qualquer dessas operações.

§1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e limites estabelecidos em lei:

I - Alterar as alíquotas ou, quando exigido em moeda ou cujo montante possa nela se exprimir, o valor dos impostos enumerados nos incisos I, II e V; e

II - reduzir a alíquota do imposto sobre ativos.

.....

§ 2º - O imposto previsto no inciso III:

.....

III - quando igual ou inferior ao de que trata o inciso IV, será com este compensável.

.....

§3º - O imposto de que trata o inciso V, quando incidente sobre o ouro e outros metais preciosos, pedras preciosas e semi-preciosas, definidos em lei como

Texto Vigente

- I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;
- II - será não-cumulativo, compensando-se com o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;
- III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

.....

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, **sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do caput deste artigo**, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

- I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;
- II - setenta por cento para o Município de origem.

Proposta

ativo financeiro ou instrumento cambial, terá sua alíquota máxima fixada em um por cento e será devida na operação de origem, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

- I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;
- II - setenta por cento para o Município de origem.

Disposições Transitórias

Art. 15 - Fica autorizada a cobrança do imposto de renda incidente sobre os ganhos auferidos pelos mutuários em decorrência do não pagamento do saldo devedor remanescente na quitação de contrato de financiamento habitacional.

§ 1º - A incidência referida no caput deste artigo aplica-se aos ganhos relativos aos contratos em curso na data da publicação desta Emenda Constitucional.

§ 2º - Ao produto da arrecadação resultante da incidência de que trata o parágrafo anterior não se aplica o disposto no art. 159 da Constituição, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional.

Art. 14 - Até 31 de dezembro de 1993, sobre o total da receita proveniente do crescimento em termos reais no exercício de 1993, em relação ao de 1992, da arrecadação tributária federal líquida de transferências, inclusive das contribuições destinadas à Seguridade Social,

Texto Vigente

Proposta

descontada a desvalorização da moeda, não se aplicará o disposto nos arts. 153, parágrafo 3º, e 159.

Art. 2º - § 1º - da Proposta:

§ 1º - Até 31 de dezembro de 1993, ficará mantida a competência:

I - da União, para legislar quanto ao imposto sobre a propriedade territorial rural, cujo produto da arrecadação será integralmente transferido aos Municípios onde os imóveis estiverem situados;"

§ 2º - Promulgada a presente Emenda Constitucional, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação das modificações por ela introduzidas à Constituição de 5 de outubro de 1988.

§ 3º - As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada das modificações introduzidas pela presente Emenda Constitucional, mantida a legislação anterior no que com ela não for incompatível."

Art. 154 . A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, **desde que sejam não-cumulativos** e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Art. 155 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir:

I - impostos sobre:

- a) transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- c) propriedade de veículos automotores;

II - adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios, a título do imposto previsto no art. 153, III, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

Art. 154 - A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - valor adicionado nas operações relativas à produção, circulação, distribuição ou consumo de bens e serviços, ainda que as operações se iniciem no exterior;

II - propriedade de veículos automotores.

Texto Vigente

§ 1º - O imposto previsto no inciso I, "a":

I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal;

II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III - terá a competência para sua instituição regulada por lei complementar:

- a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;
- b) se o *de cujus* possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal.

§ 2º - O imposto previsto no inciso I, "b", atenderá ao seguinte:

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

- a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;
- b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

Proposta

§ 1º - O imposto previsto no inciso I:

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores no mesmo Estado;

II - poderá ser seletivo, em função da essencialidade dos bens e serviços;

III - será devido exclusivamente:

- a) ao Estado de destino, nas operações interestaduais;
- b) ao Estado de destino nas operações de entrada de bem destinado a contribuinte e cobrado por ocasião do desembaraço aduaneiro;
- c) ao Estado de origem, nas operações de venda de bens a consumidor final localizado em outro Estado.

§ 2º - Com relação ao imposto de que trata o inciso I:

I - o Senado Federal, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros, poderá estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, bem como alíquotas máximas no caso de bens ou serviços sobre os quais incida o imposto de que trata o art. 153, V;

II - não incidirá sobre:

- a) a exportação, para o exterior, de qualquer bem ou serviço;
- b) o ouro e outros metais preciosos, pedras preciosas e semi-preciosas, definidos em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

III - são asseguradas a manutenção e a utilização dos créditos relativos a:

- a) operações de entrada, no estabelecimento exportador, de bens e serviços a serem exportados;
- b) aquisição de bem destinado ao ativo imobilizado do estabelecimento ou de serviço vinculado à atividade operacional;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo fixo do estabelecimento, assim como sobre serviço prestado no

IV - cabe à lei complementar:

a) disciplinar o regime de compensação previsto no § 1º, I, deste artigo;

b) definir estabelecimento responsável e local das operações relativas à produção, circulação, distribuição e consumo de bens e serviços;

c) dispor sobre substituição tributária, podendo, inclusive, atribuir a contribuinte determinado o imposto devido nas operações subsequentes;

d) regular a exclusão da incidência do imposto, de produtos definidos como gêneros essenciais;

e) relacionar os serviços que ficarão excluídos da incidência do imposto.

exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou do serviço;

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar;

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificante, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a";

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Fede-

ral, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

§ 3º - À exceção dos impostos de que tratam o inciso I, "b", do *caput* deste artigo e os arts. 153, I e II, e 156, III, nenhum outro tributo incidirá sobre operações relativas a energia elétrica, combustíveis gasosos, lubrificantes e minerais do País

Disposições Transitórias:

Art. 2º - da Proposta:

§ 1º - Até 31 de dezembro de 1993, ficará mantida a competência:

II - dos Estados e do Distrito Federal, para legislar quanto ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;"

§ 2º - Promulgada a presente Emenda Constitucional, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação das modificações por ela introduzidas à Constituição de 5 de outubro de 1988.

§ 3º - As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada das modificações introduzidas pela presente Emenda Constitucional, mantida a legislação anterior no que com ela não for incompatível."

"Art. 3º - Até que entre em vigor o disposto no art. 155, § 2º, a, em 1º de janeiro de 1995, o imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, incidente nas operações que destinem produtos semi-elaborados ou produtos primários ao exterior, será reduzido da seguinte forma em relação ao nível de tributação vigente na data da promulgação desta Emenda Constitucional:

I - de 1º de julho de 1993 a 10 de junho de 1994, com redução de (...)

II - de 1º de julho a 31 de dezembro de 1994, com a redução mínima de setenta por cento."

"Art. 4º - Será assegurado o direito ao crédito do imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, decorrente da aquisição de bem destinado ao ativo imobilizado do estabelecimento ou de serviço vinculado à atividade operacional, nos seguintes percentuais:

Art. 156 - Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;

IV - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, I, "b", definidos em lei complementar.

§ 1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

§ 2º - O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e

*I - vinte por cento, a partir de 1º de julho de 1993;
II - setenta por cento, a partir de 1º de julho de 1994;
III - cem por cento, a partir de 1º de janeiro de 1995."*

"Art. 5º - O disposto no art. 155, § 1º, III, com a redação dada por esta Emenda Constitucional entrará em vigor em 1º de janeiro de 1995, mantido, até essa data, o disposto no art. 15, § 2º, VII, da Constituição de 5 de outubro de 1988.

Parágrafo único - Promulgada a presente Emenda, os Estados e o Distrito Federal poderão celebrar convênios, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para dar cumprimento, gradativamente, ao disposto neste artigo, nas operações que destinem mercadorias a contribuintes situados em outra unidade da Federação."

Art. 156. Compete aos Municípios instituir imposto sobre a propriedade imobiliária.

Parágrafo único. O imposto previsto neste artigo, **quando incidente sobre imóveis urbanos não edificados**, poderá ser progressivo, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, na forma do art. 182, §4º, inciso II.

venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º - O imposto previsto no inciso III não exclui a incidência do imposto estadual previsto no art. 155, I, "b", sobre a mesma operação.

§ 4º - Cabe à lei complementar:

I - fixar as alíquotas máximas dos impostos previstos nos incisos II e IV;

II - excluir da incidência do imposto previsto no inciso IV exportações de serviços para o exterior.

Disposições Transitórias:

Art. 2º - da Proposta:

§ 1º - Até 31 de dezembro de 1993, ficará mantida a competência:

III - dos Municípios, para legislar quanto aos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana e sobre serviços de qualquer natureza não sujeitos ao imposto de que trata o inciso anterior."

§ 2º - Promulgada a presente Emenda Constitucional, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação das modificações por ela introduzidas à Constituição de 5 de outubro de 1988.

§ 3º - As leis editadas nos termos do parágrafo anterior produzirão efeitos a partir da entrada das modificações introduzidas pela presente Emenda Constitucional, mantida a legislação anterior no que com ela não for incompatível."

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

.....

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

.....

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano

Texto Vigente

Proposta

edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

.....
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
.....

.....
II - imposto sobre a propriedade imobiliária, progressivo no tempo;
.....

Art. 158 - Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo Único - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 155, I;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios.

§1º - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso I, serão creditadas de acordo com os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

§ 2º - Os recursos previstos neste artigo

Art. 159 - A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiro e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer

serão creditados, imediata e automaticamente, pela instituição ou órgão receptor do imposto, ao Município competente, sem que transitem pelo Tesouro Estadual que compartilhe da receita, conforme dispuser lei complementar.

§3º - Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para os fins do disposto no §1º, I;

II - fixar normas para o acompanhamento, pelos Municípios, da liberação das parcelas que lhes sejam destinadas nos termos deste artigo.

Art. 159 - A União entregará vinte e três inteiros e noventa e cinco centésimos por cento do produto da arrecadação de seus impostos para o Fundo de Participação, distribuídos na seguinte forma:

- I - onze inteiros e cinquenta e dois centésimos por cento, para os Estados e o Distrito Federal;
- II - dez inteiros e setenta e dois centésimos por cento, para os Municípios;
- III - um inteiro e setenta e um centésimos por cento para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

§ 1º - Em relação ao Fundo de que trata este artigo, cabe à lei complementar estabelecer normas:

I - de funcionamento e distribuição dos recursos respectivos, devendo o rateio entre Estados e Municípios, previsto nos incisos I e II, ser feito com o objetivo de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios, considerando-se, para esse fim:

- a) a população;
- b) o inverso da renda per capita do Estado;
- c) a relação entre a receita tributária própria e esta acrescida da parcela da

natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

Art. 160 - É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo Único - Essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos.

Art. 161 - Cabe à lei complementar:
I - definir valor adicionado para fins do

arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios;

II - de acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das parcelas que lhes sejam destinadas nos termos deste artigo.

§2º - Para os fins do disposto neste artigo não é considerada receita tributária própria dos Estados a parcela da arrecadação dos impostos transferida aos respectivos Municípios, nos termos do art. 158.

Disposições Transitórias:

Art. 14 - Até 31 de dezembro de 1993, sobre o total da receita proveniente do crescimento em termos reais no exercício de 1993, em relação ao de 1992, da arrecadação tributária federal líquida de transferências, inclusive das contribuições destinadas à Seguridade Social, descontada a desvalorização da moeda, não se aplicará o disposto nos arts. 153, parágrafo 3º, e 159.

Art. 160 - É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. Essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos, de suas autarquias ou da seguridade social.

Disposições Transitórias:

Art. 9º - É vedado à União, direta ou indiretamente, assumir encargos e amortizações da dívida interna e externa dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações que instituírem ou mantiverem, salvo os decorrentes de garantia do Tesouro Nacional.

Art. 161 - O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo do valor das quotas do

Texto Vigente

Proposta

disposto no art. 158, parágrafo único, I; II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo Único - O tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Fundo de Participação a serem distribuídas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

APOSENTADORIA E SEGURIDADE SOCIAL

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXIV - aposentadoria;

Art. 39 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§2º - Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXX.

Art. 42 - São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.

.....
§ 10 - Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4º e 5º.

Art. 93 - Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXIV - aposentadoria, **observado o disposto nos artigos 201 e 202;**

Art. 39 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 2º - Aplica-se a esses servidores o disposto no artigo 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII, XXIV e XXX.

Art. 42 - São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.

.....
§ 10 º - Aos servidores de que trata este artigo aplica-se o **disposto nos arts. 201 e 202.**

Art. 93 - Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o

Texto Vigente

Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....

VI - aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos **setenta anos de idade**, e facultativa aos **trinta anos de serviço**, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;

Art. 73 - O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

.....

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente **por mais de cinco anos**.

Art. 149 - Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito

Proposta

Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....

VI - aposentadoria, nos termos dos arts. 201 e 202, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;

Disposições Transitórias:

Art. 12 - Os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação desta Emenda Constitucional, há pelo menos 10 anos continuados, bem como os servidores de que trata o art. 19, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mesmo que não pertencentes às carreiras elencadas no art. 41, são estáveis no serviço público.

Art. 73 - O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

.....

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas de União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se quando tiverem exercido efetivamente o cargo **por mais de dez anos**.

Art. 149 - Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

Parágrafo único. A União, os Estados, o

Texto Vigente

Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

§ 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

§ 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Proposta

Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência **que observarão o disposto nos arts. 201 e 202.**

Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - sobre operações relativas à movimentação ou transmissão de titularidade de numerário, créditos ou direitos;

II - sobre a receita de concurso de prognósticos;

§ 6º - Em relação às contribuições de que trata este artigo;

I - não se aplica o disposto no art. 150, III, b;

II - é facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as respectivas alíquotas.

§ 7º - **A alíquota máxima da contribuição de que trata o inciso I será de três décimos por cento.**

§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como o respectivo cônjuge ou companheiro, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão e farão jus aos benefícios de seguridade social, **observado o disposto nos arts. 201 e 202.**

Disposições Transitórias:

Art. 6º - A contribuição para o financiamento da seguridade social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, será extinta em 31 de dezembro de 1994, reduzindo-se, até essa data, a alíquota respectiva à razão de vinte por cento em 1º de janeiro de 1993, 1º de julho de 1993, 1º de janeiro de 1994 e 1º de julho de 1994.

Art. 198 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Parágrafo único - O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Art. 201 - Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

Art. 7º - A alíquota referente à contribuição dos empregadores para a seguridade social, incidente sobre a folha de salários, será reduzida, no início dos primeiros e segundos semestres de 1993 e 1994, bem como no início do primeiro semestre de 1995, à razão de dois pontos percentuais a cada semestre, de forma a ficar diminuída à metade, a partir de 1º de janeiro de 1995, não se aplicando, nesse período, o disposto no caput do art. 201.

§ 1º - O valor de cada redução referente à contribuição dos empregadores para a seguridade social, incidente sobre a folha de salários, será automaticamente incorporada ao salário do trabalhador.

§ 2º - O valor da contribuição social do salário-educação, de que trata o art. 212, parágrafo 5º, da Constituição de 5 de outubro de 1988, será incorporado ao salário do trabalhador em 1º de janeiro de 1993.

Art. 198 - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Parágrafo único - O sistema único de saúde será financiado com recursos de que trata o art. 195 e dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

Art. 201 - Os planos de previdência social oficiais, custeados com recursos de que trata o art. 195 e mediante contribuição dos trabalhadores, dos servidores públicos, civis e militares, dos membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos demais ocupantes de funções ou cargos públicos, bem assim dos respectivos empregadores incidentes, às mesmas alíquotas, sobre a folha de salários, atenderão, nos termos da lei, a:

Texto Vigente

§ 9º - Nada Consta

Art. 202 - É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

§ 1º - É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.

§ 2º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, se-

Proposta

§ 9º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

Art. 202 - Aos trabalhadores, aos servidores públicos, civis e militares, aos membros dos Poderes Legislativo e Judiciário e demais ocupantes de funções ou cargos públicos, é assegurada, nos termos de lei complementar, aposentadoria:

I - com valor integral:

- a) a partir dos sessenta e cinco anos de idade, após vinte anos de contribuição; ou
- b) após quarenta anos de contribuição;

II - com valor proporcional:

- a) a partir dos sessenta anos de idade; ou
- b) após trinta anos de contribuição.

§ 1º - A lei complementar de que trata este artigo poderá estabelecer exceções às regras nele previstas, em razão da natureza ou das condições de trabalho de determinadas categorias e disporá sobre as regras de transição para aplicação do previsto neste artigo, inclusive quanto ao financiamento dos atuais benefícios mantidos pelos regimes dos servidores públicos, civis e militares, e dos Membros dos Poderes Legislativo e Judiciário.

§ 2º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, se-

gundo critérios estabelecidos em lei.

.....

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos **do orçamento da seguridade social**, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

Art. 239 - A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º - Dos recursos mencionados no “caput” deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 2º - Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, **ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o “caput” deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.**

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários

gundo critérios estabelecidos em lei.

.....

Disposições Transitórias:

Art. 11 - É assegurado aos atuais titulares do benefício de pensão especial o direito à sua percepção, o qual somente se transmitirá, nos termos de lei específica:

I - ao cônjuge ou companheiro; e

II - aos descendentes até que adquiram a capacidade civil plena.

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos de que trata o art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

Art. 239 - O programa do seguro desemprego será financiado, nos termos que a lei dispuser, por parcela da arrecadação das contribuições destinadas à seguridade social e por outras fontes previstas na lei orçamentária anual.

§ 1º - Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social, com critérios de remuneração que lhes preserve o valor.

§ 2º - Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento.

§ 3º - Aos trabalhadores e aos servidores públicos, civis e militares, que percebam até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o ren-

Texto Vigente

mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

Art. 240 - Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

REVOGAÇÕES DE ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 21 - Compete à União:

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

Art. 40 - O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se

Proposta

dimento das contas individuais, no caso daqueles que, até 5 de outubro de 1988, participavam dos programas referidos no parágrafo anterior.

§ 4º - Nada Consta

Disposições Transitórias:

Art. 8º - Enquanto não promulgada a lei de que trata o art. 239, será assegurada, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, a alocação de recursos, com critérios que lhes preserve o valor, em montante equivalente aos que lhe foram destinados no exercício financeiro de 1992.

Art. 240 - Ficam mantidas as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre as folhas de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

Art. 16 - Revogam-se os arts. 21, XXIV, 40, 43, parágrafo 2º, III, 103, IX, 157, 165, parágrafo 5º, III, 195, parágrafo 2º, 206, IV, e 212, parágrafo 5º.

Estas revogações visam apenas retirar do texto constitucional os artigos incompatíveis com a mudança trazida pela proposta.

homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

Art. 43 - § 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

Art. 103 - Podem propor a ação de inconstitucionalidade:

Texto Vigente

Proposta

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Art. 157 - Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 165 - § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Art. 195 - § 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Art. 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 212 - § 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

