

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**PERFIL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO
GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 1995 A 2006**

LUIS FERNANDO DA ROCHA COELHO

Florianópolis, julho de 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PERFIL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO
GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 1995 A 2006

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por: Luis Fernando da Rocha Coelho

Orientador: Prof. Dr. Rabah Benakouche

Área de Pesquisa: Finanças Públicas

Palavras – Chaves: 1. Carga Tributária
2. Ajuste Fiscal
3. Gastos Públicos
4. Inflação

Florianópolis, julho de 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 ao aluno Luis Fernando da Rocha Coelho na Disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Rabah Benakouche

Presidente

Prof^ª. Michele Cristina Silva Melo

Membro

Prof. Ricardo José Araújo de Oliveira

Membro

“A *Ordem* é ninguém passar fome. *Progresso* é o povo ser feliz.”

(Anônimo)

AGRADECIMENTOS

Nos últimos seis anos e meio fui estudante de graduação do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina. Foram três semestres trancados, duas viagens ao exterior e algumas greves. Às vezes foi difícil acordar às seis da manhã, dormir às quatro horas, assistir aulas em janeiro... foi duro, mas gratificante. Melhor ainda foi a sensação do dever cumprido após o término desta monografia. A cada dia novos temas relacionados surgiam, diversos estudos se mostravam interessantes, dados novos surgiam, enquanto outros não apareciam. Cheguei a pensar que não daria conta.

Agradeço a Deus por permitir que eu seja uma pessoa saudável e feliz.

Neste momento especial gostaria de agradecer aos grandes amigos que fiz ao longo deste curso: Carlos Eduardo, Leonardo Peres, Rafael Damiani, Marcus Vinícius, Tati, Carol, Antônio Felipe, César, Cyro, Pedrão, Leandro, Flávio.

Gostaria também de agradecer aos professores com quem tive contato, mesmo aqueles com quem tive pouca afinidade. Agradeço a todos em nome do Professor Rabah Benakouche por ter se disposto a ser meu orientador neste Trabalho de Conclusão de Curso.

Por fim, agradeço a todas as pessoas próximas que não fazem parte do ambiente universitário: meu pai, minha mãe (sempre olhando por mim), minha irmã, minha namorada, parentes e amigos. Agradeço por tudo que fizeram na minha trajetória de vida.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	VII
LISTA DE GRÁFICOS.....	VIII
LISTA DE TABELAS.....	IX
LISTA DE SIGLAS.....	X
RESUMO.....	XII
ABSTRACT.....	XIII
CAPÍTULO I.....	14
1. INTRODUÇÃO.....	14
1.1. Delimitação do problema.....	14
1.2. Justificativa.....	14
1.3. Objetivos.....	16
1.3.1. Objetivo Geral.....	16
1.3.2. Objetivos Específicos.....	16
1.4. Metodologia.....	16
CAPÍTULO II.....	18
2. FINANÇAS PÚBLICAS E INFLAÇÃO.....	18
2.1. Finanças Públicas.....	18
2.1.1. Funções do Governo.....	19
2.2. Tributos.....	21
2.2.1. Classificação.....	24
2.2.2. Imposto sobre Valor Agregado (IVA).....	25
2.3. Déficit e Imposto Inflacionário.....	26
CAPÍTULO III.....	28
3. DÉFICIT PÚBLICO NOS ANOS 90 E 2000.....	28
3.1. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social.....	29
3.1.1. Previdência Social.....	31

3.2. Reforma do Estado.....	34
3.3. Política Econômica no Governo Fernando Henrique Cardoso.....	36
3.3.1. Programa de Ajuste Fiscal 1999-2001 e a Lei de Responsabilidade Fiscal	42
3.4. Política Econômica do Governo Luiz Inácio Lula da Silva.....	45
 CAPÍTULO IV	 48
 4. ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL.....	 48
4.1. Evolução da Carga Tributária: 1995-2006.....	49
4.1.1. Gastos Tributários	54
4.2. Perfil da Arrecadação Tributária	55
4.2.1. Imposto de Importação	56
4.2.2. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).....	57
4.2.3. Imposto de Renda.....	57
4.2.4. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	58
4.2.5. Imposto Territorial Rural (ITR)	59
4.2.6. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).....	59
4.2.7. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).....	60
4.2.8. Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)	60
4.2.9. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).....	61
4.2.10. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis)	61
4.2.11. Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES).....	62
4.3 Considerações sobre a Carga Tributária	62
 CAPÍTULO V	 68
 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	 68
 REFERÊNCIAS	 71
 ANEXOS	 75
Anexo A – Ranking dos Tributos em 2005	75

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Curva de Lorenz e sistemas de tributação.....	23
Figura 2: Curva de Laffer.....	24

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Dívida Líquida do Setor Público por Nível de Governo (% PIB).....	37
Gráfico 2: Taxa de Câmbio R\$ / US\$ (comercial – venda).....	39
Gráfico 3: Balança Comercial (FOB) – US\$ milhões.....	40
Gráfico 4: Entrada de capitais estrangeiros no Brasil.....	42
Gráfico 5: Dívida Líquida do Setor Público (% PIB).....	44
Gráfico 6: Evolução da Arrecadação Tributária do Governo Federal (Por Tributo).....	54
Gráfico 7: Distribuição dos Tributos Federais.....	56
Gráfico 8: Participação das Bases de Incidência no Total de Tributos Arrecadados.....	63
Gráfico 9: Carga Tributária sobre Renda Familiar.....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Inflação no Brasil (1980-2006).....	29
Tabela 2: Balanço de Pagamentos. Contas selecionadas.....	41
Tabela 3: Carga Tributária por Nível de Governo.....	49
Tabela 4: Arrecadação do INSS.....	51
Tabela 5: Arrecadação dos Tributos Federais Administrados pela SRF.....	52
Tabela 6: Ajuste Fiscal e Crescimento Econômico (Experiência Internacional).....	66

LISTA DE SIGLAS

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Cide: Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CF/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COPOM: Conselho de Política Monetária

CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira.

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTN: Código Tributário Nacional

DRU: Desvinculação das Receitas da União

EC: Emenda Constitucional

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF: Fundo de Estabilização Fiscal

FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

Fipe: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FMI: Fundo Monetário Internacional

FPE: Fundo de Participação dos Estados

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

FSE: Fundo Social de Emergência

ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IED: Investimentos Estrangeiros Diretos

IEDI: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBPT: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário

INSS: Instituto Nacional da Seguridade Social

IOF: Imposto sobre Operações Financeiras

IPC-Fipe: Índice de Preços ao Consumidor medido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF: Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano

IR-Fonte: Imposto de Renda Retido na Fonte

IRPF: Imposto de Renda Pessoa Física

IRPJ: Imposto de Renda Pessoa Jurídica

ITR: Imposto Territorial Rural

IVA: Imposto sobre Valor Agregado

LOA: Lei Orçamentária Anual

LEF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

OGU: Orçamento Geral da União

PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEF: Programa de Estabilidade Fiscal. Programa de Estabilização Fiscal.

PIB: Produto Interno Bruto

PIS: Programa de Integração Social

PROUNI: Programa Universidade para Todos

RFB: Receita Federal do Brasil

RGPS: Regime Geral da Previdência Social

RJU: Regime Jurídico Único

SIMPLES: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

SRF: Secretaria da Receita Federal

STF: Supremo Tribunal Federal

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

TCU: Tribunal de Contas da União

UFIR: Unidade Fiscal de Referência

URV: Unidade Real de Valor

RESUMO

A estabilidade dos preços conquistada após a implantação do Plano Real em 1994 expôs o desequilíbrio das contas públicas especialmente após a promulgação da Constituição de 1988. A inflação alta exercia um papel importante, pois permitia ao governo transparecer equilíbrio nas contas sendo que este era obtido mediante a receita de senhoriagem, além da postergação do pagamento das despesas correntes.

O câmbio valorizado frente ao dólar e as crises externas que se seguiram entre 1994 e 2002 impactaram as finanças públicas sob diversas maneiras. A vertente mais visível foi quando após as crises dos Tigres Asiáticos em 1997 e da Rússia em 1998 houve uma grande fuga de capitais, obrigando o governo a promover forte elevação da taxa de juros para atrair o capital internacional e adotar o regime de câmbio flexível em 1999. Com esta medida, buscava-se promover um ajuste no balanço de pagamentos. A situação desfavorável desde 1997 culminou em um acordo com o FMI que se concretizou através do Programa de Estabilização Fiscal. A partir daquele momento foi adotado um regime de metas de inflação e o compromisso de se atingir superávits primários.

A incapacidade do governo central de reduzir as despesas correntes, seja com o custeio da máquina pública seja com a previdência, permitiu a elevação da relação dívida pública/PIB ao longo do período 1994-2003 mesmo após o ajuste fiscal, chegando a atingir o patamar de 57% em dezembro de 2003, quando a partir de então iniciou uma trajetória descendente.

Tendo em vista que o cenário externo se mostrou desfavorável, as receitas de inflação se esgotaram e as despesas correntes não reduziam, restou ao governo promover a elevação da carga tributária como solução para o equilíbrio das finanças públicas. A estratégia de arrecadação do governo federal é a de basear o sistema tributário em setores que permitam reduzir a evasão fiscal ainda que isto torne o sistema regressivo.

Palavras-chave: Carga Tributária, Ajuste Fiscal, Gastos Públicos, Inflação.

ABSTRACT

The price stability conquered after implantation of Real Plan in 1994 displayed the disequilibrium of public accounts especially after promulgation of the Constitution of 1988. The high inflation had an important paper, therefore it allowed the government seem to have its accounts balanced when actually it was obtained through “senhoriagem” revenue, as well as by delaying payments of current expenses.

Brazilian appreciated exchange rate pegging US Dollar and external crisis that happened between 1994 and 2002 had impact public finances under different ways. The most visible one was after the Asian Tigers crisis in 1997 and the Russia one in 1998, when it had a great escape of capitals, compelling the government to promote interest rates rising to attract international capital and to adopt a flexible exchange rate regime in 1999. Doing so, federal government was seeking an adjustment on balance of payments. The unfavorable situation since 1997 resulted in an agreement with the IMF that was materialized on the Program of Fiscal Stabilization. From that moment on, it was adopted a inflation targeting regime and the commitment of reaching primary superavit. The incapacity of central government to reduce current expenses, either with the expenditure of public administration either with the social security system, allowed the rising of public debt to GDP ratio through 1994-2003 period, even after fiscal adjustment, when it reached 57% on December 2003, from that on it has initiated a descending trajectory.

As external scene was unfavorable, inflation rate revenue had finished and current expenses did not reduce, remained to the government increase the tax burden as solution for the equilibrium of public finances. The federal government strategy of tax collection bases the tributary system in sectors that allows reducing the fiscal evasion despite it makes the system becomes regressive.

Keywords: Tax Burden, Fiscal Adjustment, Public Expenses, Inflation.

CAPÍTULO I

1. INTRODUÇÃO

1.1. Delimitação do problema

Considerando a evolução da arrecadação tributária do governo federal ao longo das décadas de 90 e 2000 é possível afirmar sobre quem os impostos incidiram com maior vigor?

Tendo em vista que nos anos recentes a discussão sobre o peso da carga tributária tem se intensificado ao mesmo tempo em que esta tenha se comportado de maneira ascendente, podemos considerar que os princípios de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade são atendidos?

Como se comportou o peso dos principais impostos federais ao longo das décadas de 90 e 2000? Algum ganhou maior representatividade? Quais foram os fatores que mais contribuíram para esta elevação?

1.2. Justificativa

O ano de 1930 representa uma nova era na formação econômica do Estado brasileiro. A partir da chegada ao poder de Getúlio Dornelles Vargas, o Estado passa a se fazer mais presente na sociedade. Por um lado, nota-se uma reorientação da base produtiva. A economia do país, até então alicerçada em um modelo agrário-exportador dependente das oscilações do mercado mundial, começa a mudar o foco para a industrialização, promovida largamente pelo Estado como forma de desenvolver a economia nacional. Por outro lado, se inaugura uma nova era na relação de trabalho entre empregados, empregadores e governo com a concessão de direitos trabalhistas.

A posse de Juscelino Kubistchek em 1956 e a proposta dos *50 anos em 5* são outros marcos na formação econômica do Brasil. Ainda que tenha ocorrido grande avanço em setores como os de energia e infra-estrutura, por exemplo, é importante ressaltar que este período também foi marcado por um expressivo aumento da dívida

pública brasileira a partir da contratação de empréstimos e financiamentos internacionais, assim como pela utilização da inflação como forma financiamento das despesas.

O governo militar iniciado em 1964 encontrou uma situação de relativo equilíbrio fiscal, porém com elevados gastos públicos originados no período desenvolvimentista. A isso, seguiu-se uma política de endividamento como forma de financiá-los, especialmente os investimentos das empresas estatais (GALAFASSI, p. 13). Em outubro de 1966, uma reforma tributária instituiu o Sistema Tributário Nacional através da Lei n. 5.172 transformando-o, em março de 1967, em Código Tributário Nacional. Este movimento representou uma centralização dos recursos tributários na esfera do governo federal.

A partir de meados das décadas de 70 e na década de 80, nota-se uma retração da liquidez de recursos internacionais disponíveis aliados a uma forte elevação das taxas de juros aplicadas no mercado internacional, fruto, em parte, da queda do padrão-ouro e das Guerras do Petróleo em 1973 e 1979. Internamente, tampouco o cenário se mostrava satisfatório. A ditadura militar estava desgastada após mais de duas décadas de regime. As demandas sociais por mais emprego, saúde e educação se intensificavam. Na economia, sucessivos planos não conseguiam controlar a inflação, especialmente durante a década de 80.

A partir de 1994 com a implantação do Plano Real e a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, o Brasil tem sistematicamente buscado um equilíbrio nas contas públicas com vistas, prioritariamente, ao controle da inflação, que durante anos fez parte do cotidiano do país. O que se observou, no entanto, é que a relação dívida/PIB que era de 30,6% em 1995 passou a 51,5% em 2005, atingindo um pico de 57,2% em 2003 (FIESP, IEDI, 2006), ainda que tenha ocorrido sucesso no controle da inflação. Entre 1994 e 1998, por exemplo, houve um aumento dos gastos públicos em três áreas: transferências a estados e municípios (0,5% do PIB), previdência (1,1% do PIB) e “outras despesas de custeio e capital” (1,7% do PIB) (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 163).

Concomitantemente, notou-se uma elevação da carga tributária no período analisado. Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT, 2006), a carga tributária brasileira atingiu 35,21% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2005, somando pouco mais de R\$ 732 bilhões. Deste total, 70,19% correspondem à arrecadação do governo federal, 25,64% aos estados e os 4,17% restantes aos municípios. Em 1993, esse percentual era de 25,09%.

O presente trabalho pretende identificar quais impostos, taxas e contribuições colaboraram para o aumento da carga tributária do governo federal desde a implantação do Plano Real em 1994 até 2006 assim como o perfil desta arrecadação. Julga-se procedente também avaliar se os tributos mais relevantes se enquadram nos conceitos de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade, além de salientar sobre quais grupos ou setores é maior a incidência destes na composição geral da renda.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

Elaborar um perfil da arrecadação tributária do governo federal no período compreendido entre 1995 e 2006.

1.3.2. Objetivos Específicos

Identificar sobre qual grupo a carga tributária incide com mais vitalidade, isto é, quem são os principais contribuintes.

Avaliar se o maior peso da arrecadação incide sobre Pessoa Física ou Pessoa Jurídica.

Analisar se os impostos mais expressivos são equitativos, progressivos e de fácil arrecadação.

Buscar fatores que justifiquem a elevação da carga tributária ao longo do período.

1.4. Metodologia

A presente pesquisa é, quanto à sua natureza, quantitativa, uma vez que pretende a partir da base de dados da arrecadação dos tributos federais disponíveis nos sítios da Secretaria da Receita Federal, Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil

(dados secundários), elaborar um levantamento estatístico dos mesmos. Em seguida, os dados serão trabalhados de forma a observar sua evolução ao longo das décadas de 90 e 2000 em números absolutos e como proporção do PIB.

Além das fontes de dados disponíveis, procurar-se-á traçar um paralelo com estudos de outras instituições não-oficiais como o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) e as Federações de Indústrias. Nesse sentido, no que tange aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2002, p.46):

O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmo passos da pesquisa bibliográfica. Apenas cabe considerar que, enquanto na pesquisa bibliográfica as fontes são constituídas sobretudo por material impresso localizado nas bibliotecas, na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Há, de um lado, os documentos de “primeira mão”, que não receberam nenhum tratamento analítico. (...) De outro lado, há os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, etc.

De posse dos dados secundários e analisando a literatura disponível, parte-se para a análise dos dados e a partir destes buscar maior compreensão das causas para a elevação da carga tributária assim como para a identificação dos setores mais onerados. Dessa forma, no que se refere aos seus objetivos gerais, a pesquisa pode ser classificada como exploratória. “[Nos] estudos formuladores ou exploratórios – a principal acentuação refere-se à descoberta de idéias e intuições. Por isso, o planejamento de pesquisa precisa ser suficientemente flexível, de modo a permitir a consideração de muitos aspectos diferentes de um fenômeno.” (SELLTIZ, 1974, p. 60). O seu conteúdo é de economia aplicada.

O Capítulo II apresenta conceitos gerais sobre Finanças Públicas e sua relação com a inflação de modo a facilitar a compreensão geral do estudo. O Capítulo III apresenta os aspectos mais relevantes que ocorreram nas décadas de 90 e 2000 e que justificam a elevação da carga tributária no período. O Capítulo IV oferece a evolução e análise do perfil da carga tributária do governo federal. Por fim, o Capítulo V apresenta as considerações finais e as percepções do autor acerca do tema.

CAPÍTULO II

2. FINANÇAS PÚBLICAS E INFLAÇÃO

Os autores liberais corroboram a idéia que as forças de mercado podem promover um ajustamento dos fatores econômicos que não se encontrem em estado de equilíbrio propiciando uma alocação ótima dos recursos disponíveis e, assim, corrigir distorções na distribuição destes fatores sem a necessidade de intervenção do Estado. Deve-se observar, no entanto, que o livre movimento das forças de mercado não se mostrou eficiente o bastante para corrigir as chamadas falhas de mercado. Logo, nota-se na maioria dos países a presença de uma economia de mercado com graus distintos de participação do Estado em seu funcionamento, isto é, governos nacionais mais ou menos intervencionistas que outros. Para o ex-presidente José Sarney (1999, p. 134):

Durante muito tempo, julgou-se que o Estado era o instrumento do bem-estar social. Hoje, com o fim das ideologias, o desmoronamento dos dogmas e sectarismos, já se sabe que o desenvolvimento social só terá êxito com o desenvolvimento econômico. Estamos advertidos, também, de que esse sistema não é bom distribuidor de renda, sendo necessário que o Estado seja forte para prestar serviços e impedir que se crie uma sociedade injusta. Assim, o que deve pesar não é o tamanho, mas a qualidade do Estado. Caminhamos para um mundo cada vez mais interdependente. De livre circulação do capital, onde se pode tirar passaporte e nacionalidade a qualquer hora, em qualquer casa de câmbio.

Sarney identifica que a função do Estado deve ser a de garantir a promoção do bem-estar social a partir do desenvolvimento econômico em um contexto de livre circulação do capital e de grande mobilidade de pessoas.

2.1. Finanças Públicas

A Economia do Setor Público ou Finanças Públicas é a matéria que estuda os mecanismos de financiamento e de utilização dos recursos arrecadados pelo Estado. Ao partirmos do princípio que o Estado existe em função do seu povo e para ele deve ser orientado, pode-se afirmar que seu objetivo fundamental é a satisfação das necessidades da população através de agentes políticos, eleitos ou não. Com o propósito

de atendê-las, se faz necessária a arrecadação de recursos através da contribuição dos próprios membros desta sociedade. Pereira (1999, p.31) afirma

Cabe ao Estado, portanto, a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade. Para atingir esse objetivo, o Estado necessita de recursos financeiros, que são obtidos por meio de várias fontes, a fim de promover os serviços indispensáveis ao perfeito funcionamento das atividades estatais e ao bem comum da população. Dessa maneira, o custeio das necessidades públicas realiza-se por meio da transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para o governo, completando assim o círculo financeiro entre sociedade e Estado.

Logo, pode-se resumir *Finanças Públicas* como a obtenção de recursos e sua aplicação de maneira satisfatória visando a otimização do atendimento às demandas por serviços públicos da população.

2.1.1. Funções do Governo

A participação do governo na economia visa a correção das falhas de mercado, imperfeições que não conseguem ser plenamente atendidas pela iniciativa privada. Para Pindyck e Rubinfeld (2002, pp. 596-598) os mercados falham em função de quatro motivos: existência de bens públicos, externalidades, informação assimétrica e poder de mercado. Pode-se acrescentar a estes, ainda, a existência de mercados incompletos, desemprego e inflação como fatores que contribuem para a participação do Estado na economia (GIAMBIAGI, 2000, pp. 24-29). A existência de bens públicos, por exemplo, está associada à não-divisibilidade e a não-exclusão dos bens, ou seja, bens e serviços difíceis de mensurar em que parcela cada indivíduo contribui para isso, logo, difíceis de ser cobrado pelo seu fornecimento. Em casos como este, faz-se importante a presença do Estado. A alocação de recursos segue a idéia do *ótimo de Pareto*, situação na qual um indivíduo não consegue melhorar sua posição sem piorar a de outrem. Quando se trata de bens públicos, a melhora na posição de um indivíduo implica em melhora na posição da coletividade.

Como forma de garantir o bom funcionamento da economia através da correção destas falhas de mercado, o Estado atua primordialmente através de sua política fiscal cujos objetivos consistem basicamente de três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora.

- **Função alocativa:** o governo deve garantir o acesso da população a bens e serviços que não podem ser oferecidos pelos agentes de mercado por motivos diversos. Os bens públicos possuem como uma de suas características a não-exclusão, isto é, o fato de um indivíduo utilizar determinado bem não implica a exclusão do consumo por outros indivíduos, mesmo que não haja pagamento. São exemplos os investimentos em infra-estrutura, meio ambiente, combate à poluição (externalidades), segurança pública, etc. O governo precisa definir o montante de recursos que serão oferecidos e qual será a parcela de contribuição de cada indivíduo.
- **Função distributiva:** as disparidades na distribuição da renda e da riqueza entre os indivíduos evidenciam a importância da participação do Estado de forma a corrigir desequilíbrios. Para Musgrave e Musgrave (1980, p. 11), a correção dos desequilíbrios na distribuição de renda pode se dar através de três mecanismos: transferências, impostos e subsídios, sendo que “os impostos sobre a renda sejam mais adequados do que as ‘medidas seletivas’, pois esses impostos não interferem com as decisões de produção e consumo”.
- **Função estabilizadora:** a política econômica deve ser utilizada para corrigir distorções na economia como alto nível de desemprego, garantir a estabilidade dos preços e manter um nível razoável de crescimento econômico (GIAMBIAGI, 2000, pp. 30-35). A função estabilizadora é a que mais se aproxima da utilização da política fiscal como instrumento na análise macroeconômica pois representa os movimentos visando a correção dos agregados macroeconômicos, como taxa de poupança, formação bruta de capital fixo, inflação, acesso ao crédito, desemprego, crescimento econômico, etc. Para exemplificar, podemos citar a dicotomia presente na relação entre desemprego e inflação expressa na Curva de Phillips. Segundo esta teoria, um baixo nível de desemprego pode ser atingido com elevado nível de inflação e vice-versa. Decisões como estas são parte integrante das decisões de política econômica.

Para cumprir suas funções, o governo assume gastos em saúde, educação, infra-estrutura, previdência, custeio da máquina pública, juros, etc. As origens desses recursos que vão cobrir estes gastos, por sua vez, podem ser oriundos dos tributos, emissão de moeda, empréstimos e financiamentos, venda de serviços públicos ou venda de ativos reais (GALAFASSI, 2006, p.17). Por serem de maior relevância para o tema, as primeiras fontes de recursos citadas receberão um destaque especial.

2.2. Tributos

Ainda que usualmente ocorra uma generalização do termo imposto como forma de se referir à atividade arrecadadora do Estado, cabe apresentar uma melhor classificação dos conceitos. O termo tributo, este sim, refere-se a algo mais geral enquanto imposto é mais específico. Conforme o Art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou em cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. A definição de *imposto* segundo o mesmo Código é: “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigatoriedade tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Em outras palavras, é uma obrigação pecuniária que deve ser recolhida junto aos cofres públicos quando determinada situação motivar sua cobrança e desde que o seu recolhimento não esteja diretamente associado à prestação de algum serviço ou fim específico. Os impostos são apenas uma categoria de tributos. Estes ainda podem ser classificados como taxas, contribuições de melhoria, contribuição social, empréstimos compulsórios ou outras contribuições.¹

Visando alcançar um sistema tributário ideal, alguns princípios básicos devem nortear a cobrança de impostos, de modo a evitar que ocorram distorções na arrecadação dos mesmos. Destacam-se os princípios de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade.

- **Princípio da equidade:** com o objetivo de repartir o ônus tributário entre os indivíduos garantido, assim, a justiça fiscal, um tributo deve seguir o princípio da equidade. Como forma de se atingir a equidade, este princípio pode ser analisado sob dois pontos de vista. Segundo o *princípio do benefício*, cada indivíduo deve contribuir com uma parcela relativa ao benefício gerado pela utilização dos bens e serviços governamentais. De acordo com o *princípio da capacidade de pagamento* (ou de contribuição), a contribuição de cada indivíduo deve levar em conta as limitações orçamentárias dos mesmos.

¹ Ao longo deste trabalho o termo *imposto* pode ser aplicado no sentido de *tributo* com o intuito de facilitar a compreensão.

- **Princípio da progressividade:** à medida que aumenta o nível de renda das pessoas, maior tende a ser a sua capacidade de contribuição para a sociedade. Sendo assim, à idéia da progressividade está associada uma alíquota de imposto correspondente ao nível de renda do indivíduo. Aqueles que possuem maiores condições devem arcar com maiores alíquotas de impostos. Riani (1997, pp. 112-116) classifica os sistemas de tributação em proporcional, progressivo e regressivo, apresentando, assim, como as disparidades na distribuição de renda podem ser corrigidas por meio da utilização do princípio da progressividade. De acordo com o sistema proporcional, quando a mesma alíquota de tributo é aplicada a diferentes níveis de renda, o resultado final é nulo, não ocorre redistribuição da renda. No sistema progressivo, com alíquotas maiores a cada faixa de renda, nota-se quanto maior forem as diferenças de alíquotas, maior será a distribuição de renda. No sistema regressivo, por sua vez, as alíquotas são maiores quanto mais baixo é o nível de renda, o que significa uma maior concentração da renda nas camadas superiores. A Figura 1 apresenta as curvas de distribuição da renda em comparação com a Curva de Lorenz.

- **Princípio da igualdade ou isonomia tributária:** todo tributo deve oferecer tratamento semelhante a contribuintes em condições semelhantes. Por este princípio, privilégios para determinados grupos ou pessoas que estejam em condições parecidas deve ser evitado sob pena de gerar distorções no mercado ou discriminação.

- **Princípio da neutralidade:** a tributação pode gerar distorções nos preços e, assim, contribuir negativamente para o bem-estar geral da população. De acordo com o princípio da neutralidade, não deve haver interferência na alocação de recursos no mercado a partir da cobrança de impostos.

- **Princípio da simplicidade:** os tributos devem ser de fácil compreensão por parte dos contribuintes e de fácil arrecadação para o governo. O princípio da simplicidade é uma forma de evitar a evasão fiscal. (REZENDE, 1981; GIAMBIAGI, ALÉM, 2000).

A Curva de Lorenz apresentada na Figura 1 é uma forma de representação gráfica da distribuição total da renda pela população. A formação de um ângulo de 45° representa a curva de distribuição ideal ou igualdade absoluta. Nesta situação 20% do total da renda seria equivalente a 20% do total da população que recebeu essa renda, ou

ainda, 80% da soma da renda total corresponde a 80% da população a quem foi destinada essa renda. (SANDRONI, 1999, P.355). Sendo assim, quanto mais distante da curva de igualdade absoluta, pior será o sistema de tributação. Como se pode observar na Figura 1, o sistema progressivo de tributação, representado pela curva vermelha, é o que mais se aproxima da curva de distribuição ideal enquanto o sistema regressivo, apresentado em verde, é o mais distante, logo, o menos interessante.

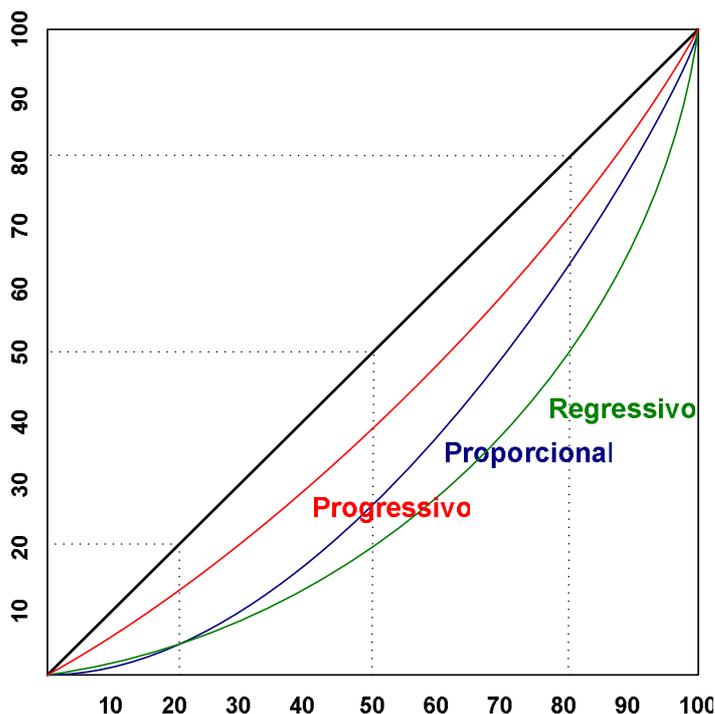


Figura 1: Curva de Lorenz e sistemas de tributação.
Fonte: Riani, 1997, p.115.

A análise dos sistemas tributários deve levar em conta a progressividade do sistema assim como a distribuição de renda entre a população. A Curva de Lorenz é um método relevante neste sentido.

Uma questão frequentemente abordada na literatura diz respeito aos limites impostos pela arrecadação tributária, pois se acredita que em determinado momento os indivíduos deixariam de trabalhar, pois não compensariam os esforços. A melhor representação desta dicotomia encontra-se na Curva de Laffer, apresentada na Figura 2.

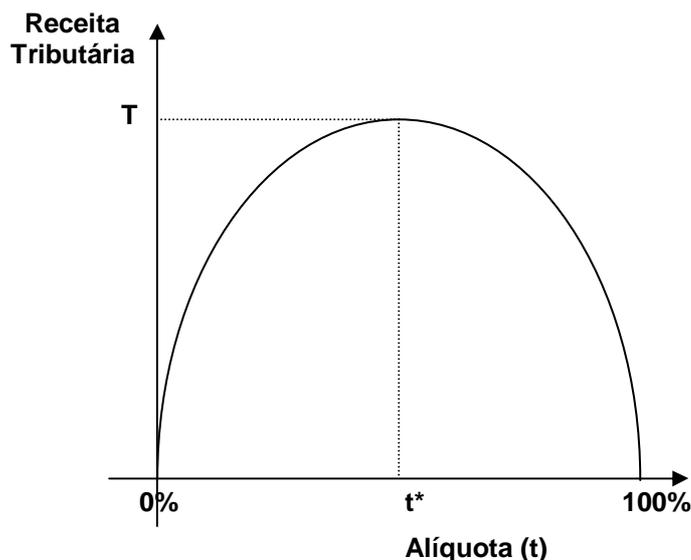


Figura 2: Curva de Laffer

Fonte: Giambiagi; Além (2000, p. 41)

A observação da Curva de Laffer indica que o ponto máximo de receita tributária T será obtido quando a alíquota for t^* . Caso a alíquota t seja menor que t^* , o governo teria condições de maximizar sua receita tributária elevando-a até t^* . Caso a alíquota t fosse maior que t^* a receita tributária também poderia ser elevada desde que ocorresse uma redução desta alíquota. Nas situações extremas $t = 0\%$ e $t = 100\%$, a receita tributária seria nula. No primeiro caso, se não há cobrança não há recolhimento. No segundo, como o governo arrecadaria toda a renda gerada, não existiria incentivo para se trabalhar.

2.2.1. Classificação

Os tributos podem incidir sobre a renda, o patrimônio, o comércio exterior ou sobre a produção e circulação de bens e serviços. Ao levar em conta sobre quem ou o quê incidem os tributos, é possível classificá-los como diretos ou indiretos. Os tributos diretos são cobrados diretamente sobre os rendimentos dos indivíduos, sendo o Imposto de Renda o exemplo mais evidente desta modalidade. Os indiretos, por sua vez, são aqueles que incidem sobre o consumo e a propriedade de bens. A opção dos governantes pela adoção de um dos tipos citados, afeta diretamente o sistema tributário como um todo. A preferência pelos diretos implica a escolha do critério da capacidade

de pagamento como padrão de tributação, ou seja, as camadas de renda superiores irão arcar com maior parte do ônus tributário. Um sistema baseado em impostos indiretos indica que as camadas inferiores de renda contribuem mais intensamente no total da arrecadação (RIANI, 1997, pp. 110-112).

Talvez os temas mais polêmicos em torno da escolha do consumo como base para a tributação direta sejam os relativos a suas conseqüências em matéria de equidade. O essencial é determinar se a carga tributária deve ser distribuída entre os indivíduos em função de sua capacidade contributiva ou da intensidade com que utilizam a produção da sociedade. Os defensores do imposto de renda valem-se da definição de Haig-Simons da renda como ampliação do poder de consumir. Segundo esta aceção, a renda, que por definição supõe capacidade contributiva, deveria ser o critério para a tributação. Em contrapartida, os defensores do imposto sobre a despesa seguem a assertiva de Hobbes de que é mais justo tributar uma pessoa em função do que ela extrai do fundo comum (o consumo) do que em função do que ela contribui para ele (a renda). Essa tese se baseia no argumento de que os fatores de produção são remunerados em proporção a sua produtividade marginal. Portanto, a renda total mede o valor econômico dos recursos que constituem a contribuição do indivíduo à sociedade. Uma renda maior indica uma contribuição de maior valor econômico, enquanto um consumo maior revela uma utilização mais intensa dos bens e serviços proporcionados pela sociedade. Talvez o veredito sobre o melhor critério para a distribuição da carga tributária esteja definitivamente fora do âmbito da Economia (ESCOLANO, p. 102).

Conforme o abordado por Escolano, a opção por se tributar a renda ou o consumo de bens não segue critérios precisos, cabendo definir se é mais adequada a utilização do princípio do benefício ou da capacidade de pagamento como critério de tributação. Se a escolha for pelo primeiro, então se deve tributar o consumo, se a opção for pela capacidade de pagamento, então a renda deveria ser a base de arrecadação do sistema, ainda que a parcela da renda destinada à poupança também fosse tributada.

2.2.2. Imposto sobre Valor Agregado (IVA)

O Imposto sobre Valor Agregado (IVA) é bastante interessante em termos de eficiência na tributação das vendas. Ao contrário dos impostos cumulativos, o IVA permite que as empresas optem pela integração vertical ou não, fato que pode ser prejudicado pela cumulatividade, uma vez que incide sobre o que cada empresa adiciona ao preço final do produto. Assim, não gera distorções nos preços em virtude da existência de diversas etapas na cadeia produtiva.

Outra vantagem diz respeito ao perfil auto-fiscalizador, uma vez que é interessante para cada empresa que o valor do imposto seja corretamente lançado nas notas fiscais dos fornecedores, pois se não o for, terá que recolher proporção maior do imposto quando repassar o produto para outro membro da cadeia. Esta característica de auto-fiscalização é facilitada porque a maior parte da receita auferida com este imposto encontra-se nos estágios pré-varejistas, onde a fiscalização é mais simples e eficiente (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, pp. 49-50).

As diferentes etapas da cadeia podem apresentar alíquotas diferentes, o que seria um estímulo a mais para que se evite a sonegação, especialmente nas últimas etapas, pois “(...) a base tributária de um IVA no estágio de industrialização será mais reduzida do que a base de um IVA no estágio de varejo. Como resultado, para um dado volume de receita, o IVA sobre o varejo exige uma alíquota menor do que a do IVA sobre a industrialização” (MCMORRAN, 1995, p. 168).

2.3. Déficit e Imposto Inflacionário

A existência de recursos orçamentários insuficientes para cobrir as despesas governamentais em determinado período de tempo, geralmente um ano, pode levar o governo a recorrer a outras fontes de recursos para cobrir este déficit. Blanchard (2004, p. 490) aponta para a possibilidade de o governo financiá-lo de duas formas: através da emissão de títulos (empréstimos de uma maneira geral) ou através da emissão de moeda, em processo conhecido como monetização da dívida. As receitas provenientes da emissão de moeda são conhecidas como “senhoriagem” ou *seignorage* e representam a capacidade do governo de gerar receita real a partir da emissão de moeda. O montante de senhoriagem é igual à emissão de moeda (variação do estoque de moeda nominal) dividida pela inflação do período.

A elevação da oferta de moeda tem por conseqüência uma elevação da demanda por moeda pois os indivíduos buscam aumentar sua renda nominal com o intuito de não perder poder de compra. O limite de senhoriagem será o ponto em que um aumento na oferta não será acompanhado por elevação na demanda por moeda. Neste momento, o custo de oportunidade de se reter moeda será muito alto. Se a inflação diminui o poder de compra dos indivíduos e, por outro lado, recursos são gerados para o governo, a população depara-se com um imposto inflacionário. “Quando

o crescimento da moeda nominal é constante, a inflação deve, em última análise, ser igual ao crescimento da moeda nominal de modo que imposto inflacionário seja igual à senhoriagem” (BLANCHARD, 2004, p. 496).

Sandroni (1999, p. 293) define o imposto inflacionário como:

(...) aquele decorrente das receitas obtidas pelo governo pela emissão de moeda. Toda emissão de moeda que o governo realiza significa automaticamente que ele aumenta sua capacidade de adquirir bens e serviços, pagar dívidas etc., isto é, fazer frente às despesas governamentais. É como se um governo tivesse obtido tais recursos dos tributos que lança. Como tal atitude, via de regra, provoca inflação, pois o aumento das emissões, expandindo os meios de pagamento, resulta numa elevação dos preços, denomina-se esta arrecadação “imposto inflacionário”. (...) Nos países onde o processo inflacionário é muito intenso, estas receitas podem alcançar níveis expressivos. Por exemplo, durante os anos 20, nas hiperinflações dos países europeus, como a Alemanha, esta participação alcançou cerca de 10% do PIB e quase a totalidade da arrecadação do governo central. Mais recentemente, na Argentina, entre 1960 e 1975, as receitas do imposto inflacionário alcançaram em média cerca de 6% do PIB e quase 50% do total de receitas do governo.

Assim como na Alemanha e na Argentina, em diversos momentos recorreu-se no Brasil à emissão de moeda como forma de financiar os déficits orçamentários. Além da senhoriagem, os elevados índices de inflação no período também colaboravam para disfarçar os déficits públicos, pois entre outros fatores não havia programação orçamentária uma vez que a inflação era difícil de ser prevista.

CAPÍTULO III

3. DÉFICIT PÚBLICO NOS ANOS 90 E 2000

Ao longo de toda a década de 80 e até 1994, o cenário macroeconômico apresentava elevadas taxas de inflação. Tal nível elevado exercia um papel de extrema relevância no conjunto das NFSP: por um lado, os ganhos consideráveis de receita com a senhoriagem, e, de outro, servia para encobrir o déficit público, pois os governos procuravam postergar pagamentos ou transferências de modo a liberar o mesmo valor em termos nominais, ou seja, sem correção monetária, o que representaria um ganho com a inflação. É importante salientar que se o governo ao realizar pagamentos atrasados “ganhava” com a corrosão da moeda, também não “perdia” com seus recebimentos, sua arrecadação. Este fato não ocorria pois os tributos eram cobrados em função do seu valor em UFIR (Unidade Fiscal de Referência), publicada diariamente, o que evitava a perda de receita tributária provocada pela inflação do período compreendido entre o fato gerador do tributo e sua efetiva arrecadação, fenômeno conhecido como Efeito-Tanzi.

Visando conter a tendência de alta da inflação nas décadas de 80 e 90, sucessivos planos econômicos foram implementados com o intuito de promover um ajustamento deste indicador e a partir daí promover um ajuste fiscal. Em maior ou menor grau, os planos conseguiram obter certo êxito inicialmente sem, no entanto, sustentar a estabilidade de preços por um longo período. Quando do surgimento do Plano Cruzado, por exemplo, a demanda reprimida e a elevação do poder de compra proporcionado no curto prazo pela nova moeda fizeram ressurgir em pouco tempo as altas taxas de inflação. Identificou-se que nela havia um componente inercial que impedia a estabilização dos preços. Os freqüentes congelamentos de preços levavam os comerciantes a promoverem constantes ajustes nos mesmos sempre que possível, pois assim evitariam sua corrosão. Logo, “as causas da tendência à hiperinflação no início dos anos 90 foram mais complexas e estiveram ligadas ao papel das expectativas no processo de decisão de preços dos agentes econômicos” (GIAMBIAGI, ALÉM, 2000, p. 139).

A Tabela 1 apresenta o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-Fipe) no período compreendido entre 1980 e 2006. A partir da observação dos dados

apresentados é possível notar que a inflação no Brasil, de 1980 até 1994, apresentou regularmente elevados níveis.

Tabela 1 – Inflação no Brasil (1980-2006)

1980	84,8	1994	941,3
1981	90,9	1995	23,2
1982	94,6	1996	10,0
1983	164,1	1997	4,8
1984	178,6	1998	-1,8
1985	228,2	1999	8,6
1986	68,1	2000	4,4
1987	367,1	2001	7,1
1988	891,7	2002	9,9
1989	1636,6	2003	8,2
1990	1639,1	2004	6,6
1991	458,6	2005	4,5
1992	1129,4	2006	2,5
1993	2491,0		

Tabela 1 – Inflação no Brasil (1980-2006). IPC-Fipe - % ao ano.
Fonte: Ipeadata

Pode-se observar que a inflação alta foi um fator presente no cotidiano por um longo período, chegando a atingir a marca de 2.491% em 1993. Em 1994, com a implantação do Real, a marca atingiu 941,3%². O menor registro foi em 1998, que apresentou deflação de 1,8%.

3.1. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social

A Constituição da República Federativa do Brasil aprovada em 1988 (CF/88) representou no plano político a volta ao regime democrático após mais de duas décadas de ditadura militar e eleições indiretas para Presidente da República. Ao mesmo tempo em que a CF/88 apresenta limitações ao “Estado-empresário” e à movimentação de recursos públicos, prevendo a redução da participação do Estado na economia, também promove uma série de direitos no campo social até então inexistentes. Giambiagi e Além (2000, pp.141-142) destacam:

No que tange aos avanços, cabe destacar, entre outros:

- a) A incorporação gradual, a partir de 1985, das contas do orçamento monetário – como por exemplo o financiamento de estoques

² A transição para a nova moeda foi em si um acontecimento relevante para o índice registrado naquele ano.

reguladores e o custo de diversos subsídios – ao orçamento geral da união (OGU), votado pelo Congresso Nacional.

b) A extinção da conta-movimento do Banco do Brasil, em 1986.

c) A extinção das funções de fomento do Banco Central, que produziam impactos fiscais e monetários semelhantes aos da citada conta-movimento.

d) A criação da STN, também em 1986, com a finalidade de unificar a contabilização de pagamentos e recebimentos do governo federal.

e) A exigência de que, a partir do orçamento de 1988 – antes, portanto, da aprovação da nova Constituição – todas as despesas públicas federais contassem com prévia autorização legislativa.

f) A transferência da administração da dívida pública para o Ministério da Fazenda e a incorporação ao OGU das despesas com o pagamento de juros da dívida pública, com a submissão, ao Congresso Nacional, da aprovação dos limites de endividamento; na prática, isso representou a extinção dos efeitos da antiga Lei Complementar nº. 12, que permitia ao Banco Central emitir títulos sem qualquer consulta ao Tesouro.

O conjunto destas medidas, algumas adotadas mesmo antes da promulgação da Constituição, permitiram uma maior racionalização na aplicação dos recursos públicos. O fim das funções de fomento do Banco Central, por exemplo, conferiu ao BNDES maior importância deste banco no que tange aos financiamentos de longo prazo, especialmente nos investimentos que exigem maiores volumes de recursos.

No campo das ações sociais é criado o conceito de seguridade social entendido pelo Art. 194 da Constituição como “um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Assim como novos benefícios são oferecidos, novas contribuições são criadas. Teixeira (2006, p. 135) afirma:

Quais os avanços trazidos, no plano dos direitos sociais, pela Constituição “cidadã”? Sumariamente, poderíamos elencar os seguintes: 1) criação do conceito de seguridade social, implicando proteção universal; 2) introdução de um orçamento próprio para a seguridade social, com fontes específicas para o financiamento, sobretudo as que recaem sobre o capital (COFINS, sobre o faturamento, e CSLL, sobre o lucro líquido); 3) equiparação de direitos para todos os trabalhadores e, portanto, não só para os trabalhadores urbanos com carteira assinada; 4) seguro-desemprego.

A própria CF/88, no entanto, não define o quanto de cada tributo será destinado para a composição de um orçamento próprio da seguridade social. O Orçamento da Seguridade Social para o ano de 2007, por exemplo, apresenta um déficit de quase R\$ 27 bilhões para o ano, dos quais a estimativa de receita é de R\$ 312 bilhões e a despesa fixada em R\$ 339 bilhões. A diferença seria coberta pelo Orçamento Fiscal.

É importante observar que determinados recursos possuíam destinação fixada em lei, visando garantia dos mesmos para determinadas áreas. Atualmente, entretanto, 20% da arrecadação das receitas federais, salvo o que é repassado a estados e municípios, são livres para operação do governo central na área em que julgar procedente³.

O orçamento da Seguridade Social apresenta como principais fontes de receitas a arrecadação previdenciária do INSS, COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), PIS/PASEP (Programa de Integração Social), CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira)⁴, Loterias e a Contribuição para o Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos.

Deve-se levar em conta que a inexistência de um orçamento rígido e a desvinculação de determinados recursos para a seguridade viabiliza “desvios de finalidade”, não a finalidade do bem comum, público, mas sim que parte do produto da arrecadação não é de fato destinado ao que motivou o tributo. Este mecanismo ainda será facilitado pela implantação da Super-Receita, uma forma de centralizar as contribuições previdenciárias a cargo do INSS na SRF com o objetivo de melhorar a fiscalização. Dessa maneira o Tesouro Nacional ficará com mais recursos à disposição para aplicá-los em outras áreas.

3.1.1. Previdência Social

A Constituinte de 88 ao criar o conceito de seguridade social englobando saúde, previdência e assistência social, destinou um volume considerável de recursos públicos a serem aplicados nestes itens assim como ampliou os direitos sociais. No que tange à previdência social especificamente, o cidadão pode ser beneficiário de diversas maneiras, a saber: aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, auxílio-acidente,

³ Este instrumento é conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU) e outrora fora chamado de Fundo Social de Emergência (FSE) e Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Os itens serão novamente abordados mais adiante.

⁴ A CPMF ou contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira foi instituída com o intuito de ter seus recursos destinados ao financiamento das ações de saúde.

auxílio-reclusão, pensão por morte, salário-maternidade, salário família e benefício assistencial (BRASIL..., 2007).

Ao abordar o tema da Reforma da Previdência, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (2006, p. 458) relata:

As forças políticas que apoiavam o governo abrigavam também parlamentares que não queriam sequer tocar no assunto da Previdência. Os anos de grande expansão econômica até 1980, que ampliaram a base de arrecadação, e a inflação galopante até 1994, que corroeu o valor real dos benefícios, deixaram em muita gente a impressão de que seria simples equilibrar as contas. Achavam que não era preciso reforma nenhuma. Bastaria (como se fosse fácil, aliás) incorporar à formalidade o setor informal do mercado de trabalho – o contingente atingiu cerca de 40 milhões de trabalhadores em 2001 –, fazendo-os contribuírem, e também aumentar o salário mínimo, pois isso acarretaria maiores ingressos ao INSS. Nesse último raciocínio não tomavam em conta a desproporção entre o aumento de contribuições gerado pelo incremento do mínimo e a expansão das obrigações de gastos dele decorrentes. Portanto, diziam, o aumento do mínimo, somado a taxas razoáveis de crescimento econômico, faria sumir o déficit.

O desgaste político do tema, polêmico e impopular, dificultava a aprovação de grandes mudanças no Congresso Nacional. A incorporação ao mercado formal do universo de trabalhadores que não se encontravam nesta situação é uma medida extremamente difícil de ser atingida tendo em vista o ônus tributário incidente sobre a folha de pagamentos, por exemplo.

A aposentadoria por tempo de serviço era um dos itens mais criticados uma vez que poucos países a adotam tendo em vista a possibilidade que se abre aos indivíduos de se aposentarem em idade produtiva. Uma professora, por exemplo, que comece a trabalhar aos 20 anos de idade poderia estar aposentada aos 45.

No que diz respeito às despesas previdenciárias, interessa-nos frisar os seguintes aspectos:

- A partir de 1991, houve um verdadeiro *boom* das aposentadorias concedidas no meio rural, processo esse que teve seu auge durante 1994.
- A implantação do Regime Jurídico Único (RJU), estabelecido pela Constituição de 1988, só a passou a ter efeitos significativos a partir de 1994, permitindo aos servidores públicos, entre outras vantagens, a incorporação de anuênios e gratificações e o direito a aposentadoria integral ou, até mesmo, com salário superior ao da ativa.
- As possibilidades de aposentadoria por tempo de serviço em uma idade precoce, permitidas pela Constituição, passaram a beneficiar um número crescente de pessoas, dado que até então a percentagem do total de servidores em condições de usufruir esse benefício era modesta, mas em função das características da estrutura etária do

universo do funcionalismo, tornou-se mais relevante a partir de meados dos anos 1990.

- Este último fato foi agravado pelos numerosos pedidos de aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, a partir de 1995, como resultado da atitude dos servidores em condições de pleitear esse benefício e que, com receio de perder esse direito, optaram pela aposentadoria antecipada, quando a discussão em torno da reforma previdenciária ganhou repercussão pública. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, pp. 170-171).

Percebe-se que a partir de meados dos anos 90 a Previdência Social passou a ser um dos itens de maior relevância na composição das despesas públicas. O fato marcante é que o desequilíbrio desta conta foi propiciado pelas especificidades do sistema previdenciário brasileiro, que permitiu, por exemplo, a incorporação de trabalhadores rurais que jamais contribuíram para o sistema, além da possibilidade de aposentadoria proporcional.

O funcionalismo público federal, apesar de bem menor tanto em número de contribuintes como em beneficiários, representa uma grande magnitude em termos monetários. Em parte isto ocorre pela possibilidade de aposentadoria com salário integral do tempo de atividade, o que provoca uma grande disparidade entre os aposentados pelo setor privado (INSS) e pelo público (tanto civis quanto militares).

A Emenda Constitucional n. 20 de 1998 representou uma reforma da previdência não muito abrangente, mas ainda assim restringiu um pouco o modelo. A partir dela, passou-se a adotar o tempo de contribuição e não mais o tempo de serviço como requisito para se requerer a aposentadoria assim como se restringiu a aposentadoria proporcional ao tempo de serviço. Além destes, a aposentadoria especial dos professores ficou condicionada à comprovação de tempo de efetivo exercício na função de magistério por 30 anos se homem e 25 se mulher na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

A Emenda Constitucional n. 41 de 2003 enfatiza a reforma da previdência dos servidores públicos. Através dela, os atuais servidores sofrem poucas mudanças. Os que ainda não se aposentaram precisam preencher alguns pré-requisitos e para parte deles o salário da ativa não corresponderá ao de aposentado. Os novos servidores, aqueles que ingressarem no serviço público após a publicação da EC 41/2003, não contariam mais com aposentadoria integral e o salário de aposentado seria diferente do pessoal da ativa. As pensões que excedessem o teto dos benefícios do INSS seriam reduzidas em 30%. Dos servidores inativos passaria a ser cobrada contribuição

previdenciária, sendo a alíquota de 11%, não podendo ser inferior nos estados e municípios. As aposentadorias teriam um teto, que no caso dos servidores da União é o salário do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). O teto das aposentadorias do RGPS passaria a R\$ 2.400,00, devendo ser corrigido visando manter o valor real do benefício. A Emenda Constitucional n. 47 de 2005 resgatou alguns itens que haviam sido incorporados na EC 41/2003. O destaque ficou por conta da reincorporação da aposentadoria integral dos servidores. A EC 47/2005 ainda criou um regime especial de previdência para trabalhadores de baixa renda ou sem renda alguma, dedicados ao trabalho doméstico (BRASIL..., 2007, pp. 93-98).

3.2. Reforma do Estado

Diante do cenário de deterioração das contas públicas, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e sua equipe econômica elaboram durante o governo Itamar Franco, o Plano Real, um conjunto de medidas econômicas com objetivo central de controlar a inflação e promover uma ampla reforma do Estado, especialmente na gestão dos recursos públicos e na perspectiva de um novo papel do Estado na economia. Nas eleições presidenciais de 1994, Fernando Henrique é consagrado Presidente da República e dá início com maior vigor ao processo de reforma administrativa.

Um dos pontos de maior destaque do programa de governo do eleito presidente era uma ampla reforma na administração do aparelho estatal, visando sua flexibilização, maior transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos. Para sua efetivação foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) cuja lista de prioridades consistia em:

Os principais projetos e medidas já em andamento na administração federal são os seguintes:

- dotar os órgãos centrais do Estado de maior capacidade de formulação e acompanhamento das políticas públicas, especialmente através da criação de novas carreiras e fortalecimento das existentes, voltadas para a formulação de políticas públicas e a regulação, de modo a assegurar o recrutamento contínuo, nos próximos anos, de quadros com alta capacitação técnica;
- rever as estruturas e competências dos órgãos e entidades da administração federal, visando a redução de níveis hierárquicos, a adoção de formatos organizacionais mais leves e flexíveis e a descentralização de competências para Estados e Municípios;

- estimular o planejamento estratégico em todos os órgãos e entidades, compreendendo a definição de missão, objetivos e metas, conjugada à implantação de indicadores de desempenho e de processos contínuos de melhoria da gestão;
- descentralizar e melhorar o desempenho gerencial na prestação de serviços públicos na área social, mediante implantação de Organizações Sociais, sem vinculação administrativa com o Estado, mas fomentadas com recursos públicos e controladas por contratos de gestão;
- fortalecer a capacidade regulatória do Estado, particularmente sobre os setores produtivos objeto de privatização de empresas estatais, mediante criação de Agências Regulatórias, especialmente nas atividades exploradas por concessão estatal;
- melhorar o desempenho na prestação de serviços públicos típicos de Estado, em atividades como arrecadação, segurança e previdência social, mediante implantação de Agências Executivas, com maior autonomia administrativa e controle com ênfase nos resultados alcançados, mediante contrato de gestão;
- profissionalizar o servidor, com treinamento permanente, avaliação de desempenho e participação em programas de melhoria contínua dos processos de trabalho;
- racionalizar e readequar o perfil e a distribuição do quadro de servidores, com a fixação da lotação necessária de servidores em cada órgão ou entidade e o remanejamento, treinamento ou afastamento de servidores desnecessários;
- modernizar a legislação do servidor público e rever privilégios, propondo ao Legislativo emendas à legislação vigente e à própria Constituição, contemplando, particularmente, o estabelecimento de restrições às aposentadorias precoces e a revisão de benefícios descabidos, fixados na legislação vigente;
- controlar custos, por meio da implantação de sistemas de informações gerenciais, particularmente para o acompanhamento de despesas, de modo a tornar claro para os administradores públicos o custo real de suas unidades e programas;
- rever a legislação que rege as compras e contratações, visando a obtenção de preços melhores e a agilização de procedimentos requeridos;
- aplicar as tecnologias da informática à melhoria da gestão, de modo a possibilitar a disseminação do trânsito de documentos por meio eletrônico e o acesso com rapidez, pelos gerentes, à informação no formato adequado às necessidades do processo decisório. (BRASIL..., 1997, pp.8-9)

A proposta de modernização da máquina pública proposta pelo MARE partia de uma readequação estratégica dos órgãos públicos, assim como da realocação de servidores e sua qualificação.

Há de se destacar que a tecnologia permitiu um considerável avanço na gestão, transparência, agilidade e facilidade de coordenação do setor público, como pode ser observado pela possibilidade de entrega das declarações de Imposto de Renda por meio eletrônico, assim como das transferências e pagamentos de impostos pelo

mesmo meio. Com esta proposta de reforma administrativa, buscava-se obter uma maior eficiência na gestão dos recursos e uma melhoria na prestação dos serviços públicos. O programa também previa a realocação de servidores públicos e a extinção de determinados cargos, fundações, além da privatização de empresas estatais.

Outro item a ser destacado era o novo papel do Estado brasileiro. Este foi caracterizado a partir dos anos 30 como um Estado paternalista, tomador de iniciativa, investidor. A nova idéia era transformá-lo em um Estado regulador dedicado a cumprir suas funções sociais e, assim, promover uma nova relação entre Estado e sociedade e entre Estado e iniciativa privada. Além da necessidade de cobrir o déficit público por meio de fontes alternativas de recursos, as privatizações e o Programa Nacional de Desestatização também possuíam um ideal, um conceito de Estado moderno condizente com o cenário político e econômico internacional, simbolizado pelo “Consenso de Washington”.

Um objetivo implícito nas referidas propostas era passar a idéia de credibilidade frente à sociedade, ao mercado e aos agentes internacionais.

3.3. Política Econômica no Governo Fernando Henrique Cardoso

A implantação do Plano Real em 1994, possibilitando a vitória de Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais daquele ano, foi um marco na história da economia brasileira. O programa, além de prever a estabilidade dos preços, também buscava atingir a estabilidade da dívida pública. A fase preparatória de combate à inflação consistia de quatro itens.

A primeira frente de batalha era ajustar tanto quanto possível o Orçamento daquele ano, 1993, e preparar um Orçamento equilibrado para 1994. Estabelecer a ‘verdade orçamentária’ (...) era parte essencial do esforço para recuperar a credibilidade do governo (...).

A segunda frente de batalha travou-se principalmente com os estados, que acumulavam gigantescas dívidas com a União e não as vinham pagando com a regularidade devida (...).

A terceira frente consistiu em defender a necessidade de caminhar no processo de privatização de empresas estatais, não só para ajudar o esforço de ajuste fiscal, mas principalmente para promover o investimento na expansão e melhoria de serviços públicos, conforme a sociedade exigia (...).

A quarta frente dizia respeito à renegociação da dívida externa e ao retorno do Brasil ao mercado financeiro internacional, com a suspensão da moratória. (CARDOSO, 2006, pp. 144-145)

O Gráfico 1 apresenta como este conjunto de medidas era necessário para ser lançado o alicerce para a implementação e consolidação da nova moeda. A credibilidade do Real, assim como a do governo, girava em torno da possibilidade de controlar os gastos não só do governo central, mas também das empresas estatais, dos estados e dos municípios. Observa-se no Gráfico que só a partir de 2003 a dívida líquida do setor público segue a tendência de queda. O destaque fica por conta das estatais que passaram a ser superavitárias a partir de 2004.

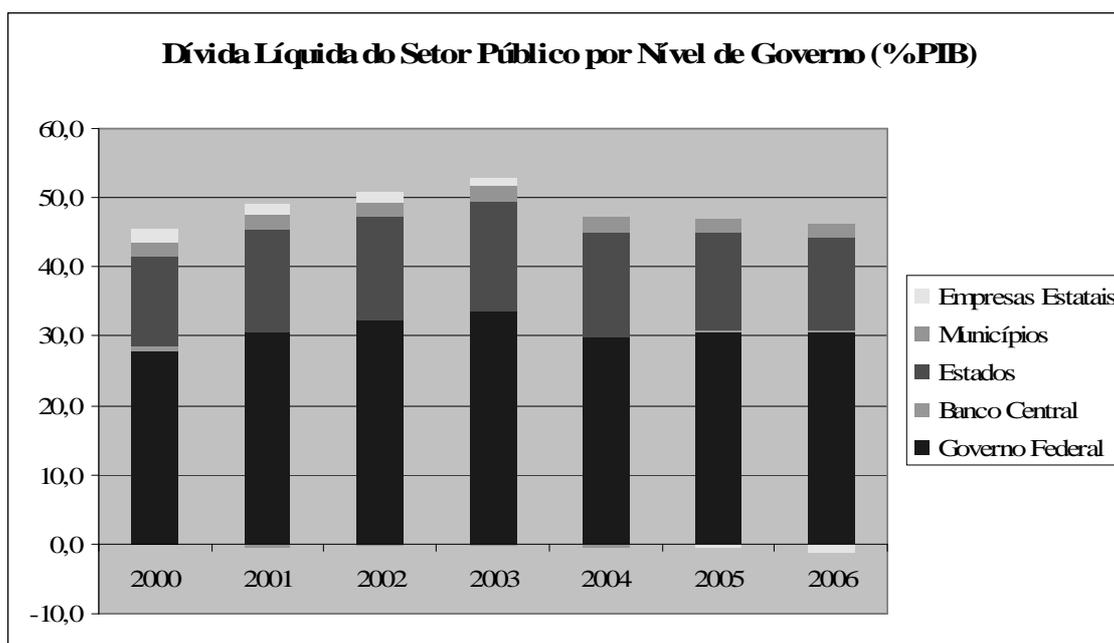


Gráfico 1: Dívida Líquida do Setor Público por Nível de Governo (% PIB). Período 2000-2006. Composição: empresas estatais, municípios, estados, Banco Central e governo federal. Fonte: Banco Central do Brasil

Ainda no período que antecedeu a implantação do Plano Real, foi enviada ao Congresso uma proposta que visava desvincular parte das receitas federais que são repassadas automaticamente aos estados e municípios ou para programas sociais, como em educação e seguridade social. A proposta conhecida como Fundo Social de Emergência (FSE) previa que 20% destas receitas seriam retidas pelo governo federal para que pudessem ser aplicadas no pagamento de dívidas ou na utilização em outros programas do governo, não necessariamente sociais. Acreditava-se que em dois anos este esforço fiscal seria suficiente para reduzir a dívida pública, o que não se confirmou na realidade. O FSE ainda foi renovado em várias outras oportunidades, chegando a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, Desvinculação das Receitas da União (DRU). É importante considerar que, mesmo diante deste cenário, parte do

aumento da despesa pública está associado à elevação dos gastos do governo em setores nos quais havia certa demanda reprimida ou que se julgavam relevantes, como é o caso da educação, transportes e reforma agrária (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 176).

O histórico de hiperinflação, congelamento de preços e desvalorização da moeda, despertou a necessidade de se criar um mecanismo que acomodasse os preços relativos durante um tempo, evitando, assim, um reajuste de preços quando da implementação da nova moeda. Cogitou-se adotar o dólar como moeda de referência, no entanto, isto poderia gerar um inconveniente. Optou-se então pela adoção da Unidade Real de Valor (URV) que serviria como uma moeda fictícia, de referência, usada paralelamente à moeda vigente até então, o Cruzeiro Real, até que a população se acostumasse à idéia de uma moeda estável e sem perfil inflacionário.

Um dos meios utilizados para que os objetivos fossem atingidos era promover uma forte entrada de capitais estrangeiros no país. O cenário era favorável: abertura econômica, democracia consolidada e um bom nível de reservas internacionais. Apoiado na elevação das taxas de juros e câmbio valorizado em relação ao dólar e controlado através da utilização do regime de bandas cambiais criou-se um cenário bastante propício a entrada de capitais estrangeiros no país. O regime de bandas cambiais, que permite uma ligeira oscilação da taxa de câmbio dentro de certos limites. O Banco Central interviria quando a taxa fugisse ao seu limite, tanto inferior como superior.

O Gráfico 2 indica que até o início de 1999 a taxa de câmbio se comportou de maneira estável. Quando em janeiro daquele ano o câmbio passou a flutuar livremente, a reação mais imediata foi a desvalorização do real frente ao dólar, vide o momento de instabilidade nos mercados internacionais com a repercussão da crise dos Tigres Asiáticos em 1997 e a crise russa em 1998. No período, o país vinha sofrendo uma considerável perda na quantidade de reservas internacionais, em grande parte pela saída dos investidores em carteira. A liberação do câmbio e a conseqüente desvalorização da moeda tinham como um dos objetivos de médio prazo tornar mais competitiva a indústria nacional pois facilitaria o acesso a mercados internacionais, assim como inibiria as importações. Para evitar fuga ainda maior de capitais, uma nova elevação das taxas de juros foi necessária.

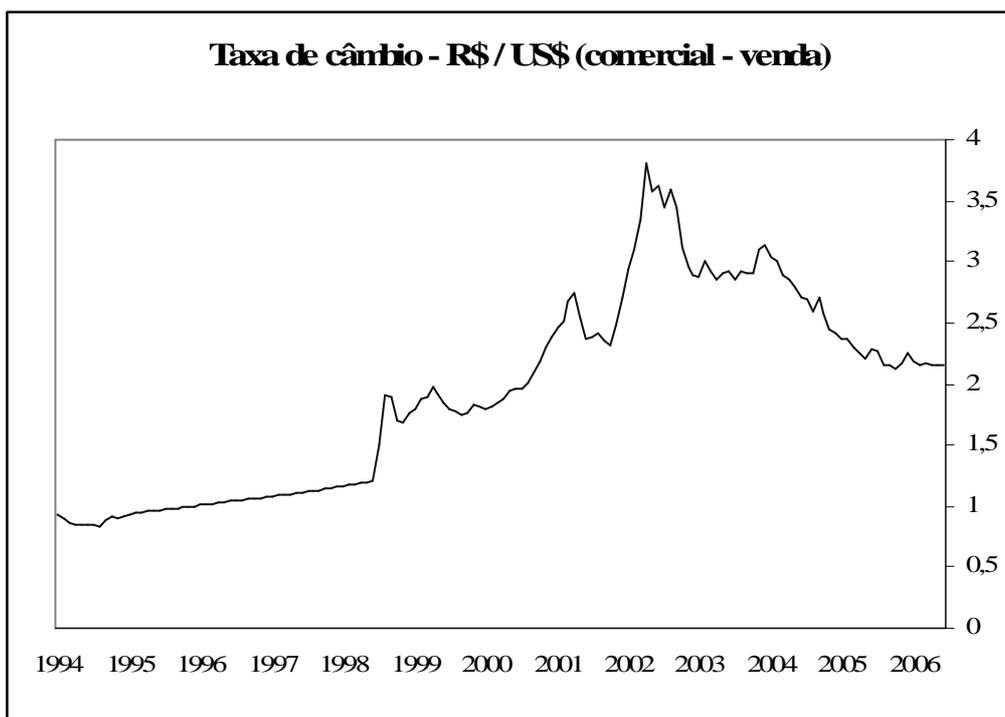


Gráfico 2: Taxa de Câmbio R\$ / US\$ (comercial – venda). Referência: mês de julho.
Fonte: Banco Central do Brasil

Em grande parte, os investidores internacionais aplicavam seus recursos em títulos do governo federal e, dessa forma, financiavam os déficits fiscais. A elevação das taxas de juros, por sua vez, restringia o crédito e, por conseguinte, era um desestímulo aos investimentos do setor privado e ao consumo das famílias. O câmbio valorizado também exercia papel preponderante no combate à inflação uma vez que num cenário de abertura econômica a concorrência com produtos estrangeiros é maior, o que evita grandes reajustes de preços. Esta elevação, todavia, acabou gerando déficits em conta corrente.

O Gráfico 3 indica que a balança comercial brasileira, normalmente superavitária, apresentou consideráveis resultados negativos a partir de 1994. A valorização do câmbio estimulou as importações tanto de bens de capital como de bens de consumo, além de incentivar o turismo internacional.

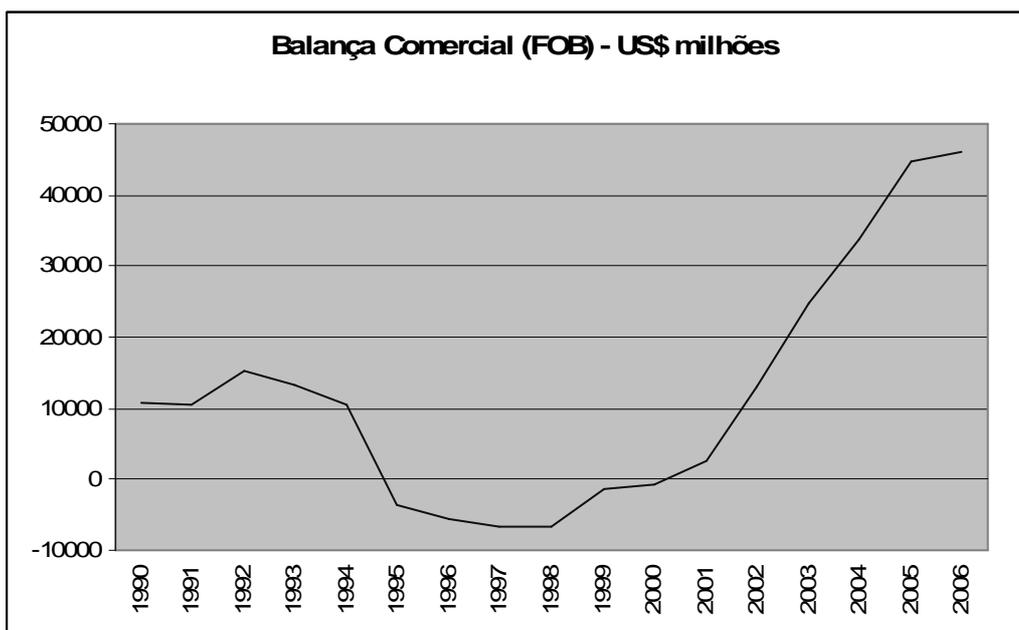


Gráfico 3: Balança Comercial (FOB) – US\$ milhões. Período 1990-2006.

Fonte: Banco Central do Brasil.

O formato do gráfico remete ao que Blanchard (2004, pp. 411-414) chama de “curva J”. Segundo o autor, alterações na taxa de câmbio impactam o balanço comercial dos países, porém seus efeitos não são imediatos, levam certo tempo até que os preços relativos se ajustem e novos contratos sejam firmados. A desvalorização cambial em 1999, assim, passou a apresentar resultados concretos somente a partir de 2001.

A Tabela 2 apresenta o comportamento do balanço de pagamentos no período compreendido entre 1994 e 2006. O destaque fica por conta das importações, que em 1993 foram da magnitude de US\$ 25 bilhões e alcançaram a cifra de US\$ 33 bilhões em 1994, US\$ 49 bilhões em 1995, chegando a atingir a marca de US\$ 59 bilhões em 1997.

Tabela 2 – Balanço de Pagamentos

Ano	Balança Comercial			Saldo das Transações correntes	Conta capital e financeira	Resultado do Balanço de Pagamentos
	Exportações (US\$ milhões)	Importações (US\$ milhões)	Superávit ^(a)			
1994	43.545	33.079	10.466	-1.811	8.692	7.215
1995	46.506	49.972	-3.466	-18.384	29.095	12.919
1996	47.747	53.346	-5.599	-23.502	33.968	8.666
1997	52.994	59.747	-6.753	-30.452	25.800	-7.907
1998	51.140	57.714	-6.575	-33.416	29.702	-7.970
1999	48.011	49.210	-1.199	-25.335	17.319	-7.822
2000	55.086	55.783	-698	-24.225	19.326	-2.262
2001	58.223	55.572	2.650	-23.215	27.052	3.307
2002	60.362	47.240	13.121	-7.637	8.004	302
2003	73.084	48.290	24.794	4.177	5.111	8.496
2004	96.475	62.835	33.641	11.679	-7.523	2.244
2005	118.308	73.606	44.703	13.985	-9.464	4.319
2006	137.470	91.355	46.115	13.276	16.327	30.569

Tabela 2: Balanço de Pagamentos. Contas selecionadas. Período 1994-2006. ^(a) Se negativo, então há déficit.

Fonte: Banco Central do Brasil.

O resultado positivo do balanço de pagamentos até 1996 indica que a entrada de capitais estrangeiros compensou o déficit em transações correntes, e ainda o superou, permitindo o acúmulo de reservas internacionais, elemento crucial para a manutenção de um regime de câmbio fixo.

Face ao exposto, câmbio controlado e instabilidade da dívida pública, restava ao governo se utilizar da política econômica de duas formas: através da política monetária com o aumento da dívida interna a partir da colocação de títulos públicos e, assim, promover a elevação da taxa de juros; e, através da política fiscal com a elevação da carga tributária. Um terceiro mecanismo foram as privatizações.

As privatizações exerceram um papel importante no “fechamento” das contas públicas. Vistas não só como a possibilidade de transparecer maior credibilidade ao governo, a receita das privatizações foi fundamental para cobrir o déficit público, especialmente a partir de 1995. Um volume considerável de recursos utilizados nas privatizações foi originário do exterior, o que contribuiu igualmente para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, conforme anteriormente mostrado na Tabela 2.

O Gráfico 4 apresenta a entrada de capitais estrangeiros no país entre 1993 e 2006. A credibilidade e a confiança dos investidores internacionais no início do Plano Real podem ser comprovadas pela forte entrada de capitais para investimentos em

carteira (*portfolio*) assim que a nova moeda entrou em vigor. A partir de 1996, há um grande impulso nos investimentos estrangeiros diretos (IED) no país. O principal motivo que o justifica é o programa de privatizações, que permitiu elevada entrada de capitais não-especulativos até 2000.

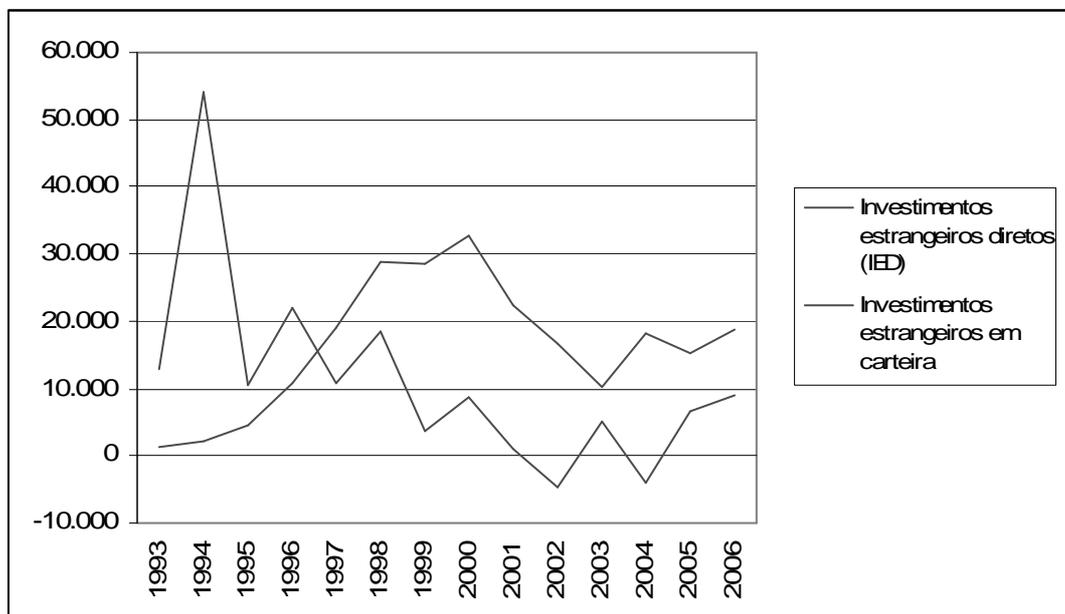


Gráfico 4: Entrada de capitais estrangeiros no Brasil. Período 1993-2006.

A instabilidade no cenário internacional, por sua vez, não permitiu que ocorresse a estabilização dos investimentos em carteira que, ao contrário, só vieram a recuperar a tendência ascendente a partir de 2004.

Tendo em vista que os recursos oriundos das privatizações são temporários e sem possibilidade de prorrogação (como um tributo, por exemplo), a necessidade do ajuste fiscal ainda se fazia crucial. Com estes recursos seria possível promover um ajuste temporário do déficit fiscal e externo e esse era o momento para se buscar um ajuste fiscal de caráter permanente. As crises asiática e russa, no entanto, não permitiram ao país um espaço de tempo suficiente para que fossem promovidos ajustes adequados, restando ao país promovê-los em caráter de urgência, recorrendo ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e desvalorizando o câmbio.

3.3.1. Programa de Ajuste Fiscal 1999-2001 e a Lei de Responsabilidade Fiscal

O contexto da economia brasileira e internacional em meados de 1998 era: recuperação dos efeitos da crise asiática de 1997; privatização bem-sucedida do sistema Telebrás; dívida pública e déficit externo em ascensão; eleições presidenciais e estaduais marcadas para outubro. Em agosto de 1998, quando a Rússia desvaloriza sua moeda, o rublo, e decreta a moratória da dívida externa, os investidores internacionais passam a buscar maior segurança para suas aplicações. Neste momento, o Brasil passou a ser considerado um local muito arriscado para investimentos, o que gerou uma considerável saída de capitais ali aplicados.

Sendo assim, o governo da época resolve recorrer ao FMI. O empréstimo do fundo teria dois objetivos: por um lado denotaria o interesse do governo na estabilidade das contas públicas e, por outro, serviria como medida para garantir a solvência do país frente à considerável retirada dos recursos externos. A contrapartida do acordo seria a manutenção da taxa de câmbio valorizada, promovendo mini-desvalorizações mensais, e a obtenção de um superávit primário de 2,60% do PIB já em 1999 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 182). Outras medidas incluíam a criação do Conselho de Política Monetária (COPOM), oferecendo maior autonomia e credibilidade na tomada de decisões desta natureza por parte do Banco Central. Paralelamente, foi adotado o regime de metas de inflação, que visava justamente manter este indicador dentro de um intervalo razoável. A contemplação do acordo veio através do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), anunciado em 1998.

A implementação do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), em 1998, consubstancia o compromisso do Governo com a obtenção do equilíbrio definitivo das contas públicas, na velocidade necessária para assegurar o crescimento econômico sustentado e a consolidação da estabilidade monetária. Com esse propósito, o PEF contém dois conjuntos de iniciativas: aquelas de natureza estrutural e institucional, que objetivam eliminar as causas do desequilíbrio fiscal, e as de curto prazo, que visam a melhoria imediata das contas públicas, de modo a garantir o período de transição até que surtam efeito os desdobramentos das reformas estruturais. (BRASIL..., 1999b).

As reformas estruturais apresentadas dizem respeito às reformas, previdenciária, administrativa, tributária, trabalhista e, por fim, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. “Quanto à participação das medidas no esforço total de 1999, as estruturais respondem por 13%; a redução de despesas por 31%; a redução do déficit da seguridade social por 9% e as tributárias por 47%” (BRASIL..., 1999b). Este conjunto de medidas seria suficiente para garantir o superávit primário do governo central em torno de 2% do PIB.

O período compreendido entre 1999 e 2001 foi, portanto, notabilizado por um grande esforço de ajuste fiscal que se norteava pelas seguintes ações: prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), elevação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), criação da contribuição previdenciária dos servidores inativos e aumento da contribuição dos ativos propiciando uma redução no déficit da previdência, corte nos investimentos das estatais e corte em outros gastos de custeio e investimento (OCC) da ordem de R\$ 4 bilhões (GIAMBIAGI; RIGOLON, 2000, pp. 426-427).

O Gráfico 5 permite observar a evolução da Dívida Líquida do Setor Público em porcentagem do PIB no período compreendido entre 1994 e 2006. A linha de tendência traçada indica que desde 1994, a trajetória da DLSP no período foi ascendente, mesmo com algumas medidas que buscaram promover ajustes fiscais. Em 2003, se inicia a trajetória descendente.

Dívida Líquida do Setor Público (% PIB)

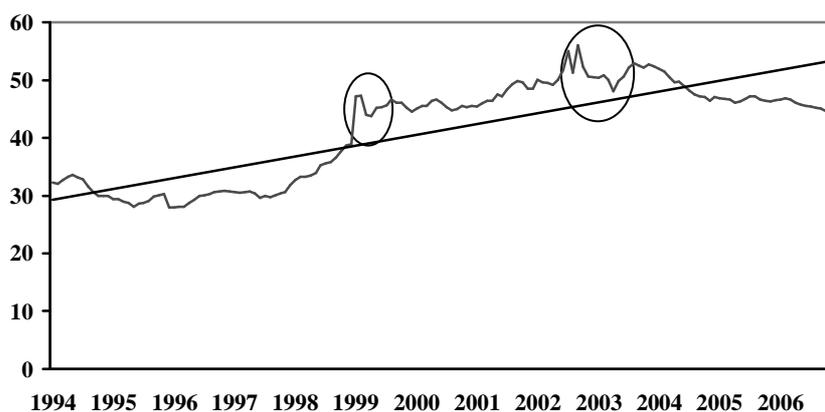


Gráfico 5: Dívida Líquida do Setor Público (% PIB). Período 1994-2006.

Fonte: Ipeadata

O primeiro círculo destaca uma forte elevação da dívida no início do ano de 1999, resultado de uma combinação de fatores ligados à desvalorização cambial. A desvalorização em si provocou uma elevação da dívida pois diversos títulos eram atrelados ao câmbio. A saída de capitais propiciada por esta desvalorização cambial e pelo cenário que se impunha, levou o governo a promover nova elevação da taxa básica de juros, que chegou a atingir o pico de 49,75% ao ano, como forma de continuar atraindo capitais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal⁵ (LRF), instituída em 2000, estabelece uma nova forma de orientar as finanças públicas, dando ênfase à responsabilidade na gestão fiscal através de ações “em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições” (BRASIL..., 1999a), destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas elementares.

A LRF estabeleceu um limite para os gastos com pessoal do governo central (50%), assim como nos estados (60%) e nos municípios (60%). Além disso, impôs que a Lei Orçamentária Anual (LOA) explicitasse o equilíbrio entre receita e despesa e que despesas contraídas nos últimos oito meses anteriores ao fim da gestão do chefe do Poder Executivo deveriam ser liquidadas dentro do mesmo prazo ou com recursos suficientes em caixa. Em outras palavras, os governantes que entregassem o cargo em situação de desequilíbrio das contas, deveriam ser punidos.

3.4. Política Econômica do Governo Luiz Inácio Lula da Silva

As pesquisas eleitorais para as eleições para a Presidência da República que viriam a ocorrer em outubro de 2002 apontavam o candidato Luiz Inácio Lula da Silva como favorito à vitória. Ao longo de sua trajetória política, o referido candidato procurava se mostrar crítico ao mercado e a proposta liberalizante dos governos que o precederam. Logo, a possibilidade real de vitória nas eleições trouxe consigo certo temor por parte dos credores internacionais que medidas radicais de controle de capitais e não-cumprimento de contratos, aliado ao não-comprometimento com as finanças públicas, pudessem vir a ser adotadas. O resultado disso foi uma considerável fuga de capitais especulativos para países que apresentassem maior segurança institucional⁶.

A saída de capitais tomou proporções consideráveis, chegou a promover uma desvalorização real do câmbio de aproximadamente 57% em 6 meses, passando de R\$/US\$ 2,3204 em abril de 2002 para R\$/US\$ 3,8059 em outubro do mesmo ano. O

⁵ Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000.

⁶ É importante ressaltar que na mesma época a Argentina passava por um período de grave crise que havia resultado em acentuada recessão e elevação do nível de desemprego naquele país, motivo a mais para inibir investimentos estrangeiros no Brasil.

aumento da taxa de câmbio em grandes proporções resulta, no curto prazo, em uma trajetória ascendente do nível de preços no mercado interno. Este fato ocorre porque muitos bens comercializados internamente dependem de suas cotações no mercado externo, como é o caso do petróleo. Tendo em vista que o Brasil importa o petróleo fino⁷ e a matriz de transportes é essencialmente rodoviária, ocorreu um grande encarecimento do frete dos produtos em geral em resposta ao aumento do preço dos combustíveis. Somado a isso, os bens que são comercializáveis externamente também sofrem encarecimento no mercado interno pois os produtores priorizam as exportações, reduzindo a oferta destes produtos no mercado interno, o que leva ao aumento dos seus preços. Exemplo disso ocorre com as carnes, em especial a de frango, que possui forte aceitação no mercado internacional.

Como consequência observou-se uma elevação da inflação. O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) registrou inflação mensal de 1,31% em outubro, 3,02% em novembro, 2,10% em dezembro e 2,25% em janeiro de 2003. A taxa de inflação registrada para o ano de 2002 foi de 12,53% sendo que a meta era de 3,5% podendo oscilar em 2 pontos percentuais para mais ou para menos.

Ainda durante a campanha presidencial, o candidato Lula e sua equipe deram mostras claras que pretendiam manter os pontos cruciais da política econômica do governo anterior, afirmando que existe uma relativa intolerância no mercado internacional a rupturas e movimentos mais radicais dos governos dos países em desenvolvimento. Foi importante também reafirmar o comprometimento com a manutenção dos contratos (inclusive o acordo com o FMI). Dessa forma, foi aberto o caminho para que o candidato pudesse conquistar apoio político de alguns setores produtivos até então resistentes à sua candidatura. O convite ao Sr. Henrique Meirelles, ex-presidente de um banco privado com sede no exterior, para assumir a presidência do Banco Central foi um gesto simbólico que sinalizou ao mercado as intenções do já eleito presidente.

A política econômica do Governo Lula foi, portanto, alinhada com a do ex-presidente Fernando Henrique especialmente em seu primeiro ano de mandato, centrada na manutenção do regime de metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal reducionista. A partir de 2003 nota-se uma tendência à redução da taxa de câmbio. A

⁷ As refinarias existentes no Brasil até então refinavam petróleo fino. O petróleo bruto, bastante encontrado no país, é utilizado prioritariamente na obtenção de outros derivados, como os lubrificantes, e pouco na gasolina.

valorização do Real, todavia, não impediu que o volume de exportações crescesse consideravelmente, atingido níveis jamais atingidos até aquele momento. A balança comercial voltou a ser superavitária colaborando inclusive para o superávit no total do balanço de pagamentos. Como a dívida externa perdeu destaque no total da dívida pública e menos títulos federais foram negociados atrelados ao câmbio, foi possível conter o avanço da dívida. O bom nível de reservas internacionais foi alcançado em primeiro lugar devido ao próprio saldo de exportações líquidas. Em segundo, a superação da desconfiança em relação ao presidente Lula fez com que os investidores internacionais voltassem a investir no país, tanto IED como investimento em *portfolio*, capital especulativo.

Paralelamente, a estratégia de atingir superávits primários obteve êxito, sendo possível, desta maneira, reduzir a dívida pública. O Gráfico 5 destaca que ao final do ano de 2002 e início de 2003, há uma nova trajetória da dívida pública. Se até então foi notória sua elevação, os sucessivos superávits primários da ordem de 4% do PIB permitiram ao governo federal reduzir a dívida líquida do setor público como proporção do PIB. Ainda assim, é válido ressaltar que as taxas de juros aplicadas continuaram se apresentando elevadas para os padrões internacionais, o que impede uma queda mais acentuada no total da dívida e no pagamento de juros. A dívida líquida do setor público que era R\$ 153 bilhões em janeiro de 1995 (29,4% do PIB) atingiu R\$ 1,067 trilhão em dezembro de 2006 (44,4% do PIB).

Acompanhando o movimento de busca pela redução da dívida pública, seguiu-se a redução dos investimentos públicos acompanhada pela elevação da carga tributária. O orçamento do governo federal é integralmente consumido por despesas correntes, sendo com custeio da máquina 50%, previdência, 30% e juros, 20%. Os investimentos consomem outros 5%, parcela equivalente ao déficit nominal (Instituto Atlântico *apud* FIESP; IEDI, 2006).

CAPÍTULO IV

4. ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL

A tributação é a forma pela qual os governos arrecadam compulsoriamente recursos das empresas e das famílias para financiar seus gastos. O sistema tributário é o conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação. O dispêndio dos recursos é realizado fora deste sistema, através da aprovação do orçamento anual pelas câmaras legislativas. Apenas o que é autorizado pelo Poder Legislativo pode ser gasto pelo Poder Executivo (BRASIL..., 2005).

A adoção do Plano Real em 1994 permitindo a estabilização da moeda e a descontinuidade da arrecadação do imposto inflacionário expuseram que a situação fiscal do país encontrava-se comprometida. O período que se seguiu apresentou um crescimento das despesas aliado ao desequilíbrio das contas públicas. Há de se destacar a existência de uma demanda reprimida por investimentos públicos em infra-estrutura, assistência social, saúde, educação, entre outras. Para cumprir com todos os seus compromissos, o Estado brasileiro recorreu em diversas oportunidades ao aumento de sua receita tributária ao passo que não promoveu grandes transformações em outras áreas, isto é, reformas que permitissem uma redução dos gastos. O estudo da carga tributária torna-se relevante porque ela em si impacta de diversas maneiras a composição do gasto público assim como pode sugerir quem serão os maiores contribuintes.

As principais causas do desequilíbrio fiscal são: i) o desajuste fiscal nos Estados e Municípios, especialmente nas despesas de pessoal; ii) a situação precária da Previdência Social, já que a idade média dos servidores públicos é de 42,4 anos e a de aposentadoria é de 56,6 anos, e as contribuições representam apenas 17% das despesas; iii) o déficit das empresas estatais; e iv) a ineficiência do aparelho do Estado, considerado como um todo. (BRASIL..., 1998, p. 11)

Os desequilíbrios fiscais da União, incluindo as empresas estatais, dos Estados e dos Municípios se refletem em um desequilíbrio global da economia. Neste contexto é que surgem diversas novas contribuições que irão propiciar uma elevação da carga tributária.

4.1. Evolução da Carga Tributária: 1995-2006

O cálculo da carga tributária é realizado por diversos institutos, sendo que a falta de um padrão ou de metodologia para seu cálculo permite que cada órgão que realiza tal levantamento apresente resultados distintos. Os principais divulgadores deste dado são: a Secretaria da Receita Federal (SRF), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Secretaria para Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (SF – BNDES), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), sendo que apenas este último é um órgão não-oficial (INSTITUTO..., 2007).

A Tabela 3 apresenta a evolução da arrecadação tributária total envolvendo as três esferas de governo, segundo os dados do IBPT. A opção pela metodologia de cálculo da carga tributária por este órgão se explica por esta ser a metodologia mais abrangente, uma vez que leva em conta todos os tributos, multas, juros, receitas de contribuições sindicais e custas judiciais. Os demais órgãos, ainda que oficiais, não consideram alguns destes itens. Os dados apresentados para o PIB seguem a nova metodologia de cálculo do IBGE e a arrecadação do INSS está inclusa no Governo Federal.

Tabela 3 – Carga Tributária por Nível de Governo (1995-2006)

Período	Governo Federal	Governos Estaduais	Governos Municipais	PIB (Nova Classificação)	Carga Tributária Total (% PIB)
1995	124.695	53.139	9.024	646.192	28,92
1996	139.484	62.980	10.116	843.966	25,19
1997	158.566	69.320	11.305	939.147	25,47
1998	181.828	72.070	14.219	979.276	27,38
1999	210.691	79.154	15.096	1.065.000	28,63
2000	250.302	95.383	16.011	1.179.482	30,67
2001	278.599	108.262	16.884	1.302.136	31,01
2002	341.510	122.234	18.742	1.477.822	32,65
2003	391.052	139.137	22.990	1.699.948	32,54
2004	454.313	166.117	29.705	1.941.498	33,49
2005	514.417	187.873	30.574	2.147.944	34,12
2006	570.789	211.956	35.193	2.322.818	35,21

Tabela 3: Carga Tributária por Nível de Governo. Período 1995-2006. Dados em R\$ milhões.
Fonte: IBPT.

Os dados apresentados indicam que até 1999, ano do ajuste fiscal, a carga tributária era inferior a 29% do PIB, crescendo consideravelmente desde então atingindo 35,21% do PIB em 2006.

Segundo a Secretaria da Receita Federal (200?) há uma série de itens que contribuíram para esta trajetória de crescimento, a saber:

- Instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) em 1994, que em 1997 veio a se chamar Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira ou simplesmente Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).
- Elevação da alíquota da CSLL do setor financeiro de 23% para 30%, decorrente da criação do Fundo Social de Emergência – FSE, ainda em 1994.
- Eliminação do "Efeito Tanzi" com a estabilização da moeda e aumento do consumo logo após a implantação do Real.
- Elevação na arrecadação do Imposto sobre Importações.
- Elevação da alíquota do IOF sobre operações de crédito em 1997 e da arrecadação sobre títulos de renda fixa com nova regra de IRRF para este tipo de aplicação.
- Elevação da alíquota da COFINS de 2% para 3% e da obrigatoriedade do pagamento desta contribuição pelas entidades financeiras a partir de 1999. Em 2003 a COFINS passou a ter caráter não-cumulativo e sua alíquota passou a ser de 7,6%.
- Incremento no volume de remessas ao exterior e alteração na política cambial.

Acrescente-se a estes itens, a criação da CIDE em 2001 e o aumento na arrecadação do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas a partir do mesmo ano.

A Tabela 4 apresenta a arrecadação do INSS, que inclui as contribuições previdenciárias, tanto do empregado como do empregador, contribuinte individual, empregado doméstico e segurado facultativo. Ainda que a arrecadação do INSS se apresente em torno de 7% do PIB, nota-se que o crescimento das receitas com este tipo de arrecadação não é muito acentuado, ao contrário, se mantém relativamente estável. Seguindo a tendência de ampliação do déficit da previdência social nos anos 90 e 2000,

o ano de 1997 é o primeiro a apresentar resultado negativo entre a arrecadação líquida do INSS (contribuições menos transferências a terceiros) e os benefícios concedidos.

Tabela 4 – Arrecadação do INSS (1995-2006)

Período	(R\$ milhões)	(% PIB)	Superávit / Déficit (% PIB)
1995	32.164	5,92	0,16
1996	40.378	7,13	0,05
1997	44.148	6,01	-0,05
1998	46.083	7,37	-0,53
1999	48.714	7,34	-0,78
2000	58.448	6,92	-0,83
2001	65.994	7,11	-1,03
2002	76.625	7,09	-1,18
2003	86.861	7,03	-1,77
2004	101.851	7,22	-1,84
2005	114.905	7,54	-1,74
2006	130.429	7,32	-1,81

Tabela 4: Arrecadação do INSS. Período 1995-2006. Inclui FGTS.

Fonte: SRF; MPAS. Elaboração Própria

Tendo em vista que foi criado o conceito de Seguridade Social, englobando saúde, previdência e assistência, o cálculo do déficit da Previdência deveria, na verdade, estar incorporado naquele conceito. No entanto, por ser usualmente aceita a relação entre a arrecadação e a concessão de benefícios pelo INSS, é notório que a previdência social é deficitária. O foco deste trabalho, no entanto, concentra-se nos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal. Saliente-se que as receitas previdenciárias passaram a ser administradas a partir de maio de 2007 por este órgão mediante a criação da Receita Federal do Brasil (RFB), também conhecida como Super-Receita.

A Tabela 5 apresenta o montante total das receitas tributárias do governo federal administradas pela SRF no período compreendido entre 1995 e 2006. A Tabela não lista todos os itens que compõem a tabela oficial de tributos divulgados pela Receita Federal pois alguns caíram em desuso, como é o caso do Imposto de Exportação, e outros itens são desdobramentos de determinadas contas.

Tabela 5 – Arrecadação dos Tributos Federais Administrados pela SRF

Tributo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Imposto Sobre Importação	4.910,9	4.220,7	5.138,4	6.544,1	7.916,3	8.510,1
I.P.I-Total	13.635,1	15.511,6	16.833,5	16.306,0	16.502,8	18.839,1
Imposto Sobre a Renda-Total	28.968,9	33.693,2	36.523,8	45.818,2	51.516,2	56.396,6
I.Renda-Pessoa Física	2.165,4	2.494,0	2.848,7	3.029,8	3.256,7	3.657,2
I.Renda-Pessoa Jurídica	9.341,6	12.905,6	12.802,4	12.502,7	13.750,1	17.655,5
I.Renda-Retido Na Fonte	17.461,9	18.293,6	20.872,8	30.285,6	34.509,5	35.084,0
I.R.R.F-Rendimentos Trabalho	10.881,3	10.871,2	12.509,9	14.648,6	15.277,4	18.266,0
I.R.R.F-Rendimentos Capital	4.175,3	4.902,1	5.029,2	11.956,4	13.656,1	10.726,0
I.R.R.F-Remessas Exterior	1.312,5	1.232,9	1.683,1	1.945,8	3.454,9	3.271,2
I.R.R.F-Outros Rendimentos	1.092,7	1.287,5	1.650,6	1.734,8	2.121,0	2.820,8
IOF - I. s/ Operações Financeiras	3.223,5	2.854,7	3.784,9	3.540,7	4.877,2	3.126,7
ITR - I. Territorial Rural	104,7	262,0	209,3	224,4	273,0	267,0
CPMF - Contrib. Movim. Financ.	162,2		6.909,4	8.118,1	7.955,9	14.544,6
COFINS - Contrib. Fin. Seg. Soc.	15.225,8	17.892,1	19.117,9	18.745,4	32.184,3	39.903,2
Contribuição para o PIS/Pasep	6.122,5	7.389,6	7.590,2	7.546,6	9.835,2	10.043,0
CSLL - Contrib. Soc. s/ Lucro Líq.	5.852,0	6.597,9	7.698,5	7.703,8	7.302,6	9.278,0
CIDE - Combustíveis						
Contrib. Plano Segur Soc. Serv. ^(a)	2.100,8	2.579,7	2.595,4	2.482,4	3.141,9	3.626,6
Contribuição para o FUNDAF	335,9	402,1	404,2	398,2	370,2	372,4
Outras Receitas Administradas	297,7	324,3	259,2	353,8	681,4	1.275,3
Receita Administrada	80.939,9	91.727,9	107.064,7	117.781,6	142.557,1	166.182,7
Demais Receitas	3.065,4	3.368,7	5.624,5	15.362,2	8.959,5	9.837,7
Total Geral Das Receitas	84.005,3	95.096,6	112.689,2	133.143,7	151.516,6	176.020,3

Tributo	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposto Sobre Importação	9.087,3	7.970	8.143	9.200	9.086	10.036
I.P.I-Total	19.455,7	19.798	19.674	22.822	26.373	28.188
Imposto Sobre A Renda-Total	64.908,0	85.802	93.017	102.801	124.618	137.375
I.Renda-Pessoa Física	4.057,9	4.461	5.105	6.136	7.341	8.536
I.Renda-Pessoa Jurídica	16.984,0	33.893	33.833	38.878	51.130	56.176
I.Renda-Retido Na Fonte	2.361,4	47.448	54.079	57.787	66.147	72.663
I.R.R.F-Rendimentos Trabalho	21.582,3	22.479	26.455	31.523	35.821	39.173
I.R.R.F-Rendimentos Capital	15.212,4	16.361	19.056	17.281	19.991	21.322
I.R.R.F-Remessas Exterior	4.504,5	5.371	5.596	5.574	6.184	7.449
I.R.R.F-Outros Rendimentos	2.567,0	3.237	2.972	3.409	4.151	4.720
IOF - I. s/ Operações Financeiras	3.585,1	4.023	4.451	5.253	6.102	6.786
ITR - I. Territorial Rural	227,6	245	291	292	324	344
CPMF - Contrib. Movim. Financ.	17.197,0	20.368	23.047	26.432	29.230	32.090
COFINS - Contrib. Fin.. Seg. Soc.	46.364,0	52.266	59.564	76.613	87.902	92.475
Contribuição para o PIS/Pasep	11.395,6	12.870	17.336	19.390	22.046	24.277
CSLL - Contrib. Soc. s/ Lucro Líq.	9.366,3	13.363	16.749	19.554	26.323	28.116
CIDE - Combustíveis		7.241	7.496	7.669	7.680	7.817
Contrib. Plano Segur Soc. Serv. ^(a)	3.814,7	4.424	4.454			
Contribuição para o FUNDAF	355,7	339	323	301	306	347
Outras Receitas Administradas	1.680,1	2.649	2.581	3.083	6.967	4.416
Receita Administrada	188.797,2	232.711	259.576	300.530	346.955	372.267
Demais Receitas	7.960,6	10.294	13.782	22.024	17.181	20.276
Total Geral Das Receitas	196.757,8	243.005	273.358	322.555	364.136	392.542

Tabela 5: Arrecadação dos Tributos Federais Administrados pela SRF. Período 1995-2006.

^(a)Dados não disponíveis a partir de 2004 quando passou a ser administrada pelo MPOG. Em R\$ milhões.

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

A elevação da carga tributária no Brasil teve um aspecto interessante a ser considerado. Ao invés de promover um ajuste fiscal permanente, o equilíbrio das contas públicas teve nas contribuições um elemento fundamental na sustentação do equilíbrio fiscal. A novidade reside no fato que não foram os impostos propriamente ditos que tiveram suas alíquotas aumentadas, mas sim as contribuições, provisórias ou de fins sociais, que não integram o montante das receitas que devem ser compartilhadas com estados e municípios, como é o caso do IPI, por exemplo. A peculiaridade das contribuições reside no fato que estas devem ter destinação específica, ao contrário dos impostos por exemplo, e podem ser contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico, de interesse de categorias profissionais ou econômicas, ou ainda para o custeio de serviço de iluminação pública (LOUREIRO FILHO, 2006, p. 108)

Dessa forma, é importante observar que os tributos que mais se destacaram no período pós-1994 foram a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL). Somado a estas temos a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), instituída em 2001, que, no entanto, é compartilhada com estados e municípios. É possível observar que a magnitude das referidas contribuições as transformou em essenciais. A CPMF, a princípio provisória, já foi renovada por diversas ocasiões e, face à estrutura do Estado brasileiro, dificilmente deixará de existir em um futuro próximo.

O gráfico 6 apresenta a evolução da arrecadação tributária do governo federal no período compreendido entre 1995 e 2006 separada por tributo. É interessante observar como o perfil da arrecadação tributária se formou ao longo do tempo. Em 1995, a distribuição dos tributos na composição da carga tributária não apresentava a disparidade que pode ser observada em 2006, tendo em vista a importância que alguns deles ganharam neste período.

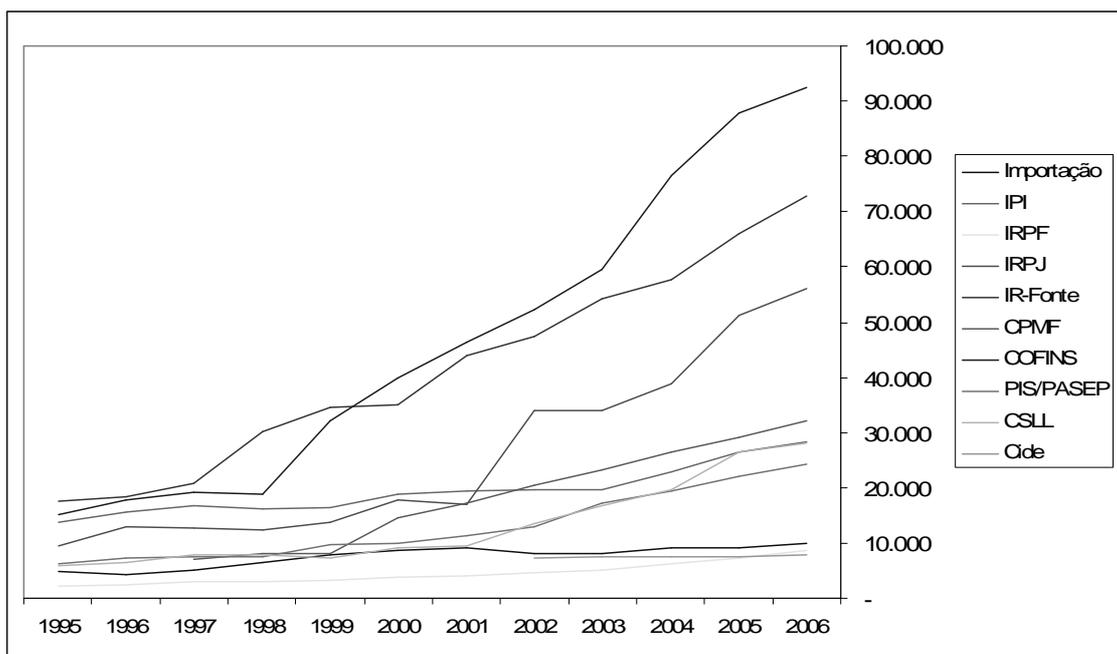


Gráfico 6: Evolução da Arrecadação Tributária do Governo Federal (Por Tributo). Período 1995-2006. Em R\$ milhões.

Fonte: Secretaria da Receita Federal.

O gráfico 6 chama a atenção para o crescimento da arrecadação da COFINS a partir de 1998 que a fez a mais relevante contribuição para o governo federal depois da previdência. Segue-se ainda o Imposto de Renda Retido na Fonte (dos quais aproximadamente 54% corresponde a rendimentos do trabalho e 30% a rendimentos de capital), o IRPJ, com acentuado crescimento a partir de 2001 e a CPMF, que registrou mais de R\$ 30 bilhões em 2006.

4.1.1. Gastos Tributários

A estratégia de ação governamental pode privilegiar determinados setores ou grupos a partir de desonerações em matéria tributária. “São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções ou abatimentos e adiamentos de obrigações de natureza tributária” (BRASIL..., 2005). Segundo a Secretaria da Receita Federal, as desonerações tributárias funcionam como despesas públicas, logo, possuem uma lógica orçamentária. Além disso, podem ser considerados desvios da estrutura da tributação. Os gastos tributários são, assim, “gastos indiretos do

governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais” (BRASIL..., 2005).

Os gastos tributários podem estimular determinados setores da economia além de também poderem contribuir com o desenvolvimento regional ou compensar entidades que realizam ações que deveriam ser realizadas pelo Estado. São exemplos de programas ou setores que fazem uso deste artifício: Programa Universidade para Todos “PROUNI”, Programa de Inclusão Digital “Computador para Todos”, Biodiesel, alíquota zero de PIS e COFINS sobre livros técnicos e científicos, isenções de impostos sobre equipamentos esportivos importados e a Zona Franca de Manaus.

4.2. Perfil da Arrecadação Tributária

No Capítulo II foi apresentada a classificação dos tributos como diretos ou indiretos. Os diretos são aqueles que incidem sobre os rendimentos dos indivíduos enquanto os indiretos são os que incidem sobre o consumo e a propriedade de bens. Os tributos diretos denotam maior preferência pelo princípio da progressividade, isto é, os indivíduos que possuem condições de contribuir mais, o farão à medida que sua renda aumente. Os tributos indiretos, por sua vez, são aqueles que apresentam maior facilidade de arrecadação, e conseqüentemente menor risco de sonegação, pois costumam ser cobrados sobre bens de difícil omissão, como é o caso dos tributos incidentes sobre a propriedade ou sobre grandes fabricantes, atacadistas e comerciantes.

O gráfico 7 apresenta a distribuição dos tributos federais em 2006, excluída a previdência. Deve-se observar os tributos cuja incidência se dá sobre empresas ou sobre os indivíduos, pois a partir deles será feito o julgamento sobre o perfil do sistema tributário.

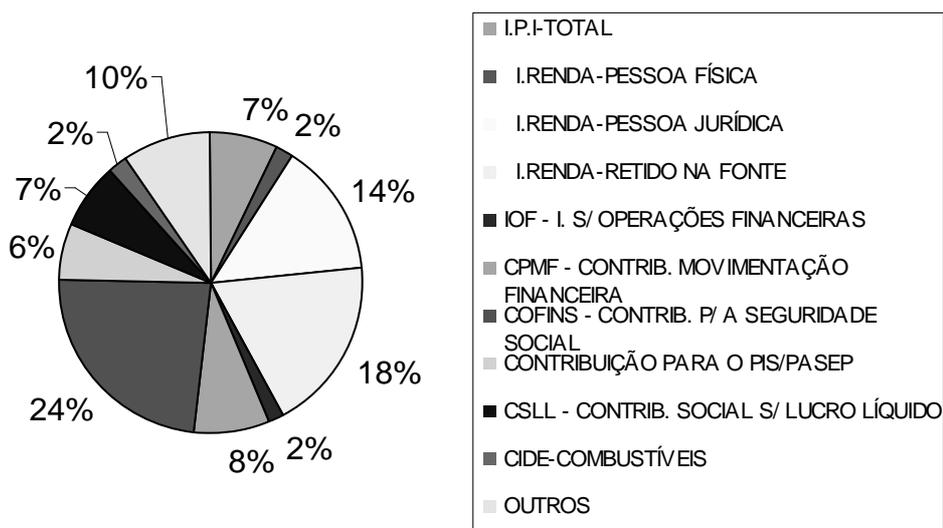


Gráfico 7: Distribuição dos tributos federais em 2006

A observação do gráfico 7 indica que a maior parte da arrecadação do governo federal é sobre tributos indiretos. Apenas os itens COFINS, IRPJ e IPI juntos representam 45% da arrecadação federal. Cabe considerar ainda que o maior imposto individual dentre todas as esferas é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), também um imposto indireto.

Por outro lado, nota-se que os tributos diretos são pouco expressivos no total arrecadado. Considerando o IR-Fonte e o IRPF como tributos diretos, pode-se perceber que apenas 20% do total corresponde à tributação direta, isto é, diretamente associada ao princípio da capacidade de pagamento do indivíduo. A partir de agora serão apresentadas as características mais relevantes dos principais tributos que compõem o sistema tributário brasileiro.

4.2.1. Imposto de Importação

A liberalização econômica promovida a partir do final dos anos 80 e início dos 90 é o elemento mais importante que justifica a relativa estabilidade da arrecadação do Imposto de Importação desde 1995 até os dias atuais. Se levarmos em conta que o volume de importações cresceu consideravelmente nos últimos dez anos ao passo que a arrecadação deste tributo não acompanhou o movimento, pode-se concluir que a economia brasileira é mais aberta a produtos estrangeiros e ao comércio internacional de modo geral.

Outro imposto que incide sobre o comércio exterior é o Imposto de Exportação. Esta modalidade de imposto já foi bastante importante para o Brasil quando a economia se baseava em um modelo agrário-exportador. Com a abertura dos mercados, no entanto, a cobrança deste imposto deixou de ser relevante. O ano de 1997 é o último a ter os dados divulgados da arrecadação com este tipo de imposto, que foi de apenas R\$ 3,2 milhões.

4.2.2. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

O IPI é um imposto que incide sobre uma diversificada base de produtos sendo um dos impostos mais importantes no total da arrecadação federal respondendo por cerca de 7% do total. O IPI possui como características a seletividade – ou seja, as alíquotas dependerão do grau de essencialidade do produto –, a não-cumulatividade, a não-incidência sobre produtos destinados ao exterior e o baixo impacto sobre a aquisição de bens de capital. Para Giambiagi e Além (2000, p. 250), o que chama a atenção para o IPI é que sua arrecadação está concentrada em poucos bens com características semelhantes: poucas empresas os produzem, são bastante consumidos pela população e não são considerados essenciais. A receita do IPI se concentra, portanto, em três itens: fumo, bebidas e automóveis. Da receita total, 21,5% se destinam ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 3% para programas de financiamento das regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste e mais 10% aos Estados proporcionalmente à exportação de produtos industrializados.

4.2.3. Imposto de Renda

O Imposto de Renda pode ser subdividido em dois grandes grupos: o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ). O IRPF é o imposto que melhor pode atender aos princípios de equidade e progressividade do sistema tributário uma vez que pela sua própria natureza é um imposto pessoal, sendo possível identificar o contribuinte. Além das diferentes alíquotas para faixas de renda

distintas⁸, o IRPF é isento para pessoas com renda mensal inferior a R\$ 1.313,69 e ainda permite deduções de despesas com assistência médica ou existência de dependentes da renda do declarante. Para Leonetti (2003, pp. 185-186), o IRPF deixa a desejar no respeito ao princípio da igualdade ou isonomia tributária quando oferece tratamento discriminatório a contribuintes em condições semelhantes, permite a dedução de poucos itens no cálculo dos rendimentos tributáveis, adota apenas duas alíquotas – comprometendo a progressividade do sistema –, e não corrige regularmente os valores de acordo com a inflação.

No Brasil, o mecanismo de se reter o imposto na fonte é uma medida interessante em termos de arrecadação pois atende ao princípio da simplicidade, isto é, uma forma de se evitar a evasão fiscal dada a facilidade de arrecadação do tributo, vinculada ao pagamento dos salários, rendimentos de capital ou remessas ao exterior. Os dois últimos itens apresentam maiores possibilidade de sonegação, logo, a fiscalização sobre estes deve ser eficiente de modo a evitar que os rendimentos do trabalho sejam os maiores responsáveis pela arrecadação do imposto, o que acarretaria a regressividade do sistema.

O IRPJ é cobrado das empresas e incide sobre o lucro real, presumido ou arbitrado. A cobrança deste imposto pode não ser interessante se levarmos em conta os princípios de progressividade, neutralidade e equidade. Este fato ocorrerá quando, dependendo das condições de mercado, o ônus do tributo sobre o referido tributo possa ser repassado aos consumidores via preço. Neste caso, a situação que se impõe é que independente do nível de renda dos consumidores, eles pagarão o mesmo preço pelo produto, o que implica em um sistema regressivo de tributação. Somado a isso, o impacto do imposto sobre o preço pode ser tão relevante que inviabilize sua competitividade no mercado internacional.

4.2.4. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)

O IOF é um imposto que incide sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários. Este imposto representa apenas 2% do total de recursos arrecadados pela SRF em 2006 e pode ser considerado um dos

⁸ As alíquotas do IRPF no Brasil são apenas duas: 15% para os indivíduos cuja renda seja superior a R\$ 1.313,69 até o limite de R\$ 2.625,12; e de 27,5% quando a renda mensal for superior a R\$ 2.625,12.

impostos que contribuem para o encarecimento do crédito, tanto às empresas como às famílias.

4.2.5. Imposto Territorial Rural (ITR)

Imposto considerado de pouca relevância no montante total dos recursos, o ITR é cobrado sobre a propriedade rural e tem por objetivo desestimular as grandes propriedades improdutivas, uma vez que não incide sobre as pequenas propriedades, de caráter familiar ou pequeno negócio rural. Parte da razão pela qual este imposto é pouco expressivo se deve a uma espécie de competição com os governos locais. O ITR é um imposto que compete à União, ainda que compartilhado com os municípios, enquanto o IPTU compete somente aos municípios. Sendo assim, é possível encontrar em algumas cidades, normalmente em regiões rurais, a classificação de determinados espaços como sendo de perímetro urbano, logo, cabendo ao município a receita com o imposto daquela propriedade, mesmo quando notoriamente rural.

4.2.6. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)

A CPMF ou contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira foi instituída em 1997 em substituição ao IPMF com o intuito de ter seus recursos destinados ao financiamento das ações de saúde. Considerado um tributo de fácil arrecadação, o que atende ao princípio da simplicidade, é uma importante fonte de recursos que em 2006 representou a quantia de mais de R\$ 32 bilhões. Tendo em vista que se trata de uma contribuição, o que significa que o produto da sua arrecadação não precisa ser compartilhado com estados e municípios, além de ser um tributo de difícil sonegação, a CPMF tornou-se um dos mais importantes tributos federais, superando inclusive o IPI em volume de recursos, e, apesar de carregar consigo a expressão “provisória”, dificilmente deixará de existir nos próximos anos.

Com alíquota de 0,38% sobre a movimentação financeira, a partir de 2002 a CPMF deixou de incidir sobre aplicações financeiras que visem à valorização do capital

financeiro por intermédio da criação da conta-investimento assim como sobre a compra e venda de ações (SADER, 2006, p 127).

4.2.7. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)

Inicialmente conhecida como Fundo de Investimento Social (Finsocial) e transformada em 1991 em COFINS, esta contribuição, que incide sobre o faturamento ou receita bruta das empresas, é hoje o principal tributo individual dentre os administrados pela SRF, respondendo por 24% do total. Em 1998 passou a incidir sobre instituições financeiras e seguradoras e teve sua alíquota elevada de 2% para 3%, o que permitiu considerável aumento em sua arrecadação a partir de 1999.

Por ser um tributo que incide sobre o faturamento, sua magnitude pode comprometer a competitividade das empresas de determinado setor. Visando reduzir o impacto da COFINS sobre a cadeia produtiva, foi proposto o fim da cumulatividade da contribuição e seguiu-se a aprovação da Lei 10.833/2003, na qual foi conferido à COFINS o caráter de não-cumulatividade ao passo que sua alíquota foi elevada.

No raciocínio do fisco, se o sistema cumulativo é tributado a uma alíquota de 3% sobre o total de suas receitas e o não-cumulativo dará direito a uma sistemática de débitos e créditos, então, a alíquota desse deveria ser superior a do anterior e normatizou a tributação da COFINS não-cumulativa com uma alíquota de 7,60%. (NOGUEIRA, 2006, p. 18)

Por ser uma contribuição que incide sobre o faturamento das empresas e estas podem reajustar os preços, a cobrança da COFINS prejudica a progressividade do sistema por não permitir que haja distinção entre os indivíduos quando determinados bens forem adquiridos.

4.2.8. Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)

Criado em 1970, o PIS, a exemplo da COFINS, incide sobre o faturamento das empresas, porém sua alíquota é inferior. Até dezembro de 2002 a alíquota do PIS era de 0,65%, passando a ser de 1,65% a partir daquele mês quando foi instituída a Lei

10.637/2002, tornando-o não-cumulativo. No caso de entidades sem fins lucrativos, incide uma alíquota de 1% sobre a folha de salários.

O PASEP, também criado em 1970, é uma contribuição que recai sobre os entes da Administração Pública, direta e indireta, ou seja, União, estados, municípios, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. (AMCC, 200?).

O montante arrecadado com estas contribuições destina-se ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja finalidade é combater o desemprego em caráter emergencial e preventivo. Seus objetivos são alcançados a partir de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego, que inclui qualificação profissional, financiamento do seguro-desemprego e abono do PIS, e os Programas de Geração de Emprego e Renda, cujos recursos são de no mínimo 40% do FAT e se destinam a programas de desenvolvimento a cargo do BNDES (BNDES, 200?a).

4.2.9. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)

A CSLL, criada em 1988, se assemelha ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica no que diz respeito à base de incidência, o lucro líquido, e às características do tributo. A alíquota da CSLL varia, no entanto, pode-se dizer que de maneira geral se situa em torno de 9%.

4.2.10. Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis)

Criada em 2001 e passando a vigorar a partir de 2002⁹ com a finalidade de oferecer subsídios a “preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo, (...) financiamento de projetos ambientais relacionados (...) e programas de infra-estrutura de transportes” (BRASIL, 2001), a Cide recai sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool combustível. As alíquotas variam de produto para produto, sendo de R\$ 37,20 por m³ de álcool etílico combustível, R\$ 390 por m³ de diesel e chegando a R\$ 860,00 por m³ de gasolina.

⁹ Lei n. 10.366, de 19 de dezembro de 2001.

É notório que a Cide é um tributo de baixa qualidade. Os princípios mais atingidos pela cobrança deste imposto são o da neutralidade, pois o encarecimento dos combustíveis implica em elevação do frete e, por conseguinte, na perda de competitividade; e os da equidade e progressividade, pois não é possível estabelecer diferenças na aplicação do tributo quando, por exemplo, os indivíduos forem colocar combustíveis em seus automóveis. Em 2006, pouco mais de R\$ 7 bilhões foi arrecadado com a Cide.

4.2.11. Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES)

De um universo de mais de 2,6 milhões de empresas, 1.331 são responsáveis por aproximadamente 70% da arrecadação com pessoas jurídicas. Instituído em 1996, a proposta do SIMPLES é unificar e facilitar a cobrança de impostos e contribuições federais, das quais se incluem o IRPJ, COFINS, PIS/PASEP, CSLL, IPI e Contribuição para o INSS. Mediante convênios, podem ainda ser incluídos o ICMS (de competência estadual) e o ISS (municipal). (BRASIL..., 200? b). Em 2006, a arrecadação do SIMPLES foi de aproximadamente R\$ 14 bilhões.

4.3 Considerações sobre a Carga Tributária

Conforme foi possível observar, o sistema tributário brasileiro é deficiente no cumprimento dos princípios que norteiam um sistema tributário ideal. O fato da maioria dos tributos se concentrarem sobre as empresas, especialmente sobre a produção e o consumo de bens, indica que a prioridade do governo é dada para aqueles tributos que apresentam maior facilidade de arrecadação em detrimento dos que promovam maior justiça social, isto é, atendam aos princípios de equidade e progressividade na cobrança destes. Sendo assim, a carga tributária se concentra em poucos contribuintes, onerando importantes segmentos da economia.

O gráfico 8 permite observar a participação das bases de incidência no total das arrecadações federais. De acordo com IBPT (2007a), a base de incidência dos tributos, em âmbito nacional, se concentra nos itens “Produção e Consumo”, com

participação de 49% no total seguido por salários com 27%, capitais e outras rendas, 16%, Patrimônio, 3%, e Comércio Exterior com 5%.

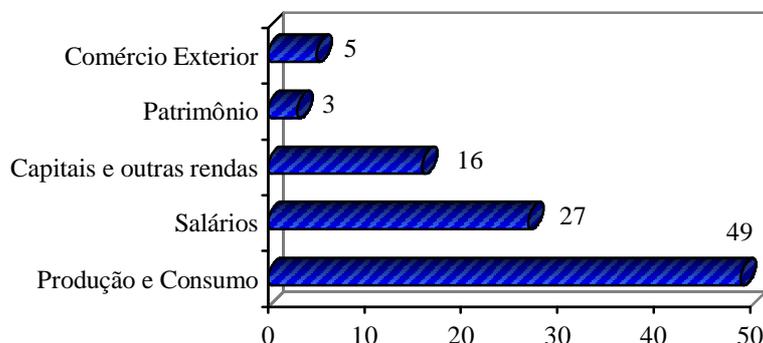


Gráfico 8: Participação das Bases de Incidência no Total de Tributos Arrecadados.
Fonte: IBPT (2007a).

Os impostos incidentes sobre o comércio exterior, atualmente pouco representativos, já foram os principais itens no total arrecadado. Por outro lado, cresceu a importância daqueles incidentes sobre a folha de pagamentos.

Segundo Afonso *et. al* (s.l, p. 9),

Conforme salientado anteriormente, a carga tributária brasileira é muito dependente de impostos sobre a produção e a circulação de bens e serviços, que, no agregado, atingem uma arrecadação de cerca de 14% do PIB, ou 60% do total dos tributos (excluída a previdência). Além do Brasil, Chile, México e outros países da América Latina dependem excessivamente desta base de incidência. Nos países desenvolvidos este percentual situa-se, em geral, entre 30% e 45%. O Japão (onde estes tributos respondem por apenas 13% da receita tributária), os Estados Unidos (21%), Cingapura (22%) e Austrália (24%) são as exceções.

Por outro lado, a participação da tributação da renda na carga tributária brasileira é baixa (apenas 23%) e ainda está concentrada nas pessoas jurídicas, o que tende a afetar negativamente a competitividade. A incidência sobre a renda é amplamente utilizada nos países desenvolvidos (chegando, por exemplo, a 70% da carga total no Japão). Entretanto, o dado mais significativo é que o Brasil é superado, inclusive, por alguns países latino-americanos de renda per capita inferior à nossa, como a Venezuela, o Panamá e o México.

O elevado ônus tributário sobre a produção e sobre os salários acarreta um ingresso considerável de pessoas no mercado informal de trabalho além de desestimular o pleno cumprimento das obrigações tributárias, isto é, leva à sonegação. Estudo do IBPT (2006) aponta que a carga tributária potencial brasileira em 2005 foi de 59,38%

do PIB enquanto a efetiva foi de 37,8%. Se for considerado o que não foi arrecadado em função de inadimplência e sonegação, estima-se que R\$ 470 bilhões deixaram de ser arrecadados neste mesmo ano. Ainda segundo IBPT (2007b), em 2006 foram necessários 145 dias ou 4 meses e 26 dias de trabalho para que cada cidadão, em média, pagasse todos os impostos, contribuições e taxas devidas. Na Suécia, por exemplo, são necessários 185 dias, enquanto na França 149, na Espanha, 137, nos Estados Unidos, 102, e na Argentina, 97 dias.

O sistema tributário brasileiro é cada vez mais regressivo segundo estudo da Fipe (2007) representado pelo Gráfico 9, que indica que com o passar do tempo a carga tributária tem pesado mais na renda mensal das famílias com baixa renda em proporção ao que recebem. Em 1996, 28,2% da renda das famílias que recebem até 2 salários mínimos por mês se destinavam ao pagamento de tributos, proporção esta que passou a ser de 48,8% em 2004. Por outro lado, a carga tributária sobre a renda das famílias que auferem rendimentos superiores a 30 salários mínimos por mês passou de 17,1% em 1996 para 26,3% em 2004. Em pontos percentuais o primeiro grupo sofreu acréscimo de 20,6 enquanto o segundo, de 8,4 em um período de 8 anos.

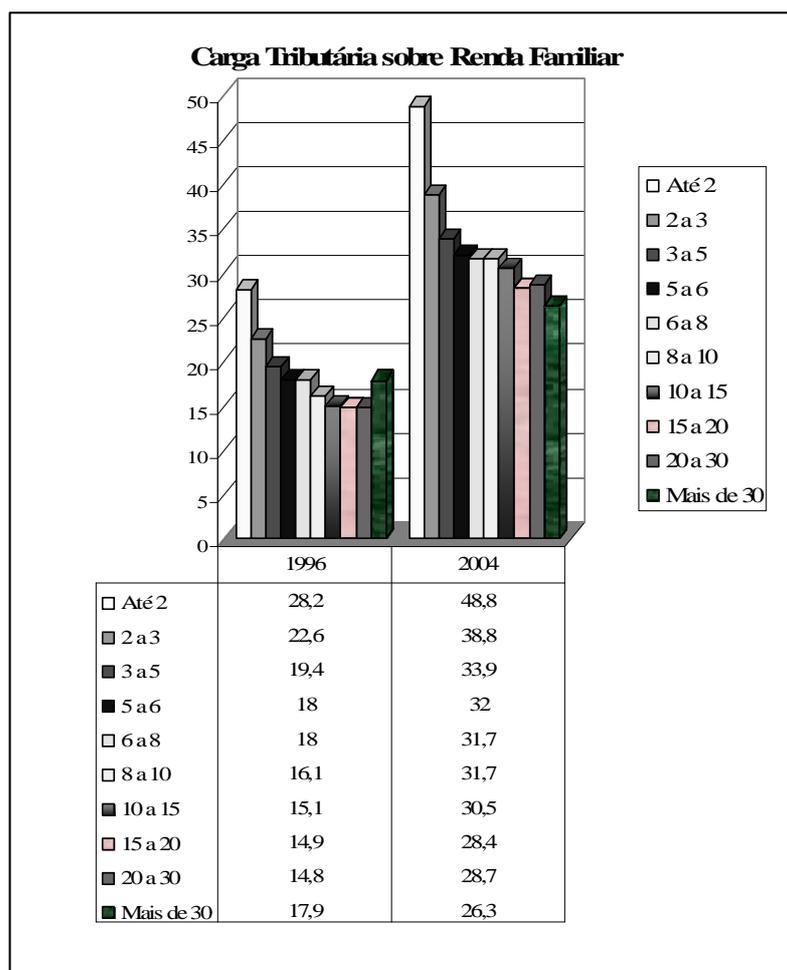


Gráfico 9: Carga Tributária sobre Renda Familiar.

Fonte: FIPE; Zockun (2007).

Ainda que tenha ocorrido elevação na participação da carga tributária no total da renda familiar, fica evidente que a maior parte do ônus tem recaído sobre a faixa de renda mais baixa da população. O aumento da concentração de renda também pode ser analisado sobre este critério.

É possível dizer que a carga tributária brasileira é elevada caso seja levado em conta que uma considerável gama de serviços públicos não consegue satisfazer plenamente os anseios da sociedade. Os exemplos mais evidentes estão no campo da saúde, educação e infra-estrutura, tanto viária como energética. Por outro lado, no campo da assistência social, alguns programas têm obtido certo êxito no que tange à melhoria da distribuição de renda e à inclusão social, como é o caso dos programas Bolsa-Família, “PROUNI” e “Computador Para Todos”. A previdência social, por sua vez, necessita de alguns ajustes pois alguns privilégios não estão adequados a um país com profundas desigualdades de renda e a um *déficit* público que alcança mais da metade do PIB.

Para FIESP & IEDI (2006), é preciso que se promovam algumas ações no Setor Público para que se obtenha superávit nominal das contas públicas. Dentre as ações destacam-se os ganhos de eficiência na gestão, inclusive dos ativos públicos; reforma da previdência; redução das despesas com juros mediante convergência para padrão internacional; e revisão das despesas correntes. Aproximadamente 7,9% do PIB são destinados ao pagamento de juros da dívida pública. Neste mesmo estudo, aponta-se que o objetivo da política econômica nos últimos anos tem sido garantir o controle da inflação sendo o crescimento econômico uma variável secundária. Somado a isso, as elevadas taxas de juros contraíram o crédito para investimentos do setor privado, assim como não permitiram ao governo central realizar grandes investimentos, pois ainda foi assumido o compromisso de se atingir metas de superávit primário, mesmo que insuficiente para reduzir a relação Dívida/PIB a níveis satisfatórios. O câmbio valorizado ainda contribuiu para crises em determinados setores.

A Tabela 6 mostra que em diversos países, a opção por um ajuste fiscal foi um passo importante na retomada do crescimento econômico. Mesmo durante o período do ajuste fiscal foi possível observar o crescimento do PIB a taxas maiores que as observadas em períodos anteriores.

Tabela 6 – Ajuste Fiscal e Crescimento Econômico (Experiência Internacional)

País	Período do Ajuste	Crescimento do PIB (%)		
		Período Anterior	Durante o Ajuste	Período Posterior
Canadá	1993 – 1997	1,3	3,2	4,0
Irlanda	1986 – 1989	2,4	3,8	4,1
Espanha	1996 – 1997	2,6	3,2	4,3
Suécia	1984 – 1987	1,2	3,2	1,3
Reino Unido	1994 – 1997	0,5	3,3	3,0

Tabela 6: Ajuste Fiscal e Crescimento Econômico (Experiência Internacional).

Fonte: Banco Mundial *apud* FIESP; IEDI (2006).

Na relação entre ajuste fiscal e crescimento econômico, o Canadá obteve bons resultados durante (3,2%) e depois do ajuste (4,0%). No Reino Unido, o crescimento do PIB no período anterior ao ajuste era de 0,5%, passando a 3,3% durante e 3,0% no período posterior.

Visando conter o processo de elevação constante da carga tributária apresentado ao longo das décadas de 90 e 2000, surge a necessidade de se promover um ajuste fiscal que contemple alguns setores específicos como a previdência, a

administração pública, as taxas de juros e, especialmente, a reforma tributária. No que diz respeito a esta última, Machado (200?) propõe “(a) a redução do número de impostos; (b) a desburocratização, com a redução dos encargos tanto para o fisco como para os contribuintes; (c) a eliminação de oportunidades para práticas evasivas, fraudulentas ou não; (d) a minimização de atritos na relação fisco-contribuinte.” Este conjunto de medidas seria crucial para reduzir em maior proporção a relação entre dívida pública e PIB, ao passo que maior volume de recursos poderia ser destinado para investimentos públicos em setores estratégicos, como infra-estrutura, saúde, educação e tecnologia, além de incentivar o investimento privado por meio da redução do custo de acesso ao crédito.

CAPÍTULO V

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a implantação do Plano Real em 1994 e o fim da receita oriunda da inflação, foi preciso que o setor público buscasse outras fontes de financiamento de seus gastos.

No cenário internacional, sucessivas crises prejudicaram as medidas que internamente vinham sendo tomadas para promover ajustes nas contas públicas. A primeira grande crise ocorreu no México em 1994, porém não teve grande repercussão no Brasil pois a implantação da nova moeda criou um ambiente propício a sua superação. Em 1997, por outro lado, a crise dos Tigres Asiáticos teve reflexos no país com a saída de capitais especulativos, compensados pela entrada de capitais para investimento direto (IED) nas companhias que estavam sendo privatizadas. No ano seguinte, 1998, foi a vez de a Rússia desvalorizar sua moeda, o rublo, a exemplo dos países asiáticos, e decretar a moratória. O câmbio sobrevalorizado no Brasil já apresentava sinais de *déficits* nas contas externas, inclusive na balança comercial, tradicionalmente superavitária. Em um contexto de crises externas e desequilíbrio em conta corrente, ocorreu uma grande fuga de capitais estrangeiros especulativos. Mesmo promovendo a elevação dos juros, não foi possível conter esta fuga e em janeiro de 1999 o câmbio foi liberado, passando a vigorar a partir de então o regime de câmbio flutuante.

Ao longo do período 1994-2006, diversas medidas foram tomadas no sentido de promover um ajuste fiscal contemplando a contenção do crescimento da dívida do setor público. É possível destacar o Programa de Ajuste Fiscal para o período 1999-2001. Batizado de Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), o programa resultado de um acordo com o FMI foi anunciado em 1998 e previa a obtenção de um superávit primário de 2,6% do PIB em 1999, a criação do Conselho de Política Monetária (COPOM), oferecendo maior autonomia e credibilidade e a adoção de um regime de metas de inflação.

As demandas sociais por maiores investimentos e a crescente elevação dos gastos com a previdência social não permitiram ao governo federal promover um considerável corte em seus gastos. O equilíbrio das contas veio, assim, mediante a

elevação da carga tributária, que chegou a atingir 35,21% do PIB em 2006, contra os 25,19% registrados em 1996 segundo dados do IBPT (2007a). O compromisso antes assumido com o FMI, e que hoje faz parte da disciplina fiscal do governo federal, de se atingir metas de superávit primário, atualmente da ordem de 4,25% do PIB, não foi suficiente para reduzir a dívida pública em grande escala, o que acaba por não permitir ao governo federal promover grandes investimentos públicos, ainda que as demandas sejam altas. Parte da dívida pública, cerca de 20% do total das receitas do governo federal ou 7,9% do PIB (STN *apud* FIESP; IEDI, 2006), é composta pelo pagamento de juros da dívida, logo, a redução das taxas de juros se faz necessária tanto para reduzir as despesas do governo com juros como para facilitar o acesso ao crédito para investimento privado.

Considerando que os Poderes Executivo e Legislativo são pouco sensíveis a promover cortes nos gastos públicos, destacadamente nas áreas sociais, o equilíbrio das finanças públicas só pôde ser alcançado mediante elevação da carga tributária. Além da elevação das alíquotas de diversos tributos, outros foram criados, como por exemplo a CPMF e a Cide.

Um sistema tributário ideal deve buscar atingir os princípios de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade. Contemplando estas características, seria alcançada a justiça social na cobrança de tributos e a arrecadação eficiente não permitiria distorções nos preços nem sonegação.

Os tributos incidentes sobre a renda pessoal e o patrimônio são os mais pessoais, isto é, permitem com maior facilidade identificar os contribuinte e quanto cada um pode contribuir para a coletividade, logo, apresentam um grau maior de progressividade. Aqueles impostos que incidem sobre a produção e a circulação de bens acabam impactando a coletividade como um todo, tornando o sistema regressivo. Por outro lado, são mais fáceis de serem fiscalizados tendo em vista que a maior parte da agregação do valor se dá nas fases da cadeia pré-varejistas, onde estão localizados os grandes produtores e atacadistas.

Dentre as receitas federais administradas pela SRF, destacam-se a COFINS, o IR-Fonte, o IRPJ, a CPMF e o IPI como os principais tributos, sendo a participação de cada um deles no total de 24%, 18%, 14%, 8% e 7%, respectivamente. O IRPF, por sua vez, não apresenta grande relevância em relação ao total já que representa cerca de 12% do total das receitas. “Infelizmente, o governo optou por objetivos mais modestos de

política tributária, preferindo à neutralidade e à eficiência, a ampliação das bases de incidência, o combate à sonegação e a tributação indireta” (FEITOSA, 2004, p. 38).

Ainda que sejam necessárias outras reformas, a reforma tributária se faz importante à medida que o elevado número de tributos incidentes sobre a cadeia produtiva, muitos dos quais cumulativos, geram distorções nos preços (não são neutros em termos de eficiência econômica), tornam o sistema tributário bastante complexo (não atende ao princípio da simplicidade) e acaba onerando todos os indivíduos que consomem determinados bens e serviços na mesma proporção (falta de equidade e regressividade do sistema). A adoção de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) permitiria maior eficiência ao sistema na tributação das vendas. Além de não incentivar a integração vertical, que pode ser prejudicial em determinados setores, o IVA possui a característica de autofiscalização, isto é, torna-se interessante para as empresas que o seu fornecedor tenha recolhido o valor do imposto devido e o tenha computado em suas notas fiscais, pois assim terá que contribuir apenas com a parcela que lhe couber na agregação do valor ao produto. Tendo em vista que a maior parte da agregação se dá nas fases industriais, a fiscalização do IVA é ainda mais facilitada.

Uma proposta de reforma tributária deve, portanto, contemplar medidas que simplifiquem a arrecadação e a fiscalização, assim como medidas que visem melhorar a gestão na aplicação dos recursos.

REFERÊNCIAS

AMCC Serviços. **PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor**. Disponível em: <http://www.amccservicos.com.br/Manual_prof/manual_77.html>. Acesso em 05 jun 2007. [200?].

AFONSO, José Roberto Rodrigues, et al. **Tributação no Brasil**: características marcantes e diretrizes para a reforma. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev902.pdf>. Acesso em: 09 fev 2007.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Título 4 – Previdência Social**. In: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionadas à Política Econômico-Financeira. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/FinPub/cap4p.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2007.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Fundo de Amparo Ao Trabalhador (FAT)**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/empresa/fundos/fat/default.asp>>. Acesso em: 15 jun 2007. [200?]a.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Rideel, 2005.

BRASIL. Código Tributário Nacional. São Paulo: Rideel, 2005.

BRASIL. **Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001**. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2001/lei10336.htm>. Acesso em: 25 jun 2007. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>. Acesso em: 20 jun 2007. Brasília, 1999a.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais**: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. Cadernos MARE da reforma do estado; c.6. Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de modernização do poder executivo federal**: Termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID. Cadernos MARE da reforma do estado; c.16. Brasília: MARE, 1998.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV). **Anuário Estatístico da Previdência Social 2005**. Brasília: MPS/DATAPREV. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/docs/pdf/aeps2005.pdf>>. Acesso em 14 abr 2007. Brasília, 2006.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <www.transparencia.gov.br>. Acesso em: 18 maio 2007.

BRASIL. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional na Abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS2B.HTM>. Brasília, 1999b. Acesso em: 15 jun 2007.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2006 (Gastos Tributários).** Disponível em: <<https://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2006/DGT2006.pdf>>. Acesso em: 02 mar 2007. Brasília, 2005.

_____. **Estudos Tributários 15: Carga Tributária no Brasil – 2005.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 02 jun 2007.

_____. **Principais Fatos que Influenciaram a Arrecadação dos Impostos e Contribuições Federais Administrados pela RFB (1990 a 2001).** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Tributos/analise.htm>>. Acesso em 02 mar 2007. Brasília, [200?]a.

_____. **Simples Nacional.** Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>>. Acesso em: 25 jun 2007. Brasília, [200?]b.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política: a história que vivi.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARGA tributária bate recorde e atinge 38,8%: contribuinte pagou R\$ 447,23 a mais em 2006 em comparação a 2005. Diário Catarinense. Edição 7630 de 02 mar 2007. Seção Impostos. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/jornais/dc/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&edition=7348&template=&start=1§ion=&source=a1436254.xml&channel=22&id=7348&titanterior=&content=&menu=36&themeid=§ionid=&suppid=&fromdate=&todate=&modovisual=>>>. Acesso em: 02 mar 2007. Florianópolis, 2007.

ESCOLANO, Julio. **Tributação do Consumo e da Despesa versus Tributação da Renda.** In: SHOME, Parthasarathi (Org.). Manual de Política Tributária. Fundo Monetário Internacional. Departamento de Finanças Públicas. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2006/pdf/p4a.pdf>. Acesso em: 05 maio 2007. Washington, 1995.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP); INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **2007 / 2010: Brasil na busca do crescimento econômico.** Disponível em: <www.fiesp.com.br/download/publicacoes_economia/politica_economica_nov06.pdf>. Acesso em: 07 nov 2006.

FEITOSA, Oliveira Ribeiro. **Do imposto inflacionário à elevação da carga tributária – plano real: 1994 a 2000**. Cad. Finanças Públicas n.5. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/Dired/Federalismo-fiscal/caderno-financas-publicas/caderno5/Do-imposto-inflacionario-a-elevacao-da-carga-tributaria-plano.swf>>. Acesso em: 15 maio 2007. Brasília, 2004.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **Simplificando o Brasil**: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado. ZOCKUN, Maria Helena (Coord.). Texto para Discussão n. 3. Disponível em: <http://www.fipe.org.br/web/publicacoes/discussao/textos/texto_03_2007.pdf>. Acesso em: 15 abr 2007. São Paulo, 2007.

GALAFASSI, Jenifer. **Dívida Pública Interna e Determinantes de sua Expansão: 1994 A 2006**. Disponível em: <http://www.cse.ufsc.br/~gecon/coord_mono/2006.1/Jeniffer%20Galafassi.pdf>. Acesso em: 25 mar 2007. Florianópolis, 2006.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIAMBIAGI, Fábio; RIGOLON, Francisco. **O ajuste fiscal de médio prazo: o que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem?** In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO (IBPT). **2006 – Carga Tributária Brasileira**. AMARAL, Gilberto Luiz (Coord.). Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/2006_-_CARGA_TRIBUTARIA_BRASILEIRA.pdf>. Acesso em 23 fev 2007. Curitiba, 2007a.

_____. **Dias trabalhados para pagar impostos 2007**. Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/ESTUDO_SOBRE_DIAS_TRABALHADOS_-_2007.pdf>. Acesso em: 22 jun 2007. Curitiba, 2007b.

_____. **Esforço tributário da população para financiar o governo federal: arrecadação tributária da receita federal e do INSS**. AMARAL, Gilberto Luiz (Coord.). Disponível em: <http://www.ibpt.org.br/arquivos/estudos/ESFORCO_TRIBUTARIO_PARA_FINANCIAR_O_GOVERNO_FEDERAL.pdf>. Acesso em: 08 nov 2006. Curitiba, 2006.

LEONETTI, Carlos Araújo. **O Imposto sobre a Renda como Instrumento de Justiça Social no Brasil**. Barueri: Manole, 2003.

LOUREIRO FILHO, Mário Hermes Trigo de. **Alteração da Competência Tributária e Reforma Constitucional: O ICMS na importação de bens e a EC 33/01**. Mestrado em Direito. São Paulo: PUC-SP, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Reforma Tributária**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero1/hugo.htm>>. Acesso em: 26 set 2006. [200?].

MCMORRAN, Ronald T. **Comparação entre o Imposto sobre Vendas e o IVA**. In: SHOME, Parthasarathi (Org.). Manual de Política Tributária. Fundo Monetário Internacional. Departamento de Finanças Públicas. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2006/pdf//p4a.pdf>. Acesso em: 05 maio 2007. Washington, 1995.

MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Tradução de Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Campus, 1980.

NOGUEIRA, Angela Takla de Biase. **Reforma da COFINS: um estudo comparativo da arrecadação projetada pela tributação cumulativa e o impacto da não-cumulatividade sobre as empresas de transportes de cargas**. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=36878>. Acesso em: 25 jun 2007. Vitória: FUCAPE, 2006.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

SADER, Débora. **A contra-reforma do Estado e o financiamento da Seguridade Social: 1995 a 2002**. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=43295>. Vitória: UFES, 2006.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SELLTIZ, et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E.P.U. Ed. Da USP, 1974.

SILVA, Fernando A Rezende. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1981.

TEIXEIRA, Andréa Maria de Paula. **Previdência Social no Brasil: da revolução passiva à Contra-Reforma**. Rio de Janeiro: UFRJ, setembro de 2006.

ANEXOS

Anexo A – Ranking dos Tributos em 2005

POS.	TRIBUTOS	ARRECADAÇÃO BRUTA			
		Arrecadação [R\$ milhões]	% da Arrecadação	% da Arrecadação Acum.	% do PIB
1	ICMS	154.810	21,36%	21%	8,0%
2	IMPOSTO DE RENDA	132.287	18,27%	40%	6,8%
3	CONTR. PI/ PREV. SOCIAL	108.434	14,97%	55%	5,6%
4	COFINS	86.794	11,99%	67%	4,5%
5	FGTS	32.248	4,45%	71%	1,7%
6	CPMF	29.150	4,03%	75%	1,5%
7	IPI	26.096	3,60%	79%	1,3%
8	CSSL	24.189	3,34%	82%	1,2%
9	PIS	18.570	2,56%	85%	1,0%
10	PREVID. ESTADUAL	13.402	1,85%	86%	0,7%
11	ISS	12.879	1,78%	88%	0,7%
12	IPVA	10.497	1,45%	90%	0,5%
13	IPTU	9.580	1,32%	91%	0,5%
14	IMP. COMÉRCIO EXTERIOR	9.062	1,25%	92%	0,5%
15	CONTR. SEG. SERV. PÚBLICO	8.231	1,14%	93%	0,4%
16	CIDE COMBUSTÍVEIS	7.681	1,06%	94%	0,4%
17	IOF	6.058	0,84%	95%	0,3%
18	SALÁRIO-EDUCAÇÃO	5.906	0,82%	96%	0,3%
19	SISTEMA S	4.397	0,61%	97%	0,2%
20	PREVID. MUNICIPAL	3.576	0,49%	97%	0,2%
21	OUTROS TRIB. ESTADUAIS	3.531	0,49%	98%	0,2%
22	TAXAS ESTADUAIS	3.458	0,48%	98%	0,2%
23	PASEP	2.880	0,40%	99%	0,1%
24	OUTRAS CONT. SOCIAIS	2.787	0,38%	99%	0,1%
25	TAXAS MUNICIPAIS	2.571	0,36%	99%	0,1%
26	ITBI	1.715	0,24%	100%	0,1%
27	ITCD	795	0,11%	100%	0,0%
28	CIDE REMESSAS	632	0,09%	100%	0,0%
29	AD. FRETE REN. MAR. MERC.	429	0,06%	100%	0,0%
30	DEMAIS RECEITAS	426	0,06%	100%	0,0%
31	TAXAS FEDERAIS	323	0,04%	100%	0,0%
32	FUNDAF	278	0,04%	100%	0,0%
33	ITR	276	0,04%	100%	0,0%
34	OUTROS TRIB. MUNICIPAIS	127	0,02%	100%	0,0%
35	DEMAIS CONT. ECONÔMICAS	36	0,00%	100%	0,0%
TOTAL		724.113	100,00%	--	37,37%

Fonte: BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Estudos Tributários 15**: Carga Tributária no Brasil – 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 02 jun 2007.