

PANORAMA DAS CONTAS PÚBLICAS

v.4 2012

- _ALIMENTAÇÃO
- _CULTURA
- _EDUCAÇÃO
- _HABITAÇÃO
- _LAZER
- _SAÚDE
- _SEGURANÇA
- _TRANSPORTE



Governo do Estado da Bahia
Secretaria do Planejamento
Superintendência dos Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

PANORAMA DAS CONTAS PÚBLICAS

v. 4 2012

ISSN 2176-8803

Panor. cont. públ. 2012

Salvador

v. 4

p. 1-155

2013

Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – Seplan
José Sergio Gabrielli

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Estatística – Distat
Gustavo Casseb Pessoti

Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas
João Paulo Caetano dos Santos

A Revista Panorama das Contas Públicas é uma publicação anual da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção dos técnicos da SEI e de colaboradores externos.

Conselho Editorial

Adelaide Motta de Lima (Desenbahia, UEFS)
Antonio Plínio Pires de Moura (CME/UFBA)
Armando Affonso de Castro Neto (SEI)
Bouzid Izerrougene (CME/UFBA)
Edmundo Figueirôa (SEI)
Gustavo Casseb Pessoti (Unifacs, SEI)
Henrique Tomé da Costa Mata (CME/UFBA)
Isaac Aroucha Coimbra Lou (SEI)
João Paulo Caetano dos Santos (SEI)
Luís André de Aguiar Alves (Unibahia, SEI)
Luiz Mário Ribeiro Vieira (Facceba, SEI)
Rafael Cardoso Cunha (SEI)
Urandi Roberto Paiva Freitas (Unifacs, SEI)
Vitor César Ribeiro Lopes (Desenbahia, Uneb)

Coordenação Editorial

Daniela Lima Ramos

Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin

Ana Paula Porto

Editoria-Geral

Padronização e Estilo

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Revisão de Linguagem

Laura Dantas

Editoria de Arte e de Estilo

Ludmila Nagamatsu

Projeto Gráfico

Rita de Cássia Assis

Editoração

Carlo Freitas

Panorama das Contas Públicas / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. v. 1 (2009-). – Salvador: SEI, 2013.
v. 4
155 p.

Anual
ISSN 2176-8803

1. Contas públicas – Bahia. 2. Finanças públicas. I. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

CDU 336.1(813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar - CAB - CEP: 41.745-002 - Salvador - Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 • Fax: (71) 3116-1781
www.sei.ba.gov.br



Sumário

- 5 **Apresentação**
- 7 **Sociedade e tributação**
Paulo Dantas da Costa
- 47 **Notas sobre a questão da dívida estadual refinanciada**
Danilo Jorge Vieira
- 67 **O controle interno na prefeitura de Espumoso (RS): a percepção dos servidores e gestores municipais**
Nadia Mar Bogoni
Joece dos Santos Rodrigues
Rafael Pavan
Rodrigo Dal'Forno Camargo
Joece dos Santos Rodrigues
- 87 **Determinantes dos gastos públicos sociais na Bahia: uma abordagem sob a ótica do eleitor mediano**
Laércio Damiane Cerqueira da Silva
Semíramis Manguiera de Lima
- 105 **Despesas municipais no Nordeste brasileiro: avaliação no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal – 2002-2009**
Luís Abel da Silva Filho
William Gledson e Silva
Silvana Nunes de Queiroz
Julia Modesto Pinheiro Dias Pereira
- 123 **Análise da progressividade da carga tributária na Região Nordeste**
José Adrian Pintos-Payeras
- 141 **Os incentivos fiscais da Lei do Bem: uma análise com foco no estado da Bahia**
Diego Lemos Ferreira
Liliane de Queiroz Antônio
Fernanda Rodrigues Moraes

DO BRASIL



REPÚBLICA

Apresentação

O conhecimento das necessidades públicas resultantes da decisão política tem tido crescente importância, assim como suas fontes de financiamento e a repartição dos custos entre os diversos segmentos da sociedade. As finanças públicas têm sido um campo de pesquisa de destaque, tanto pela sua importância ao prover a sociedade com bens e serviços necessários ao desenvolvimento econômico e social da população, quanto pela discussão em torno de quem irá arcar com esses custos, considerando-se tanto o pagamento por parte de quem irá obter os benefícios advindos com os gastos públicos quanto a justiça social, com esses gastos sendo aplicados como uma possível forma de distribuição de renda.

É com o intuito de fortalecer o debate em torno das finanças públicas que a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) apresenta à sociedade mais um volume da Revista Panorama das Contas Públicas. São artigos sobre a distribuição da carga tributária entre os diversos estratos de renda da população, os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças em municípios nordestinos, a demanda por bens públicos, a análise de uma política de benefícios fiscais, a visão de agentes públicos municipais sobre o controle interno e o refinanciamento das dívidas públicas estaduais.

Espera-se que esta publicação possa ser mais um elemento a fortalecer a discussão sobre a dinâmica fiscal no estado da Bahia e no Brasil, levando a gestores e pesquisadores contribuições que possam ser enriquecedoras em auxiliar no desenvolvimento de gestões públicas cada vez mais eficientes e de maior qualidade.

DO BRASIL



REPÚBLICA

Resumo

Este texto trata do fenômeno tributário diante de uma perspectiva econômica e social, enfocando as diretrizes que são traçadas pela sociedade para as funções do Estado no contexto. O instrumental tributário deve ser operacionalizado de modo que as classes sociais mais privilegiadas assumam mais intensamente o custo decorrente da tributação. Com esse fim, a lógica do modelo tributário deve ser montada para alcançar, de forma mais expressiva, a tributação direta que incide sobre o patrimônio e as altas rendas, em detrimento da tributação indireta, que é aplicada sobre a produção e o comércio de bens e serviços, sem distinguir as classes sociais alcançadas. As modernas práticas econômicas e sociais desenvolvidas no mundo globalizado permitem avaliar as efetivas possibilidades de uma tributação internacional, buscando meios para solucionar os graves problemas mundiais, em especial, a miséria.

Palavras-chave: Sistema tributário. Classes sociais. Tributação internacional.

Abstract

The text discusses the major proposals for revision of the contractual terms of debt refinanced under Law 9.496/1997, trying to see if these suggested measures are sufficient to resolve the high level of indebtedness and the funding problems of public expenditure. The paper concludes that any adjustments in the terms of the contract are necessary but insufficient to resolve the growing debt stock of the States. These corrections do not allow the expansion of investment and the increase in primary expenditures in key areas for the population such as health, education and public safety – these changes require deeper reforms in the fiscal regime.

Keywords: Public debt. Fiscal responsibility. Sub-national public finances.

* Economista. Membro do Conselho Federal de Economia (Cofecon). pdantas1010@terra.com.br

¹ Texto concluído em novembro de 2011. O autor agradece ao professor economista Nei Jorge C. Cardim e ao advogado Manoel Santos Neto pelos úteis comentários sobre o texto. Todos os erros ou falhas remanescentes são de total responsabilidade do autor.

INTRODUÇÃO

Causa especial repercussão, nos meios de comunicação do Brasil, a publicação do volume da arrecadação tributária das três esferas de governo. Sempre que um “número redondo” é alcançado, o assunto torna-se manchete na mídia, a exemplo da marca do trilhão de reais, que, em 2011, ocorreu 35 dias antes do verificado em 2010. O centro das discussões está sempre voltado para o **quanto**, em detrimento do **quem**: quem mais paga e a que classe social pertence, e **quem** mais deveria pagar e não o faz.

O objetivo deste trabalho é o de analisar as práticas tributárias desenvolvidas no Brasil e as correlações entre o produto da arrecadação e as classes sociais que arcam com o ônus do cumprimento no recolhimento dos tributos.

Nesse contexto, o papel desempenhado pelas referidas classes sociais tem um especial caráter social e econômico, na medida em que resulta em desdobramentos em torno da riqueza e da renda, elementos que integram o objeto da Ciência Econômica.

Integra ainda o objetivo deste trabalho a tentativa de demonstrar que a boa gestão do instrumental tributário é algo contemporâneo que pode favorecer práticas sociais justas, em qualquer dimensão, inclusive internacional, visto que discute também as propostas de tributação sobre operações econômicas realizadas no plano global.

A análise inclui quatro tópicos: o primeiro contextualiza o tema focado; o segundo aborda as questões relacionadas com a sociedade e o Estado e as interferências destes com o mundo tributário; o terceiro traz os modelos de tributação, o ideal e o praticado no Brasil; e o quarto enfatiza o papel social dos tributos, com destaque para as possibilidades brasileira e internacional.

Para o objetivo deste trabalho, anteriormente definido, tomou-se como referência a bibliografia indicada no final, com destaque para as citações pautadas na Ciência Econômica e no conjunto de normas, decretos, leis e na própria Constituição Federal, para entendimento das diversas práticas tributárias adotadas no Brasil. No tocante à potencial tributação internacional, a referência está fundada no material teórico disponível, mesmo que seja reconhecidamente reduzido.

O desenvolvimento do texto está pautado, basicamente, na descrição e na conclusão de conceitos. No tocante aos dados apresentados ou analisados, não foi possível, por indisponibilidade, fixar-se apenas nos relacionados a um só período, o que não comprometeu a análise e as conclusões.

Na conclusão estão indicados os pontos essenciais levantados nos tópicos e propostos os encaminhamentos para o que pode ser considerado como as melhores práticas tributárias.

É necessário deixar demarcado o alcance dos opinativos relacionados com Estado liberal e o liberalismo, e mesmo o neoliberalismo econômico, várias vezes destacados neste texto. Enquanto aquele presume a prática e a aceitação de todas as livres manifestações coletivas, pautadas essencialmente na democracia, incluída a construção do próprio Estado pela sociedade, esse não é amplamente acatado no tocante às suas práticas, em especial aquelas carregadas de características notadamente predadoras do ponto de vista coletivo.

SOBRE O CONTEXTO DISCUTIDO

Na realidade, a questão tributária vem sendo mal discutida. A avaliação feita com destaque exclusivo na arrecadação põe de lado outros fatores mais importantes que não são examinados, como é o caso da sonegação, que sabe-se muito elevada no Brasil, e, principalmente, dos aspectos sociais relacionados à tributação, notadamente aqueles atinentes à identificação das classes sociais que arcam com o maior peso no recolhimento dos tributos, seja direta ou indiretamente.

No que diz respeito à sonegação, os dados nunca são de fácil dimensionamento, entretanto, pesquisas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e apresentadas por esta e pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO), em diversos meios de comunicação, no dia 22 de julho de 2010, deram conta de que, em 2009, a economia informal no Brasil, fonte primária da sonegação, atingiu a marca de R\$ 578 bilhões, o que corresponde a 18,4% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Ou seja, um valor superior a toda a economia da Argentina; cerca de R\$ 560 bilhões naquele ano de 2009, em bens e serviços, ficaram à margem dos controles oficiais. E o dado ainda chega a ser animador, considerando-se que o índice já foi de 21%, segundo as mesmas fontes.

Tecnicamente, o aumento da arrecadação é sempre vinculado: 1) à expansão da atividade econômica; 2) à criação de novos tributos ou à majoração das alíquotas dos existentes; 3) ao aumento da eficiência dos fiscos; 4) à conjugação desses fatores.

Ressalve-se que a expressão quantitativa proveniente da arrecadação poderia ser muito bem avaliada, caso fosse proveniente, de forma mais intensa, da tributação sobre a riqueza e sobre as altas rendas.

A questão não está sendo discutida como fato social da mais alta relevância em razão da rejeição que provoca, considerando-se que o instrumental tributário pode desempenhar o papel preponderante de atenuador dos extremos sociais, na medida em que carrega consigo a possibilidade de retirar renda dos que têm mais em favor dos menos favorecidos, com a intermediação do setor público. Ao contrário, o que se percebe é o avanço de uma campanha sistemática, que tem raiz no conflito de rendas, em que alguns poucos agentes econômicos buscam maximizar as suas possibilidades individuais de apropriação de parcelas da renda nacional pela redução das despesas com tributos, tendo como carro-chefe, nessa campanha, a deformação do papel do Estado.

Nesse contexto, os meios de comunicação desqualificam a discussão ao transmitir à sociedade os mais esdrúxulos opinativos sobre a questão, como ocorreu em setembro de 2011 com a divulgação de que o Brasil havia passado da 18ª, em 2008, para a 14ª posição, em 2009, no ranking das maiores cargas tributárias do mundo, segundo estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que destaca 34,50% do PIB em tributos no Brasil, em 2009 (CORREIO DO ESTADO, 2011).

Alguns ditos especialistas se arvoraram em opinar sobre o assunto, sem o cuidado de examinar atentamente os dados. Em primeiro lugar, dois países, Holanda e Portugal, que em 2008 estavam à frente do Brasil (39,10% e 35,20%, respectivamente), não disponibilizaram dados para 2009. Logo depois, ainda em setembro de 2011, a Secretaria da Receita Federal, que trabalha com dados muito mais confiáveis do que os da OCDE, divulgou que a arrecadação de tributos naquele ano de 2009 havia correspondido efetivamente a 33,14% do PIB (FOLHA DIGITAL, 2011).

Enfim, admitindo-se a hipótese de que Holanda e Portugal tenham se colocado à frente do Brasil, o fato é que existe até a possibilidade de que, em vez de avançarmos para a 14ª posição, tenhamos passado para a 19ª colocação.

Em outras ocasiões alegam descabidas comparações entre o atual volume de tributos, da ordem de 35% do PIB, com o que o Brasil Colônia recolhia em favor de Portugal, o colonizador, no século XVIII, em torno de 20% de toda a produção brasileira, em especial o ouro. O tal tributo, que ficou conhecido como o Quinto – porque a quinta parte do todo ou 20% –, gerou tamanha rejeição na sociedade que esta a ele se referia como “o quinto dos infernos”, notadamente quando a Coroa teve a pretensão de receber os quintos atrasados, no episódio conhecido como Derrama, desencadeador da Inconfidência Mineira².

Em que pese a importância do fato histórico, a comparação é carregada de absoluta inconsistência econômica e, principalmente, social, considerando-se a finalidade da receita tributária que, no caso daquela praticada no século XVIII, se destinava a residentes no exterior, não cabendo nenhum tipo de comparação com o que é aqui arrecadado

² Além do Quinto, a Coroa também arrecadava os Direitos Régios, sobre operações de comércio exterior, e o Dízimo Real, sobre a produção e o trabalho.

e aqui mesmo aplicado, com as pertinentes ressalvas para a qualidade do gasto público brasileiro, também tratada neste texto, no tópico intitulado *Do papel social dos tributos no Brasil*.

Noutros momentos, as avaliações são feitas com base em comparações entre a arrecadação e a quantidade de dias trabalhados, calculados linearmente numa base em que, por exemplo, se a carga tributária é de 35% do PIB, então cada indivíduo trabalha 127 dias para o pagamento dos seus tributos, considerando-se que essa quantidade de dias corresponde aos 35% dos 365 dias anuais.

É comum os apresentadores dos noticiosos da televisão falarem enfaticamente “você trabalhou no decorrer do ano X dias somente para pagar impostos”; afirmação esta caracterizada de imprecisões e de conteúdos grosseiros. Grosseiros porque se denota muito mais uma pouco recomendável estratégia para cooptação ou alienação da classe trabalhadora para o movimento de rejeição social ao papel que todo o Estado tem de arrecadador de tributos; e imprecisões porque os que vivem do trabalho aplicam muito mais dias do que aquele X médio do seu labor no pagamento de tributos, quando comparado com os mais privilegiados, que muito pouco ou quase nada fazem para o mesmo fim.

Estatisticamente, aquele mesmo X médio representa um rol de grande quantidade de dados, de elevado grau de dispersão, que, ressalte-se, tem raiz na descomunal concentração de renda nas mãos de reduzido grupo de privilegiados, integrantes da parte superior da pirâmide social, contra um populoso contingente de pessoas que ainda estão situadas abaixo da linha da pobreza.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2009) tentou dar um norte à questão ao quantificar a distribuição da carga tributária bruta segundo a faixa de salários mínimos, tendo levantado que, em 2008, os que ganharam até dois salários mínimos mensais dispensaram 53,9% para o pagamento de tributos, ou 197 dias de trabalho, enquanto que os que ganharam mais de 30 salários mensais aplicaram 29% em tributos, ou 106 dias de trabalho.

De todo modo, esse tipo de avaliação não serve como instrumento para estudos sobre o modelo tributário brasileiro, devido a suas deformações técnicas, mesmo no caso do trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009) que não define claramente o tratamento que deve ser dado aos dias de sábado e domingo, não trabalhados pela maioria dos indivíduos; afinal, a unidade de medida está centrada nos dias de trabalho.

Segundo Sanches (2010, p. 31), “os que têm mais recursos têm maiores possibilidades de manipulação dos factos tributários”. As possibilidades às quais o citado autor refere-se naturalmente incluem os controles dos meios de comunicação, no tocante à concretização das campanhas que visam à desqualificação da aplicação do instrumental tributário.

Por sua vez, o economista Krugman (2011) afirma que: “o Partido Republicano moderno foi tomado por uma ideologia na qual o sofrimento dos desafortunados não é uma preocupação apropriada para o governo, e aliviar esse sofrimento à custa do contribuinte é imoral, não importa quão pouco isso custe”.

A minoria brasileira que está alinhada com a ideologia republicana é orientada pela mesma lógica definida pelo economista Krugman (2011), que comenta a realidade presente nos Estados Unidos da América (EUA). Aqui, como para os republicanos norte-americanos, essa lógica é pautada no nada elogiável princípio individualista do ganha-ganha, em que, da equação lucros & perdas, apenas a primeira parte é considerada, não havendo limites para todas as possibilidades de apropriações econômicas.

Essas circunstâncias encontram respaldo acadêmico nos fundamentos neoliberais que ganharam corpo no Consenso de Washington, denominação dada ao encontro de técnicos do governo norte-americano, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de economistas latino-americanos, promovido pelo International Institute for Economy (IIE), na capital dos EUA, em novembro de 1989, e que resultou na conclusão de que as economias ali estudadas, marcadas por inflação ascendente, expressivo passivo internacional e recessão e desemprego, deveriam adotar o receituário neoliberal para a gestão econômica.

As práticas neoliberais estão assentadas em princípios que têm por base a minimização do Estado, aliada a uma indiscutível primazia do mercado. Um país interessado nessas práticas deve conduzir a sua economia de modo que as atividades não próprias do Estado, por ele executadas, sejam necessariamente transferidas para a iniciativa privada. O modelo ainda prevê a total liberalização do comércio exterior e dos mercados internos, inclusive do mercado de trabalho e, em especial, do mercado financeiro, incluída a movimentação de capitais.

Além disso, se o país passa a ser fiel seguidor dessa doutrina deve estabelecer políticas macroeconômicas capazes de viabilizar os investimentos necessários, contando, principalmente, com poupanças externas, extremamente líquidas e errantes mundo a fora, em busca do “porto” que lhe ofereça a ancoragem mais vantajosa (em que pese a crise internacional do sistema bancário de 2008, que muitos dizem ainda presentes os seus efeitos). Embora conste como registrada a experiência neoliberal no Chile, a partir de 1973, ela adquiriu mais expressão mundial na década de 80, no governo Reagan, nos EUA, e no governo inglês da Sra. Margaret Thatcher, a quem se atribui a expressão “*there is no alternative*”, que chegou a ser conhecida pela sigla *TINA*. Enfim, passou-se ao entendimento defendido por muitos de que não haveria mesmo alternativa ao neoliberalismo econômico, que, segundo decisão adotada pelo núcleo do capitalismo internacional, deveria ser levado à periferia como uma doutrina dada como verdadeira e única.

O fato é que a ausência do Estado ou a opção deste pelo favorecimento dos mais privilegiados vem criando circunstâncias devastadoras no campo das relações sociais.

Wachquant (2007, p. 148) faz uma importante abordagem a respeito do papel do Estado no campo da criminalidade na “nova gestão da miséria nos Estados Unidos”, que, depois da aprovação da Lei PRWORA, em agosto de 1996, na administração Clinton, na esteira da agenda neoliberal, criou condições para punir mais severamente os pobres, quando passou a ser conhecida como “a onda punitiva”.

O citado autor é enfático, quando afirma:

Sob o manto de uma “reforma” destinada a proteger os pobres, a “Lei sobre responsabilidade individual e a oportunidades do trabalho” de 1996 (a Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act – PRWORA) instaurou um dos mais regressivos programas sociais promulgados por um governo democrático no século XX. Sua aprovação confirmou e acelerou a substituição progressiva de um (semi) Estado – providência protetor – por um Estado disciplinar, combinando o duro estímulo do workfare à monótona rotina do prisonfare. Essa combinação permitiu ao novo Estado a estreita supervisão e a contenção punitiva das categorias deserdadas, que passaram a fazer as vezes de política social para com os despossuídos. (WACHQUANT, 2007, p. 148).

Bem antes da crise de 2008, que teve o seu “epicentro” nas catedrais do sistema capitalista, o ímpeto dos mais entusiasmados defensores do neoliberalismo econômico já havia arrefecido em parte, inclusive o do próprio John Williamson, compilador da lista de iniciativas estudadas e aprovadas em novembro de 1989 no IIE.

Depois da citada crise de 2008, Stiglitz (2010, p. 10) chegou a afirmar:

O melhor governo é o menor governo; e a regulação só faz dificultar a inovação. Os Bancos Centrais devem ser independentes e concentrar-se apenas em manter baixa a inflação. Hoje, até Alan Greenspan, presidente do Federal Reserve Board, o Banco Central americano, sumo pontífice dessa ideologia durante o período em que esses pontos de vista predominaram, admite que havia uma falha nesse raciocínio. Mas sua confissão chegou tarde demais para todos os que sofreram suas cosequências.

No Brasil, a agenda neoliberal encontrou um terreno fértil para a sua expansão, no começo dos anos 90, quando ocorreram diversas iniciativas para minimização do Estado, especialmente a privatização de empresas estatais; ressaltou-se, acertadas, a maior parte delas. No campo tributário, várias concessões e benesses foram aprovadas em favor dos mais privilegiados, a exemplo da intensificação da opção pela cobrança de tributos sobre produtos em detrimento da tributação das altas rendas e da riqueza, prática que agrava o já deformado sistema tributário brasileiro.

No plano federal, uma reforma tributária vem sendo prometida e discutida desde 2003 pelas autoridades dos poderes Executivo e Legislativo, mas nenhum avanço tem-se verificado. Reforma, na acepção pura do termo, com repercussão econômica em favor de classes menos privilegiadas, o que necessita efetivamente ser reformado, é algo inimaginável. Nesse particular, as discussões são sempre sobre aspectos subjacentes, a maioria deles sem nenhum efeito prático que a população venha a perceber: o ICMS vai ser federal ou continua na competência dos estados? É cobrado na origem ou no destino?

SOCIEDADE E ESTADO

Da sociedade mais simples

Segundo Rousseau (2005, p. 24), “a família é a mais antiga das sociedades”, que, no seu conjunto, identifica a sociedade primitiva, desconstituída da figura do Estado, entretanto, presumindo-se nela a prática de ações políticas, notadamente no tocante ao exercício do poder.

Estritamente para os fins deste texto, imagina-se o exemplo de uma hipotética sociedade na qual os agentes econômicos têm as suas necessidades satisfeitas pela produção de bens e de serviços que atende a todos. A sociedade está em equilíbrio macroeconômico; o agente econômico X produz o bem denominado gama, cuja produção total resulta numa expressão econômica capaz de financiar todas as necessidades do citado agente X.

Praticando escambo, a hipotética sociedade continua em equilíbrio, mas, num determinado momento, o agente Y, que produz o bem denominado delta, descobre que a sua produção é insuficiente para atender à demanda, necessitando aumentar consideravelmente a sua carga de trabalho para atender a todos. Assim o faz pela concomitante modificação nas relações de troca. Nas novas operações com o agente X, por exemplo, o agente Y condiciona que somente entregará uma unidade de delta contra a entrega de 1,2 unidade de gama.

Na evolução da imaginária sociedade surge um agente econômico denominado J, dotado de excepcional capacidade intelectual, que lança a ideia de que as operações envolvendo os bens e serviços não necessariamente serão feitas mediante permutas de uns pelos outros, podendo ser tais bens e serviços trocados por outro bem ou mercadoria chamada dinheiro. Será muito melhor transacionar com esse bem chamado dinheiro, dotado de tamanha força e aceitação, que poderá trocar ou pagar tudo. Além do mais, é durável, divisível, pode valorar todos os outros bens e serviços e ainda tem uma característica toda especial: carrega consigo a possibilidade de se constituir como reserva de valor.

O primeiro agente econômico a manifestar enfaticamente total e irrestrito apoio à ideia da instituição do dinheiro foi o agente Y, produtor daquele bem denominado delta, o qual passou a ter uma relação de troca tão vantajosa diante de todos os outros produtos, resultando numa larga acumulação de mercadorias, de imediato, trocadas pelo agente Y por esse novo negócio chamado dinheiro.

Os agentes que integram a hipotética sociedade passaram a descobrir outras possibilidades de práticas sociais. Por exemplo: o espaço físico onde o agente K desenvolve o seu labor é denominado de propriedade que, naturalmente, lhe pertence, mesmo que, nessa sociedade, ainda não se disponha de um Estado para formalizar tal fato de natureza patrimonial. Todos têm um espaço de idêntica dimensão daquela do agente K.

Acontece que o agente Y, que acumulou larga soma de dinheiro com a produção do bem delta, agora supervalorizado na comunidade, por força de certa lei da procura e oferta, que funcionava naturalmente, mesmo sem o conhecimento dos integrantes da comunidade sobre toda a extensão dos seus efeitos, valendo-se do poder liberatório do dinheiro acumulado, adquiriu uma grande quantidade de espaços, as propriedades de outros agentes, transformando-se numa figura humana que tempos depois será denominada de latifundiário.

Esse fenômeno de acumulação de propriedades deu motivos para que outro agente econômico, mas com nome formal registrado como Proudhon (1997, p. 20), dissesse, séculos ou milênios depois³:

Se eu tivesse de responder à seguinte questão: o que é a escravidão?, e a respondesse numa única palavra: é um assassinato, meu pensamento seria logo compreendido. Eu não teria necessidade de um longo discurso para mostrar que o poder de tirar ao homem o pensamento, a vontade, a personalidade é um poder de vida e de morte, e que fazer um homem escravo é assassiná-lo. Por que então a esta outra pergunta: o que é a propriedade?, não posso eu responder da mesma maneira: é um roubo, sem ter a certeza de não ser entendido, embora esta segunda proposição não seja senão a primeira transformada?

É possível que essa narrativa, pautada em circunstâncias hipotéticas, tenha uma conotação simplista, talvez até quixotesca, mas se encaixa perfeitamente ainda hoje, ou notadamente ainda hoje, na demonstração de que ninguém acumula riqueza isoladamente. Afinal, como diz Donne (apud HEMINGWAY, 2011, p. 6), “nenhum homem é uma ilha⁴”.

Ao contrário, é até possível inferir que o sucesso ou o bem-estar de apenas um é a contrapartida exata da miséria de muitos; enfim, de outro modo, somente das relações sociais surgem as possibilidades de enriquecimento de uns poucos, em detrimento da pobreza de muitos. Essa constatação parece eterna, pois Hugon (1976, p. 32), no exame do pensamento econômico da Grécia Antiga, assevera que “parece impossível possa alguém enriquecer senão à custa das perdas de outrem”.

Contemporaneamente, é necessário, portanto, que os muito bem-sucedidos economicamente tenham consciência do papel que têm a desempenhar na sociedade. Foi animador quando a mídia escrita, em 05/08/2010, noticiou que 40 bilionários dos EUA aceitariam doar 50% de suas fortunas para obras de caridade, com destaque para os nomes de Bill Gates, Warren Buffett, Ted Turner, Michael Bloomberg e George Lucas.

Nesse mesmo contexto, Sanches (2010, p. 44) destaca que alguns desses mencionados nomes firmaram oposição à pretensão dos republicanos dos EUA de abolirem o imposto sobre heranças, e afirma:

O que parece paradoxal é que a oposição organizada a esta medida de acabar com este imposto foi conduzida por um grupo de bilionários (Gates, Soros, Buffett, entre outros), que se opuseram a uma medida que iria perpetuar privilégios de nascimento em relação às maiores fortunas.

No Brasil também já se percebem poucas e expressivas manifestações de cuidados com o conjunto da sociedade por parte de importantes membros de grupos sociais mais privilegiados, a exemplo de Odebrecht (2010), que disse:

Advogo que cada um aproprie-se de seu papel cívico de forma integral. Um homem deve ser responsável por seus atos. Escolhas são livres, é claro, mas têm consequências. Decidamos nós, brasileiros, pelo cuidado contínuo com o bem-estar de todos, neste momento em que a história de nosso país, aparentemente, faz uma curva rumo a um futuro melhor.

Desse modo, é indispensável que os que estão na parte superior da pirâmide social se disponham a devolver à sociedade parte do que a mesma sociedade lhes entregou no processo de acumulação de riqueza. Nesse particular, o instrumental tributário brasileiro dispõe dos mecanismos que podem contribuir nas iniciativas para ajustes sociais, com as adequações sugeridas nos tópicos posteriores deste texto.

³ Pierre Joseph Proudhon nasceu e morreu na França, 1809/1865.

⁴ A frase integra um trecho de autoria de John Donne no qual Ernest Hemingway se inspirou para o título da sua obra *Por Quem os Sinos Dobram* e está incluído integralmente no início da mesma obra: “Nenhum homem é uma ilha, um ser inteiro, em si mesmo; todo homem é uma partícula do continente, uma parte da terra. Se um pequeno torrão carregado pelo mar deixa menor a Europa, como se todo um promontório fosse, ou a herdade de um amigo seu, ou até mesmo a sua própria, também a morte de um único homem me diminui, porque eu pertenço à Humanidade. Portanto, nunca procure saber por quem os sinos dobram. Eles dobram por ti”.

Da sociedade moderna e do Estado

O Estado, aqui, é acolhido a partir da sua acepção liberal, originada, portanto, do liberalismo que, segundo Maluf (1995, p. 123), “teve o seu berço na Inglaterra, e, assim, é na história desse país que vamos encontrar as suas origens”.

Nascendo na Inglaterra, entretanto, foi na França do século XVIII que o liberalismo político ganhou força acadêmica pela ação dos enciclopedistas, com destaque para os nomes de Diderot e d’Alembert, que cuidaram da edição da própria enciclopédia, com a participação de outros nomes como Voltaire, Montesquieu, Rousseau, Buffon e barão d’Holbach; homens que ofereceram, enfim, a base doutrinária para a concretização do advento da Revolução de 14 de julho de 1789, tida na História Universal como importante marco para o avanço do Estado liberal.

Registre-se, contudo, que nenhum deles aqui citados viveu para ver esse marcante fato (o último a falecer foi o barão d’Holbach, em 21/01/1789). Se, politicamente, o liberalismo do século XVIII estava pautado academicamente nos enciclopedistas, economicamente a base era Adam Smith e os seus seguidores.

Foi Montesquieu que deixou consignada a atual arrumação dos Estados, na composição dos poderes, e segundo ele,

Há em cada Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil [...] o último deles tem o poder de julgar. (MONTESQUIEU, 2002, p. 165).

Mello (2000, p. 343) fala que “sobre a contribuição da burocracia na formação do Estado moderno, é de se recordar que, na Alemanha, foi cunhada a frase ‘o Estado é os funcionários’”, denotando um modelo de Estado burocrático mais intensamente experimentado no século XIX, que, presumidamente, em nada agradava a Weber, que a esse Estado assim se manifestou:

Nesse sentido, os funcionários que têm visão moralmente elevada de suas funções são, necessariamente, maus políticos: não se dispõem a assumir responsabilidades no sentido político do termo e, desse ponto de vista, são, obviamente, políticos moralmente inferiores. Na Alemanha, esse tipo de funcionário ocupa postos de direção, infelizmente. A isso é que denominamos de “regime dos funcionários”. (WEBER, 2005, p. 82).

Sobre o Estado, Mello (2000, p. 347) destaca, ainda, que “os mais diferentes doutrinadores têm assinalado que ele não existe na realidade. É uma criação do direito que o trata como sujeito de direito, isto é, uma pessoa jurídica. Na realidade, ele é um instrumento de dominação. Ele representa os interesses das classes dominantes”, afirmação que tem integral respaldo perante os socialistas do século XIX, entre eles Engels, Marx e seus seguidores, e, de certo modo, ante os anarquistas do mesmo século, com destaque para Proudhon e Bakunin, considerados como deuses do Anarquismo, sendo do último a seguinte afirmação:

Sou um amante fanático da liberdade, considerando-a como o único espaço onde podem crescer e desenvolver-se a inteligência, a dignidade e a felicidade dos homens; não esta liberdade formal, outorgada e regulamentada pelo Estado, mentira eterna que, em realidade, representa apenas o privilégio de alguns, apoiada na escravidão de todos; não esta liberdade individualista, egoísta, mesquinha e fictícia, enaltecida pela escola J. J. Rousseau e por todas as outras escolas do liberalismo burguês, que considera o assim chamado direito de todo mundo, representado pelo Estado, como o limite do direito de cada um, o que conduz, sempre e necessariamente, o direito de cada um a zero. (BAKUNIN, 2006, p. 36).

Há um traço convergente entre o pensamento político dos atuais neoliberais e o dos anarquistas, notadamente os do século XIX, no que diz respeito ao marcante despreço à figura do Estado, variando apenas na dosagem. Enquanto aqueles advogam em favor de um pretense Estado mínimo, esses querem a sua integral abolição, conforme Bakunin (2010, p. 116) deixa claro:

Encaramos o Estado, em sua atual fase de evolução, como um produto esclerosado e inorgânico do processo vital dos povos e como uma engrenagem à parte do organismo vivo deles. A força do Estado, sendo hoje uma força pura e exclusivamente mecânica, diretamente antipopular, cujos únicos pilares são a polícia e o exército, faremos concentrar todos os esforços dos indivíduos e dos círculos revolucionários na abolição do Estado pela organização da força espontânea do povo.

Ao que parecem, as atuais circunstâncias estão a requerer uma atualização do papel do Estado. A formulação anarquista, que tem um enfoque político, está completamente fora do atual contexto, no tocante às necessidades de novas ações econômicas e sociais; e até as pretensões neoliberais estão sendo postas à prova, como pode ser constatado nas manifestações ocorridas no outono de 2011, no Hemisfério Norte, desde o “ocupar Wall Street”, nos EUA, até as manifestações dos “indignados”, nas grandes capitais da Europa ocidental, que contestam a atual crise econômica ligada à desenfreada ganância de boa parte dos mais poderosos, política e economicamente, no processo de acumulação de riquezas sem limites, como assim constata Brock (2011):

Criada pela especulação financeira e a proposital falta de supervisão em nome da fé cega na mão invisível do livre mercado, a crise atual não poderia ser mais cruel com habitantes da base dessa pirâmide competitiva. Muitos dos manifestantes são jovens que viram o futuro desaparecer diante da filosofia dos ganhos eternos de produtividade, às custas dos que não têm dinheiro para fazer lobby.

Não se pretende advogar em favor de um Estado grande, com enormes tentáculos a alcançar os indivíduos em todas as suas iniciativas, intervindo em todas as ações econômicas e sociais. Ressalte-se, essa modelagem contraria as vontades dos próprios indivíduos, base da construção da sociedade, que vem a ser a única e legítima “acionista” do Estado. O Estado não necessita ser grande, mas, repita-se, forte; forte apenas o suficiente para, sob clara vontade da maioria, ter autonomia para intervir nas relações sociais, principalmente nas relações econômicas, almejando o bem-estar de todos. Nesse contexto, é essencial considerar a visão que o indivíduo de uma sociedade de desenvolvimento atrasado difere da visão de outro de uma sociedade mais avançada, baseada, principalmente, em aspectos culturais.

A crise vivenciada no núcleo do sistema capitalista em 2008 atíçou cabeças iluminadas para o desenvolvimento de teses contrárias à ausência do Estado na atividade econômica, notadamente nos EUA, como a de Stiglitz (2010, p. 20), que assim se expressou:

Do mesmo modo, muitos dos que observaram a longa expansão da economia mundial durante a era da desregulação concluíram que os mercados que atuam em liberdade funcionam bem – a desregulação propiciara um crescimento alto e que seria sustentável. A realidade foi bem diferente. O crescimento estava baseado em uma montanha de dívidas; seus alicerces eram frágeis, para dizer o mínimo.

Reale (2000, p. 67) observa, com competência, os papéis do indivíduo, da sociedade e do Estado, e, segundo o mencionado autor, “pode-se afirmar que a sociedade civil é o elemento de mediação entre o indivíduo e o Estado, e que este terá tanto mais sentido quanto mais se ajustar aos imperativos da comunidade”.

O opinativo expressa um entendimento contemporâneo que, de algum modo, dá luz a antigas discussões dos papéis da sociedade e principalmente do Estado. O mesmo Reale (2000, p. 66) também afirma que “a ideia da sociedade civil encantou a Karl Marx, até o ponto de apresentá-la como ponto-final da evolução política, a qual seria cada vez mais real e autêntica quanto mais o Estado perdesse forças”.

A síntese do pensamento do referido autor acerca da sociedade e do Estado pode ser expressa na seguinte citação:

Pois bem, a crise do Estado surge toda vez que há um desequilíbrio entre os seus elementos componentes, ora prevalecendo o indivíduo todo-poderoso, em detrimento dos valores coletivos, ora predominando estes, com espeinhamento dos indivíduos. Por esse motivo, quanto mais um país se aperfeiçoa politicamente, mais o Estado é a expressão concreta tanto dos indivíduos como da sociedade civil. É a riqueza desta o sinal indicador mais relevante da organização política ideal. (REALE, 2000, p. 67).

MODELOS DE TRIBUTAÇÃO

Da origem dos tributos

A prática tributária é antiga. Primariamente, foi desenvolvida sob o comando do chefe tribal, do monarca ou mesmo do chefe do Estado com a finalidade de levantar fundos para custear as permanentes despesas com a guerra, ou a segurança dos cidadãos, os contribuintes, mas também para exigir dos beligerantes vencidos a título de indenização de guerra.

Segundo a ESAF/PNEF⁵ (BRASIL, 2008b, p. 20 - 21),

O tributo tem origem remota e certamente acompanhou a evolução do homem, a criação das primeiras sociedades, o surgimento de líderes tribais ou chefes guerreiros e políticos. O texto mais antigo encontrado e que retrata a cobrança de tributos na Antiguidade é uma placa de 2.350 a.C., em escrita cuneiforme, que descreve as reformas empreendidas pelo rei Urukagina na cidade-estado de Lagash, localizada na antiga Suméria, entre os rios Tigre e Eufrates. O documento relata a cobrança de impostos extorsivos e leis opressivas, exploração de funcionários corruptos e confisco de bens para o rei. Também entre os egípcios encontramos um texto, do segundo milênio a.C., que retrata as dificuldades encontradas por um camponês para pagar ao escriba do faraó os impostos sobre a colheita. Na Grécia (século VII a.C.), instituiu-se o tributo administrado pelo Estado, como conhecemos hoje. À custa do trabalho escravo e dos tributos pagos pelos cidadãos, os gregos construíram uma das maiores civilizações do mundo antigo. Os romanos conseguiram conquistar os gregos, mas não foram capazes de submetê-los à sua cultura. Assim, descobriram que poderiam dominar outros povos sem impor a eles suas crenças e costumes. Dessa forma, os romanos conseguiram sustentar e alargar seu império respeitando a liberdade e cultura dos conquistados, mas utilizando a cobrança de tributos como meio de fortalecer seus exércitos e conquistar mais terras. Em Roma, cobrava-se imposto pela importação de mercadorias (portorium) e pelo consumo geral de qualquer bem (macelum). Os tributos pagos pelas províncias anexadas ao império e o pagamento de impostos pelos cidadãos foram essenciais à formação e manutenção do império. A queda do Império Romano marcou o início da Idade Média, o período da História que vai do ano 476 a 1453.

O fato histórico de conotação mais marcante, que dá conta do controle do chefe do Estado pela sociedade, diz respeito às limitações impostas pelo Parlamento britânico ao rei, inclusive no tocante à cobrança de impostos, sem o prévio consentimento, em 1689 (MALUF, 1995, p. 124).

A partir de então, os controles da sociedade tornaram-se mais efetivos, ao tempo que avançam as discussões em torno do uso mais qualificado do produto da arrecadação por meio do gasto público.

Modernamente, na criação ou na alteração dos tributos, nos chamados estados democráticos de direito, as sociedades estão sempre a exigir a mais ampla discussão, em especial no tocante aos efeitos econômicos e sociais.

Do modelo ideal de tributação

A montagem de um modelo ideal de tributação deve estar focada na premissa fundamental de que o papel a ser desempenhado consiste na operacionalização de mecanismos tributários que retire renda dos mais privilegiados da sociedade, destinando os recursos, preferencialmente, em favor dos menos favorecidos, por meio da prestação de serviços e da assistência social a ser executada pelo Estado.

Observada essa premissa, a regra número um a ser aplicada na implantação de um modelo ideal de tributação teria a seguinte hipotética redação: “os tributos devem incidir mais intensamente sobre as elevadas rendas e sobre a riqueza, e, quando aplicados de forma indireta sobre os produtos, devem ter a incidência norteadada pelo princípio da seletividade em função da essencialidade dos bens”.

⁵ O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é um programa integrado pelo Ministério da Educação, a Receita Federal do Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) e as secretarias de Fazenda e de Educação estaduais.

O que há de extraordinário no caso brasileiro (detalhado no tópico posterior deste texto) é que os aspectos atinentes a essa hipotética regra estão disseminados no texto constitucional, sem nenhuma ou com baixíssima eficácia, como é o caso do § 1º do artigo 145 para tributação do patrimônio e da renda, e, no caso da seletividade em função da essencialidade dos produtos, do artigo 153, § 3º, I, para o caso do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e do artigo 155, § 2º, III, para o caso do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

O tributo pertence à sociedade, é um direito dela, sendo o Estado o agente arrecadador, conforme Coelho (1999, p. 37) assim sintetiza:

O poder de tributar é exercido pelo Estado por delegação do povo. O Estado, ente constitucional, é produto da Assembleia Constituinte, expressão básica e fundamental da vontade coletiva. A Constituição, estatuto fundante, cria juridicamente o Estado, determina-lhe a estrutura básica, institui poderes, fixa competências, discrimina e estatui os direitos e as garantias das pessoas, protegendo a sociedade civil.

Além desse qualificado opinativo, o exame processado em capítulo anterior resultou na conclusão de que o Estado é efetivamente o único ente com competência para a condução de um sistema tributário, que deve contemplar, no aspecto fiscal, a garantia do quantum proveniente da arrecadação de tributos capaz de suportar os gastos públicos que ordinariamente são sempre crescentes.

O estudo da tributação está inserido num contexto relacionado com as finanças públicas que, por sua vez, envolvem o conjunto das receitas e despesas do setor público. As receitas públicas são as decorrentes das operações de crédito, as originais (patrimoniais, financeiras, industriais e comerciais); e as derivadas, provenientes de bens pertencentes ao patrimônio dos particulares, impostas coercitivamente aos cidadãos, constituindo receitas obrigatórias, de direito público, em que se insere a receita tributária (ROSA JR., 1995).

A inclusão da despesa pública, nesse particular, se faz necessária dada a sua possibilidade de promover a justiça fiscal, como se depreende num dos exemplos dados por Sanches (2010, p. 14) para o termo:

Por exemplo, se alguém usa gratuitamente o serviço nacional de saúde, o Estado está a atribuir-lhe um rendimento em espécie que terá de sair da esfera patrimonial de outros contribuintes – há uma transferência de riqueza; se alguém recebe um subsídio de invalidez, este montante é suportado por alguém – há uma transferência de riqueza.

Pretende-se deixar consignado que a questão tributária está atrelada ao concomitante estudo relacionado com a destinação dos recursos arrecadados no contexto fiscal, ou seja, no âmbito da política fiscal. Então, é essencial que o Estado busque, ao mesmo tempo, arrecadar e gastar com competência.

Do lado da receita tributária, de acordo com Santos (2010, p. 30),

[...] seguindo a metodologia das contas nacionais, é usual dividir os tributos em quatro tipos: 1) impostos sobre produtos; 2) impostos sobre a produção; 3) impostos sobre a renda, a propriedade e o capital; e 4) contribuições previdenciárias e para fundos públicos.

Para a definição do modelo ideal de tributação, interessa essencialmente discutir o grau de incidência indireta dos tributos, que, na prática, se configura sobre os produtos em qualquer estágio da cadeia econômica, e o grau de incidência direta dos tributos, que recai sobre a renda, a propriedade e o capital.

Segundo Sanches (2010), é característica marcante das sociedades mais desenvolvidas uma maior incidência na chamada tributação direta, em especial sobre as elevadas rendas e sobre a riqueza patrimonial, em detrimento da tributação indireta que alcança os produtos, caracterizada por marcante conotação regressiva, dada a sua incapacidade para distinguir as classes sociais envolvidas nas operações econômicas.

Com base nisso, é possível estimar que um modelo ideal de tributação deva estar assentado no princípio da equidade, assim definido pelo Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁶ (2010, p. 20):

A questão é saber qual deve ser o tamanho da contribuição de cada indivíduo. Um princípio norteador é o da equidade, segundo o qual o ônus fiscal deve ser distribuído de maneira progressiva: aqueles que contam com maior nível de rendimento e estoque de riquezas devem contribuir proporcionalmente mais com o pagamento de tributos. Uma vez respeitado este princípio, o sistema de arrecadação, além de fornecer ao Estado os recursos necessários para a execução das políticas públicas, pode se converter em um poderoso instrumento de redistribuição de renda.

Além disso, um modelo ideal de tributação deve tratar com rigor o que modernamente vem sendo definido como gastos tributários, que representam o universo das renúncias de arrecadação, formalizadas ou legalizadas por meio de anistias, deduções, créditos fiscais, isenções e todo tipo de benefícios fiscais.

Beghin e outros (2010, p. 379) destacam que “a obrigatoriedade do cálculo anual dos gastos tributários foi determinada, em 1988, na Constituição Federal, no parágrafo 6º do Artigo 165”, e ainda complementam com a seguinte definição:

Os gastos tributários são desonerações que correspondem a gastos indiretos de natureza tributária. Ou seja, trata-se de renúncias que podem ser consideradas exceção à regra geral da legislação tributária, as quais são introduzidas no código tributário com a intenção de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor de atividade econômica ou de uma região. (BEGHIN et al., 2010, p. 380).

Os citados autores indicam, ainda, que as estimativas para os gastos tributários no Brasil em 2010 seriam da ordem de 16,8% do total das receitas administradas pela Receita Federal, excluídos os tributos de competência dos municípios e dos estados, sendo esses os titulares da arrecadação do ICMS, que vem a ser, ao mesmo tempo, o tributo de maior expressão em termos de arrecadação na Federação, e o mais “mutilado” na guerra fiscal travada pelos estados na conquista pela alocação de novos projetos em seus respectivos territórios, com evidentes renúncias de arrecadação, configuradas como gastos tributários (BEGHIN et al., 2010).

As frustrações de receitas tributárias acontecem em boa medida, em razão das pressões exercidas pelos grupos mais fortes e organizados politicamente, que conquistam modificações de normas em seu favor. Nesse contexto, Sanches (2010, p. 55) alega que “a fraude e o planejamento fiscal agressivo são também comportamentos não cooperativos, em que cada contribuinte, inseguro em relação ao comportamento dos demais, procura maximizar o seu ganho criando um forte custo colectivo”.

E ainda nesse contexto, Stiglitz (2010, p. 292) relata uma circunstância muito especial constatada na liberal economia dos EUA:

Poderíamos pensar que a indústria petrolífera, com os seus lucros aparentemente sem limites, não recorreria à ajuda do governo. Mas a ambição é que não tem limites, e o dinheiro compra influência política, de modo que ela recebe grandes subsídios tributários.

O rigoroso tratamento aqui destacado para os gastos tributários não desconhece a sua evidente necessidade, ressaltando, entretanto, que a sua aplicação deve ser seletiva, no sentido de estar atrelada a efeitos sociais (assistência social, saúde, educação, previdência social, alimentação e nutrição) e econômicos (incentivos à exportação e ao desenvolvimento de regiões de avanços retardados), sem prejuízos para as livres práticas concorrenciais, no tocante à formação de preços, desprovidas de objetivos que venham privilegiar grupos sociais.

⁶ O CDES integra a estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Um modelo ideal de tributação deve ser operado da forma mais simples, de modo a oferecer aos cidadãos e às organizações as mais amplas possibilidades do cumprimento das obrigações perante o Fisco. Nesse sentido, a eliminação dos desnecessários procedimentos burocráticos deve ser um objetivo permanente.

As ferramentas disponibilizadas pela informática, aliadas às possibilidades de execução de tarefas fiscais por meio da internet, têm chances de propiciar, ao mesmo tempo, simplificação no cumprimento das obrigações dos contribuintes e aumento da produtividade fiscal, cujo conceito pode ser assimilado dos diversos ramos do saber – Economia, Engenharia, Física, Administração –, a ser medida, tal como a eficiência, pela comparação entre o resultado obtido em cada iniciativa ou projeto e os recursos empregados para a obtenção daquele resultado.

No Brasil, um exemplo marcante de iniciativa cercada de elevada produtividade fiscal diz respeito à cobrança da extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que gerava bons resultados em termos de arrecadação, com baixo grau de recursos aplicados (sem, com isso, marcar nenhuma pretensão de defender a incidência do tributo). Outras iniciativas também resultam em aumento da eficiência fiscal, a exemplo da adoção do mecanismo da emissão de notas fiscais eletrônicas ou da exigência de instalação de quantificadores eletrônicos controlados pelos Fiscos nas indústrias de produtos cujo resultado numérico é muito elevado, caso das produções de cigarros e bebidas.

O Sistema Tributário Brasileiro

Os dois principais instrumentos que dão vida jurídica às práticas tributárias brasileiras são a Constituição Federal (BRASIL, 1988) – no capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional – e o Código Tributário Nacional (CTN) (BRASIL, 1966), aprovado pela Lei nº 5.172/66.

No tocante à Constituição, há que se ressaltar, de pronto, dois dos seus dispositivos que passaram a figurar como simples enfeites, figuras de arabesco, sem quase nenhuma ou baixíssima aplicabilidade até o momento. O primeiro deles trata do imposto sobre grandes fortunas, objeto do artigo 153/VII, com remotas chances de, um dia, vir a ter eficácia jurídica com irradiação no mundo econômico, em razão da falta de “autorização” dos potenciais contribuintes para a sua aplicação, cuja consecução depende da aprovação de uma lei complementar. O segundo dispositivo constitucional, inserido no capítulo da tributação, caracterizado por reduzido efeito prático, é o § 1º do artigo 145, relacionado com o princípio da capacidade contributiva, herdado de textos constitucionais anteriores, com a seguinte redação atual:

Art. 145, § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 1988).

Os destaques para esses dois dispositivos constitucionais estão consistentes com os pontos centrais desenvolvidos neste texto, notadamente no que diz respeito ao exame da opção brasileira por uma maior incidência na tributação indireta, em evidente contraste com o que consta nos citados dispositivos. Na prática, toda a avaliação realizada por não iniciados no campo da tributação está sempre focada na carga tributária que integra os produtos; qualquer produto, mesmo os de insignificante essencialidade, como há registros do exame de casos envolvendo automóveis de luxo, vinhos importados, produtos juninos, cachaça, entre outros, em detrimento da atenção que se deve ter com a tributação direta, especificamente sobre as altas rendas e sobre o estoque de riquezas.

Nesse contexto, é enriquecedora a transcrição dos principais indicadores de equidade do Sistema Tributário Nacional, alinhados pelo Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) (2010, p. 20, 21), que vem corroborar com as teses aqui defendidas:

Um sistema tributário nada mais é do que a reunião de um conjunto de impostos, taxas e contribuições por meio dos quais o Estado obtém recursos para o exercício das suas funções básicas, como a oferta de bens e serviços essenciais para o bem-estar da coletividade. É, também, com os recursos arrecadados dos cidadãos que o Estado pode implementar uma política de gastos com implicações redistributivas da renda nacional de um país. A cobrança de tributos está associada à ideia de que a sociedade deve contribuir para que todo cidadão, seja ele rico ou pobre, tenha direito a um ensino de boa qualidade, tratamento adequado das suas enfermidades, condições dignas de moradia etc. Os tributos diretos, incidentes sobre a renda e o patrimônio, favorecem a justiça fiscal à medida que permitem a graduação da carga tributária de acordo com as características socioeconômicas das famílias. Já os tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, não oferecem as mesmas possibilidades. Por exemplo, uma pessoa que ganha um salário mínimo, ao adquirir uma geladeira, paga o mesmo montante de impostos que um cidadão com renda mais alta. Em contextos federativos, critérios de equidade também devem orientar a distribuição dos recursos tributários no território. Em um país justo, um sistema de transferências em favor das unidades economicamente mais frágeis deve garantir que o cidadão, independente do local de sua residência, tenha acesso a serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade e grau de cobertura. Os resultados da observação dos principais problemas do sistema tributário nacional demonstraram que o Brasil tem caminhado no sentido contrário à justiça fiscal.

O **sistema é injusto** porque a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade. Em decorrência do elevado peso dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação, pessoas que ganhavam até dois salários mínimos em 2004 gastaram 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3%.

O **sistema é injusto** porque o retorno social é baixo em relação à carga tributária. Dos 33,8% do PIB arrecadados em 2005, apenas 9,5% do produto retornaram à sociedade na forma de investimentos públicos em educação, saúde, segurança pública, habitação e saneamento.

O **sistema é injusto** porque o grande número de tributos, a persistência da tributação em cascata, a tributação da folha de pagamentos, o excesso de burocracia, as deficiências dos mecanismos de desoneração das exportações e dos investimentos desincentivam as atividades produtivas e a geração de empregos.

O **sistema é injusto** porque a distribuição de recursos no âmbito da Federação não se orienta por critérios de equidade. O desenho das transferências entre esferas de governo, ao invés de perseguir a equalização entre os montantes de recursos à disposição das unidades locais, tende a favorecer a desigualdade. Em 2007, o maior orçamento per capita municipal do país superou em 41 vezes o menor orçamento por habitante. Descontadas as transferências intergovernamentais, essa proporção cai para 10.

O **sistema é injusto** porque não se verificam as condições adequadas para o exercício da cidadania tributária. Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos. Em decorrência, as políticas públicas orientadas para a redução das desigualdades e dos índices de pobreza são vistas como benesses, tanto pelas camadas mais carentes da população quanto pela parcela da sociedade que se encontra em melhores condições, o que prejudica o entendimento sobre os mecanismos e instituições de participação democrática, dificultando os controles – fiscal e social – sobre o Estado.

Dos indicadores alinhados pelo CDES, interessa destacar, de imediato, o caráter regressivo do sistema, sinalizador de que a tributação alcança mais intensamente classes sociais menos privilegiadas, em razão do elevado peso dos tributos sobre bens e serviços.

Santos (2010, p. 39) ressalta que esse é um problema latino-americano, quando faz a seguinte afirmação:

O elevado peso relativo dos impostos sobre produtos na carga tributária dos países latino-americanos (notórios pela má distribuição da renda) chama a atenção, mas não surpreende. Por um lado, tais impostos afetam os consumidores indistintamente e, portanto, são concentradores de renda (ou, no jargão, são regressivos). Por outro lado, tais impostos são embutidos no preço final dos produtos sem serem explicitados aos consumidores – de modo que a maioria dos cidadãos destes países sequer se dá conta de que paga tais impostos. É politicamente conveniente, então, para os governantes latino-americanos, quando necessário, aumentar estes “tributos invisíveis”.

No Brasil é assim, sempre foi assim. Ainda segundo dados de Santos (2010, p. 30, 31), a arrecadação tributária brasileira em 1995 era composta de 51,48% de tributos sobre produtos; 20% de tributos sobre a renda, propriedade e capital; e 28,52% de contribuições previdenciárias. Em 2008, era a seguinte composição, na mesma sequência: 46,59%, 25,85% e 27,56%.

O citado autor faz uma comparação com o que ocorre em termos médios nos países que integram a OCDE, cujos dados apresentam uma pequena variação do ano de 1995 para o de 2005, sendo 31,9% a carga de tributos sobre produtos; 40,5% de tributos sobre renda, patrimônio e capital, e 26,4% de contribuições previdenciárias (SANTOS, 2010, p. 39).

No tocante à arrecadação tributária, originada especificamente dos impostos sobre o patrimônio, Oliveira (2009, p. 190) ressalta um aspecto marcante, que dá conta da insignificante produtividade fiscal do conjunto:

O Brasil conta atualmente em sua estrutura tributária com seis impostos que incidem sobre o patrimônio: o imposto sobre grandes fortunas (IGF); sobre a propriedade rural (ITR); heranças e doações (ITCD); propriedade de veículos automotores (IPVA); propriedade imobiliária urbana (IPTU); e transmissão de bens imóveis inter vivos (ITBI). Apesar desse número abundante, esses impostos, em conjunto, geram receitas desprezíveis, que se situam em torno de 1% do PIB.

O diagnóstico expresso pelo CDES é de vital importância, na medida em que dá vida a um entendimento oficial que merece ser examinado pelas entidades representativas da sociedade civil, em especial, pelo Parlamento.

Em vez de avanços nas práticas tributárias pautadas no princípio da equidade, o que se verificou no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 90, foi o acatamento do princípio da neutralidade fiscal, que tem berço no neoliberalismo e está baseado na menor interferência estatal possível na atividade econômica, por meio de ações de natureza tributária, sob o pretexto de assegurar igualdade concorrencial.

Para acobertar tal fim, um dispositivo foi incluído da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, que acrescentou o artigo 146-A, com a seguinte redação:

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (BRASIL, 1988).

A ideia da neutralidade fiscal admite a hipótese de que o Estado deve ter o mínimo necessário sob a forma de receita pública para o desempenho das suas atividades, não interessando a natureza daquele mínimo necessário proveniente da arrecadação, nem que classes sociais se encarregaram do recolhimento da mencionada receita pública.

A esse propósito, cabe destacar que a bem intencionada igualdade na concorrência é uma quimera, pois os que têm mais capacidade de inserção ou prestígio diante dos poderes constituídos sempre conseguem tratamento excepcional no campo da tributação, seja na conquista de incentivos fiscais, seja no desenvolvimento de práticas elisivas, ou até de escapismos que a norma termina permitindo em favor de determinados grupos⁷.

O conjunto normativo que trata da legislação dos tributos brasileiros está repleto de “furos” que resultam em deformações sistêmicas, com repercussão na arrecadação, em especial de impostos que incidem sobre o patrimônio e sobre as altas rendas, conforme estão a seguir detalhados alguns casos específicos:

⁷ Acrescente-se: além dos incentivos fiscais e da elisão fiscal, a doutrina também destaca o mecanismo da substituição tributária como elemento de desequilíbrio do princípio da neutralidade fiscal.

Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

O Imposto de Renda (IR) brasileiro é regido por um emaranhado de regras, com evidente ineficiência fiscal, dado que não consegue ter a expressão, em termos de arrecadação, que deveria, além de não alcançar as classes sociais que deveria alcançar. Nessa linha, cite-se que o Regulamento do Imposto sobre a Renda, conhecido como RIR/99 (BRASIL, 1999), aprovado pelo Decreto nº 3.000, de 26/03/1999, consolidou a legislação do IR até março de 1999, tendo a elevada quantidade de 1.004 artigos. Depois disso, várias leis foram aprovadas sobre o mesmo IR.

A ineficiência fiscal do IR brasileiro observa-se em exame mais imediato das alíquotas vigentes e nas correspondentes faixas de rendas, no caso da pessoa física (IRPF). Atualmente são cinco hipóteses de incidência para ganhos mensais, iniciando-se com a faixa de isenção e em seguida já alcançando os rendimentos que ultrapassam insignificantes R\$ 1.637,12 (alíquota de 7,5%), até ganhos acima de R\$ 4.087,65 (alíquota de 27,5%); ainda ocorrem possibilidades da incidência das alíquotas de 15% e de 22,5%.

A constatação mais óbvia é a de que o IR brasileiro é marcadamente generoso com os mais ricos e perverso com os menos privilegiados, em especial com aqueles que sobrevivem do trabalho assalariado, numa evidente agressão ao texto constitucional, em cujo inciso I, do § 2º, do artigo 153 preconiza que o IR “será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei”. Esse dispositivo passou a integrar o conjunto dos artigos 153/VII e 145, § 1º, de reduzida eficiência, notadamente no que diz respeito à progressividade.

Não se pretende avançar no desenvolvimento de modelos econométricos que determinem indicativos para novas alíquotas e faixas de renda, dado que o enfoque deste trabalho é essencialmente conceitual.

Resta afirmar, então, que parece essencial um novo recorte para o modelo, a se configurar na prática pela modificação da tabela, por meio de significativa elevação do piso mínimo de renda, sujeito à incidência do imposto, e a criação de alíquotas mais elevadas para as altas rendas, a exemplo do que ocorre no chamado mundo desenvolvido, onde a alíquota máxima do IRPF situa-se em percentuais superiores a 37%, conforme constatado em estudo da Price Waterhouse & Coopers (apud FENAFISCO, 2010), destacando-se: EUA 39,6%; Japão 37%; Alemanha 53%; Reino Unido 40%; França 57%; e Itália 45%.

Ao invés do alinhamento com as práticas vigentes nas sociedades mais avançadas do mundo capitalista, que buscam tributar as altas rendas e o patrimônio, o que se verifica no Brasil é a escolha pelo abrandamento dessa opção tributária, deixando para os pobres o encargo, normalmente pela via indireta de tributação. Assim é que em 26/12/1995 foi promulgada a Lei nº 9.250 (BRASIL, 1995b), que processou uma importante modificação na legislação do IRPF, pela alteração das faixas de renda e consequente supressão de duas alíquotas na tabela do imposto, de 26,6% e de 35%. A partir de janeiro de 1996 apenas três faixas passaram a vigorar: a primeira para isentos; a segunda de 15%; e a mais alta de 25%. Essa iniciativa é cercada de marcantes traços de regressividade, notadamente porque desprezou a possibilidade da tributação das altas rendas. Na verdade, a alíquota mais alta de 35%, até então vigente, incidia sobre uma base muito baixa de R\$ 14.313,89.

Os problemas relacionados com a baixa eficiência fiscal do IR brasileiro, contudo, não tem raiz tão somente na montagem da tabela e na insignificante alíquota máxima; muito mais graves são os escapismos ou “furos” que a legislação acolhe, em benefício dos mais privilegiados, sempre detentores de amplas possibilidades de alterações legais em seu próprio benefício. Por exemplo: os ganhos decorrentes de aluguéis são tributados, nos termos do artigo 49 do RIR/99; mas, se em vez de possuir imóveis, o contribuinte possuir cotas de um fundo imobiliário que é titular da posse de um conjunto de imóveis, esse contribuinte ficará imune no que diz respeito ao recolhimento do IRPF quando do recebimento das suas participações, pois assim foi definido por meio da Lei nº 11.033 (BRASIL, 2004), com a redação que foi dada ao inciso III do seu artigo 3º pela Lei nº 11.196 (BRASIL, 2005a).

As benesses que a lei contempla são sempre acobertadas por um arsenal de razões, na maioria das vezes muito mal formuladas. No caso dos fundos imobiliários, o discurso é de que o instrumento é largamente utilizado em outros países com positiva repercussão na atividade econômica, em especial na indústria da construção civil, geradora de alta empregabilidade.

Acrescente-se ainda que aquela mesma Lei nº 11.033/2004 distribuiu outras tantas benesses para os que têm aplicações no mercado financeiro e de capitais. Os ganhos auferidos nas aplicações em fundos de investimentos estão sujeitas a uma tributação que varia de 15% a 22,5%, a depender do prazo das aplicações, sendo a tributação menos onerosa para as de vigência superior a 720 dias, tudo na forma do artigo 1º da mencionada Lei.

O artigo 2º da Lei nº 11.033/2004 ratifica regras anteriores para os ganhos líquidos realizados nas operações realizadas nas bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas, nas hipóteses de 20% nas operações day trade e de 15% para as demais. O artigo 3º da mesma lei contempla uma série de favores isençionais, além daquele que beneficia as operações realizadas por meio de fundo imobiliário: sobre os ganhos líquidos auferidos por pessoa física em operações no mercado à vista de ações nas bolsas de valores e em operações com ouro ativo financeiro cujo valor das alienações, realizadas em cada mês, seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00, para o conjunto de ações e para o ouro ativo financeiro respectivamente; sobre a remuneração em favor de pessoa física produzida por letras hipotecárias, certificados de recebíveis imobiliários e letras de crédito imobiliário; sobre a remuneração em favor de pessoa física produzida por Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), Warrant Agropecuário (WA), Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA) e sobre a remuneração em favor de pessoa física produzida pela Cédula de Produto Rural (CPR), desde que negociada no mercado financeiro.

Não é necessária a apresentação de rebuscados argumentos acadêmicos para demonstrar o grau de regressão que os dispositivos legais mencionados trazem para os agentes econômicos, basta ver que os beneficiários já são detentores de posições privilegiadas no ambiente social. Chegam a ser alarmantes as comparações envolvendo os tipos de renda e os agentes beneficiários aqui destacados de um lado, e, do outro, a realidade tributária enfrentada pelos que sobrevivem do trabalho assalariado, com nenhuma ou pouquíssimas possibilidades para intervenção na sua realidade tributária.

Muito mais generoso com os poderosos do que a Lei nº 11.033/2004, somente o conjunto normativo aprovado no mesmo dia, 26/12/1995, envolvendo as leis nº 9.249/95 e nº 9.250/95 (BRASIL, 1995a, 1995b), tratando a primeira de alteração no IRPJ e a segunda de alteração no IRPF, esta última já abordada anteriormente. O artigo 10 da Lei nº 9.249/95 tem a seguinte redação:

Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 1996, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior. (BRASIL, 1995a).

Esse dispositivo legal é desencadeador de uma série de efeitos maléficos do ponto de vista social e econômico, na medida em que privilegia agentes econômicos, no geral, muito bem situados no meio social, além de aumentar consideravelmente os gastos tributários, anteriormente mencionados neste texto. Não se trata de uma experiência exclusivamente brasileira; em Portugal, por exemplo, também se discute o assunto. Nas sociedades mais avançadas, contudo, essa possibilidade não existe, como é o caso dos EUA, onde esse tipo de renda, envolvendo lucros e dividendos, é alcançada pelas alíquotas regulares do IR americano, conforme os brasileiros que se arvoram a realizar aplicações na Bolsa de Valores de Nova York constatam quando do recebimento dos dividendos.

Aliás, é possível se afirmar que nos EUA o mais ferrenho adepto do Tea Party não teria coragem de propor uma norma dessa natureza. Neste momento, é oportuno abrir parênteses para destacar que nos EUA as práticas tributárias são elogiáveis e deveriam servir de modelo para o Brasil. Segundo a OCDE (apud PAES, 2010, p. 12), em 2003, 49% da arrecadação tributária era proveniente do IR; 10% de tributos sobre a propriedade; 16% sobre o consumo e 25% da seguridade social.

O artigo 10 da Lei nº 9.249/95, além de possibilitar desonerações regressivas, ainda criou um terreno fértil para o desenvolvimento de práticas ostensivas de elisões fiscais, a exemplo da criação de empresas voltadas para a execução de trabalhos essencialmente profissionais (SOARES et al., 2010, p. 224).

Há duas questões distintas no que tange ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). A primeira é que o IRPJ é usado por muitos profissionais liberais e até por empregados para escapar do IRPF. A história se dá da seguinte forma: um profissional liberal que não deseja infringir a lei, mas também não deseja pagar uma taxa marginal de 27,5%, cria uma empresa e recebe seus honorários – rendimento do trabalho – como pessoa jurídica. Esta pessoa jurídica então passa a trabalhar com lucro presumido de 32% do faturamento bruto (ou de 16% se o faturamento for inferior a R\$ 120 mil) e paga 15% de IRPJ sobre este lucro presumido.

Em que pese o valioso opinativo de Soares e outros (2010), há que se ressaltar o fato de que a lei abriga um elástico conceito para a figura do empresário, nos termos do artigo 966, do Código Civil, objeto da Lei nº 10.406 de 10/01/2002 (BRASIL, 2002), a seguir transcrito:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

Aquele mesmo artigo 10 da Lei nº 9.249/95 possibilita que outras práticas mais sutis e refinadas sejam igualmente adotadas, sempre com o objetivo de alcançar desonerações tributárias, caso das Sociedades em Conta de Participação (SCP), que habitam o mundo jurídico na forma disposta nos artigos 991 a 996 do Código Civil (BRASIL, 2002).

Seguramente, as SCP foram criadas com a mais nobre das intenções, objetivando desburocratizar relações sociais, pela simplificação da vida dos indivíduos, como está claro no artigo 992 do Código Civil: “A constituição da sociedade em conta de participação independe de qualquer formalidade e pode provar-se por todos os meios de direito”.

Do ponto de vista tributário, entretanto, possibilita injustificáveis escapismos, que se configuram sob a forma de benesses fiscais. Um caso típico e exemplar do uso de SCP para fins de elisão fiscal: uma prestadora de serviços está encarregada da realização de determinado negócio que, para a execução, necessita do trabalho de parceiros. Para tal fim, constitui uma SCP, em que a sociedade prestadora de serviços figura como sócia ostensiva e os parceiros, como sócios participantes, nos termos do artigo 991, do Código Civil. Assim, concluídos os serviços e encerrada a SCP, o resultado do negócio, o lucro, é distribuído entre os participantes, da mesma forma permitida pelo o artigo 10 da Lei nº 9.249/95, ou seja, sem mais nenhuma incidência do IRPF.

O discurso justificador da adoção da norma prevista no multicitado artigo 10 da Lei nº 9.249/95 é pautado na ideia de que a carga tributária está embutida nos preços finais dos produtos ou dos serviços prestados e já resolvida pelas empresas. É uma ideia mal concebida, que presumidamente tem raiz na cultural simbiose que envolve a vida das empresas com a vida dos empresários.

Supondo determinada empresa fabricando um só produto cujo preço final de venda é de R\$ 100,00 a unidade; supondo, ainda, que a hipotética empresa recorra a financiamentos bancários e, portanto, paga juros; também paga aluguel do prédio utilizado, paga os salários dos empregados, os tributos, os lucros dos seus acionistas e todos os insumos necessários. Aqueles R\$ 100,00 representam uma síntese unitária ou contrapartida de todas essas rubricas. Os agentes econômicos que daqueles R\$ 100,00 retiraram suas parcelas de renda submeteram-se à tributação, sem nenhuma alegação de que os tributos estão no preço praticado pela empresa: o banqueiro pagou os impostos sobre o resultado final dos juros auferidos; o proprietário do imóvel foi tributado pelo ganho dos aluguéis; os trabalhadores pagaram já na fonte o imposto sobre os salários. Dessa forma, nada justifica que os lucros, que se originam da mesma fonte, os R\$ 100,00, fiquem fora da incidência tributária.

Registre-se, ainda no tocante aos efeitos do artigo 10 da Lei nº 9.249/95, a prática que ocorre quando os trabalhadores ganham remunerações decorrentes das chamadas participações nos lucros e se submetem à taxaçoão do IR, num procedimento absurdamente desigual, considerando-se que a renda tem idêntica raiz, tanto para patrões como para empregados.

A referida lei ainda criou, por meio do seu artigo 9º, a inusitada figura dos juros sobre o capital próprio, que vem a ser, segundo Borges (2003), “uma aberração que não existe em nenhum outro país do mundo”. O mencionado artigo tem a seguinte redação:

Artigo 9º – A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP. (BRASIL, 1995a).

O procedimento é optativo e está condicionado à existência de lucros, computados antes da dedução dos tais juros, ou de lucros acumulados e reservas de lucros, em montante igual ou superior ao valor de duas vezes os juros a serem pagos ou creditados (§ 1º do mesmo artigo 9º, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.430/96) (BRASIL, 1996b).

Além disso, o recebimento desses juros está sujeito à retenção na fonte de generosos 15% dos valores recebidos, a título do IR (§ 2º do citado artigo 9º), que o contribuinte (beneficiário, na verdade) pode adotar como tributação definitiva, fugindo da aplicação de alíquotas progressivas do imposto.

Em princípio, todo ativo tem a sua própria remuneração; o que é constituído sob a forma de participação no capital das empresas é remunerado pelo lucro. A possibilidade da incidência de juros sobre o capital próprio resulta na criação de um fato gerado do vazio econômico, pois é desprovido de causas reais que lhe confirmem legitimidade econômica. Esse instrumento nasceu do que no Brasil é conhecido como planejamento tributário, que, em casos da espécie, tem uma finalidade predatória. E mais: beneficia os donos de empresas supercapitalizadas, com alta lucratividade, caso típico dos bancos.

É necessário registrar que as observações aqui colocadas, no tocante aos lucros, não se aplicam àqueles provenientes de pequenos negócios, que envolvem empreendedores individuais, microempresas e pequenas empresas que, no âmbito da Constituição Federal, recebem tratamento favorecido, nos termos dos artigos 170/IX e 179.

Finalmente, no tocante ao IR brasileiro, é valioso o destaque objetivo dado por Sidou (1960, p. 42), há mais de 50 anos, e que dá conta da longevidade do fenômeno que caracteriza a incapacidade do tributo no desempenho do papel de alcançar efetivamente os mais ricos, afirmando: “Não custa insistir que o nosso é o país onde as tarifas do imposto sobre rendimentos são mais modestas”.

Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)

O ITR é um imposto de competência da União, nos termos do inciso VI, do artigo 153, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Como a própria denominação indica, esse imposto incide sobre o patrimônio rural. A legislação de regência do ITR tem como principal documento a Lei nº 9.393/96 (BRASIL, 1996a).

De acordo com o art. 158, II, da Constituição Federal, 50% da arrecadação pertence aos municípios, relativamente aos imóveis neles situados (BRASIL, 1988).

Poderia ser um tributo de elevado valor social, contudo, está inserido num contexto de marcantes deformações, o que reduz consideravelmente a sua importância no mundo tributário brasileiro. Poderia ser mais importante, repita-se, porque tem uma característica progressiva, na medida em que incide sobre a riqueza, circunstância que não se traduz em termos de arrecadação, dado que o fato gerador do ITR, a propriedade rural, integra o universo fundiário brasileiro marcado por conflituosa realidade, conforme identificaram Hoffmann e Ney (2010, p. 45), a seguir:

Os dados do censo mais recente, de 2006, evidenciam a alta desigualdade na distribuição da posse da terra no Brasil, caracterizada pela enorme proporção da área total agrícola ocupada pelos estabelecimentos com área maior ou igual a 1 mil hectares. Eles representam apenas 0,95% do total de estabelecimentos agrícolas no país e ocupam 44,4% da área total, ao passo que aqueles com área inferior a 10 hectares constituem 50,3% dos estabelecimentos e ocupam apenas 2,4% da área total (IBGE, 2009). Os dados não deixam dúvida de que a enorme desigualdade fundiária – uma das marcas da evolução histórica da economia brasileira, presente desde o surgimento da economia colonial, cuja base era o latifúndio monocultor e o trabalho escravo – permanece até hoje.

Hoffmann e Ney (2010) informam que, entre proprietários, arrendatários, parceiros e ocupantes, há no Brasil 4.920.465 estabelecimentos agropecuários ocupando 330 milhões de hectares (dados coletados pelos autores no censo agropecuário do IBGE para 2006). Nesse mesmo ano de 2006, a arrecadação com o ITR foi da ordem de R\$ 344 milhões, o que representa pouco mais de R\$ 1,00 por hectare. Em termos relativos, em 2006, a arrecadação com ITR correspondeu a insignificantes 0,09% do total das receitas federais, com impostos, taxas e contribuições; em 2010 essa participação caiu para 0,06%, com igual tendência para o ano de 2011 (BRASIL, 2010).

Há uma característica marcante no tocante ao ITR que diz respeito ao caráter declaratório por parte do contribuinte, a quem cabe fornecer os dados de natureza econômica para dimensionamento do valor do imposto, nos termos dos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.393/96. O Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), § 2º do artigo 6º da Lei nº 9.393/96, ainda não é um instrumento auxiliar capaz de contribuir para a melhoria do desempenho do ITR no universo tributário.

O conjunto desses fatores transforma o ITR num tributo de baixíssima produtividade fiscal; de tal ordem, que o sujeito ativo, a União, praticamente abdicou do seu direito/dever de cobrar o imposto, pois, por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, possibilitou alterações no artigo 153, § 4º, III, permitindo que os municípios fiscalizem e cobrem integralmente o ITR, mediante a celebração de convênio com a Secretaria da Receita Federal, representando a União, conforme consta na Lei nº 11.250/2005 (BRASIL, 2005b), posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 6.433/2008 (BRASIL, 2008a).

A conclusão é de que o ITR poderia desempenhar um papel mais positivo em termos de arrecadação no Brasil, essencialmente porque incide sobre a riqueza, com destaque para as grandes áreas agrícolas, especialmente as improdutivas, até para atender ao quanto determinado pelo texto constitucional que, no inciso I do § 4º, do artigo 153, estabelece que o ITR “será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”.

Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD)

O ITCMD é um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal, nos termos do inciso I, do artigo 155, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A possibilidade da incidência tributária sobre doações extrapolou os limites do artigo 35 do Código Tributário Nacional, que prevê somente a tributação sobre a transmissão de bens imóveis e direitos a eles relativos, inclusive na hipótese causa mortis. O CTN atende à necessidade de lei complementar para “estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária”, conforme preconizado no inciso III, do artigo 146, da Constituição.

O entendimento mais corrente, no entanto, é de que a lacuna para a operacionalização tributária no tocante às ocorrências de doações é atendida pelo que consta no § 3º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Promulgada a Constituição, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão editar as leis necessárias à aplicação do sistema tributário nacional nela previsto”.

Com base nisso, os estados e o Distrito Federal editaram suas normas legais para definição do fato gerador do tributo, das isenções, das hipóteses de não incidência, da base de cálculo do imposto. No geral, os contribuintes são:

herdeiros ou legatários, na transmissão *causa mortis*; beneficiários, nos casos de renúncia ou desistência de herança, legado ou usufruto e o donatário, na transmissão por doação.

Os díspares procedimentos adotados pelos estados no tocante às alíquotas incidentes na cobrança do tributo resultaram na iniciativa do Senado Federal, que concluiu pela promulgação da Resolução nº 9, de 1992, com base na qual ficou instituída a alíquota máxima de 8% para o tributo (BRASIL, 1992).

Para os fins deste texto, interessa essencialmente discutir sobre eventuais “furos” no tocante à arrecadação do ITCMD por parte dos sujeitos ativos da relação tributária, especificamente sobre as operações relacionadas com doações. Para esse fim, entretanto, uma dificuldade se configura, na medida em que não é possível detectar nos balanços gerais dos estados e do Distrito Federal o que é arrecadado sob a rubrica do ITCMD, e que vem a ser, de fato, originado de operações de doações.

Mesmo assim, é recomendável que os entes federativos envolvidos, estados e Distrito Federal, busquem aperfeiçoar as possibilidades de verificação das origens das movimentações econômicas tituladas como doações, principalmente aquelas de natureza financeira. É possível que muitos contribuintes realizem doações a outros contribuintes, em especial familiares, devidamente registradas nas suas declarações ao imposto sobre a renda, sem proceder ao necessário recolhimento do ITCMD devido. Um convênio com a Secretaria da Receita Federal para tal fim seria uma boa iniciativa para a otimização dos necessários controles.

Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)

O IPVA é um imposto de competência dos estados e do Distrito Federal, nos termos do inciso III, do artigo 155 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). De acordo com o § 6º do mesmo artigo 155, o IPVA “terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal” e “poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização”. Cinquenta por cento do produto da arrecadação do IPVA pertence aos municípios da localização dos respectivos licenciamentos, na forma da regra contida no artigo 158, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O alcance da incidência do IPVA resulta na constatação de um exemplo marcante de prática regressiva no Sistema Tributário Brasileiro.

Segundo Mamede (2002, p. 52), “para o IPVA, observe-se que a Constituição não restringiu a ideia de veículo à movimentação terrestre, o que implica incluir veículos para movimentação pela água e pelo ar”.

Ainda nessa mesma linha, o mesmo autor esclarece que:

Muitas das legislações estaduais, a exemplo da baiana (Lei 6.348/91, art. 1º, caput), da paraense (Lei 6.017/96 art. 1º, caput) ou da fluminense (Lei 2.877/97, art. 1º, caput, 1ª parte), falam apenas em veículo automotor de qualquer espécie. (Esclarece, porém, o § 1º do art. 1º da Lei 2.877/97, do Rio de Janeiro: “Para efeitos desta lei, veículo automotor é qualquer veículo aéreo, terrestre, aquático ou anfíbio, dotado de força motriz própria, ainda que complementar ou alternativa de fonte de energia natural”). Outras especificam tratar-se de veículo automotor aéreo, aquaviário ou terrestre, como ocorre nas leis potiguar (Lei 6.967/96, art. 2º, caput) ou goiana (art. 397 do Regulamento do Código Tributário de Goiás). (MAMEDE, 2002, p. 53).

Na prática, entretanto, os legisladores dos estados mencionados por Mamede (2002) conflitam com o legislador constitucional, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), como assim registrado por Harada (2010):

A jurisprudência do STF é no sentido da não incidência do IPVA sobre as embarcações. Dessa forma, embarcações de alto luxo, como os iates, não pagam o IPVA, enquanto o proprietário de um veículo terrestre modesto deve arcar com esse imposto, o que, no mínimo, desatende aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. A explicação é simples. A jurisprudência da Corte Suprema apoia o conceito de veículo automotor na definição constante do anexo I, do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23-1-1997. De acordo com essa definição legal, veículo automotor significa “todo veículo a motor de propulsão que circule por seus próprios meios, e que serve normalmente para o transporte viário de pessoas e coisas, ou para tração viária de veículos utilizados para o transporte de pessoas e coisas. O termo compreende os veículos conectados a uma linha elétrica e que não circulam sobre trilhos (ônibus elétrico)”.

Mamede (2002, p. 55) busca encontrar conexões que eventualmente justifiquem o entendimento do STF com o alcance do tributo anteriormente vigente, e que foi substituído pelo IPVA: “É fato que em sua origem está a Taxa Rodoviária Federal e, posteriormente, a Taxa Rodoviária Única, exigidas de veículos que se locomovia – efetiva ou potencialmente – pelas vias terrestres”.

O que há de essencial a registrar no caso do IPVA é o “furo” decorrente da desídia e da leniência por parte das autoridades estaduais no sentido de ultrapassar os limites entendidos pelo STF com o objetivo de ajustar os dispositivos normativos, de modo a alcançar as hipóteses de taxaço da riqueza. Nesse sentido, é inimaginável que sobre a propriedade privada de barcos de luxo e de jatinhos não ocorra a incidência tributária, ou, ocorrendo, seja contestada com êxito perante o Poder Judiciário. Basta dizer que, quando os interessados poderosos querem, encontram os seus caminhos para modificação das leis e até da Constituição, de modo a atender a seus interesses.

O que parece muito claro é que a falta de motivação das autoridades dos estados está fundada na indisposição diante dos possíveis enfrentamentos aos mencionados poderosos. Afinal, as iniciativas para modificações, sejam as do Código de Trânsito ou até mesmo as da Constituição Federal, para adequação das possibilidades de tributação sobre as citadas riquezas, não parecem missão tão complexa para o conjunto de governadores da Federação.

Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)

O IPTU é um tributo de competência dos municípios, nos termos do inciso I, do artigo 156, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A mesma Constituição ainda permite a incidência progressiva no tempo do IPTU relativo a “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento”, conforme consta no artigo 182, § 4º, II. No CTN, o tributo é tratado nos artigos 32 a 34.

O IPTU é um imposto de características marcantes, dado que a natureza da sua incidência recai sobre a riqueza, materializada sob a forma de propriedade, cujo direito é assegurado pela Lei Maior, artigo 5º/XXII, atendida a sua função social, artigo 5º/XXIII.

No que diz respeito ao papel social da propriedade, Carrazza (1998, p. 96) alinha ensinamentos oportunos sobre esse papel, vinculado à potencial progressividade do IPTU:

Por força do que dispõe expressamente a Carta Magna, a função social da propriedade imobiliária urbana é indicada pela lei local, veiculadora do plano diretor do município. Tal lei vem prevista no art. 182, da Constituição Federal, especialmente em seu § 2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas em seu plano diretor”. A vinculação da progressividade do IPTU, de modo a assegurar a função social da propriedade, visa, através da tributação extrafiscal, induzir o comportamento do contribuinte ao atendimento do disposto no plano diretor. Neste ponto, pode-se afirmar que a definição do que venha a ser função social da propriedade, para efeito de tributação, deve ser a mais abrangente possível, nos termos da lei local (que predetermina o modo de utilização do bem). Vê-se, pois, que o IPTU pode ser um instrumento de extrafiscalidade. Poderá ser utilizado não só para fins meramente fiscais ou arrecadatórios, mas também para fins ordinatórios.

As deformações sociais instaladas no Brasil desde sempre alcançam também uma forte concentração de imóveis urbanos nas mãos de poucos, conforme detectado por Carvalho Jr. (2010, p. 280), com base em dados da POF/IBGE de 2002-2003: “apenas 5% das famílias usufruem de 32,2% do parque imobiliário residencial. Este fato demonstra o grande potencial do IPTU enquanto instrumento tributário de impacto distributivo”.

A concentração de riqueza aqui destacada do ponto de vista social também se manifesta regionalmente, conforme constatado a partir da arrecadação do tributo, que tem uma concentração de 76,1% do total nacional na região Sudeste, segundo dados de Multi Cidades (FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL, 2006), que também destaca a lista das 12 maiores receitas de IPTU, per capita, no Brasil, em 2005, composta apenas por cidades das regiões Sudeste e Sul.

Em que pesem as potenciais possibilidades de avanços na eficiência fiscal do IPTU, inclusive com respaldo no texto constitucional, que permite a sua progressividade em razão do valor do imóvel e de se terem alíquotas diferentes de acordo com a localização e com o uso do bem conforme o § 1º, do artigo 156, da Constituição (BRASIL, 1988).

Mesmo assim, o fato é que o tributo é caracterizado por evidente ineficiência fiscal, que tem raiz fundada em outros aspectos legais e administrativos, a começar pela ausência de confiáveis cadastros de imóveis em boa parte dos municípios brasileiros, notadamente nas pequenas cidades das regiões menos desenvolvidas. No geral, o cadastramento e a consequente cobrança do tributo geram conflitos de interesses diante dos mais poderosos economicamente, conflitos esses que os titulares do Executivo preferem não enfrentar.

Além da ausência ou da precariedade dos cadastros de imóveis urbanos, a precificação dos bens, base de cálculo do tributo, é, na maioria dos municípios, subestimada, o que impacta diretamente na arrecadação, como identificado por Carvalho Jr. (2010, p. 271), a seguir:

O IPTU, malgrado seja um imposto direto e real, podendo inclusive ter alíquotas progressivas, na prática acaba apresentando uma carga tributária regressiva. A principal justificativa para a regressividade verificada entre os contribuintes do IPTU seria a grande regressividade das avaliações imobiliárias municipais para incidência do IPTU. De fato, o sistema avaliatório se constitui no principal desafio da tributação sobre a propriedade em todo o mundo.

O referido autor entende que a questão da evidente deficiência no tocante às avaliações imobiliárias deveria ser resolvida por meio de lei federal ou de alteração no CTN, inclusive no que diz respeito à dinâmica para reavaliações periódicas dos ativos, iniciativa que resultaria positivamente na aferição da base de cálculo de outros tributos de incidência patrimonial, a exemplo dos impostos sobre grandes fortunas (se algum dia vier a ocupar o seu devido lugar no mundo tributário brasileiro) e sobre a transmissão de bens e heranças, além da cobrança da contribuição de melhorias (CARVALHO JR., 2010).

As evidentes potencialidades para a transformação do IPTU num instrumento de elevada progressividade fiscal são muitas, a partir da constatação de que se trata do imposto direto com o maior número de contribuintes do Brasil (CARVALHO JR., 2010). O que se constata, entretanto, é o desinteresse das autoridades municipais no avanço para discussão do assunto.

DO PAPEL SOCIAL DOS TRIBUTOS

Em meados do século XVIII, Voltaire (1978, p. 61) afirmou:

Poucas pessoas se preocupam em ter uma noção do que seja o homem. A única ideia que os camponeses de uma parte da Europa têm da nossa espécie é a de um animal de dois pés, de pele trigueira, articulando algumas palavras, cultivando a terra, pagando, sem saber por quê, tributos a um outro animal a que chama rei, vendendo suas colheitas tão caro quanto puder, reunindo-se com outros em certos dias do ano para entoar preces numa língua incompreensível. Um rei sempre encara toda a espécie humana como seres feitos para obedecer-lhe e aos seus semelhantes.

Na realidade, Voltaire e os seus parceiros enciclopedistas, naquela altura, já tratavam do questionamento sobre a existência da carcomida monarquia europeia e, conseqüentemente, sobre o papel do rei, papel que era entendido no imaginário popular como algo divino, resultante de uma escolha realizada por Deus, que, do alto da sua infinita bondade e sabedoria, elegia um para o trono de majestade.

Nesse particular, Sand (2011, p. 57) afirma que:

Enquanto as sociedades humanas foram submetidas ao princípio do reinado de “direito divino” mais do que ao de “soberania popular”, os governantes não tinham necessidade de procurar ter o amor de seus súditos. Sua principal preocupação era continuar a ser temidos. Certamente, cuidavam para que o aparato do Estado lhes permanecesse fiel, a fim de assegurar a continuidade e a estabilidade governamentais, ao mesmo tempo que exigiam dos camponeses que lhes entregassem o excedente de suas colheitas e provessem mercenários às famílias reais (e à aristocracia). Bem entendido, recorriam à força, ou pelo menos a uma ameaça permanente, para coletar os impostos. Contudo, a existência dessa autoridade garantia em troca a segurança física para esses “provedores de alimento”.

Mais de 200 anos depois, pós-Voltaire, o mundo não é o mesmo, o rei não é mais o sujeito ativo na relação com os contribuintes, e os tributos têm outras finalidades, inclusive as causas sociais.

Do papel social dos tributos no Brasil

Mesmo assim, contemporaneamente, algumas sociedades, como a brasileira, possivelmente impulsionadas por indecifráveis fatores atávicos, insistem na convivência com alguns eleitos, tratados como monarcas, bafejados por tratamento econômico especial, caracterizado por sistemas tributários marcados por intensa regressividade, uma das razões da desumana concentração da riqueza.

Apesar disso, entretanto, as sociedades evoluíram na direção de práticas sociais mais dignas. A própria França, de Voltaire, sem reis, tem nos indivíduos, indistintamente, agentes iguais na constituição e na definição do destino da sociedade e, por via de consequência, na do Estado.

Nesse processo evolutivo, surgiu a figura do Estado social, constitucionalizado pela primeira vez e, de acordo com Lima Filho (2005, p. 5), “em 1949 pela Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, ao mencionar, no art. 20, “um Estado federal, democrático e social” e, no art. 28, definindo “um Estado democrático e social de Direito””.

O citado autor ainda afirma que “o surgimento do Estado social se justifica, historicamente, com o escopo de remediar as desigualdades materiais dos cidadãos, submetidos às leis do mercado, geradoras de profundas diferenças e desigualdades sociais” (LIMA FILHO, 2005, p. 4), para, em seguida, delinear as características do Estado social:

O Estado social é a resposta à crescente necessidade de que exista uma regulação das relações sociais e econômicas, cada vez mais complexas, que acompanham a industrialização e o processo de urbanização. Constitui, pois, a resposta à menor significação que vão tomando as formas tradicionais de assistência ou ajuda social, sobretudo na família, e o agravamento da oposição entre as classes sociais. Seu objetivo, portanto, é integrar a população através da assistência e da seguridade social, de uma igualdade acrescentada e duma co-gestão político-social, objetivando estabilizar o sistema político, social e econômico existente mediante um processo de adaptação contínua, e transformá-lo, ao mesmo tempo, de uma maneira evolutiva. (LIMA FILHO, 2005, p. 6).

No tocante à inserção do Estado social na Constituição brasileira, Lima Filho (2005, p. 17) alinha uma série de dispositivos relacionados com práticas sociais e ainda destaca o seguinte:

Ademais, no preâmbulo da Carta de 1988, a cláusula do “Estado Social” encontra-se clara, na medida em que o constituinte disse expressamente que o Estado Democrático de Direito por ela instituído destina-se assegurar ‘o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social’, evidenciando, assim, os principais elementos identificadores do Estado Social.

Ainda na linha do mencionado autor, há que se destacar que o artigo 6º do documento constitucional brasileiro detalha as áreas dos direitos sociais em favor dos cidadãos:

Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Segundo Lima Filho (2005, p. 18), no contexto do Estado social, algumas sociedades avançaram para o que é denominado de Estado de bem-estar ou modelo de Estado social democrático de direito, dentro do qual são operados os Sistemas de Proteção Social, que, segundo Silva e Zimmermann (2009),

foram criados para proteger os cidadãos dos riscos que aparecem em todas as fases da vida, tais como desemprego, fome, doença, invalidez, velhice, etc. Os sistemas de proteção social são divididos entre os serviços sociais prestados e os benefícios sociais auferidos. Dentre os principais serviços, destacam-se a educação, a saúde e assistência social, enquanto que dentre os benefícios sociais merecem menção todas as formas de transferência de renda, seja por aposentadoria, seguro-desemprego ou por renda mínima, a exemplo do Bolsa Família. Estudos do economista francês Chantal Euzéby confirmam que os programas de renda mínima na Europa são eficazes, especialmente no que tange à redução da pobreza. Na Dinamarca, a taxa da pobreza era de 29% antes dos benefícios dos programas de transferência de renda e passou para 8% depois deles.

O papel social dos tributos está relacionado, portanto, com a finalidade que é dada ao produto da arrecadação, na medida em que o Estado tem a possibilidade de desempenhar o valioso papel social de retirar renda dos mais privilegiados, por meio do instrumental tributário, em favor dos mais pobres, a se configurar pela prestação de serviços qualificados ou pela concessão de benefícios sociais.

No Brasil, a consecução desse papel social é comprometida pela realização de despesas que, apesar da importância destas, inviabilizam o cumprimento de outras mais significativas. No primeiro caso, enquadram-se as despesas decorrentes dos elevados custos da dívida pública e com pessoal; no segundo caso, destaca-se o reduzido desembolso com educação e saúde públicas, circunstância que se verifica nos casos da União, dos Estados e de boa parte dos municípios brasileiros.

Tome-se como exemplo o caso do orçamento da União para o ano de 2012 cujo total é de R\$ 2,150 trilhões, incluídos os três poderes (BRASIL, 2011b). Desse valor, R\$ 655 bilhões estão alocados tanto como receita quanto como despesa, relativos ao refinanciamento da dívida pública federal, resultando o que se entende como orçamento líquido de R\$ 1,495 trilhão, valor sobre o qual cabem as seguintes apreciações:

- $\frac{1}{4}$ (24,89%) ou R\$ 373 bilhões estão destinados aos encargos financeiros da União, dos quais R\$ 140 bilhões somente de juros da dívida pública;
- os R\$ 140 bilhões de juros representam 9,36% do orçamento de R\$ 1,495 trilhão;
- as despesas do Ministério da Educação de R\$ 74 bilhões, pessoal incluído, representam 4,96% do orçamento;
- as despesas do Ministério da Saúde de R\$ 92 bilhões, pessoal incluído, representam 6,12% do orçamento;
- as despesas do Ministério da Previdência Social de R\$ 330 bilhões, pessoal incluído, representam 22,01% do orçamento;
- as despesas com pessoal e encargos sociais, já embutidas nas previsões dos ministérios e demais órgãos, somam R\$ 203 bilhões, ou, 13,58% do orçamento;
- as despesas com pessoal e encargos sociais (13,58%), mais os encargos financeiros da União (24,89%) e mais as transferências a estados, Distrito Federal e municípios (13,49%) representam, no total, mais da metade (51,97%) da receita de R\$ 1,495 trilhão;
- do lado da receita, há que se destacar que a programação para a receita tributária é de R\$ 404 bilhões, separada da receita de contribuições que é de R\$ 623 bilhões. As duas juntas somam R\$ 1,027 trilhão ou 68,70% daquele R\$ 1,495 trilhão.

O que se depreende do exame mais imediato dos dados aqui alinhados é que, no caso da União, o desenvolvimento de práticas sociais avançadas é marcadamente contido diante de um orçamento “engessado” por despesas inadiáveis, líquidas e certas, caso das despesas com pessoal, com a dívida pública e com as transferências para outros entes da Federação, que, no total, se aproximam dos 52%.

Do ponto de vista social, há um aspecto relevante no que diz respeito ao pagamento de juros da ordem de R\$ 140 bilhões. Esse valor representa quase duas vezes o valor a ser gasto com os serviços de educação, e uma vez e meia o valor a ser aplicado nos serviços de saúde.

São dados significativos, na medida em que é possível identificar os agentes econômicos beneficiários das despesas: enquanto os juros são pagos a indivíduos muito bem situados economicamente no ambiente social, os rentistas, os credores da dívida pública, os beneficiários da saúde e da educação públicas são, no geral, indivíduos situados em classes sociais inferiores, cabendo a exceção, pouco expressiva quantitativamente, de pessoas integrantes de classes sociais elevadas, beneficiárias de serviços de educação, que ocupam as melhores universidades públicas do país porque, presumidamente, são mais bem preparadas para enfrentar as competições de acesso.

Há uma característica marcante no tocante à despesa com juros da dívida pública: além de inadiável, líquida e certa, ela não está sujeita a nenhum tipo de contingenciamento ou corte orçamentário, muito comum nas outras despesas; de sorte que a sociedade pode estar absolutamente certa de que haverá de pagar os R\$ 140 bilhões de juros previstos (salvo se houver considerável redução na taxa de juros praticada), mas nada garante que os R\$ 74 bilhões destinados à educação e os R\$ 92 bilhões para a saúde serão integralmente aplicados nas respectivas áreas, só para citar esses dois direitos sociais assegurados no artigo 6º da Constituição.

O hígido sistema financeiro brasileiro criou, com a aquiescência das autoridades constituídas, um modelo que contempla segurança absoluta na administração da dívida pública, tudo gerido pelo Banco Central do Brasil, através do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que se encarrega da emissão, do resgate, do pagamento dos juros e da custódia dos títulos públicos.

Os juros devidos pela sociedade e regularmente honrados pelo Estado brasileiro são decorrentes de um endividamento que se acumula ao longo de décadas. Concretamente, é possível inferir que esse endividamento foi contratado por gerações passadas para a realização de projetos – estradas, pontes, aeroportos, geração de energia elétrica, telecomunicações – na certeza de que a atual geração se encarregaria de honrar os pagamentos.

Em razão disso, não há aqui nenhuma pretensão de se levantar qualquer possibilidade de quebra de contrato, ficando apenas o registro de que o custo do endividamento é um destacado fator ou causa da limitação para o desenvolvimento e o avanço de práticas socialmente mais justas, notadamente no que diz respeito à qualificação dos gastos públicos.

Por sua vez, a sociedade brasileira é marcada por perversa concentração de renda, uma das piores do planeta. Entretanto, segundo Soares e outros (2010, p. 214),

a partir de 2001, este quadro começou a mudar. Sucessivas quedas na desigualdade levaram o país a ter, em 2007, o coeficiente de Gini mais baixo desde o início da sua medição, apesar de a distribuição de renda ser ainda extremamente desigual. Esta quebra da tendência de longo prazo faz com que a redução da desigualdade seja um dos fatos macroeconômicos mais importantes dos últimos anos.

Enfim, no que diz respeito ao papel social dos tributos, é essencial que os indivíduos que integram a sociedade brasileira, em especial os mais privilegiados, enfrentem a premente necessidade de soluções para seculares mazelas que deformam nossas vidas, com destaque para a miséria, buscando avançar mais aceleradamente nas quedas da desigualdade mencionadas por Soares e outros (2010).

Para tal fim, o instrumental tributário é um elemento valioso, desde que utilizado sob o enfoque econômico e social, baseado na incidência tributária sobre a riqueza e sobre as altas rendas. Afinal, como muito bem concluído por Santos (2011): “os impostos não deixarão os ricos menos ricos, mas podem deixar os pobres menos pobres”.

Do papel social dos tributos no plano internacional

Toda ciência está fundada em três fatores que lhe dão vida: leis próprias, métodos de investigação e objeto, interessando agora a discussão deste último, no avanço acadêmico das questões relacionadas com a Ciência Econômica, que pode ter, de forma geral, segundo Sandroni (1985, p. 127), “por objeto a unidade de produção (empresa), a unidade de consumo (família) ou então a atividade econômica de toda a sociedade”.

Os autores da história do pensamento econômico costumam destacar o fenômeno econômico a partir de relatos atribuídos aos gregos que viveram após o século V a.C. Platão, Xenofonte e, principalmente, Aristóteles, em sua obra *A Política*, onde estão destacados fatos econômicos próprios do patrimônio particular, da casa ou do feudo, cujo exame das relações pode ser configurado como o objeto do estudo aristotélico do ponto de vista acadêmico⁸.

Com um passo bem largo nessa história, é possível ressaltar o papel dos clássicos, século XVIII da nossa era, no progresso do pensamento econômico, em especial o de Adam Smith (apud OLIVEIRA; GENNARI, 2009, p. 62), assim referido: “Smith investigou os princípios que regulam o valor de troca das mercadorias. Em primeiro lugar, qual é o critério ou a medida real do valor de troca ou em que consiste o preço real de todas as mercadorias”.

Esses mesmos autores, antes, destacaram que: “observando atentamente uma fábrica de alfinetes, Smith advertiu que a implantação da divisão do trabalho geraria um aumento proporcional de suas forças produtivas” (SMITH apud OLIVEIRA; GENNARI, 2009, p. 61).

Noutro longo passo na história do pensamento econômico, destaca-se o papel desempenhado por John M. Keynes, anos 20 do século passado, ao criticar a visão clássica da Economia, restritamente particular, fragmentária e individual, e que foi também assim identificada, contemporaneamente, pelo autor Hugon (1976, p. 441), quando diz:

Trata-se, para Keynes, de combater e ultrapassar este ponto de vista microeconômico para considerar o problema em termos mais gerais de “rendimentos globais”, “procura global”, “emprego global”, ou seja, raciocinar com base em dados de conjunto. É evidente que não se deve omitir o exame dos fenômenos particulares. Contudo, estes devem ser considerados apenas como meio de compreender o mecanismo e a evolução das “qualidades globais”.

Em seguida, o mesmo Hugon (1976, p. 444), ainda no exame do pensamento keynesiano, destaca: “A intervenção do Estado torna-se, pois, necessária. O intervencionismo encontra pela primeira vez na Inglaterra seus fundamentos teóricos”.

Não há aqui a pretensão de, ao citar Aristóteles, Smith e Keynes, encerrar o rico cabedal que integra a história do pensamento econômico, mas, tão somente, destacar a dinâmica do processo de mutação pelo qual passou o objeto da Ciência Econômica.

Se para Aristóteles valia o exame do fenômeno econômico centrado no espaço restrito à casa, para Smith esse exame alcançava a firma e o consumidor, numa perspectiva microeconômica, criticada por Keynes, que ampliou o objeto da Ciência para um enfoque envolvendo toda a sociedade de um país.

A natureza expansionista, própria do sistema capitalista, resultou na ampliação do objeto da Ciência Econômica para o mundo, como um todo, no contexto do movimento que vem sendo denominado de globalização econômica. Nesse

⁸ Para os gregos, o estudo das relações econômicas na polis adquiria a denominação de Economia Política, conceito que ficou em posterior desuso por longo tempo, renovado em seguida.

novo contexto, as relações sociais se modificaram, muitas barreiras caíram, não só as econômicas, mas também as políticas, culturais, tecnológicas e científicas; enfim, como diz Friedman (2007, p. 515), “o mundo ficou plano”.

Muitos acham que o fenômeno da globalização nas relações econômicas é algo como uma “engenhoca” projetada e criada pelas grandes nações para “triturar” os povos da periferia do sistema capitalista. É verdade que as histórias de algumas grandes nações, especialmente as das tradicionalmente colonizadoras, não são das mais elogiáveis. Também é verdade que em toda relação econômica haverá sempre um agente privilegiado a acumular riquezas em detrimento dos outros (HUGON, 1976, p. 32).

Entretanto, a questão da globalização não passa necessariamente por esses pontos. Como já foi dito, ela resulta da própria natureza expansionista do sistema capitalista.

Jean Baptiste Say (apud GASTALDI, 2006, p. 5) conceitua a Economia como “a ciência que tem por objeto o conhecimento das leis que presidem a formação, a distribuição e o consumo das riquezas”.

Assim, no presente texto, assimila-se o conceito de Say, com a pretensão de ampliá-lo no tocante à formação da riqueza, incluindo as diversas formas como ela se apresenta; inseridas as hipóteses da não riqueza ou riqueza negativa, que se traduz pela miséria das pessoas, como também pelo endividamento sem lastro, tanto das pessoas como das entidades e até dos países.

A possibilidade de tributação no plano internacional vem sendo discutida desde os anos 70 do século anterior, com algumas propostas de hipóteses de incidência.

Estulim (2006, p. 280) fala da ideia de terceiros acerca do que seria o “imposto da ONU”, na base de US\$ 0,01, por cada vez que houver abastecimento de gasolina nos postos do mundo.

Outra hipótese seria a taxação das passagens aéreas, já adotada em alguns países, mas que, no Brasil, segundo Schutte (2010, p. 418):

Criou certo embaraço para a diplomacia, a qual havia anunciado o projeto junto com os demais países pioneiros durante a Assembleia Geral da ONU em 2005. O sistema tributário brasileiro não permitiria vincular qualquer tributo a uma atividade que beneficiasse projetos internacionais.

A mais importante e consistente possibilidade de tributação no plano internacional surgiu em 1972, aventada pelo economista norte-americano James Tobin, com a proposta de tributação sobre a movimentação financeira realizada por agentes econômicos estabelecidos em países diferentes; uma espécie de CPMF internacional, conhecida como imposto Tobin (CHESNAIS, 1999, p. 19).

A ideia de Tobin até hoje encanta pessoas interessadas na constituição de fundos para combater a miséria. Só para citar dois nomes brasileiros, tanto o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva quanto o também ex-presidente Fernando Henrique Cardoso defenderam, com expressivas participações em fóruns internacionais, a criação de um mecanismo para a tributação sobre a movimentação da riqueza financeira internacional, a exemplo do imposto Tobin (SCHUTTE, 2010, p. 416).

A criação desse mencionado imposto passa por alguns obstáculos. O primeiro deles está relacionado com a concepção do próprio tributo, dado que o pai da ideia, James Tobin, nunca imaginou que o produto da eventual arrecadação se destinasse a programas sociais, conforme destaca Chesnais (1999, p. 45, 46), quando informa:

Foi com a finalidade de reduzir ao máximo essa atividade especulativa e limitar o alcance dos ataques desestabilizadores que James Tobin propôs que os países aos quais pertencem uns 100 bancos especializados que controlam o mercado internacional de câmbio (frequentemente conhecido pela sigla FOREX) criassem um tributo sobre as transações de câmbio. Este tributo permitiria reduzir a dimensão do mercado, diminuir a volatilidade das operações e penalizar as operações de caráter estritamente especulativo.

Em que pese a importância do instrumento, o fato é que Tobin não deixou, claramente, definidos os aspectos essenciais da sua própria ideia. Em princípio, propôs uma alíquota de 1% e depois a situou na décima parte desse

percentual, ou 0,1%; sugeriu que a arrecadação fosse realizada pelo FMI e a administração dos fundos sob a responsabilidade do Banco Mundial (SCHUTTE, 2010, p. 411).

O processo de desconstrução da ideia de Tobin durou um longo período, sobre o qual Chesnais (1999, p. 9) levantou a seguinte questão, aplicada à realidade francesa:

Quantos deputados e senadores tinham ouvido falar de James Tobin antes de serem chamados por Dominique Strauss-Kahn e o Estado-Maior do “quai de Bercy” para colaborar na condenação do tributo, quando da elaboração do projeto de lei do orçamento para 1999? Quantos deles têm, ainda hoje, uma vaga ideia que seja da natureza e do significado da proposta do Tobin?

São imensas as dificuldades para a concretização da proposta de tributação sobre os fluxos financeiros no mundo.

Nesse particular, Schutte (2010, p. 419) destaca:

Não é à toa que, justamente na Europa, vários parlamentos aprovaram moções e até legislações conclamando a UE a implementar uma taxa de fluxos financeiros no âmbito comunitário. Moções neste sentido passaram nos congressos da França em 2001, Áustria em 2006 e Itália em 2007. Bélgica (em 2006) e França (em 2009) aprovaram uma lei a respeito. No caso da lei belga, o Banco Central Europeu (BCE) publicou um parecer negativo, considerando a tributação de transações cambiais um dano para a eficiência econômica e uma violação da liberdade de movimento de capital, conforme definido no Acordo de Maastricht e no Acordo Geral sobre Serviços (GATS).

O mencionado autor acrescenta ainda:

A Ação Global contra a Fome e a Pobreza transformou-se no Leading Group on Innovative Financing for Development (Leading Group), ao qual se associaram, até o final de 2009, 59 países em um conjunto de organismos internacionais e entidades da sociedade civil organizada, com maior destaque e responsabilidade conferida aos fundadores da iniciativa, entre os quais o Brasil. A proposta específica da taxa de transações cambiais não avançou, principalmente diante da absoluta resistência dos EUA e da Grã-Bretanha à mera inclusão do assunto em pauta. (SCHUTTE, 2010, p. 417).

Diante de tão poderosa oposição, há que se verificar a dimensão do quantum que pode justificar a rejeição. Dados do FMI/McKinsey (apud LACERDA, 2010) indicam que, em 1980, o valor global dos ativos financeiros era da ordem de US\$ 12 trilhões, superando o valor do PIB mundial de US\$ 10 trilhões em 1,2 vez. Em 2009, essa mesma relação foi de 3,1 vezes (ativos de US\$ 178 trilhões, em valor estimado pela fonte, e PIB de US\$ 57,2 trilhões). Em 2007, a relação foi de 3,8 vezes (ativos de US\$ 194 trilhões e PIB de US\$ 51,6 trilhões). Ressalvando-se que se trata de duas medidas que têm natureza diversa, o fato é que esse acelerado crescimento da riqueza financeira mundial resulta na expressão quantitativa que dimensiona com aproximada exatidão o padrão de acumulação de riquezas no plano internacional e que deve ser alcançada, de alguma forma, pelo instrumental tributário.

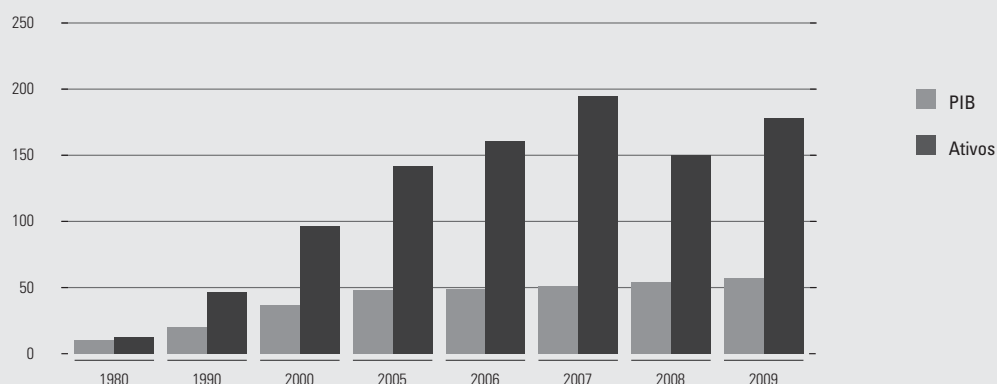


Gráfico 1
Valor global dos ativos financeiros e o PIB mundial (US\$ trilhões)

Fonte: FMI; McKinsey (apud LACERDA, 2010).

A série de dados levantados por Lacerda (2010) está disposta na Tabela 1, a seguir detalhada:

Tabela 1
Valor global dos ativos financeiros e o PIB mundial

| Ano | Ativos financeiros (US\$ trilhões) | PIB Mundial (US\$ trilhões) | Relação ativos/PIB |
|------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| 1980 | 12,0 | 10,0 | 1,2 |
| 1990 | 43,0 | 21,5 | 2,0 |
| 1995 | 66,0 | 29,4 | 2,2 |
| 2000 | 94,0 | 31,7 | 3,0 |
| 2001 | 92,0 | 31,6 | 2,9 |
| 2002 | 96,0 | 32,8 | 2,9 |
| 2003 | 117,0 | 36,9 | 3,2 |
| 2004 | 134,0 | 41,6 | 3,2 |
| 2005 | 142,0 | 44,8 | 3,2 |
| 2006 | 167,0 | 48,0 | 3,5 |
| 2007 | 194,0 | 51,6 | 3,8 |
| 2008 | 150,0 | 55,3 | 2,7 |
| 2009 | 178,0 | 57,2 | 3,1 |

Fonte: FMI; McKinsey (apud LACERDA, 2010). Os dados de 2009 são estimados.

Uma parte dos ativos financeiros internacionais desloca-se diariamente de um lugar para o outro, de um país para outro, em busca de um “porto” que ofereça ancoragem segura e boa rentabilidade, como as “docas” brasileiras.

Nesse particular, Schutte (2010, p. 412) registra que, “quando Tobin lançou a sua proposta, o mercado de transações cambiais registrava um volume de US\$ 18 bilhões por dia. Em meados dos anos 1990, quando a proposta ganhou nova visibilidade, havia aumentado para US\$ 1,3 trilhão e, em 2007, para US\$ 3,2 trilhões”.

Após a crise financeira de 2008, no decorrer de 2009, importantes lideranças internacionais passaram a defender a taxaço das operações bancárias, como detectou Schutte (2010, p. 425): “Assim, empurrado pela opinião pública de seus países, líderes como Ângela Merkel, Gordon Brown e Barak Obama levantaram a voz contra o setor financeiro e empunharam a bandeira da taxaço”.

Em setembro daquele mesmo ano, Steinbrück (2009), então ministro das Finanças da Alemanha, defendeu a tese para a adoção de um imposto sobre as transações financeiras – FTT (*financial transaction tax*) – no âmbito dos países que estão abrigados no chamado G-20, assegurando que:

Baseado em cálculos do Instituto Austríaco de Pesquisas Econômicas, que estudou os possíveis efeitos de FTT a pedido da Áustria, um FTT mundial de 0,05% poderia levantar US\$ 690 bilhões por ano, cerca de 1,4% do PIB global. Tal imposto não sobrecarregaria excessivamente os participantes do mercado financeiro e levantaria um volume necessário de dinheiro para financiar os custos desta crise. (STEINBRÜCK, 2009).

O que há de conflitante é que as ideias para implantação de tributos mundiais, desde Tobin até Steinbrück, não visaram à constituição de fundos destinados ao combate às deformações sociais no plano internacional, como defendem homens e mulheres do bem, mas apenas buscam arrecadar recursos destinados a corrigir deformações sistêmicas, instaladas entre as entidades financeiras internacionais.

Conforme aqui mencionado, o objeto da moderna Ciência Econômica alcança o mundo, com todas as suas inter-relações econômicas relacionadas com a riqueza. A tributação sobre a movimentação financeira internacional é apenas um dos múltiplos braços da complexa engrenagem que envolve os negócios atinentes à riqueza global. Tributação internacional que caminha a passos lentos, em razão de uma débil governança internacional (SCHUTTE, 2010).

Em que pese essa débil governança, o mesmo autor avança no sentido de discutir possibilidades para a operacionalização de um modelo de tributação mundial:

A tributação, conforme será discutido, pode ser efetuada por intermédio tanto dos sistemas tributários nacionais, coordenada internacionalmente, a exemplo do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) na União Europeia (UE), quanto de uma autoridade fiscal supranacional, como previsto no Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção de Montego Bay, a respeito da taxação da exploração do subsolo marítimo além dos limites da jurisdição nacional. Em ambos os casos, ela limita a soberania fiscal a partir de um instrumento de direito público internacional. (SCHUTTE, 2010, p. 410).

Na prática, um tributo sobre as transações financeiras internacionais já teria delineado o conjunto de elementos necessários à sua potencial adoção: fato gerador, contribuintes, base de cálculo e alíquota (de 0,05% sobre cada transação, sendo admitida a hipótese proposta por Steinbrück), faltando-lhe, entretanto, na esteira da alegada desgovernança mundial, a definição do sujeito ativo na possível relação fisco/contribuinte, cuja escolha passa necessariamente pela aplicação dos instrumentos do direito internacional público ou direito das gentes.

Ainda do ponto de vista operacional, Schutte (2010) destaca o papel que vem sendo desenvolvido pelo Continuous Linked Settlement (CLS), na condição de banco de compensação, que atende a 17 bancos centrais e ainda mais a 70 dos principais bancos privados, sendo que:

Em 2009, o CLS fazia a compensação de cerca de 80% das operações cambiais realizadas no mundo, operando com seis instrumentos e 17 moedas. Dólar, Euro, Libra e Iene representavam 77% de seu mercado global. O banco central dos Estados Unidos (FED) tem a responsabilidade de supervisionar em nome dos 17 bancos centrais participantes. (SCHUTTE 2010, p. 421).

Schutte (2010, p. 421, 422) ainda arremata:

A implantação do imposto significa também que ele pode funcionar por fora dos sistemas de tributação nacionais, e o dinheiro arrecadado não passaria pelo orçamento nacional. Seria preciso, sim, um instrumento de direito público internacional por meio do qual os estados nacionais criassem uma autoridade fiscal para a qual o CLS prestaria o serviço de arrecadar o imposto. Embora caiba ainda definirem-se as formas de administração e gasto dos fundos, registre-se que, sem dúvida, houve um enorme avanço na primeira década do século XXI em criar as condições técnicas para implementar um imposto global. Não será este imposto que introduzirá um paradigma de desterritorialização, porque os mercados de transações cambiais já funcionam enquanto verdadeiros mercados globais, tornando a localização e a territorialidade irrelevantes.

No imaginário dos que defendem a ideia, o projeto para a criação de um imposto mundial sobre as operações financeiras está pronto, admitida a formulação prática defendida por Schutte (2010), inclusive as propostas para operacionalização por meio da plataforma de compensação da CLS e a gestão financeira fora dos orçamentos nacionais, restando a definição do sujeito ativo da relação tributária, a citada autoridade fiscal referida por Schutte (2010, p. 421).

Para tal fim, a ONU e o FMI seriam os organismos com mais autoridade e melhores credenciais, dada a forte inserção de ambos nas atividades econômicas internacionais, ressaltando-se, contudo, que tanto um quanto o outro não foram concebidos para o desempenho da atividade, carecendo, em vista disso, de essencial acordo internacional que redefina o papel do escolhido, além de dar vida jurídica ao próprio tributo.

Os mais importantes entraves, entretanto, não são de ordem prática, mas de ordem política, notadamente no que diz respeito à decisão para a criação do tributo e a destinação dos dinheiros arrecadados. Sobre a criação do tributo, há que se considerar a lógica aqui defendida, segundo a qual a tributação deve ser aplicada mais intensamente sobre

a riqueza e sobre as altas rendas, cabendo, nas relações internacionais, tão somente a verificação da primeira hipótese de incidência. Na perspectiva global, essa lógica é mais visível do que no plano nacional, dado que o principal indicador de acumulação de riquezas mundiais se configura ou se dimensiona com aproximada exatidão pela expansão quantitativa dos ativos financeiros, como anteriormente mencionado.

Antes das apreciações no tocante à destinação dos recursos, é valioso o destaque da imagem feita em 1993, pelo fotógrafo sul-africano Kevin Carter, de uma criança negra do Sudão, arqueada de cansaço, debilidade física e fome, à beira da morte, observada por uma ave de rapina à espera do último suspiro e do tombo final para se banquetear do que resta de um corpo que integra a estatística que define a riqueza negativa do mundo global. Impossibilitado de ajudar a criança, o fotógrafo consegue afastar a ave. Em 1994 ganhou o Prêmio Pulitzer pelo trabalho fotográfico, logo depois entrou em estado depressivo e cometeu o suicídio.⁹



Imagem 1
Pulitzer Prize for Feature Photography, 1994

Fonte: Carter (1994).

A lembrança daquela imagem tem um caráter simbólico, até porque, segundo consta, a criança sobreviveu. Mesmo assim, é inadmissível que os homens e as mulheres da atual época consigam observá-la sem um mínimo de sentimento, sentimento que deve ser transformado em responsabilidade, responsabilidade que pode até ser aferida matematicamente, em termos individuais, pelo quociente entre a unidade, que representa cada indivíduo, e o número que corresponde à população da terra.

⁹ As informações são acessíveis na internet, no Google ou no Youtube, com a indicação de Prêmio Pulitzer 1994.

Cite-se: a miséria é vergonhosa para os que estão fora dela.

A imagem é lembrada como emblemática da miséria. É uma criança sudanesa, mas poderia ser de qualquer outro país pobre, ou até mesmo do Brasil, pois, apesar dos avanços e ações positivas, ainda se convive aqui com a ocorrência de focos de extrema pobreza. Em vista disso, é impossível admitir a hipótese de que a potencial arrecadação de tributos internacionais seja destinada a “diminuir a volatilidade das operações e penalizar as operações de caráter estritamente especulativo”, como queria Tobin, ou a “financiar os custos desta crise”, como pretende Steinbrück. Esse tipo de encaminhamento, em qualquer recanto do planeta, resulta em benefícios em favor de privilegiadas classes sociais, integradas por banqueiros e rentistas.

Os recursos oriundos de uma potencial tributação internacional devem mesmo ser utilizados para atenuar os graves problemas sociais do mundo, em especial a miséria, por alguns motivos: em primeiro lugar, por uma razão que conjuga humanismo e dignidade, características dos fundadores e participantes da Associação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos (ATTAC), entidade com sede em Paris, cujos integrantes lutam por ajustes na também deformada distribuição da riqueza global (CHESNAIS, 1999, p. 10, 74). Em segundo lugar, por razões essencialmente econômicas, dada a necessidade de que os muito bem-sucedidos devolvam à sociedade uma parte, por menor que seja, do que a mesma sociedade lhes entregou no processo de acumulação de riqueza, inclusive no plano internacional, aliado ao fato de que a iniciativa poderá contribuir para o incremento da atividade econômica no plano global, consequência do aumento da capacidade de consumo de parte da população, atualmente fora desse tipo de relação econômica.

CONCLUSÕES

Procurou-se demonstrar neste trabalho que as práticas tributárias estão intimamente relacionadas com os fenômenos econômicos e sociais, na medida em que as bases de incidência do instrumental tributário alcançam fatos econômicos com a participação das diversas classes sociais. A qualidade do modelo tributário praticado pode ser avaliada em função da identificação dos integrantes da população que estão encarregados pelos recolhimentos tributários, de modo que um sistema de tributos pode ser definido como progressivo quando alcança mais intensamente os mais privilegiados, e tido como regressivo quando ocorre o contrário, tendo como balizamentos a renda e a riqueza patrimonial.

No caso brasileiro, essa circunstância é pouco avaliada, valendo muito mais o quanto é recolhido, em detrimento de quem recolhe ou deveria recolher. Nessa linha, os meios de comunicação abrem espaços para avaliações pouco qualificadas do fenômeno tributário, a exemplo das esdrúxulas comparações com medidas ou valores heterogêneos, desprovidos de bases seguras de correlação, como a quantidade de dias trabalhados ou o quantum recolhido à Coroa portuguesa na época da colonização.

Nesse caso, é necessária a citação do papel que a mídia desempenha, dadas as evidentes possibilidades que tem de fixar conceitos coletivos, possibilidades que poderiam ser utilizadas na divulgação de avaliações tecnicamente fundamentadas e coerentes.

A realidade é que não se vislumbram possibilidades imediatas para significativas reduções do valor arrecadado pelas três esferas de governo, salvo um caso ou outro entre os municípios. A primeira justificativa para tal conclusão reside no fato de que os serviços públicos prestados à sociedade não são de boa qualidade, conforme foi tratado neste trabalho; baixando os recursos financeiros provenientes da arrecadação tributária, a tendência natural seria o agravamento da mencionada qualidade dos serviços, sem deixar de levar em conta que boa parte dos recursos é utilizada no pagamento de juros da dívida pública e de outras despesas inadiáveis. Considerando-se as condições da sociedade e da economia brasileira, figurar na 17ª ou 18ª posição no *ranking* das maiores cargas tributárias do mundo não chega a ser uma circunstância anormal.

Neste trabalho, tomou-se como verdadeira a constatação de que as práticas tributárias desenvolvidas no Brasil são extremamente regressivas, dir-se-iam até perversas, no que se referem às relações entre as diversas incidências tributárias e as classes sociais encarregadas do recolhimento dos tributos; não só porque a sociedade, através dos seus dirigentes, optou equivocadamente por uma maior aplicação da tributação indireta, mas também porque os potenciais contribuintes da tributação direta sempre conseguem se submeter a um reduzido grau de tributação, protegido por um vasto arsenal de possibilidades desonerativas, acolhidas na legislação para esse mesmo fim.

É possível afirmar que o cidadão comum não entende a dinâmica dos procedimentos tributários, paga tributos, na maioria das vezes, sem saber, pois estes se encontram embutidos na predominante tributação indireta, já incluída nos preços dos produtos. Os que entendem da atividade tributária não esclarecem à sociedade sobre a realidade da questão, dado que, em sua maioria, estão comprometidos com os interesses dos mais poderosos, que são os grandes beneficiários, contemplados pelas benesses de uma vigente subtributação das altas rendas e da riqueza patrimonial.

Os mais influentes, com as honrosas exceções, têm uma conduta absolutamente alienada do ponto de vista social, ao acatarem, de forma comprometedora, as deformadas avaliações e práticas inerentes à questão tributária, diferentemente daqueles bilionários americanos, Gates, Buffett, Turner, Bloomberg, Lucas, entre outros, os quais se dispõem a devolver à sociedade parte das fortunas que a própria sociedade lhes deu, conforme mencionado no tópico deste trabalho, da sociedade mais simples.¹⁰

A forma comprometedora dos mais influentes da nossa sociedade se configura pelo silêncio diante da realidade e da postura individualista: “deixa como está porque, como está, está muito confortável”.

É notável a rejeição generalizada que a exigência tributária causa diante dos indivíduos, notadamente nas sociedades onde a qualidade dos gastos públicos carece de melhor qualificação; rejeição que pode ser potencializada nas sociedades com recorrentes episódios de práticas lesivas, a exemplo dos casos de corrupção ou outras práticas criminosas que configuram o uso irresponsável de dinheiro público.

Entretanto, essa é uma circunstância que a própria sociedade deve buscar corrigir pela indicação de representantes mais qualificados, seja nas eleições, seja em outros processos de provimento dos cargos públicos. Nesse particular, os avanços no campo da educação são indispensáveis. É possível que a conjugação desses fatores, rejeição à tributação e mau uso dos recursos públicos, seja a raiz de uma tenebrosa deformação social, a sonegação tributária, prática que fere frontalmente os interesses da sociedade, na medida em que retira recursos por vias transversas dos que agem dentro da legalidade e têm em dia os seus compromissos fiscais, arcando, em vista disso, com maior participação relativa das despesas públicas.¹¹

Especificamente no caso brasileiro, cabe destacar o indispensável papel que as classes sociais mais privilegiadas têm a desempenhar no tocante às melhores práticas tributárias.

Assim, o eixo deste trabalho está voltado para esse aspecto, que demanda uma reconscientização dos indivíduos quanto às questões sociais. Devolver à sociedade parte do que cada um acumula sob a forma de riqueza é ao mesmo tempo necessidade e dever.

O mundo inteiro assiste aos reclamos dos “indignados” nas capitais da Europa e ao movimento “ocupar Wall Street”, nos EUA, que, direta ou indiretamente, dão um recado neste sentido, na busca de modificações das grosseiras

¹⁰ Os mencionados bilionários americanos, que agem de forma diferente do que é adotado pela maioria dos integrantes da sociedade, especialmente pelos republicanos ou pelos integrantes do Tea Party, anunciaram em agosto de 2010 que pretendiam devolver partes das suas fortunas à sociedade por meio de apoios às instituições de caridade, iniciativa que difere do uso do instrumental tributário, desenvolvido neste texto, para o mesmo fim.

¹¹ Além de contrariar os interesses sociais dos que agem legalmente, a sonegação habita um mundo obscuro, com desdobramentos de difícil dimensionamento, a exemplo do deslocamento de parte da riqueza nacional de natureza financeira para os chamados paraísos fiscais, circunstância muito falada, mas pouco conhecida. Notícias ou estudos dão conta de que um volume que varia de US\$ 200 a US\$ 400 bilhões de propriedade de brasileiros está depositado nos paraísos fiscais. A propósito, o autor deste trabalho deixa registrado o seu opinativo de que providências oficiais deveriam ser adotadas para repatriação desses recursos, com a indicação de que o instrumental tributário poderia viabilizar a iniciativa, excluindo-se, naturalmente, os casos que estão sob exame ou investigação policial, do Ministério Público ou dos órgãos do Poder Judiciário.

práticas sociais vigentes. É essencial que todos tenham comprometimento social. O tributo pertence à sociedade, sendo o Estado o seu agente arrecadador, ao qual compete também a tarefa de fazer voltar para a população apoios sociais e serviços de qualidade, preferencialmente destinados aos menos favorecidos.

No Brasil, os gastos públicos não são de boa qualidade, conforme destacado neste trabalho no tópico *Do papel social dos tributos no Brasil*. Entretanto, quando os governos aplicam pequenas partes das receitas públicas em programas sociais, a exemplo do Programa Bolsa Família, recebem críticas, na maioria dos casos, muito mal formuladas, porque os gastos sociais são as mais qualificadas despesas realizadas pelo setor público. Acrescente-se, comparativamente, a natureza do pagamento dos juros incidentes sobre a dívida pública realizado pela sociedade, gerando renda em favor de pouquíssimos privilegiados rentistas, e a natureza do pagamento do Programa Bolsa Família, gerando renda em favor de aproximadamente 13 milhões de famílias pobres, representando esse pagamento menos de 10% daquele.

Há um longo caminho a ser percorrido na tarefa destinada a modificar a realidade tributária no Brasil, a começar pela premente necessidade de uma profunda reforma no Sistema Tributário Nacional, que esteja baseada no princípio da equidade, com a conseqüente e necessária modificação da lógica vigente, que abriga uma elevada tributação indireta sobre produtos e uma baixa tributação direta sobre a renda e sobre o patrimônio.

Segundo Santos (2010, p. 31), em 2008 a tributação indireta representava 46,59% do total da arrecadação tributária, e a tributação direta, 25,85%, sendo que o ideal seria exatamente o contrário. Ainda em termos ideais, seria recomendável a redução ou a total retirada da incidência tributária indireta sobre alguns produtos e o aumento na mesma proporção de valores na tributação direta.

A tributação indireta é caracterizada por marcantes deformações, a partir da impossibilidade de alcançar com justiça as classes sociais a ela submetidas economicamente. Na prática, uma boa iniciativa seria uma completa revisão da incidência dos tributos sobre a produção e o comércio de determinados bens, a exemplo dos gêneros alimentícios, em especial os que integram a chamada cesta básica, e dos medicamentos e insumos para a sua fabricação, sobre os quais não deveria ter nenhuma incidência, para citar apenas esses dois exemplos.

No limite, tome-se o caso exemplar de um indivíduo que ocupa a esquina de uma das cidades brasileiras a pedir esmolas. Se, ao final de um dia, utilizar o produto financeiro da sua mendicância na compra dos alimentos básicos feijão, arroz, leite e pão, deixará no caixa do armazém algo próximo de 15% do valor da compra sob a forma de tributos (BORGES, 2003).

Esse, então, é um exemplo extremado que dá conta das deformações que estão abrigadas no nosso modelo tributário: mendigo paga impostos no Brasil, e muito! Nessa mesma linha, pode-se afirmar que um beneficiário de programas sociais que recebe recursos financeiros faz voltar ao Estado parte do que recebeu via tributos indiretos, basta que faça qualquer compra de bens ou serviços.

As medidas adotadas pelas autoridades federais no manejo dos instrumentos que acionaram a atividade econômica, logo após a eclosão da crise financeira internacional de 2008, até para se contrapor a esta, resultaram em ações com efeitos na tributação indireta, que se configuraram pela redução ou retirada da incidência do IPI sobre a produção de alguns eletrodomésticos e, principalmente, dos automóveis, na tentativa de assegurar o crescimento econômico. Embora possa ser entendida como exitosa, a iniciativa teve efeito basicamente no desempenho econômico, com baixa repercussão no que diz respeito aos eventuais benefícios em favor da população menos favorecida, que necessita de desonerações tributárias com efeitos sobre os preços de produtos essenciais, como os já mencionados gêneros alimentícios. Tal desoneração é que poderá resultar em conseqüências positivas na renda dessa população menos favorecida, ao se configurar, na prática, em economia nas despesas com alimentos.

Do lado da tributação direta, entende-se como necessária a observância às deformações e aos “furos” destacados neste trabalho no tópico O Sistema Tributário Brasileiro, cuja correção poderá conferir mais agilidade às exigências

fiscais relacionadas com a tributação sobre as altas rendas e a riqueza. As exigências decorrentes da cobrança de ITR, ITCMD, IPVA e do IPTU, que incidem sobre o patrimônio, carecem de alterações que lhe confirmem mais eficiência fiscal.

No campo das altas rendas, é notório o IR brasileiro destacar-se por ser o tributo mais perverso com a própria sociedade, pois marcadamente benevolente com os mais ricos e extremamente injusto com os pobres, tendo ainda no seu contexto normativo um significativo conjunto de possibilidades exoneráveis e escapismos em favor daqueles. Pior do que isso somente o imobilismo e a desídia, configurados pelo esquecimento de que existe no âmbito da Lei Maior um tributo a ser aplicado sobre as grandes fortunas, atualmente jogado no “baú de memórias”, talvez deliberadamente, em razão do comodismo para não enfrentar os potenciais contribuintes.

A profunda reforma no Sistema Tributário Nacional, referida anteriormente, passa pela muito propalada reforma tributária, que vem a ser um “animal” de marcante imobilidade, com endereço num determinado ponto de Brasília, situado entre as casas dos poderes Legislativo e Executivo federais. É premente a necessidade de que essa reforma seja implementada, trazendo efetiva justiça para as práticas tributárias. Para essa finalidade é necessário ultrapassar o comodismo e os temores de que os poderosos podem jogar a própria sociedade contra quem eventualmente venha pretender alcançá-los via tributação pelo uso inconsequente dos meios de comunicação.

O destaque dado neste texto à tributação internacional tem uma dupla finalidade: em primeiro lugar demonstrar que o processo de acumulação de riqueza se processa sob qualquer perspectiva, nacional ou global, sendo o enriquecimento de alguns uma condição essencial para existência do capitalismo; em segundo, que as boas práticas pautadas num eficiente sistema de tributação constituem algo contemporâneo e progressivo, que pode contribuir para a melhoria de vida dos carentes e, inclusive, combater as chagas da miséria no mundo.

A potencial tributação global resulta na oportunidade para a adoção de mecanismos que possibilitem a movimentação de riquezas internacionais, segundo um novo paradigma, dado que, nas atuais práticas, os aportes efetuados para fins de financiamento das necessidades mundiais têm sido feitos pelos Estados internacionais, como o Brasil fez recentemente em favor do FMI. A alteração desse paradigma deve estar pautada na aplicação de um instrumental tributário que alcance a realização de operações econômicas tituladas pelos indivíduos e entidades privadas no plano global, a exemplo do imposto Tobin, mencionado neste trabalho.

Cabe ainda esclarecer determinadas posições, várias vezes referidas neste texto, relacionadas com o papel do capitalismo e dos poderosos encarregados do seu comando. O capitalismo (sistema econômico em que os meios de produção e distribuição são de propriedade privada) e a democracia (regime de governo em que o poder de tomar decisões políticas está com os cidadãos, direta ou indiretamente, por meio de representantes) são instrumentos completamente diferentes um do outro, mas assemelhados num particular: cheios de defeitos e sem nada para substituí-los.

Se, na história da humanidade, o socialismo deixou valiosas experiências no campo social, notadamente nas áreas da saúde e da educação, a constatação é de que o capitalismo avançou significativamente no lado econômico, com resultados extraordinários na oferta de bens e serviços, o que permite que seja assimilada a efetiva possibilidade do atendimento das necessidades básicas dos povos, que pode ter como contrapartida a renda e, nos casos extremos, até a renda mínima, a ser assegurada pelo Estado por meio de programas sociais.

No tocante aos poderosos, entende-se que o essencial é a assimilação por parte da maioria deles de uma conduta moderna atrelada a um processo de realizações coletivas. Mostrou-se aqui que o enriquecimento de apenas um representa a contrapartida da miséria de muitos outros. Então, torna-se necessária a urgente modificação desse padrão de convivência; os povos devem caminhar por trilhas onde todos possam usufruir o bem-estar, sem excluir, naturalmente, as hipóteses de acumulação de riquezas no plano individual. Os citados poderosos, que são os milionários que habitam as sociedades, são agentes de elevada importância social, notadamente do ponto de vista econômico, dado que, no geral, são os responsáveis pelos investimentos privados que a atividade econômica necessita.

Repita-se Donne (apud HEMINGWAY, 2011, p. 6): “nenhum homem é uma ilha”, ou adapte-se a citação da letra da canção de Tom Jobim que tem um caráter pessoal, configurada nas relações amorosas, para aplicação nos fenômenos sociais, em que o grande bardo da música brasileira afirma com intensa beleza: “é impossível ser feliz sozinho”.

Entende-se, enfim, que tudo é muito difícil, tal como pretender que os privilegiados se disponham a devolver à sociedade parte do que esta mesma sociedade lhes deu sob a forma de excedente econômico, a ser retornado por meio da tributação com a intermediação do Estado. Parece utópico. O que conforta é a certeza de que a humanidade não avança sem o concurso dos utopistas.

REFERÊNCIAS

BAKUNIN, Michael Alexandrovich. *Textos anarquistas*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2006.

_____. *Revolução e liberdade: cartas de 1845 a 1875*. São Paulo: Hedra, 2010.

BEGHIN, Nathalie et al. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

BORGES, Altamiro. A reforma tributária e o trabalho. *Revista Espaço Acadêmico*, Maringá, PA, v. 3, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/025/25cborges.htm>>. Acesso em: 29 jul. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 mar. 1999.

_____. Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – CGITR e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 abr. 2008a.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 out. 1966.

_____. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 dez. 1995a.

_____. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 dez. 1995b.

_____. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 1996a.

_____. Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e da outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

_____. Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 dez. 2004.

_____. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES. Altera a Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 nov. 2005a.

_____. Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 dez. 2005b.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. *Função Social dos Tributos*. Brasília: ESAF, 2008b.

_____. Ministério da Fazenda. *Arrecadação das Receitas Federais*. Brasília: MF, 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 6 nov. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orçamento da União*. Brasília: MP, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 6 nov. 2011b.

_____. Congresso. Senado Federal. Resolução nº 9, 5 maio 1992. Estabelece alíquota máxima para o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de que trata a linha “a”, inciso I, e § 1º, inciso IV do artigo 155 da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 6 maio 1992.

BROCK, Patrick. Chega de ganância. *Jornal A Tarde*, Salvador, 19 out. 2011.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. *IPTU & progressividade: igualdade e capacidade contributiva*. Curitiba: Juruá Editora, 1998.

CARTER, Kevin. *Pulitzer prize for feature photography*. 1994. 1 fotografia. Disponível em: <http://www.obviousmag.org/archives/2007/11/as_fotografias_4.html>. Acesso em: 10 out. 2011.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras. In: Castro, Jorge Abrahão de; Santos, Cláudio Hamilton Matos dos; Ribeiro, José Aparecido Carlos (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

CHESNAIS, François. *Tobin or not Tobin: porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos*. São Paulo: UNESP; ATTAC, 1999.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010. (Relatório de observações, 1).

CORREIO DO ESTADO. Estudo mostra que Brasil tem a 14ª maior carga tributária do mundo. Campo Grande, MS. Disponível em: <<http://www.correiodoestado.com.br/noticias>>. Acesso em: 19 set. 2011.

ESTULIN, Daniel. *A verdadeira história do Clube Bilderberg*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2006.

FENAFISCO. A construção de um novo Sistema Tributário Nacional focado no desenvolvimento e na justiça fiscal. *Visão Fenafisco*, Brasília, n. 1, set. 2010.

FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO BRASIL. *Anuário Multi Cidades*, Vitória, ES: [s.n.], 2006. v. 2.

- FOLHA DIGITAL. Carga tributária brasileira sobe para 33,6% do PIB em 2010. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado>>. Acesso em: 23 set. 2011.
- FRIEDMAN, Thomas L. *O mundo é plano: uma breve história do século XXI*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- GASTALDI, J. Petrelli. *Elementos de economia política*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HARADA, Kiyoshi. *IPVA: imposto sobre propriedade de veículos automotores*. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br>>. Acesso em: 16 jul. 2010.
- HEMINGWAY, Ernest. *Por quem os sinos dobram*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ltda., 2011.
- HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil. In: GASQUES, José Garcia; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; NAVARRO, Zander (Org.). *A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2010.
- HUGON, Paul. *História das doutrinas econômicas*. São Paulo: Atlas, 1976.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil. *Comunicação da Presidência*, Brasília, n. 22, 30 jun. 2009.
- KRUGMAN, Paul. A guerra contra a lógica. *Jornal A Tarde*, Salvador, 30 jan. 2011.
- LACERDA, Antonio Corrêa de. *Câmbio, setor externo e desenvolvimento*. São Paulo: Conselho Superior de Economia da FIESP, 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/irs/cosec>>. Acesso em: 20 jun. 2010.
- LIMA FILHO, Francisco C. O Estado Social: modelo espanhol e modelo brasileiro. *Boletim Jurídico*, Uberaba, MG, v. 12, n. 1052, 2005. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto>>. Acesso em: 23 jan. 2010.
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MAMEDE, Gladston. *IPVA: imposto sobre a propriedade de veículos automotores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ODEBRECHT, Emílio. Sobre o bem comum. *Jornal A Tarde*, Salvador, 13 jun. 2010.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, Roberson de; GENNARI, Adilson Marques. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- PAES, Nelson Leitão. *Carga tributária brasileira: uma análise comparativa*. [S.l.]: Justiça Fiscal, 2010. Disponível em: <<http://justicafiscal.wordpress.com/2010/10/14/carga-tributaria-brasileira-%E2%80%93-uma-analise-comparativa/>>. Acesso em: 19 set. 2011.
- PROUDHON, Pierre Joseph. *A propriedade é um roubo*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1997.
- REALE, Miguel. *Crise do capitalismo e crise do Estado*. São Paulo: Senac, 2000.
- ROSA JR., Luiz Emygdio F. da. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- SANCHES, J. L. Saldanha. *Justiça fiscal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.
- SAND, Shlomo. *A invenção do povo judeu*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

SANTOS, Cláudio Hamilton dos. Um panorama das finanças públicas brasileiras 1995/2009. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

SANTOS, Dão Real Pereira dos. *Os impostos não deixarão os ricos menos ricos, mas podem deixar os pobres menos pobres*. [S.l.]: Justiça Fiscal, 2011. Disponível em: <<http://justicafiscal.wordpress.com>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Governança internacional e imposto global. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

SIDOU, J. M. Otho. *A natureza social do tributo*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1960.

SILVA, Marina da Cruz; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Sistemas de proteção social. *Jornal A Tarde*, Salvador, 24 jun. 2009.

SOARES, Sergei et al. O potencial distributivo do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). In: CASTRO, Jorge Abrahão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Org.). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008-2009*. Brasília: IPEA, 2010.

STEINBRÜCK, Peer. Em defesa de um imposto mundial. *Valor Econômico*, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.portaldoeconomista.org.br/noticias>>. Acesso em: 29 set. 2009.

STIGLITZ, Joseph E. *O mundo em queda livre*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VOLTAIRE, François Marie Arouet. *Tratado de metafísica*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores.).

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos: a onda punitiva*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. (Coleção Pensamento Criminológico, 6).

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

Notas sobre a questão da dívida estadual refinanciada

Danilo Jorge Vieira*

Resumo

O texto aborda as principais propostas de revisão dos termos contratuais da dívida estadual refinanciada ao amparo da Lei nº 9.496/1997, buscando verificar até que ponto essas medidas sugeridas bastam para equacionar o elevado nível de endividamento observado e os problemas de financiamento de gastos dos estados. Conclui que, embora necessários, eventuais ajustes nas condições dos contratos não são suficientes para permitir o equacionamento do crescente estoque da dívida dos estados e, muito menos, para propiciar a expansão de gastos primários com investimentos em áreas essenciais para a população, como saúde, educação e segurança pública – mudanças que exigirão reformas mais profundas no próprio regime fiscal do país.

Palavras-chave: Dívida pública. Responsabilidade fiscal. Finanças públicas estaduais.

Abstract

The text discusses the major proposals for revision of the contractual terms of debt refinanced under Law 9.496/1997, trying to see if these suggested measures are sufficient to resolve the high level of indebtedness and the funding problems of public expenditure. The paper concludes that any adjustments in the terms of the contract are necessary but insufficient to resolve the growing debt stock of the States. These corrections do not allow the expansion of investment and the increase in primary expenditures in key areas for the population such as health, education and public safety – these changes require deeper reforms in the fiscal regime.

Keywords: Public debt. Fiscal responsibility. Sub-national public finances.

* Doutor e Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Diretor executivo de Comunicação Integrada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). danilojorge@ufmg.br

INTRODUÇÃO

O persistente aumento da dívida estadual refinanciada pela União ao amparo da Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997) revigorou, em período recente, os pleitos pela reabertura de negociações envolvendo esse oneroso passivo, com vistas a estabelecer novos parâmetros que possam vir a equacionar as dificuldades orçamentárias e financeiras dos estados. Entre as propostas de reformulação apresentadas com tal finalidade está aquela que prevê a troca do indexador utilizado contratualmente, substituindo o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) por outro fator de correção monetária, como, por exemplo, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A medida sugerida justifica-se pelo fato de a escolha do IGP-DI para atualizar os valores das prestações mensais da dívida refinanciada ter sido prejudicial aos estados, configurando-se como um dos principais determinantes do expressivo crescimento observado em seu estoque, que registrou incremento real de mais de 36% entre 1998 e 2011, a despeito dos recursos substanciais empenhados na amortização e no pagamento de juros.

A adoção de outro indexador menos sujeito à influência do câmbio poderia, na opinião dos proponentes da mudança, resguardar os governos estaduais de bruscas variações em suas posições passivas, além de lhes proporcionar um índice de correção para a dívida mais coerente com o atual cenário macroeconômico doméstico de redução da taxa de juros e de maior convergência com a trajetória da arrecadação – o que reduziria, conseqüentemente, o grande descasamento verificado na evolução das receitas tributárias em relação à dos compromissos financeiros. Outra proposição contempla a constituição de um fundo específico para receber os recursos empenhados pelos estados com a amortização e o pagamento de juros, cuja função seria a de sustentar despesas de capital, permitindo, com isso, alavancar os investimentos públicos no âmbito subnacional e suprir financiamento adicional à prestação de serviços e ao fornecimento de bens públicos essenciais à população.

O presente artigo objetiva verificar em que medida essas propostas de renegociação podem ser consideradas suficientes para equacionar os problemas de financiamento de gastos enfrentados atualmente pelos estados, concedendo maior margem de manobra discricionária efetiva na gestão das finanças públicas; ou, contrariamente, consistem apenas em procedimentos paliativos capazes de providenciar algum alívio transitório às dificuldades fiscais vivenciadas por esses entes federativos. A ideia básica desenvolvida no texto é que, embora necessária, a mera reformulação de muitos dos parâmetros utilizados no controle do endividamento e do fluxo dos serviços da dívida não basta para constituir condições orçamentárias mais duradouras e favoráveis para que os governos estaduais possam ampliar os dispêndios com investimentos e melhorar a provisão de serviços e bens públicos à sociedade, requerendo, para tanto, uma reconfiguração ampla e profunda do atual arranjo fiscal vigente no país.

O artigo está organizado da seguinte maneira: a seguir, é descrito o processo de renegociação da dívida ao amparo da Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997) e detalhadas as principais normas disciplinadoras do endividamento público estadual, bem como avaliadas as informações estilizadas sobre o desempenho das contas públicas dessas esferas de governo. Posteriormente é feita uma avaliação crítica das principais propostas de renegociação da dívida. A quarta e última seção é reservada às considerações finais.

A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA ESTADUAL E A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO REGIME FISCAL NO PAÍS

As finanças públicas estaduais tiveram seus desequilíbrios aprofundados no contexto macroeconômico de baixa inflação derivado do Plano Real, caracterizado nos seus primeiros anos pela combinação de elevadas taxas de juros e câmbio valorizado. Os desajustes fiscais e os problemas insolúveis do descontrolado endividamento herdados do período anterior foram aprofundados naquele novo cenário de maior estabilidade de preços e de política monetária restritiva, obrigando o governo federal a intervir por meio de uma ampla reestruturação orçamentária, financeira e patrimonial dos estados. A fragilidade financeira desses entes federativos foi repetitiva no passado recente e exigiu a constante in-

terposição do governo federal, que veio a ser instado a agir continuamente para impedir o colapso fiscal iminente e a possível paralisia das administrações regionais. O Quadro 1 lista as principais operações de socorro financeiro patrocinadas pela União nas últimas duas décadas, bem como alguns procedimentos fundamentais adotados visando controlar a gestão das finanças estaduais. O que diferenciou o apoio oferecido pelo governo central para fazer frente às dificuldades acentuadas com a implementação do Plano Real, em comparação à forma de auxílio empregada nos momentos precedentes, foi a imposição de contrapartidas severas e inapeláveis aos estados, que tiveram que se submeter às diretrizes de ajustamento traçadas desde o plano federal como condição prévia à assistência financeira.

Um primeiro passo no sentido de compelir o saneamento das finanças estaduais foi dado com a aprovação do CMN nº 162, pelo Conselho Monetário Nacional (1995). O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, então constituído, contemplava cinco frentes elegidas como essenciais para alcançar um equilíbrio orçamentário considerado sustentável no longo prazo: 1) redução e controle das despesas, com especial atenção aos gastos de pessoal; 2) privatização, concessão de serviços públicos e reforma patrimonial; 3) aumento da receita e modernização dos sistemas de arrecadação; 4) compromisso de resultado fiscal mínimo, e 5) redução e controle do endividamento. Foram estabelecidas ainda linhas de financiamento emergenciais destinadas a liquidar débitos estaduais em atraso, custear demissões voluntárias de funcionários públicos e alongar as dívidas contraídas mediante Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO).

O agravamento da crise das finanças estaduais, no entanto, demandou medidas adicionais mais amplas, dirigidas ao equacionamento da dívida e à simultânea aplicação compulsória e monitorada de um severo programa de consolidação fiscal. A finalidade era forçar a geração permanente de resultados primários, de modo a assegurar a solvência intertemporal das contas públicas e, assim, propiciar, na visão dos técnicos do governo federal, uma solução definitiva à questão do endividamento e à renitente indisciplina orçamentária dos estados. Consistente com os parâmetros delineados por intermédio do CMN nº 162, do Conselho Monetário Nacional (1995), vinculando o auxílio financeiro ao cumprimento de metas rígidas de desempenho fiscal, foi promulgada a Lei nº 9.496, em setembro de 1997, que fixou critérios para a União promover o refinanciamento da dívida mobiliária estadual e outros passivos internos e externos que não tinham sido abrangidos ainda por operações de reciclagem anteriores.

| Ano | Operação |
|------|---|
| 1983 | Empréstimo-ponte para pagamento da dívida externa garantida pela União (Aviso MF 80/83). |
| 1987 | Saneamento financeiro de dez bancos estaduais (Lei nº 7614/87 e Voto CMN 548/87). |
| 1989 | Refinanciamento das dívidas dos estados e linha de crédito emergencial – dinheiro novo (Lei nº 7614/87 e Voto CMN 340/87). |
| | Refinanciamento do empréstimo do Aviso MF 80/83 e dos financiamentos dos votos CMN 340 e 548/87 (Lei nº 7976/89). |
| 1993 | Extensão aos estados dos benefícios obtidos pelo governo brasileiro na reestruturação da dívida externa. Os estados passaram a ser devedores diretos do Tesouro Nacional (BIB, BEA e DMPL). |
| | Refinanciamento das dívidas dos estados e municípios com a União e as entidades por ela controladas (Lei nº 8727/93). |
| 1995 | Abertura de três linhas de crédito de curto prazo (até 2008) na Caixa Econômica Federal para financiamento de compromissos inadiáveis até 30/11/95, Programa de Desligamento Voluntário (PDV) de servidores e operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) (Voto CMN 162/95). |
| 1997 | Refinanciamento das dívidas dos estados e instituição do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados com seis metas fiscais (Lei nº 9496/97). |
| 2000 | Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual (Proes): privatização, liquidação, transformação em agência de fomento ou saneamento no caso de manutenção do controle estadual – neste último caso, financiamento de 50%, nos demais 100% (MP 1556/97, atual MP 2192-70/2001). |
| | Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). |

Quadro 1
Medidas de apoio financeiro e de controle das finanças estaduais adotadas pela União

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Em linhas gerais, as normas definidas pela Lei nº 9.496/1997 especificaram prazo de 30 anos para o pagamento do passivo refinanciado, em 360 parcelas mensais e consecutivas, a serem calculadas com base no sistema Price de amortização e corrigidas pelo IGP-DI, acrescidas de juros anuais mínimos de 6%. Os dispêndios com os serviços da dívida ficaram limitados a um determinado percentual da Receita Líquida Real (RLR), que variou individualmente, de acordo com os contratos negociados em separado entre os governos estaduais e federal, sendo praticado patamar médio de 12,5%, conforme pode ser observado no Quadro 2. Foi determinado que os valores que eventualmente superassem esse limite teriam o pagamento postergado para o momento em que os encargos comprometessem nível de RLR inferior ao acertado contratualmente. O saldo devedor remanescente seria reescalonado por até 120 meses, contados a partir do vencimento da última prestação da dívida refinanciada e nas mesmas condições antes convencionadas. A fim de impedir a inadimplência, prática que tinha sido recorrente em várias ocasiões análogas pregressas, foram constituídas garantias efetivas, assegurando à União o direito de apropriar recursos dos estados oriundos de arrecadação própria e do Fundo de Participação em montante suficiente à cobertura das prestações devidas em caso de atraso de pagamento¹.

| Unidade federativa | Data do contrato | Valor | Prazo | RLR empenhada | Encargos |
|--|------------------|------------------|---------|---------------|---------------|
| Acre | 30/04/1998 | 32,9 | 30 anos | 11,5% | IGP-DI + 6,0% |
| Alagoas | 29/06/1998 | 777,8 | 30 anos | 15,0% | IGP-DI + 7,5% |
| Amazonas | 11/03/1998 | 120,1 | 30 anos | 11,5% | IGP-DI + 6,0% |
| Bahia | 01/12/1997 | 1.001,9 | 30 anos | 11,5% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Ceará | 16/10/1997 | 160,6 | 15 anos | 11,5% | IGP-DI + 6,0% |
| Distrito Federal | 29/07/1999 | 512,9 | 30 anos | 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Espírito Santo | 24/03/1998 | 451,3 | 30 anos | 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Goiás | 25/03/1998 | 1.527,6 | 30 anos | 13,0% a 15,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Maranhão | 22/01/1998 | 316,9 | 30 anos | 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Minas Gerais | 18/02/1998 | 12.687,4 | 30 anos | 6,79% a 13,0% | IGP-DI + 7,5% |
| Mato Grosso do Sul | 30/03/1998 | 1.649,7 | 30 anos | 14,0% a 15,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Mato Grosso | 11/07/1997 | 1.059,0 | 30 anos | 15,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Pará | 30/03/1998 | 332,8 | 30 anos | 15,0% | IGP-DI + 7,5% |
| Paraíba | 31/03/1998 | 444,0 | 30 anos | 11,0% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Pernambuco | 23/12/1997 | 1.056,7 | 30 anos | 11,5% | IGP-DI + 6,0% |
| Piauí | 20/01/1998 | 421,0 | 15 anos | 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Paraná | 31/03/1998 | 642,1 | 30 anos | 12,0% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Rio de Janeiro | 29/10/1999 | 19.408,8 | 30 anos | 12,0% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Rio Grande do Norte | 26/11/1997 | 68,1 | 15 anos | 11,5% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Rondônia | 12/02/1998 | 244,6 | 30 anos | 15,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Roraima | 25/03/1998 | 9,1 | 30 anos | 11,5% | IGP-DI + 6,0% |
| Rio Grande do Sul | 15/04/1998 | 10.595,1 | 30 anos | 12,0% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Santa Catarina | 31/03/1998 | 2.236,7 | 30 anos | 12,0% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Sergipe | 27/11/1997 | 434,1 | 30 anos | 11,5% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| São Paulo | 22/05/1997 | 59.363,5 | 30 anos | 8,86% a 13,0% | IGP-DI + 6,0% |
| Total refinanciado | | 115.554,7 | | | |
| Quadro 2 | | | | | |
| Contratos de renegociação da dívida estadual (Lei 9.946/1997) | | | | | |
| (R\$ milhões) | | | | | |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

¹ As renegociações de passivos estaduais anteriores realizadas ao amparo das leis nº 7.976 (BRASIL, 1989) e 8.727 (BRASIL, 1993) criaram mecanismos semelhantes para coibir a inadimplência dos governadores. Na primeira operação mencionada, foram empenhadas as transferências constitucionais e, na segunda, a garantia foi ampliada, passando a incorporar recursos tributários próprios.

Para receber o auxílio financeiro do governo central, os estados tiveram que cumprir diversas obrigações rígidas e inflexíveis. Nenhuma nova contratação de crédito poderia ser efetuada enquanto a dívida do ente federativo fosse superior ao montante anual de sua RLR. A captação de recursos de terceiros, seja por emissão de títulos ou por outras modalidades de empréstimos internos ou externos, só poderia ocorrer se a trajetória previamente estabelecida para a dívida em relação à RLR não viesse a ser alterada. Os estados tiveram que assumir, ademais, o compromisso de atender compulsoriamente às metas de desempenho relacionadas aos seguintes elementos: 1) resultado primário; 2) despesas com o funcionalismo; 3) arrecadação de receitas próprias; 4) investimentos/RLR, e 5) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos e reforma administrativa e patrimonial². De 1997 a 1999, como resumido no Quadro 2, foram firmados 25 contratos de refinanciamento entre a União e os estados, somando, em valores correntes, R\$ 115,5 bilhões³.

O processo de renegociação pode ser considerado um divisor de águas na história recente das finanças públicas no Brasil, cujos pilares foram posteriormente consolidados pela Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000) – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Basta verificar que, pela primeira vez, a União vinculou a assistência financeira a um programa inapelável de ajustamento fiscal, fazendo com que a gestão orçamentária passasse a se pautar por diretrizes comprometidas com regras estritas de solvência intertemporal das contas públicas. A vinculação automática de recursos próprios dos estados com os encargos da dívida não somente impediu a inadimplência, mas também funcionou como mecanismo persuasivo fundamental para que fosse alterada a postura fiscal leniente até então predominante. Isso porque, em decorrência de tal dispositivo legal, os governadores foram obrigados a exercer um controle mais rigoroso das receitas e dos gastos, de modo a gerar resultados primários permanentes, a fim de quitar os dispêndios com amortização e juros que, pelas regras contratuais vigentes, se tornaram mandatários e inadiáveis, sobrestando os demais itens das despesas orçamentárias. O cerceamento das operações de crédito suprimiu muito dos espaços que os estados tinham no passado para efetuar gastos deficitários, amplificando, desse modo, as restrições orçamentárias que emergiram do ajustamento imposto pelo programa federal. No mesmo sentido devem ser situadas as privatizações induzidas de bancos e empresas públicas (sobretudo as concessionárias de energia elétrica), que também ceifaram canais habituais que os governos estaduais lançavam mão para alavancar crédito e expandir despesas além da capacidade de financiamento efetivamente permitida. A conjugação dessas mudanças suscitadas pelo processo de reescalonamento da dívida configurou, de fato, uma nova institucionalidade para o manejo da política fiscal, cujo princípio norteador foi o de atrelar o poder dos estados de efetuar gastos às condições dadas pelas bases de origem tributária, de modo que o orçamento passasse a ser definido praticamente de acordo com a disponibilidade de recursos derivados da arrecadação própria ou de transferências voluntárias e obrigatórias. Esse novo arcabouço, cabe sublinhar, “revalorizou o papel do Tesouro como locus da atuação estadual” (LOPREATO, 2006, p. 266).

A posterior promulgação da LRF, em maio de 2000, consolidou essas transformações, conforme já assinalado, à medida que deu maior sistematicidade e amplitude aos principais preceitos que balizaram a repactuação da dívida estadual⁴. A breve referência a algumas prescrições da LRF, como as listadas nos quadros 3-A e 3-B, é suficiente para aquilatar a abrangência das alterações distintas perpetradas no regime fiscal brasileiro, cuja essência passou a ser a geração contínua de superávits primários para sustentar níveis prudenciais de dívida e de gastos consistentes com objetivos intertemporais de solvência orçamentária. Ilustrativo, nesse sentido, é o novo tratamento dado ao endividamento público, cujas regras definidas pelas resoluções nº 40 (BRASIL, 2001a) e nº 43 (BRASIL, 2001b) do Senado Federal, seguindo as determinações normativas da LRF, impõem um esforço fiscal ininterrupto⁵.

² Para estimular os processos de desestatização no âmbito subnacional, foi constituído o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), por intermédio da Medida Provisória nº 1.514 (BRASIL, 1996), pelo qual foi providenciado refinanciamento das dívidas que os estados acumularam com seus bancos. As condições eram semelhantes às previstas pela Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997), mas a operação ficava condicionada à privatização, extinção ou transformação das instituições em agências de fomento. Para refinanciamento parcial (50% da dívida), os estados poderiam manter o controle dos bancos, desde que os saneassem e passassem a seguir critérios rígidos de gestão e concessão de crédito.

³ Apenas os estados do Amapá e do Tocantins não assinaram acordo de renegociação da dívida com a União.

⁴ De modo análogo aos estados, os municípios também tiveram suas dívidas refinanciadas por meio de operações condicionadas ao ajustamento fiscal. Os critérios adotados para esses entes federativos foram fixados pela Medida Provisória nº 1.811, (BRASIL, 1999), e sucedâneas.

⁵ Os comentários a respeito da LRF reproduzem, com algumas mudanças pontuais, trechos de trabalhos anteriores, em especial a análise feita em Vieira (2012, p. 116-120).

| Conjunto de normas | Principais disposições |
|---|--|
| Metas fiscais | <p>1) Relatório anexo à LDO deve contemplar os seguintes pontos, dentre outros: a) metas de arrecadação, gastos, dívida e resultados nominal e primário; b) avaliação do cumprimento das metas fixadas no exercício anterior; c) estimativa da renúncia de receita, seus efeitos para a arrecadação e medidas compensatórias a serem adotadas; d) previsão e medidas compensatórias para a criação de despesas permanentes.</p> <p>2) Caso a receita realizada ao final de cada bimestre seja insuficiente para o cumprimento das metas definidas de resultados nominal e primário, o empenho e a movimentação financeira serão limitados nos 30 dias subsequentes em montante necessário ao atendimento dos objetivos quantitativos previstos, não incluindo as despesas obrigatórias (constitucionais e legais).</p> |
| Gastos de pessoal | <p>1) Ficam limitados aos seguintes parâmetros: a) União: 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) – 2,5% para o Poder Legislativo; 6% para o Poder Judiciário; 0,6% para o Ministério Público; 3% para custeio de despesas do DF e de territórios; 37,9% para o Poder Executivo; b) estados: 60% da RCL – 3% para o Poder Legislativo; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Poder Executivo; c) municípios: 60% da RCL – 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo.</p> <p>2) Caso os gastos com pessoal excedam a 95% do limite, ficam vedados ao Poder ou órgãos antes referidos que tenham incorrido no excesso: a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e) contratação de hora-extra, salvo em situações previstas na LDO.</p> <p>3) Caso os gastos com pessoal ultrapassem o limite máximo no quadrimestre, o excedente deve ser eliminado em dois quadrimestres, sendo pelo menos 1/3 no primeiro.</p> |
| Dívida, operações de crédito e restos a pagar | <p>Dívida: 1) em atendimento ao disposto da LRF, a Resolução do Senado Federal nº 40/2001 estabeleceu os seguintes limites máximos de endividamento para estados e municípios, a ser alcançados em até 15 anos após a sanção do documento normativo mencionado: a) estados: a Dívida Consolidada Líquida (DCL) corresponderá a duas vezes a sua RCL anual; b) municípios: a DCL corresponderá a, no máximo, 1,2 vez a RCL anual. A verificação do cumprimento dos limites de endividamento deve ser realizada ao final de cada quadrimestre ou semestre, no caso dos municípios com menos de 50 mil habitantes. Excedido o teto fixado para a relação DCL/RCL ao final de um quadrimestre, é dado prazo de três quadrimestres subsequentes para a eliminação desse montante excedente, que deve ser reduzido em, pelo menos, 25% já no primeiro quadrimestre. Enquanto perdurar o desvio, o ente federativo ficará proibido de realizar novas operações de crédito, internas ou externas, inclusive por ARO, além de se manter obrigado a obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite legalmente estabelecido. Ademais, transcorrido o prazo de enquadramento, o ente federativo fica também impedido de receber transferências voluntárias.</p> <p>Operações de crédito: 1) regra de ouro: as receitas oriundas das operações de crédito não poderão ser superiores às despesas de capital previstas na lei orçamentária; 2) são vetadas: a) captação de recursos na forma de antecipação de receita de tributo ou contribuição, cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; b) recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos; c) assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação semelhante, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando a norma a empresas estatais dependentes; d) assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento posterior de bens e serviços; e) qualquer tipo de concessão de novo crédito ou financiamento da União, estados, Distrito Federal e municípios entre si, ainda que para refinanciamento ou postergação de dívida, exceto operações de crédito com instituição financeira estatal, não destinadas ao financiamento de despesas correntes ou refinanciamento de dívida não contraída com a própria instituição que conceda o crédito; 3) as operações de ARO deverão destinar-se exclusivamente a atender à insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e deverão cumprir, além das demais exigências da contratação de crédito, as seguintes condições: a) serem efetuadas somente a partir do décimo dia do início do exercício (10 de janeiro); b) serem liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano; c) não serem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada; d) não ocorrerem enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada ou no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo.</p> <p>Inscrições em restos a pagar: 1) fica vedado contrair, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato do governante, obrigação de despesa que não possa ser paga no mesmo exercício. Caso seja contraída tal despesa no referido período, o governante deverá assegurar disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.</p> |
| <p>Quadro 3-A Principais conjuntos de normas disciplinadoras integrantes da LRF</p> | |

Fonte: Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000) e resoluções do Senado Federal nºs 40 (BRASIL, 2001a) e 43 (BRASIL, 2001b).

No caso dos estados, ficou determinado que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) deve equivaler a, no máximo, duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) até 2016, obrigando à eliminação do excesso numa proporção de 1/15 ao ano, a partir de dezembro de 2001; as administrações estaduais desenquadradas também ficam proibidas de efetuar operações de crédito (incluindo as ARO) e de receber transferências voluntárias. Mesmo para os estados que demonstrem DCL igual ou abaixo do limite especificado⁶, as regras são rígidas, pois eventuais desvios devem ser forçosamente eliminados no prazo de um ano (três quadrimestres sucessivos), sendo que, pelo menos, 25% do excesso deve ser suprimido no primeiro quadrimestre. Em ambas as situações, portanto, a premissa básica é a geração compulsória de superávits primários frequentes.

⁶ Em dezembro 2001, entre os 26 estados e o Distrito Federal, cinco unidades federativas estavam acima do limite permitido (GO, MA, MG, MS e RS). Em 30 de abril de 2012, somente o RS permanecia desenquadrado, com uma relação DCL/RCL equivalente a 2,10, conforme dados compilados e consolidados pelo Tesouro Nacional em 17 de agosto de 2012.

| Conjunto de normas | Principais disposições |
|---------------------|--|
| Despesa pública | 1) Será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda às seguintes condições: a) realizar a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) garantir que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; c) demonstrar a origem dos recursos para seu custeio; d) comprovar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pela redução permanente de despesa ou pelo aumento permanente de receita – nesse caso, por intermédio da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; e) implementar obrigatoriamente medidas compensatórias antes referidas previamente à execução da despesa permanente adicional (criada ou aumentada), salvo o gasto relativo ao serviço da dívida e ao reajuste da remuneração dos servidores públicos que preserve o valor real dos salários. |
| Receita pública | 1) União, estados e municípios devem instituir, prever e arrecadar efetivamente todos os tributos de sua competência constitucional, sendo vedada a realização de transferências voluntárias de recursos ao ente que não observar essa disposição. 2) Quando cabível, o Executivo especificará as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e os valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. |
| Renúncia de receita | 1) A concessão e/ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que resultem em renúncia de receita deverão estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atender a uma das seguintes condições: a) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas fiscais; b) medidas de compensação, no período antes mencionado, mediante o aumento de receita proporcionado pela elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, sendo que o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas. 2) Consideram-se como renúncia de receita: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, não se aplicando esse dispositivo às alterações de alíquotas do Imposto de Importação, Imposto de Exportação, IPI e IOF. |

Quadro 3-B**Principais conjuntos de normas disciplinadoras integrantes da LRF**

Fonte: Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000) e resoluções do Senado Federal nºs 40 (BRASIL, 2001a) e 43 (BRASIL, 2001b).

Embora autorizadas, novas contratações de crédito foram obstadas por um extenso conjunto de condições inibidoras, entre as quais podem ser citadas as seguintes: a referida trajetória da DCL em relação à RCL não pode ser alterada; o valor das operações está limitado a 16% da RCL; os gastos com serviços não podem superar 11,5% da RCL, e devem ser atendidos todos os demais limites estabelecidos na LRF. Também foram vedados os refinanciamentos da dívida e restringidas as ARO; tais operações, limitadas a 7% da RCL, devem ser liquidadas no mesmo exercício fiscal em que foram contratadas e ficaram proibidas no último ano de mandato dos governantes eleitos. Da mesma forma, não pode ser contraído nenhum crédito a 180 dias do término do mandato do chefe do Executivo, assim como foram estreitadas as possibilidades de adiamento de dispêndios para o exercício fiscal seguinte.

Por sua vez, a LRF constituiu parâmetros de gestão mais rigorosos, à medida que fixou teto para o gasto com funcionalismo (60% da RCL no caso de estados e municípios) e passou a exigir a identificação de fontes efetivas de financiamento ou medidas compensatórias para a criação de despesas, com destaque para aquelas obrigatórias de caráter continuado. As novas regras determinaram ainda o estabelecimento de metas fiscais coerentes com os níveis estreitos de endividamento, a serem cumpridas nos três anos seguintes e consecutivos, sendo que os eventuais desvios devem ser equacionados obrigatoriamente no próprio exercício fiscal, por meio de instrumentos que assegurem o corte automático de gastos. Buscou-se, igualmente, coibir a prática de renúncia de receitas, uma vez que a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária não pode afetar as metas fiscais e, caso isso ocorra, deve exigir a adoção de medidas compensatórias – tais como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo e majoração ou criação de tributo ou contribuição. Ademais, cabe observar que a LRF induz o fortalecimento das fontes de recursos tributários, ao tornar obrigatório o efetivo ato de instituição, previsão e cobrança de todos os impostos.

Em resumo, os novos marcos institucionais fixados a partir dos contratos de refinanciamento da dívida e consagrados posteriormente na LRF objetivaram disciplinar os governos estaduais com vistas a ensejar uma gestão orçamentária

comprometida com o equilíbrio fiscal de longo prazo. A diretriz central foi a de circunscrever a capacidade de gastos públicos às condições permitidas estritamente pelas fontes de financiamento de origem tributária, obstando, para isso, a contratação de recursos de terceiros e confinando, portanto, os orçamentos praticamente às disponibilidades de caráter fiscal. Diante do maior peso dos serviços da dívida e das metas de resultados primários e de evolução sustentável dos passivos, o poder discricionário dos gestores das finanças estaduais foi limitado, à medida que se tornou obrigatório o redimensionamento dos orçamentos, a fim de comportá-los na nova realidade de obrigações e de financiamento, implicando a busca incessante do controle das despesas e do fortalecimento da arrecadação.

A verificação de algumas informações estilizadas a respeito do comportamento das finanças estaduais permite dimensionar melhor essas transformações substanciais que redundaram na configuração de um novo regime de política fiscal no Brasil. O Gráfico 1 indica, primeiramente, a ocorrência de uma clara reversão dos resultados orçamentários negativos incorridos pelos estados depois de concluída a renegociação condicionada das dívidas. Como pode ser visualizado, os déficits crescentes e sucessivos registrados entre 1995 e 1998 começaram a ser refreados em 1999, sendo suprimidos desde o exercício de 2000⁷.



Fonte: elaboração própria – dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE.

As tabelas 1 e 2 a seguir complementam a análise, ao mostrar como foi a evolução da composição do superávit primário consolidado nos anos posteriores à promulgação da LRF, sob a ótica das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Como é possível perceber, o setor governamental não financeiro gerou superávits primários continuados em todas as unidades federativas ao longo do período em análise, evidenciando uma operação convergente e coordenada de União, estados e municípios, consistente com metas compulsórias de solvência fiscal de longo prazo. Os governos estaduais tiveram uma participação importante nesse desempenho, contribuindo, em média, com mais de 21% do resultado primário anual obtido em termos consolidados entre 2001 e 2012, ao passo que a colaboração das prefeituras e estatais não alcançou os 15% no mesmo período.

⁷ Dois comentários devem ser feitos a respeito do resultado primário contabilizado pelos estados no período em análise. Cabe advertir, inicialmente, que a análise é um pouco prejudicada devido aos procedimentos adotados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para contabilizar os gastos com investimentos e inversões financeiras na consolidação da execução orçamentária dos estados. De 1995 a 1999, esses dois tipos de dispêndios eram agregados, o que dificulta a apuração do resultado primário nesses anos, particularmente nos exercícios de 1997, 1998 e 1999, quando os contratos de refinanciamento da dívida estadual foram firmados. Tais operações originaram dois fluxos no orçamento, cursando, de um lado, pela rubrica "operações de crédito" e, de outro, na conta "inversões financeiras". Assim, uma parcela significativa das despesas de capital era de natureza financeira e deveria ser expurgada do cálculo do resultado primário.

Tabela 1
Evolução e composição do superávit primário do governo consolidado

| | Valores em % do PIB | | | | | | | | | | | |
|---------------------|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 (1) |
| Governo consolidado | 3,68 | 3,89 | 4,25 | 4,59 | 4,83 | 3,80 | 3,37 | 3,42 | 2,03 | 2,70 | 3,11 | 2,56 |
| Governo central | 1,86 | 2,37 | 2,49 | 2,97 | 2,88 | 2,17 | 2,23 | 2,35 | 1,33 | 2,09 | 2,25 | 1,83 |
| Estatais | 0,95 | 0,73 | 0,87 | 0,64 | 0,85 | 0,81 | 0,01 | 0,06 | 0,04 | 0,06 | 0,07 | 0,06 |
| Estados | 0,61 | 0,64 | 0,77 | 0,91 | 0,89 | 0,69 | 0,98 | 0,86 | 0,56 | 0,45 | 0,72 | 0,64 |
| Municípios | 0,28 | 0,15 | 0,12 | 0,08 | 0,21 | 0,14 | 0,15 | 0,15 | 0,10 | 0,10 | 0,08 | 0,03 |

Fonte: Banco Central do Brasil.
(1) Janeiro a agosto.

Em alguns momentos (2007, 2008, 2009 e os dois primeiros quadrimestres de 2012), o esforço fiscal dos estados foi decisivo para o desempenho global do governo consolidado, chegando a propiciar pelo menos ¼ dos recursos primários mobilizados no âmbito dos orçamentos para servir à dívida pública e buscar manter o nível de endividamento governamental numa trajetória considerada sustentável do ponto de vista intertemporal, em atendimento aos parâmetros de observância obrigatória fixados pela LRF e pelas normas disciplinadoras para a contratação de crédito pelo setor público.

Tabela 2
Evolução da contribuição dos entes no superávit primário do governo consolidado

| | Valores em % | | | | | | | | | | | |
|-----------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 (1) |
| Governo central | 50,54 | 60,93 | 58,59 | 64,71 | 59,63 | 57,11 | 66,17 | 68,71 | 65,52 | 77,41 | 72,35 | 71,48 |
| Estatais | 25,82 | 18,77 | 20,47 | 13,94 | 17,60 | 21,32 | 0,30 | 1,75 | 1,97 | 2,22 | 2,25 | 2,34 |
| Estados | 16,58 | 16,45 | 18,12 | 19,83 | 18,43 | 18,16 | 29,08 | 25,15 | 27,59 | 16,67 | 23,15 | 25,00 |
| Municípios | 7,61 | 3,86 | 2,82 | 1,74 | 4,35 | 3,68 | 4,45 | 4,39 | 4,93 | 3,70 | 2,57 | 1,17 |

Fonte: Elaboração própria – dados básicos: Banco Central do Brasil.
(1) Janeiro a agosto.

Esses dados são suficientes para possibilitar uma visão sintética e panorâmica, mas, ao mesmo tempo, esclarecedora do processo de reordenamento das finanças públicas ocorrido no Brasil nos anos recentes, cuja implicação foi a constituição de marcos institucionais renovados para o manejo da política fiscal, que passou a ser orientada por diretrizes restritas comprometidas com o equilíbrio orçamentário permanente de longo prazo. No caso específico dos governos estaduais, foco da presente análise, isso significou, basicamente, a aplicação de um programa severo de ajustamento e a adoção de uma gestão fiscal empenhada forçosamente a manter um fluxo de recursos contínuo para fazer frente às obrigações com a dívida. Apesar do esforço fiscal efetuado, que contemplou medidas de controle e corte de gastos e o fortalecimento das fontes de receitas tributárias a fim de assegurar o pagamento dos serviços da dívida, os estados não conseguiram equacionar o seu elevado nível de endividamento, que se manteve como uma dificuldade ainda em aberto à espera de soluções mais definitivas. Os dados expostos na Tabela 3 fornecem subsídios para um melhor entendimento desta questão. Como pode ser inferido, o principal problema financeiro dos estados reside exatamente no passivo renegociado ao amparo da Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997). Basta observar que, entre 1998 e 2011, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) cresceu em termos absolutos (24,83%), mas recuou 7,59% em proporção ao PIB. A DLSP estadual teve queda relativa mais pronunciada (quase 21,70%), tendo em vista que seu estoque acelerou menos intensamente em valores absolutos (5,78%). Como consequência, o peso da DLSP estadual no montante consolidado baixou para menos de 1/3, perfazendo retração de 15,26%.

Tabela 3
Evolução da dívida líquida e dos passivos renegociados

Valores constantes em R\$ milhões e correntes em % do PIB

| | DLSP Total (A) | % PIB | DLSP Estadual (B) | % PIB | 9.496/1997* (C) | % PIB | 8.727/1993 (D) | % PIB |
|--------------------|----------------|--------------|-------------------|---------------|-----------------|-------------|----------------|---------------|
| 1998 | 1.208.470 | 39,40 | 410.255 | 13,38 | 271.254 | 8,84 | 28.600 | 0,93 |
| 1999 | 1.453.321 | 48,51 | 481.844 | 16,08 | 359.135 | 11,99 | 32.569 | 1,09 |
| 2000 | 1.392.595 | 47,75 | 464.201 | 15,92 | 338.109 | 11,59 | 63.532 | 2,18 |
| 2001 | 1.480.774 | 50,75 | 528.365 | 18,11 | 345.558 | 11,84 | 59.251 | 2,03 |
| 2002 | 1.739.367 | 59,62 | 584.915 | 20,05 | 375.874 | 12,88 | 53.747 | 1,84 |
| 2003 | 1.467.954 | 53,72 | 502.909 | 18,40 | 340.353 | 12,45 | 45.127 | 1,65 |
| 2004 | 1.406.236 | 49,29 | 498.745 | 17,48 | 355.923 | 12,48 | 41.467 | 1,45 |
| 2005 | 1.390.149 | 46,69 | 466.136 | 15,65 | 348.120 | 11,69 | 38.678 | 1,30 |
| 2006 | 1.455.016 | 45,05 | 468.358 | 14,50 | 362.067 | 11,21 | 36.841 | 1,14 |
| 2007 | 1.492.317 | 43,22 | 457.044 | 13,24 | 370.038 | 10,72 | 33.188 | 0,96 |
| 2008 | 1.247.420 | 35,27 | 455.096 | 12,87 | 373.506 | 10,56 | 28.159 | 0,80 |
| 2009 | 1.561.321 | 42,07 | 433.380 | 11,68 | 362.473 | 9,77 | 24.774 | 0,67 |
| 2010 | 1.601.587 | 39,15 | 450.544 | 11,01 | 379.947 | 9,29 | 20.582 | 0,50 |
| 2011 | 1.508.547 | 36,41 | 433.964 | 10,47 | 369.357 | 8,92 | 15.671 | 0,38 |
| Varição (%) | 24,83 | -7,59 | 5,78 | -21,70 | 36,17 | 0,80 | -45,21 | -59,44 |
| | B/A % | C/A % | D/A % | C/B % | | | | |
| 1998 | 33,95 | 22,45 | 2,37 | 66,12 | | | | |
| 1999 | 33,15 | 24,71 | 2,24 | 74,53 | | | | |
| 2000 | 33,33 | 24,28 | 4,56 | 72,84 | | | | |
| 2001 | 35,68 | 23,34 | 4,00 | 65,40 | | | | |
| 2002 | 33,63 | 21,61 | 3,09 | 64,26 | | | | |
| 2003 | 34,26 | 23,19 | 3,07 | 67,68 | | | | |
| 2004 | 35,47 | 25,31 | 2,95 | 71,36 | | | | |
| 2005 | 33,53 | 25,04 | 2,78 | 74,68 | | | | |
| 2006 | 32,19 | 24,88 | 2,53 | 77,31 | | | | |
| 2007 | 30,63 | 24,80 | 2,22 | 80,96 | | | | |
| 2008 | 36,48 | 29,94 | 2,26 | 82,07 | | | | |
| 2009 | 27,76 | 23,22 | 1,59 | 83,64 | | | | |
| 2010 | 28,13 | 23,72 | 1,29 | 84,33 | | | | |
| 2011 | 28,77 | 24,48 | 1,04 | 85,11 | | | | |
| Varição (%) | -15,26 | 9,08 | -56,11 | 28,73 | | | | |

Fonte: Elaboração própria – dados básicos: Banco Central e IBGE.

O passivo renegociado com base nos critérios definidos pela Lei nº 8.727 (BRASIL, 1993) teve importante contribuição nessa trajetória da DLSP estadual, uma vez que seu estoque registrou redução real de 45,21%, propiciando expressiva contração relativamente ao PIB de 59,44%. Fica evidente, portanto, que o problema principal deriva da dívida refinanciada pela União sob as determinações da Lei nº 9.496/1997, cujo volume subiu não apenas em relação ao PIB (0,8%), mas também em termos absolutos deflacionados (36,17%). Como consequência, a participação desse passivo na DLSP e na DLSP estadual saltou, respectivamente, de 22,45% para 24,48% e de 66,12% para 85,11%. A situação fica mais crítica se for

levado em conta que os estados empenharam recursos substanciais para saldar suas obrigações financeiras ao longo do período, como é atestado pelas informações contidas na Tabela 4. Nos anos analisados (1998-2011), os gastos com juros e amortização somaram R\$ 489,34 bilhões em valores reais, perfazendo média anual de quase R\$ 35 bilhões. A preços correntes, os serviços da dívida corresponderam a uma média anual de 1,12% do PIB.

Tabela 4**Gasto com os serviços da dívida**

Valores em R\$ milhões constantes e % do PIB a preços de mercado

| Ano | R\$ milhões | % do PIB |
|--------------------|---------------|-------------|
| 1998 | 54.094 | 1,75 |
| 1999 | 40.010 | 1,43 |
| 2000 | 34.837 | 1,23 |
| 2001 | 31.175 | 1,10 |
| 2002 | 28.589 | 1,14 |
| 2003 | 30.711 | 1,13 |
| 2004 | 28.808 | 1,04 |
| 2005 | 31.513 | 1,05 |
| 2006 | 34.283 | 1,07 |
| 2007 | 32.700 | 0,98 |
| 2008 | 34.725 | 0,99 |
| 2009 | 35.780 | 0,95 |
| 2010 | 33.917 | 0,86 |
| 2011 | 38.205 | 0,92 |
| Média anual | 34.953 | 1,12 |

Fonte: STN e IBGE – Valores deflacionados pelo IGPDI – 2011 = 100.

Diante de tal circunstância caracterizada pela persistente elevação da dívida refinanciada ao amparo da Lei nº 9.496 (BRASIL, 1997), drenando recursos vultosos dos estados e enrijecendo os orçamentos, as críticas aos parâmetros empregados para reestruturar o passivo foram gradativamente recrudescidas, chegando a atrair segmentos técnicos e partidários que há bem pouco tempo se posicionavam indiferentes ao debate ou abertamente contrários a qualquer possibilidade de revisão dos contratos firmados entre a União e os entes subnacionais. Diversas proposições, então, foram recentemente apresentadas com o objetivo de reformular os acordos de refinanciamento, balizando pleitos encaminhados ao governo federal, assim como a elaboração de projetos de lei atualmente em tramitação no Congresso Nacional. A principal e mais recorrente sugestão apresentada visando a ajustes nas cláusulas contratuais regidas pela Lei nº 9.496/1997 e normas sucedâneas consiste na alteração do indexador utilizado na correção das prestações mensais arcadas pelos estados. A próxima seção vai tratar dessas propostas de mudanças, em especial a que diz respeito ao fator de correção monetária da dívida, buscando examinar em que medida a alteração é efetivamente adequada para equacionar as dificuldades orçamentárias vivenciadas pelos governos estaduais ou, ao contrário, tem caráter apenas paliativo e serve, portanto, para adiar a necessária adoção de soluções de cunho mais duradouro.

PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REVISÃO DOS TERMOS CONTRATUAIS DA DÍVIDA REFINANCIADA E O FOCO NO PROBLEMA DO INDEXADOR

Os pleitos pela reformulação das condições contratuais da dívida refinanciada ao amparo da Lei nº 9.496/1997 não são recentes, embora tenham vindo à tona inicialmente de forma muito restrita. A evolução desse passivo, no entanto, revigorou e tornou mais amplas as críticas aos parâmetros utilizados na sua reestruturação, à medida que foi ficando cada vez mais nítido que o esforço fiscal cobrado dos governos estaduais não se mostrava e nem seria suficiente para permitir o equacionamento do elevado nível de endividamento observado. Diversas propostas de revisão dos acordos firmados com a União foram então apresentadas, com o intuito de aliviar os severos constrangimentos orçamentários derivados dos termos contratuais vigentes, que têm exigido enormes sacrifícios dos estados, pressionados a conter drasticamente gastos primários de toda natureza para cumprir com suas obrigações financeiras inadiáveis, sem, no entanto, gerar resultados efetivos no que se refere à diminuição de suas dívidas.

O Quadro 4 lista algumas das principais proposições de reformulação dos contratos de refinanciamento das dívidas firmados entre União, estados e municípios, tratando do passivo renegociado sob as determinações da Lei nº 9.496/1997 e apenas secundariamente das operações realizadas com base nas normas previstas pelas leis nº 7.976 (BRASIL, 1989) e nº 8.727 (BRASIL, 1993). De modo geral, as propostas são orientadas para a consecução de dois objetivos principais: 1) atenuar as restrições orçamentárias vivenciadas pelos governos estaduais e 2) permitir a ampliação dos investimentos e dos recursos destinados à prestação de serviços públicos essenciais – saúde, educação e segurança pública. O primeiro objetivo poderia ser alcançado, basicamente, por intermédio da substituição do IGP-DI por outro indexador (IPCA ou TJLP), do rebaixamento dos juros, da redução do limite de comprometimento da RLR com o pagamento dos serviços da dívida e da ampliação do prazo de liquidação definitiva do saldo devedor. O segundo objetivo seria atingido pelo estabelecimento de mecanismos que permitissem a utilização de parte ou da totalidade das receitas atualmente empenhadas com as obrigações financeiras na execução de investimentos em infraestrutura ou na realização de dispêndios adicionais nas áreas sociais antes mencionadas, seja mediante a vinculação direta dos recursos ou a adoção de formas de dedução das despesas efetuadas previamente no cômputo do resultado primário. As sugestões de revisão dos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais contemplam ainda ajustes pontuais adaptativos na LRF, especificamente no artigo 35, mas somente para permitir expressamente a repactuação dos termos contratuais celebrados entre União, estados e municípios, estando terminantemente vedado qualquer entendimento entre as partes que implique aumento do saldo devedor já existente, de modo que é mantido sem modificações o arcabouço institucional de controle rígido e hierárquico das finanças públicas, com vistas a assegurar uma trajetória consistente com o equilíbrio orçamentário intertemporal de forma mandatária.

Feita a apreciação sumária das principais propostas encaminhadas a fim de rever cláusulas dos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais, cabe agora avaliar em que medida elas podem ser consideradas pertinentes para permitir o equacionamento do elevado endividamento dos estados e, ao mesmo tempo, abrir espaço nos orçamentos para a ampliação de gastos primários com investimentos e com a prestação de serviços públicos essenciais à população. Como argumentado na seção anterior, os governos estaduais defrontam-se com uma situação adversa. Apesar de desembolsarem recursos expressivos para quitar os compromissos financeiros que assumiram caráter de despesa obrigatória ao ser garantidos com receitas próprias passíveis de apropriação automática pela União na eventualidade de inadimplência, o estoque da dívida refinanciada não cedeu e seguiu em progressão, registrando aumento real superior a 36% entre 1998 e 2011. O comportamento do passivo foi determinado, principalmente, por dois parâmetros estabelecidos nos contratos de refinanciamento: 1) a atualização monetária das parcelas mensais devidas pelo IGP-DI e 2) a fixação de um teto para o pagamento referenciado na receita – a RLR, sendo que tal limite não foi uniforme, variando de 11,5% a 15%, conforme os acordos acertados individualmente por cada estado com a União.

| Proposta | Instância | Principais determinações |
|--|----------------------|---|
| Projeto de Lei nº 392/2007 | Senado Federal | Autoriza a União e os estados deduzirem do cálculo do resultado primário os gastos com investimentos em infraestrutura. |
| Projeto de Lei nº 1.675/2011 | Câmara dos Deputados | Os juros pagos pelos governos estaduais serão direcionados ao Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura, cujos recursos serão aplicados em projetos de investimentos em saneamento, obras viárias urbanas, rodovias, portos e aeroportos. |
| Projeto de Lei nº 334/2011 | Senado Federal | Altera as condições dos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais e municipais (Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2185-35/2001), substituindo o IGP-DI pelo IPCA como indexador das prestações e reduzindo para 2% os juros anuais. |
| Projeto de lei nº 364/2011 | Senado Federal | Estabelece que a remuneração dos saldos e financiamentos das dívidas contratadas sob a norma da Lei nº 9.496/1997 e sucedâneas seja equivalente à TJLP. |
| Projeto de Lei nº 3.618/2012 | Câmara dos Deputados | Institui o Fundo Nacional para o Financiamento de Projetos de Infraestrutura nos Estados e Municípios (Frinfra), suprido por 2% da RLR, deduzidos dos serviços da dívida pagos à União. |
| Projeto de Lei nº 201/2012 | Senado Federal | Autoriza convênios entre União, estados e municípios para a aplicação do valor referente a prestações de dívidas renegociadas (leis 7.976/1989; 8.727/1993 e 9.496/1997) nas áreas de saúde, educação e segurança pública. |
| Projeto de Lei nº 86/2012 | Senado Federal | Altera a LRF, de modo a permitir que a dívida de estados e municípios possa ser refinanciada. Adota o IPCA como indexador, em substituição ao IGP-DI, com efeitos retroativos. Fixa em 3% os juros. Revoga as vedações à contratação de dívidas pelos estados e municípios, exceto as estabelecidas na LRF. Reduz limite de comprometimento da RLR com os serviços da dívida para 9%, sendo a diferença com o limite estabelecido contratualmente com cada estado vinculado a gastos com investimentos. Amplia para 20 anos o prazo para liquidação do resíduo da dívida. |
| Projeto de Lei nº 91/2012 | Senado Federal | Altera o indexador da dívida refinanciada pela Lei nº 9.496/1997 pelo IPCA e fixa em 2% a taxa de juros. Reduz limite de comprometimento da RLR com os serviços da dívida para 9%. |
| Carta de Brasília – 30/05/2012 | Câmara dos Deputados | Defende os seguintes pontos relativos à dívida refinanciada pela Lei nº 9.496/1997: alteração da LRF para permitir a renegociação das dívidas; adoção do IPCA como indexador; juros de 2% a partir de 2013; criação do Fundo de Investimentos em Infraestrutura nos Estados e no Distrito Federal (FIIE), constituído pela vinculação de 50% das prestações pagas à União pelos estados; renegociação visando reduzir o limite de comprometimento da RLR. |
| Quadro 4 Propostas de reformulação dos contratos de refinanciamento das dívidas com a União | | |

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos citados.

Em relação ao indexador, a escolha do IGP-DI como fator de correção das prestações mensais da dívida refinanciada acabou mostrando-se bastante desfavorável para os estados. Isso porque, como se sabe, o IGP-DI consiste em uma categoria de índice de preços ao produtor (o chamado PPI, sigla em inglês de Producer Price Index), sendo, por natureza, mais volátil e sensível às variações cambiais e às flutuações dos preços de bens primários transacionados no mercado internacional, que sofrem frequentemente bruscas oscilações⁸. O IPCA, em contraste, por ser um tipo de índice de preços ao consumidor – Consumer Price Index (CPI) –, é menos influenciado pelo câmbio, refletindo mais de perto a inflação dos bens não comercializáveis e, portanto, mais suscetível à dinâmica dos preços domésticos.

A Tabela 5 compara a variação de diversos indicadores e ilustra bem o descasamento entre eles no período de 1997 a 2011. Para o que interessa no momento, deve ser realçada a discrepância entre o IGP-DI e o IPCA, que foi de 93,8 pontos percentuais. Quando confrontados os encargos hipotéticos, com juros médios anuais de 6,18%⁹, a diferença na aplicação do IGP-DI e do IPCA é ainda maior, alcançando os 230,62 pontos percentuais. Esses números demonstram que se o IPCA fosse adotado como indexador dos contratos de refinanciamento da dívida firmados ao amparo da Lei nº 9.496/1997, em vez do IGP-DI, como de fato aconteceu, os estados teriam desfrutado de condições financeiras certamente menos onerosas, muito diferente do que as que efetivamente foram vivenciadas desde a formalização dos acordos com a União.

⁸ O IGP-DI é calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e resulta da média ponderada de três outros índices de preços: o IPA, que mede a inflação no mercado atacadista, com peso de 60%; o IPC, que mede a inflação no mercado varejista, com peso de 30%, e o INCC, que mede o custo mensal da construção civil, com peso de 10%. Ou seja: como assinado, a variação dos preços para os produtores, que têm grande influência do câmbio, é o principal componente do IGP-DI.

⁹ O nível de 6,18% corresponde à média dos juros fixados nos contratos de renegociação da dívida estadual sob as normas da Lei nº 9.496/1997.

Tabela 5
Variação do IPCA, IGP-DI, Selic e ICMS

Valores em %

| Período | IGP-DI | IPCA | Selic | Encargos IGP-DI | Encargos IPCA | ICMS |
|----------------------|--------------|--------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|
| 1997 | 7,1 | 5,2 | 22,8 | 13,7 | 11,7 | 4,6 |
| 1998 | 1,8 | 1,7 | 24,3 | 8,1 | 7,9 | 2,2 |
| 1999 | 19,9 | 8,9 | 24,8 | 27,3 | 15,7 | 11,8 |
| 2000 | 9,5 | 6,0 | 17,6 | 16,3 | 12,5 | 21,1 |
| 2001 | 10,2 | 7,7 | 17,5 | 17,0 | 14,3 | 16,0 |
| 2002 | 27,7 | 12,5 | 19,2 | 35,5 | 19,5 | 11,8 |
| 2003 | 6,9 | 9,3 | 23,5 | 13,6 | 16,1 | 13,8 |
| 2004 | 11,9 | 7,6 | 16,4 | 18,8 | 14,2 | 16,6 |
| 2005 | 1,4 | 5,7 | 19,1 | 7,7 | 12,2 | 11,6 |
| 2006 | 3,6 | 3,1 | 15,3 | 10,0 | 9,5 | 8,7 |
| 2007 | 8,2 | 4,5 | 12,0 | 14,9 | 10,9 | 10,8 |
| 2008 | 8,6 | 5,9 | 12,5 | 15,3 | 12,4 | 18,4 |
| 2009 | -0,9 | 4,3 | 10,1 | 5,2 | 10,8 | 3,7 |
| 2010 | 11,3 | 5,9 | 9,9 | 18,2 | 12,5 | 17,5 |
| 2011 | 4,6 | 6,5 | 10,8 | 11,1 | 13,1 | 11,0 |
| Acumulado (%) | 243,5 | 149,7 | 945,88 | 744,42 | 513,80 | 435,94 |

Fonte: Elaboração própria – dados básicos: Banco Central do Brasil, IBGE e FGV; Selic média anual.

Nota: Encargos calculados com base em juros médios de 6,18% ao ano; variação do ICMS calculada em valores correntes.

Tal constatação, no entanto, não convalida as análises correntes de que a alteração proposta do indexador, substituindo o IGP-DI por outro índice de correção monetária, asseguraria termos mais vantajosos aos estados. Os ganhos não são inequívocos e só viriam a se concretizar imediatamente, por exemplo, na eventualidade de os efeitos da troca do IGP-DI por outro indexador serem retroativos à data de assinatura dos contratos, conforme previsto no Projeto de Lei nº 086 (BRASIL, 2012), em tramitação no Senado Federal, o que anularia o impacto de sua aceleração pretérita sobre o estoque das dívidas, provocada, sobretudo, pela forte desvalorização cambial de 192,32% ocorrida entre 1999 e 2002. É importante ter em conta esse referido período porque o descolamento do IGP-DI em relação ao IPCA se processou praticamente em tal momento de turbulências macroeconômicas, caracterizado por acentuada instabilidade cambial. Nos anos imediatamente seguintes (2003 a 2011), a situação foi bem distinta e pôde ser observada valorização do Real, ante o Dólar, de 46,91%, o que contribuiu para uma evolução do IGP-DI mais convergente com a do IPCA, cujas variações foram, respectivamente, de 72% e 66,86%, perfazendo diferença bem menos pronunciada, de 5,14 pontos percentuais.

De fato, numa perspectiva de mais longo prazo, é possível verificar a convergência do IGP-DI em relação ao IPCA, a despeito da maior volatilidade apresentada pelo primeiro. A Tabela 6 elucida melhor essa questão, confrontando a variação média do IPCA e do IGP-DI em três décadas sucessivas. O maior descasamento entre ambos indicadores foi nos anos 1980, com a média do IGP-DI superando em 6,39 pontos percentuais a do IPCA, e a menor ocorreu na década passada, cuja diferença chegou a 1,85 ponto percentual. O importante a destacar é que, nos 30 anos em tela, a divergência entre as médias foi relativamente limitada, ficando em 3,41 pontos percentuais.

Tabela 6
Variação média por período do IPCA e do IGP-DI

Valores em %

| Período | IPCA | IGP-DI |
|-------------|--------|--------|
| 1980 a 1989 | 265,38 | 271,77 |
| 1990 a 1999 | 270,84 | 274,11 |
| 2000 a 2011 | 6,56 | 8,41 |
| 1980 a 2011 | 131,24 | 134,65 |

Fonte: Banco Central do Brasil.

Um comentário deve ser feito agora sobre a proposta antes mencionada de retroagir os efeitos de uma possível substituição do IGP-DI por outro indexador nos contratos de refinanciamento. A proposição é reconhecida de difícil aceitação por parte do governo federal, tendo em vista os impactos financeiros que esta pode vir a gerar para o Tesouro Nacional (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p. 102). A dívida reestruturada sob as normas da Lei nº 9.496/1997 rapidamente transformou-se no principal ativo financeiro detido pela União contra estados e municípios, como descrito na Tabela 7. No ano passado, correspondeu a 75,95% dos haveres totais, propiciando receitas equivalentes a 54,54% do volume global apurado no mesmo exercício. A dívida contratual, portanto, tem peso considerável e vem contribuindo de forma importante na composição do resultado orçamentário do governo central, o que interpõe evidentes resistências a modificações nos termos vigentes dos contratos e oposição ainda maior a medidas que visam a algum tipo de ressarcimento aos estados.

Tabela 7
Evolução dos haveres financeiros da União junto a estados e municípios

Valores em R\$ mil correntes

| Período | Estoque Total (A) | Receita Total (B) | Estoque Lei 9.496/97 (C) | Receita Lei 9.496/97 (D) | C/A % | D/B % |
|---------|-------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|-------|-------|
| 1999 | 264.129.989 | 17.054.551 | 120.263.268 | 4.259.329 | 45,53 | 24,97 |
| 2000 | 297.957.919 | 32.006.301 | 136.730.735 | 6.310.532 | 45,89 | 19,72 |
| 2001 | 335.440.044 | 19.538.494 | 154.222.093 | 6.300.456 | 45,98 | 32,25 |
| 2002 | 339.837.820 | 19.161.484 | 190.405.947 | 7.342.604 | 56,03 | 38,32 |
| 2003 | 355.011.721 | 21.360.320 | 211.717.384 | 8.281.041 | 59,64 | 38,77 |
| 2004 | 387.875.516 | 23.916.600 | 242.218.844 | 8.647.743 | 62,45 | 36,16 |
| 2005 | 388.446.776 | 25.807.206 | 251.041.416 | 10.800.455 | 64,63 | 41,85 |
| 2006 | 397.526.645 | 29.207.336 | 265.603.239 | 13.102.238 | 66,81 | 44,86 |
| 2007 | 412.322.176 | 29.456.779 | 285.244.985 | 14.437.086 | 69,18 | 49,01 |
| 2008 | 451.960.329 | 32.518.305 | 320.256.269 | 17.144.108 | 70,86 | 52,72 |
| 2009 | 437.364.890 | 34.448.778 | 316.363.900 | 18.471.602 | 72,33 | 53,62 |
| 2010 | 471.705.480 | 36.105.737 | 350.110.959 | 20.109.832 | 74,22 | 55,70 |
| 2011 | 486.316.116 | 41.862.840 | 369.357.466 | 22.831.325 | 75,95 | 54,54 |

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Isso não quer dizer que a substituição do IGP-DI por outro indexador não seja apropriada, mas apenas evidencia que a proposta, caso implementada, é incapaz de resolver as dificuldades orçamentárias vivenciadas atualmente pelos governos estaduais. De qualquer forma, a alteração seria oportuna e recomendável por

outros motivos, cabendo destacar pelo menos três deles. Em primeiro lugar, a substituição do IGP-DI reduziria as incertezas em relação à trajetória futura da dívida, uma vez que implicaria menor exposição dos passivos estaduais ao câmbio. Em segundo lugar, a adoção de outro fator de correção, como por exemplo o IPCA, promoveria maior convergência entre a variação dos encargos da dívida e o ritmo de crescimento das receitas tributárias dos estados. As informações da Tabela 5 são ilustrativas a respeito deste aspecto, mostrando que o aumento nominal acumulado do ICMS entre 1997 e 2011 correspondeu a um nível (435,94%) bem mais próximo ao dos encargos corrigidos pelo IPCA do que ao dos referenciados no IGP-DI. Em terceiro lugar, mas não menos importante, é necessário fixar um novo fator de remuneração para as dívidas dos estados mais condizente com o atual cenário macroeconômico do país, de redução continuada dos juros praticados no mercado interno, o que exigirá não apenas a troca do indexador, como também a reavaliação da magnitude dos juros cobrados no refinanciamento regulado pela Lei nº 9.496/1997 – que equivalem atualmente a 6% e 7,5% ao ano, a depender de cada acordo individual, fazendo com que o custo do passivo para os estados supere a média anual da taxa Selic já há cinco anos (veja informações na Tabela 5).

A revisão do fator de remuneração da dívida contratual dos estados ganha maior relevância se for considerado que os encargos atuais desse passivo (IGP-DI + 6% ou 7,5% de juros anuais) são muito mais onerosos do que os incorridos pela União na gestão de sua dívida mobiliária, uma vez que mais da metade desse passivo é indexada ao IPCA (25,4%) e à Selic (30,8%), enquanto a participação dos IGP (IGP-DI e IGP-M) é baixa e vem sendo sucessivamente reduzida: caiu de 8,1% para 4,2% entre 2005 e 2011. A redução da taxa de juros pleiteada pelos governos estaduais é, sob tal perspectiva, justificada, pois atenuaria as dificuldades orçamentárias – ao requerer empenho menor da receita com os serviços da dívida – e corrigiria total ou parcialmente as condições assimétricas com as quais a União e os entes subnacionais defrontam-se para fazer frente a suas respectivas obrigações financeiras.

Assim como o IGP-DI, o limite fixado de comprometimento da receita líquida real (RLR) configurou-se como outro elemento impulsionador da dívida estadual refinanciada ao amparo da Lei nº 9.496/1997. A margem estabelecida não foi uniforme e variou, de modo geral, de 11,5% a 15% da RLR, de acordo com os contratos firmados por cada estado em separado. Pelas regras vigentes, a diferença observada entre as prestações devidas e o teto estabelecido para os desembolsos com juros e amortização é reescalonado, formando um saldo devedor a ser obrigatoriamente liquidado em 120 meses imediatamente após o pagamento da 360ª parcela da dívida refinanciada. O desempenho pouco dinâmico das receitas tributárias próprias dos estados e a comentada aceleração do IGP-DI, em razão principalmente de ciclos de instabilidade cambial, fizeram com que o valor das prestações superasse o limite de comprometimento da RLR, ocasionando contínuo aumento do saldo devedor e, assim, contribuindo para ampliar o estoque da dívida.

Diversas propostas apresentadas visam estabelecer teto menor para o empenho da RLR com juros e amortização, prevendo que a diferença percentual em relação ao patamar definido contratualmente seja vinculada a investimentos ou, ainda, de livre aplicação pelo estado. Embora possa trazer alívio fiscal corrente, liberando recursos no âmbito do orçamento para alocação em outras áreas que se encontram com despesas comprimidas, como as de saúde, educação, segurança e infraestrutura, a diminuição do limite de comprometimento da RLR com os serviços da dívida pode ter implicações negativas de longo prazo. O rebaixamento da margem de gasto com os encargos financeiros redundará em pagamentos reduzidos, provocando a aceleração do ritmo de crescimento do saldo devedor, de modo que a medida, caso implementada, representará, na prática, o postergamento de problemas atuais, sem o seu conveniente equacionamento¹⁰. A Carta de Brasília, documento produzido pelo grupo de trabalho constituído em março de 2012 na Câmara dos Deputados para analisar

¹⁰ Essa visão é compartilhada também por Oliveira e Gontijo (2012, p. 103): “Deve-se ter clareza de que a mera redução do limite de comprometimento da RLR, [...] embora melhore os fluxos orçamentários do presente, não resolve o problema, apenas jogando-o para frente, já que a dívida crescerá a uma velocidade ainda maior, penalizando as gerações futuras. Essa ‘fuga para frente’ [...] deve, a todo custo, ser evitada para não frustrar o principal objetivo da renegociação, que é o de recuperar a capacidade dos estados de desempenharem suas funções e de fortalecimento das bases do federalismo no país”.

questões relacionadas à dívida refinanciada dos estados, a despeito de apoiar a proposta, trouxe advertências a respeito das possíveis consequências da redução do limite de comprometimento da RLR com os encargos do refinanciamento:

Cabe notar que vários projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional [...] objetivam a redução do limite de comprometimento da RLR, pagos pelos estados e municípios. Independentemente do mérito destas proposições é preciso observar que a redução destes limites pode interessar, ou não, aos diversos entes federativos, tendo em vista, especialmente, o acúmulo do saldo devedor ao final dos contratos. (BRASIL, 2012, p. 14).

Os pleitos de revisão dos termos contratuais da dívida refinanciada contemplam também medidas específicas visando propiciar a expansão dos gastos com investimentos e com a prestação de serviços públicos essenciais à população, que foram represados pelo ajustamento das finanças estaduais, cujos parâmetros estabelecidos na renegociação das dívidas foram posteriormente consolidados pela LRF, como discutido nas seções anteriores. A recuperação de espaço fiscal para acomodar o incremento das mencionadas categorias de despesas primárias seria providenciada por intermédio do redirecionamento das receitas atualmente alocadas no pagamento das prestações da dívida refinanciada para fundos constituídos com o objetivo precípua de prover recursos a investimentos. Outras propostas preveem o uso dessas mesmas receitas comprometidas com os serviços da dívida em despesas correntes e de capital nas áreas de saúde, educação e segurança pública, através de convênios firmados entre a União e os estados. Um aspecto a ser salientado diz respeito ao significado dessas alternativas sugeridas. Caso implementadas, poderiam reconfigurar alguns elementos básicos do atual regime fiscal, uma vez que os gastos de natureza financeira deixariam de ter prevalência absoluta sobre os demais dispêndios de caráter primário no âmbito do orçamento, criando circunstâncias mais favoráveis para a reversão das restrições impostas aos gastos discricionários, que foram os mais afetados pelo ajustamento das finanças públicas, entre os quais as já citadas despesas em investimento e nos setores de cunho social que sabidamente apresentam problemas históricos de subfinanciamento no país. Entretanto, tais medidas são de difícil implementação, pois esbarram nos problemas antes comentados concernentes ao impacto financeiro a ser gerado para o Tesouro Nacional, que não é desprezível e exigirá, necessariamente, uma complexa e delicada construção negociada de novos parâmetros de redistribuição de renda e de encargos entre os entes federativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente documento examinou as principais propostas de revisão dos termos contratuais do refinanciamento da dívida estadual efetuado ao amparo da Lei nº 9.496/1997, buscando avaliar em que medida as sugestões apresentadas podem ser efetivamente consideradas suficientes para fazer frente às atuais dificuldades orçamentárias e financeiras dos estados. O argumento desenvolvido no texto foi no sentido de demonstrar que, embora possam atenuar o aperto fiscal e permitir certa recuperação dos investimentos e de dispêndios em áreas sociais caracterizadas por crônico subfinanciamento, as modificações defendidas nas condições dos contratos não bastam para equacionar os problemas relacionados ao elevado endividamento e à débil capacidade de sustentação de gastos dos governos estaduais, situação que vem comprometendo a prestação de serviços e o provimento de bens públicos à sociedade.

Foi evidenciado que as proposições conferem importância especial à questão do indexador utilizado nas prestações do refinanciamento, indicando a substituição do IGP-DI por outro fator de correção monetária, entre os quais o IPCA, como peça central de uma necessária e inadiável renegociação dos termos contratuais que deve ser feita entre a União e os estados. Os pleitos também contemplam a redução da taxa de juros, o rebaixamento dos limites de comprometimento da RLR com encargos da dívida, a ampliação do prazo de liquidação do saldo devedor remanescente e a canalização dos recursos empenhados com juros e amortização para investimentos e outras despesas nas áreas sociais, entre as quais saúde, educação e segurança pública.

Esse conjunto de alterações visa, basicamente, reduzir as restrições orçamentárias com as quais os estados passaram a conviver desde o processo de ajustamento deslanchado após a implementação do Plano Real, cujas diretrizes estabelecidas no bojo da renegociação das dívidas (Lei nº 9.496/1997) foram posteriormente sistematizadas pela LRF, e ampliar o espaço fiscal para a acomodação de maiores gastos primários, especificamente os investimentos e aqueles destinados ao fornecimento de bens públicos e à prestação de serviços à população. Contudo, como argumentado ao longo do texto, as medidas indicadas, além de difícil aplicação por conta do custo para a União, não propiciariam solução duradoura para os problemas de financiamento dos gastos públicos. Em alguns aspectos, inclusive, reforçariam uma dinâmica para a dívida que poderia redundar no acúmulo descontrolado de um estoque de magnitudes consideráveis, colocando sob risco todo esforço fiscal cobrado dos governos estaduais.

Diante de tal cenário, ao mesmo tempo complexo e delicado, coloca-se a necessidade de repensar os próprios fundamentos do regime fiscal brasileiro, cujos pilares assentados em regras de observância obrigatória comprometidas com a solvência inapelável da dívida impõem a dominância das despesas orçamentárias de natureza financeira sobre as demais categorias de dispêndio, comprometendo, assim, a formulação e a implementação de políticas públicas cruciais nas mais diversas áreas.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual 2011*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Grupo de trabalho para analisar a questão da dívida dos estados e municípios com a União: relatório final*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BRASIL. Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 dez. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7976.htm>. Acesso em: 27 set. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 nov. 1993.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 ago. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 set. 1997.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.811, de 25 de fevereiro de 1999. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica de responsabilidade dos Municípios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 fev. 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 40, de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 dez. 2001a.

BRASIL. Resolução nº 43, de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 dez. 2001b.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 86, de 2012. Altera a Lei Complementar nº 101 e regula a repactuação de operações de crédito já contratadas pela União com Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que não seja aumentado o saldo devedor, nas condições que estabelece. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 11 abr. 2012.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (Brasil). *CMN nº 162: Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados*. 1995. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/cmn/cmnvoto.asp>>. Acesso em: 27 set. 2012.

LOPREATO, F. L. C. A situação financeira dos estados e a reforma tributária. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JR., G. (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006.

OLIVEIRA, F. A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. A.; GONTIJO, C. *Dívida pública do estado de Minas Gerais: a renegociação necessária*. Belo Horizonte: [s.n.], 2012.

VIEIRA, D. J. *Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil*. Campinas, 2012. 216 f. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

_____. Um exame das finanças estaduais no contexto de crise internacional. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 20, n. 1, abr./jun. 2010.

_____. Ajustamento fiscal dos estados no pós-Real e suas implicações para as políticas de desenvolvimento regional. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 16, n. 4, jan./mar. 2007.

DO BRASIL



REPÚBLICA

O controle interno na prefeitura de Espumoso (RS): a percepção dos servidores e gestores municipais

Nadia Mar Bogoni*
Joece dos Santos Rodrigues**
Rafael Pavan***
Rodrigo Dal'Forno Camargo****

Resumo

O objetivo deste estudo é verificar qual o nível de percepção dos servidores e gestores da Prefeitura Municipal de Espumoso com relação à criação, à atuação, aos objetivos e à importância do controle interno em seu município. A partir de uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e quantitativa, concluiu-se que: os servidores consideram o controle interno de extrema importância, mesmo que a organização pública não aborde e nem discuta este tema com eles. Os gestores consideram o controle interno como importante norteador na tomada de decisão e para atendimento à legislação, no entanto, podem-se fazer três considerações importantes: 73% dos gestores responderam que os membros da Central de Controle Interno não participam de nenhum curso de aperfeiçoamento ou treinamentos, os mesmos 73% responderam que a Central de Controle Interno nunca participa da tomada de decisão da administração e que as sugestões da central são atendidas em menos de 10%. Isto demonstra a falta de importância deste instrumento na administração pública no município de Espumoso.

Palavras-chave: Contabilidade pública. Administração pública. Controle interno.

Abstract

The objective of this study is to verify the level of awareness of local servers and managers of the Espumoso City Hall regarding the creation, performance, objectives and importance of Internal Control in their city. Based on a descriptive study with qualitative and quantitative approach, it is concluded that: it was noticed among servers that Internal Control is extremely important, even if the public organization doesn't address or discuss this topic with them. The managers consider Internal Control as an important guide in decision making and attending to legislation, however, one can make three important considerations: 73% of managers answered that members of the Internal Control Center do not participate in any courses for improvement, nor trainings. Those same 73% responded that the Central of internal control never participates in the Administration's decision making and that the suggestions of the Administration are less than 10% answered. This demonstrates the lack of importance of this instrument in public administration of the Espumoso municipality.

Keywords: Public Accounting. Public Administration. Internal Control.

* Mestre em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB) e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Professora-assistente da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da UPF. nbogoni@upf.br

** Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Passo Fundo (UPF).

*** Especialista em Controladoria e Gestão Tributária e graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da UPF.

**** Especialista em Gestão Tributária pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da UPF.

INTRODUÇÃO

A administração pública municipal vem passando por diversas mudanças, entre elas pode-se citar a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi criada para planejar, prever, informar e tornar transparente todos os atos que emanam do poder público. Pode-se dizer que a LRF não foi a primeira a tratar sobre a origem e a aplicação dos recursos públicos, pois a Constituição Federal de 1988 já previa em seus artigos 31, 70 e 74 a preocupação com os entes, bem como com a prestação de contas ao povo de forma clara e objetiva.

A LRF contempla significativas inovações na gestão das finanças públicas. As alterações impostas pela lei, no que tange à esfera municipal, têm refletido principalmente no Planejamento, na execução e no controle orçamentário, buscando de imediato importantes alterações na cultura da gestão pública brasileira.

Nesta perspectiva criou-se o controle interno que, em meio a tanta corrupção e improbidade administrativa, veio para auxiliar na transparência dos atos e fatos do serviço público, uma vez que, segundo Sá (2002, p. 106), “o controle interno é formado pelo plano de organização e de todos os métodos e procedimentos adotados internamente pela empresa para proteger seus ativos, controlar a validade dos dados fornecidos pela contabilidade, ampliar a eficácia e assegurar a boa aplicação das instruções da direção”.

Devido à importância do controle interno na atualidade, o objetivo deste artigo é verificar qual o nível de percepção dos servidores e gestores municipais da Prefeitura Municipal de Espumoso com relação à criação, à atuação, aos objetivos e à importância do controle interno em seu município.

Este estudo justifica-se pela importância de se conhecerem as disposições legais, as quais norteiam o controle e a transparência dos atos públicos, bem como discutir sobre a percepção dos servidores da Prefeitura Municipal de Espumoso, atribuindo a cada um a parcela de responsabilidade que lhe é confiada para o emprego correto das finanças públicas, assim como da responsabilidade de cada membro do Controle Interno, sua atuação e suas obrigações, de modo a fazer com que este controle se torne uma ferramenta de uso dos dirigentes, dos servidores, dos contribuintes e da população em geral.

REFERENCIAL TEÓRICO

Controle interno

O controle nasce com as organizações humanas, seja no âmbito familiar, econômico, de finanças ou de gestão; tudo está diretamente ligado ao controle, para que as atividades sejam executadas de forma excelente, sem falhas, sem erros, sem fraudes, desde que haja mecanismos internos de controle social, controle da educação, controle do polimento cultural, tudo em prol da eficiência e eficácia de tais atividades.

Segundo o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso)* (2004), “os controles internos asseguram que os objetivos sejam atendidos, de maneira correta e tempestiva, com a mínima utilização de recursos”.

Segundo Guerra (2005, p. 256):

[...] a partir da década de 60, foram desenvolvidos os primeiros passos no sentido da institucionalização do controle interno, face ao (sic) grande crescimento estrutural do Estado e à ampliação das funções. Com efeito, a Lei 4.320/64, em seus artigos 75 a 80, foi pioneira ao introduzir as expressões “controle externo e interno”, definindo-lhes as respectivas atribuições, sem, no entanto, determinar qualquer vínculo entre eles.

O controle interno entende-se por uma ferramenta que auxilia na prevenção de erros e fraudes e serve como base para a tomada de decisões; se há um bom controle é porque existem planejamento e transparência nas ações.

Conceito de controle interno e características

De acordo com Franco e Marra (2001), por controles internos entendem-se todos os instrumentos da organização destinados à vigilância, à fiscalização e à verificação administrativa, que permitem prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro da empresa e que produzam reflexos em seu patrimônio.

Chiavenato (2003, p. 613) afirma que o controle exerce uma função restritiva e coercitiva, no sentido de coibir ou restringir desvios indesejáveis. Pode ser, também, "um sistema automático de regulação no funcionamento de um sistema e, por fim, como função administrativa, através de planejamento, organização e direção". A função administrativa é a mais importante, por ser através dela que há o monitoramento das tarefas executadas e a avaliação das atividades e resultados esperados, no intuito de fazer com que a empresa tenha êxito no que foi elaborado através do planejamento.

Segundo Chiavenato (2003, p. 654), "cada organização requer um sistema básico de controles para aplicar seus recursos financeiros, desenvolver pessoas, analisar o desempenho financeiro e avaliar a produtividade operacional". Talvez o maior desafio seja saber utilizar tais controles, aprimorando-os para haver, de forma gradativa, o desempenho da organização como um todo.

São três tipos de controles: estratégicos, táticos e operacionais. Primeiramente, os controles estratégicos, também chamados de controles organizacionais, incluem o sistema de decisões de cúpula que controla o desempenho de resultados da organização como um todo, através das decisões externas, como também das informações internas. Logo em seguida, vêm os controles táticos, que são feitos após os controles estratégicos e estão num nível intermediário, referindo-se a cada uma das unidades operacionais onde é posto em prática o que foi planejado, por isso estão mais voltados ao médio prazo. Por último, são feitos os controles operacionais, que são realizados no nível operacional da organização e são projetados em curto prazo (CHIAVENATO, 2003).

Princípios básicos de um sistema de controle interno

As organizações, ao realizarem suas operações internas, necessitam de procedimentos e mecanismos que assegurem a sua execução e o registro de forma correta, eficiente e ordenada; tais procedimentos e mecanismos são denominados de controle interno. Dessa forma, garante-se que seja cumprida a finalidade institucional da organização (ATTIE et al., 2007).

Em relação aos controles, é importante ressaltar que existem princípios e meios que são necessários e devem ser desenvolvidos nas organizações. As principais formas que podem dar suporte à proteção dos ativos e respaldo às informações estão apresentadas no Quadro 1.

| Formas | Conceito |
|---|---|
| Segregação de funções | Ninguém deve ter sob sua responsabilidade todas as fases inerentes a uma operação; estas devem ser executadas por pessoas e setores independentes entre si. |
| Sistema de autorização e aprovação | Compreende o controle das operações através de métodos de aprovação; a pessoa que autoriza não deve ser a mesma que aprova para não expor ao risco os interesses da empresa. |
| Determinações de funções e responsabilidade | Determina a noção exata dos funcionários sobre suas funções, incluindo as responsabilidades do cargo com a definição através de organogramas. |
| Rotação de funcionários | Corresponde ao rodízio dos funcionários para reduzir a possibilidade de fraudes. |
| Carta de fiança | Determina aos funcionários que em geral lidam com valores a responsabilidade pela custódia de bens e valores, resguardando a empresa e dissuadindo, psicologicamente, os funcionários de tentações. |
| Manutenção de contas de controle | Indica a precisão dos saldos das contas detalhadas, geralmente controladas por outros funcionários. |
| Seguro | Compreende a manutenção de apólice de seguros, valores e riscos a que está sujeita a empresa. |
| Legislação | Atualização permanente sobre a legislação vigente, para diminuir riscos e não expor a empresa a contingências fiscais e legais. |
| Diminuição de erros e desperdícios | Indica a detecção de erros e desperdício na fonte devido a controles mal definidos. |
| Contagens físicas independentes | Correspondem às contagens periódicas de bens e valores, visando aumentar o controle físico e proteger os interesses da empresa. |
| Alçadas progressivas | Compreende estabelecer alçadas de forma escalonada, dando aos altos escalões as principais decisões e responsabilidades. |
| Quadro 1 Formas que dão suporte aos ativos | |

Fonte: Attie e outros (2007, p. 190-191).

Os princípios correspondem à medida que devem ser adotados em termos de políticas de cada organização para o correto funcionamento do sistema de controle interno.

Para Gattringer (2002, p. 39) devem ser priorizados os seguintes princípios:

- a) organograma atualizado e adequado: onde devem estar traçadas e bem definidas as linhas de autoridade e responsabilidade entre os diversos departamentos, chefes, encarregados e servidores;
- b) formalização das políticas e procedimentos: onde estejam claramente definidos todas as funções e setores da entidade;
- c) divulgação das tarefas afetadas a cada setor e cada responsável: cada qual deve conhecer pormenorizada-mente que controles são efetuados e qual é a sua importância;
- d) segregação de funções: quem tem acesso aos ativos da entidade não pode ter acesso aos registros. Em outras palavras, quem contabiliza as operações não pode realizá-las;
- e) exatidão dos registros: os controles devem utilizar meios que comprovem com segurança que as operações contábeis foram efetuadas com exatidão;
- f) descentralização das operações: nenhum servidor, individualmente, deve ter sob sua responsabilidade todas as etapas das transações da entidade;
- g) pessoal selecionado e capacitado: todos os servidores devem ser cuidadosamente selecionados para as funções e estar em constante treinamento e capacitação;
- h) rotatividade funcional: se possível, deve ser implementada a rotatividade funcional, pois esta proporciona oportunidade de revisão das tarefas executadas no setor, melhora a eficiência e evita erros.

O surgimento do controle interno para o setor público

A expressão controle interno surgiu no Direito positivo brasileiro com a edição da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964).

Na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2008), art. 70, consta que a fiscalização quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o qual, em decorrência do pacto federativo, se aplica no âmbito estadual (SOUZA, 1989, p. 387).

No âmbito municipal, dispõe o art. 31 da Constituição da República que a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

Observa-se que, na Constituição de 1988, o controle interno não mais se constitui em prerrogativa absoluta do Poder Executivo, sendo mantido um sistema de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário: art. 74 (o controle interno do Legislativo municipal ficará interligado ao sistema de controle interno do Executivo local).

Os mecanismos de regulação do Sistema de Controle Interno, a serem exercitados, devem estar previstos em legislação municipal específica e regulamentos próprios. Contudo, deve constituir-se em interesse primordial dos administradores públicos a criação ou o fortalecimento dos mecanismos de controle interno, visando, principalmente: obter elementos para a formulação de diretrizes de ação administrativa; proporcionar condições de otimização do desempenho das funções de planejamento, de programação e de execução orçamentária; manter níveis adequados de orientação, de coordenação e de controle patrimonial e financeiro; e contribuir para a eficácia do controle externo (ANDRADE, 2002).

A existência do Sistema de Controle Interno é um dos pressupostos da LRF (art. 1º, § 1º) (BRASIL, 2000) para assegurar uma gestão fiscal responsável, pois, pela sua efetiva ação, poderão ser feitas a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A função do controle interno deverá ser de caráter preventivo, exercida permanentemente e deverá estar voltada para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, sendo o principal instrumento de auxílio na gestão (REMYRECH, 2005).

Para Galante (2005), os controles internos são compostos pelo plano de organização e por todos os métodos e medidas com os quais a entidade controla suas atividades, com vistas a assegurar a proteção do patrimônio, a exatidão e fidedignidade dos dados contábeis e a eficiência operacional, como meio de atingir os objetivos globais da entidade. Para que se tenha um controle eficiente é necessário que as atividades desenvolvidas pela administração sigam algumas funções de previsão, organização, coordenação, direção e controle.

O sistema de controle interno deve ser estabelecido por meio de diversas etapas preordenadas e que respeitem o objetivo central do sistema, qual seja a eficiência do controle.

As atividades de controle interno devem ser definidas para atuar de forma preventiva, corrigindo a tempo os erros potenciais. Deve-se levar em conta a definição de parâmetros, ou padrões de controle, que permitam identificar se os procedimentos dos diversos segmentos da prefeitura estão sendo desempenhados em conformidade com o planejado e a legislação pertinente. Também é importante destacar a coordenação do sistema de informações geradas nas unidades de controle interno, que serão utilizadas para maximizar a gestão.

MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Com o propósito de responder às questões elaboradas neste trabalho, a pesquisa evidencia características de cunho descritivo com abordagem quantitativa dos dados.

Segundo Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Com relação à abordagem quantitativa, Hair Jr. e outros (2005, p. 100) caracterizam-na como sendo “mensurações em que números são usados diretamente para representar as propriedades de algo. Como são registrados diretamente com números, os dados estão em uma forma que se presta para a análise estatística”. Para os autores, a abordagem quantitativa oferece informações resumidas sobre várias características, sendo útil para o mapeamento de tendências.

Para tanto foi realizada uma pesquisa por levantamento, através de questionário, a fim de buscar informações sobre o que realmente os servidores municipais pensam a respeito de cada pergunta feita no questionário, para assim melhor conhecer como funciona o controle interno na prefeitura em que trabalham.

Os elementos que participam nessa fase devem ser selecionados dentre a população de funcionários da empresa em questão. Segundo Lakatos e Marconi (1996), a população a ser pesquisada, ou o universo da pesquisa, é definida como “o conjunto de pessoas que partilham de, pelo menos, uma característica em comum”. Dessa forma, o universo desta pesquisa é formado pelo conjunto de servidores municipais que constituem a organização pública.

Com um nível de confiança desejado de 90% e um erro de estimação permitido de 10%, tem-se o seguinte cálculo da amostra:

$$n_0 \cong 1/e^2 \quad n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0}$$

Sendo que:

n_0 = tamanho da amostra (valor procurado);

e = erro amostral tolerável (10% ou $e = 0,10$);

N = população (432)

Inicialmente calcula-se uma primeira estimativa n_0 na fórmula acima. Em seguida, com o valor n_0 e N , calcula-se o tamanho da amostra (n), como segue:

$$n_0 = 1/(0,10)^2$$

$$n_0 = 100$$

$$n = (432 \times 100) / (432 + 100) \cong 81$$

Os servidores municipais são constituídos por 432 funcionários ativos, sendo que, destes, 80 responderam aos questionários, dentre os quais: 65 servidores que atuam na Secretaria de Administração; na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo; na Secretaria Municipal de Saúde; na Secretaria Municipal de Assistência Social; na Secretaria Municipal de Habitação; no Gabinete do prefeito; na Secretaria Municipal de Agricultura; na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e na Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. E 15 servidores que desempenham os cargos de secretário municipal, assessor, prefeito e vice-prefeito.

Os servidores municipais responderam ao questionário de forma individual e sem interferência da pesquisadora.

De acordo com Lakatos e Marconi (1996, p. 98), "o questionário é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do pesquisador".

Como limitação do estudo, tem-se a falta de conhecimento sobre o tema, tanto da parte dos servidores como dos gestores.

DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O município de Espumoso foi criado em 18 de dezembro de 1954 pela Lei Estadual nº 2554, e, no dia 28 de fevereiro de 1955, aconteceu sua instalação oficial. Atualmente, a Prefeitura Municipal de Espumoso conta com um total de 432 funcionários. A Central de Controle Interno na Prefeitura Municipal de Espumoso foi criada no ano de 1999. Os funcionários que a compõem exercem suas funções principais dentro da organização pública, ficando a função de controlador como secundária, o que dificulta o trabalho, já que os funcionários não conseguem desempenhar as duas funções de forma a atingir os objetivos propostos.

Percepções dos servidores municipais com relação ao controle interno

O estudo, por amostra, dos servidores municipais proporciona a ideia da maneira como o controle interno é visto dentro dos órgãos públicos.

Pelo referencial teórico pode-se perceber a importância de se manterem controles estruturados e atualizados em todos os departamentos ou setores para que falhas e desperdícios sejam evitados. Em relação à pesquisa, no entanto, o que se percebeu é que ainda não existe uma cultura consciente para elaborar controles em prol de uma boa gestão, mas sim para o atendimento de órgãos e legislações.

No sentido de favorecer a interpretação dos dados observados, os resultados e a discussão serão apresentados conjuntamente, seguindo a sequência das questões formuladas no questionário.

Na Tabela 1, pode-se verificar a maneira como os entrevistados se referem ao controle interno.

| Tabela 1 Importância do controle interno | | |
|---|----------------------------|--------------------------------|
| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
| Sem importância | 0 | 0 |
| Pouco importante | 0 | 0 |
| Importante | 11 | 17% |
| Muito importante | 18 | 28% |
| De extrema importância | 35 | 54% |
| Desconheço | 1 | 1% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

Pode-se perceber que a maioria (54%) dos servidores entrevistados considera a Central de Controle Interno como órgão de extrema importância; o restante (45%) considera-o importante e muito importante. Apenas 1% desconhece o órgão de controle interno; e nenhum entrevistado considera o controle interno como ferramenta sem importância ou pouco importante.

Tabela 2
Abordagem sobre controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| Sim | 3 | 5% |
| Não | 62 | 95% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A partir da Tabela 2, pode-se perceber que a administração pública na Prefeitura Municipal de Espumoso não discute sobre o tema com seus servidores, o que causa grande preocupação, tendo em vista que o controle interno é uma ferramenta fundamental para os gestores.

Tabela 3
Desenvolvimento das atividades e elaboração dos relatórios de controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--|---------------------|-------------------------|
| Agente de controle interno | 11 | 17% |
| Contador | 0 | 0 |
| Não há funcionário específico para esta função | 2 | 3% |
| Servidores públicos concursados | 31 | 48% |
| Desconheço | 21 | 32% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

De acordo com os dados da Tabela 3, os entrevistados têm conhecimento de quem ocupa a função na Central de Controle Interno são os servidores concursados, pois estes somam 48%. Pode-se destacar também, que o grande número de servidores entrevistados desconhece quem desenvolve as atividades de CI o gráfico nos mostra 32% dos entrevistados.

Tabela 4
Análise da implantação da Central de Controle Interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------------------|---------------------|-------------------------|
| Adequado | 5 | 8% |
| Não atende às exigências | 19 | 29% |
| Em fase de implantação | 7 | 11% |
| Não foi implantado o CI | 0 | 0 |
| Desconheço | 34 | 52% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 4 mostra o quão grande é a desinformação dos servidores entrevistados, pois 52% deles responderam que desconhecem a implantação do controle interno, mesmo tendo em vista que este existe na lei municipal desde o ano de 1999, ou seja, há mais de dez anos. Um percentual mínimo de servidores entrevistados (8%) pensa que o controle interno foi implantado de maneira adequada.

Tabela 5
Estrutura adequada para que a Central de Controle Interno desempenhe suas funções

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| Sim | 2 | 3% |
| Não | 24 | 37% |
| Desconheço | 39 | 60% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A maioria dos entrevistados (60%) respondeu que desconhece a estrutura em que os controladores internos desempenham suas funções, sendo que apenas 3% consideraram a existência dessa estrutura.

Tabela 6
Mudanças percebidas após a implantação do controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------------------|
| Nenhuma | 40 | 62% |
| Eliminação do déficit público | 0 | 0 |
| Obediência à legislação | 10 | 15% |
| Segurança na tomada de decisão | 6 | 9% |
| Outra | 9 | 14% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 6 demonstra que, entre os servidores entrevistados, 62% não perceberam nenhuma mudança com a implantação da Central de Controle Interno. Somente 9% acreditam que a implantação do controle interno fornece segurança na tomada de decisão e serve como uma ferramenta de gestão. Em relação à opção Outra, pode-se destacar a falta de conhecimento dos servidores sobre as mudanças ocorridas em decorrência da implantação do controle interno: os nove entrevistados que responderam "Outra" justificaram desconhecer as mudanças.

Tabela 7
Existência de controles padronizados

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|---------------------------------------|---------------------|-------------------------|
| Sim | 13 | 20% |
| Sim, mas é precário e deixa a desejar | 12 | 18% |
| Não existe | 9 | 14% |
| Desconheço | 31 | 48% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

Com relação a controles padronizados verificou-se que a maioria dos entrevistados (48%) desconhece a existência destes. Entre as demais alternativas, 14% dos servidores afirmaram que não existem tais controles.

Tabela 8
Necessidades e obrigatoriedade de utilização dos controles internos considerando os modelos atualmente existentes

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|----------------------------------|---------------------|-------------------------|
| Péssimos | 1 | 1% |
| Ruins | 1 | 1% |
| Regulares | 18 | 28% |
| Bons | 3 | 5% |
| Excelentes | 0 | 0 |
| Desconheço os modelos existentes | 42 | 65% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

Acerca do grau de qualidade dos modelos existentes de controle interno, a maioria dos entrevistados (65%) desconhece os modelos existentes. Uma mínima parte dos servidores (5%) considera os modelos bons.

Tabela 9
Qualidade das informações e julgamento dos modelos de controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| Péssimos | 1 | 1% |
| Ruins | 1 | 1% |
| Regulares | 17 | 27% |
| Bons | 3 | 5% |
| Excelentes | 0 | 0 |
| Desconheço | 43 | 66% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

Quanto à transparência e à prestação de contas à sociedade das informações provenientes da Central de Controle Interno tem-se que 66% dos servidores entrevistados desconhecem tal utilidade do controle interno e que 27% consideram as informações regulares.

Tabela 10
Modelo padrão de sistema de controle interno para os municípios

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| Ideal | 30 | 46% |
| Adequado | 28 | 43% |
| Inadequado | 7 | 11% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 10 demonstra que 46% dos entrevistados consideram ideal que seja criado um “modelo padrão” de controle interno para os municípios, tendo em vista que, com tal modelo, as prefeituras poderiam verificar, da mesma forma e mais claramente, o funcionamento de uma central, seus objetivos e suas atribuições. Apenas 11% dos entrevistados acreditam que este modelo seja inadequado, pois cada município tem sua peculiaridade e não se conseguiria criar um modelo que servisse para todos.

Tabela 11
Escolha dos agentes de controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--|---------------------|-------------------------|
| Concurso público para função específica | 37 | 57% |
| Escolhidos pelo agente político | 5 | 8% |
| Escolhidos pelos funcionários municipais | 19 | 29% |
| Não há resposta | 4 | 6% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

Em relação à escolha dos agentes de controle interno, através da pesquisa constatou-se que, entre os servidores entrevistados, 57% acreditam que os membros do controle interno devem assumir a função através de concurso público. Tem-se ainda um percentual considerado entre os servidores (29%) que pensa que os membros deveriam ser escolhidos pelos funcionários municipais, ou seja, pelos colegas. Somente 8% dos entrevistados acham correta a escolha dos membros pelo agente político, ou seja, Poder Executivo, prefeito. Ainda 6% dos entrevistados não deram resposta.

Tabela 12
Visão sobre controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--|---------------------|-------------------------|
| É visto como órgão de apoio e orientação | 28 | 43% |
| É visto como um órgão que dificulta os trabalhos pelo excesso de burocracia | 4 | 6% |
| É visto como um órgão que pune, repreende e persegue e pode deixar o ambiente constrangedor entre colegas. | 7 | 11% |
| Não conheço a atuação do controle interno. | 26 | 40% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 12 demonstra que os servidores públicos municipais entrevistados, em sua maioria (43%), considera que o controle interno é uma ferramenta de apoio e orientação, que deve ser utilizada pelos gestores para o bom desempenho do emprego dos recursos públicos. Outra porcentagem (40%) não conhece a atuação do controle interno. Pode-se destacar ainda o percentual de servidores (11%) que consideram constrangedor ter um colega de trabalho que fiscalize suas funções. E com menor representatividade (6%) está a parcela dos que veem o controle interno como órgão que dificulta os trabalhos por ser muito burocrático.

Tabela 13
Papel do controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|-----------------|---------------------|-------------------------|
| Sim, plenamente | 3 | 5% |
| Sim, em partes | 28 | 43% |
| Não | 32 | 49% |
| Desconheço | 2 | 3% |
| Total | 65 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

O controle interno, além de ser uma ferramenta que deve ser utilizada pelo gestor, tem um papel de transparência para com a sociedade, pois, se for plenamente utilizada, fará com que a administração aborte os erros e as fraudes, cumpra, com excelência, o papel de gerir recursos e isso trará tranquilidade à população em geral. Sob este aspecto, o controle interno da Prefeitura Municipal de Espumoso não está cumprindo o seu compromisso, pois 49% dos servidores públicos entrevistados apontaram que a Central de Controle Interno não cumpre este papel, enquanto 43% acreditam que o órgão está sim, em partes, cumprindo com este papel de transparência. Somente uma minoria (5%) acredita que o controle interno cumpre, plenamente, o papel de transparência para com a sociedade. Apenas 3% o desconhecem.

Percepções dos gestores públicos com relação ao controle interno

O estudo proporciona a análise da visão acerca do controle interno entre os mandatários, os secretários e os membros da Central de Controle Interno, a começar pelo conhecimento das leis que regulamentam a instituição do controle interno, a quantidade de cursos de aperfeiçoamento aos membros deste, as dificuldades encontradas para a sua implantação, bem como a média de sugestões atendidas pela administração advindas do órgão.

A seguir, as tabelas e os gráficos que representam o resultado do estudo:

Tabela 14
Conhecimento a respeito das leis que instituíram o a Central de Controle Interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|---------------|---------------------|-------------------------|
| Sim | 5 | 33% |
| Razoavelmente | 8 | 53% |
| Não | 2 | 14% |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 14 demonstra que, entre os entrevistados, 53% conhecem razoavelmente as leis; 33% a conhecem e 14% não têm conhecimento sobre estas.

Tabela 15
Existência do controle interno antes da lei de regulamentação

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| Sim | 8 | 53% |
| Não | 1 | 7% |
| Desconheço | 6 | 40% |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

Em relação à existência de controles internos antes da obrigatoriedade da Lei nº 2427/99 e da Lei nº 2850/2005, 53% dos entrevistados confirmaram que existiam controles; 7% disseram não existir tais controles e 40% informaram desconhecer a existência destes.

Tabela 16
Controles internos antes da lei

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|---------------------------------|---------------------|-------------------------|
| Manuais | 8 | 53% |
| Informatizados | 0 | 0 |
| Informatizados com normatização | 0 | 0 |
| Desconheço | 7 | 47% |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 16 mostra que, entre os gestores que responderam existir controles internos antes da Lei nº 2427/99 e da Lei nº 2850/2005, 53% afirmaram que eles eram manuais. Outros 47% informaram desconhecer os tipos de controles.

Tabela 17
Frequência da elaboração dos controles antes da exigência da lei

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|----------------|---------------------|-------------------------|
| Semanalmente | 0 | 0 |
| Mensalmente | 2 | 13% |
| Semestralmente | 1 | 7% |
| Anualmente | 6 | 40% |
| Não existiam | 1 | 7% |
| Desconheço | 5 | 33% |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 17 demonstra que a maioria dos entrevistados (40%) acredita que os controles eram feitos anualmente, enquanto a minoria (7%) divide opinião ao informar que os controles eram realizados semestralmente ou que não existiam.

Tabela 18
Cursos de aperfeiçoamento ou treinamentos oferecidos aos membros da Central de Controle Interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------------------|---------------------|-------------------------|
| Nenhum | 11 | 73% |
| De 1 a 3 cursos por ano | 4 | 27% |
| De 4 a 6 cursos por ano | 0 | 0 |
| Mais de 7 cursos por ano | 0 | 0 |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

As respostas dos gestores demonstram que não é dada a devida importância ao controle interno, pois 73% dos entrevistados afirmaram não ter sido proporcionado nenhum curso de aperfeiçoamento para os membros que compõem a Central de Controle Interno. O restante (27%) declarou que são ofertados entre um e três cursos por ano, o que também não é o suficiente para se alcançarem os objetivos propostos.

Tabela 19
Dificuldades encontradas para a implantação da Central de Controle Interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--|---------------------|-------------------------|
| Não houve dificuldades | 1 | 3% |
| De ordem cultural: resistência às mudanças | 11 | 38% |
| De ordem administrativa: cooperação nas informações | 5 | 17% |
| De ordem pessoal: conhecimento x atendimento da legislação | 7 | 25% |
| De ordem política: encaminhamentos e repreensão | 5 | 17% |
| Total | 29 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

Alguns entrevistados escolheram mais de uma opção, somando 29 respostas. Dentre as dificuldades encontradas para a implantação do controle interno destaca-se a dificuldade de cunho cultural: resistência às mudanças, que atingiu a marca de 38%. Também, significativamente, pode-se destacar a dificuldade de ordem pessoal: conhecimento versus atendimento da legislação (25%), ou seja, dificuldade em entender qual a correta atuação do controle. Em relação à repreensão e aos encaminhamentos e à cooperação nas informações, a pesquisa mostrou que foram apontados por 17% dos entrevistados respectivamente. Somente 3% afirmaram que não houve dificuldades para a implantação do controle interno.

Tabela 20
Participação da Central de Controle Interno na tomada de decisão da administração

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|------------------------------|---------------------|-------------------------|
| Nenhuma | 11 | 73% |
| Participa quando lhe compete | 3 | 20% |
| Participa sempre | 1 | 7% |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

No que tange à participação do controle interno na tomada de decisão pode-se observar também a falta de importância do controle no processo decisório, pois 73% dos gestores responderam que o controle interno não tem participação nenhuma neste processo. Dos 15 entrevistados, três responderam que a Central de Controle Interno participa quando lhe compete, e apenas 7% disseram que esta participa sempre.

Tabela 21
Percepção sobre controle interno

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--|---------------------|-------------------------|
| Importante para atendimento à legislação | 7 | 47% |
| Importante como norteador na tomada de decisão | 8 | 53% |
| Sem importância | 0 | 0 |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A Tabela 21 demonstra que praticamente metade dos entrevistados (47%) considera o controle interno importante para o atendimento à legislação; enquanto 53% acreditam que o controle interno seja importante como norteador na tomada de decisão.

Tabela 22
Média do atendimento das sugestões da Central do Controle Interno pela administração

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|-------------------|---------------------|-------------------------|
| Menos de 10% | 11 | 73% |
| Entre 10% e 30 % | 1 | 7% |
| Entre 30% e 50% | 2 | 13% |
| Entre 50% e 70% | 0 | 0 |
| Entre 70% e 90% | 1 | 7% |
| Entre 90% e 100 % | 0 | 0 |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A relação que se estabelece entre as sugestões da Central do Controle Interno atendidas pela administração e a maneira com que esta se comporta em relação a este controle está explicitamente expressa no resultado desta pesquisa. Foram 73% dos entrevistados que responderam que estas sugestões são atendidas em menos de 10%. Para 7% dos entrevistados, a incidência do atendimento fica entre 10% e 30%, e para outros 7%, entre 70 e 90%. A ocorrência de atendimento entre 30% e 50% foi apontada por 13% dos respondentes.

O resultado da pesquisa mostra que 53% dos entrevistados confirmam que não existem avaliação e encaminhamento de ações corretivas no processo de gestão. A minoria (7%) 7%, afirma que quase sempre existe esta avaliação e este encaminhamento de ações corretivas.

Nesta questão, os entrevistados tinham a liberdade de expressar as considerações e as sugestões sobre o tema proposto, sendo que eles responderam mais de uma opção, totalizando 140 respostas.

Tabela 23
Monitoramento/acompanhamento das etapas essenciais no processo de controle da gestão, desde o planejamento, LDO e o orçamento, quanto à avaliação e ao encaminhamento de ações corretivas

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--------------|---------------------|-------------------------|
| Sempre | 2 | 13% |
| Quase sempre | 1 | 7% |
| Às vezes | 4 | 27% |
| Nunca | 8 | 53% |
| Total | 15 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa (2010).

A partir destas constatações, observa-se, a seguir, na Tabela 24 as seguintes considerações.

Tabela 24
Sugestões dos entrevistados

| Alternativas | Frequência absoluta | Frequência relativa (%) |
|--|---------------------|-------------------------|
| Divulgação a todos os servidores | 54 | 39% |
| Necessidade de modelo padrão | 1 | 0,7% |
| Faltam cursos e treinamentos | 25 | 18% |
| Dificuldades com relatórios | 1 | 0,7% |
| Deixar de ser visto somente como exigência legal | 3 | 2% |
| Estruturar para ser aliado do gestor | 5 | 4% |
| Encontros para troca de ideias | 1 | 0,7% |
| Adquirir/desenvolver <i>software</i> | 1 | 0,7% |
| Conscientizar pessoas envolvidas | 15 | 11% |
| Capacitação de servidores | 9 | 6% |
| Independência efetiva dos membros | 2 | 1% |
| Comprometimento dos membros | 1 | 0,7% |
| Função específica para cargo de CI | 3 | 2% |
| Qualificação dos membros | 2 | 1% |
| Setorização do controle interno | 10 | 7% |
| Colaboração da administração | 3 | 2% |
| Cumprir papel de transparência perante a sociedade | 4 | 3,5% |
| Total | 140 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados primários (2010).

Verificaram-se, nas repostas, 17 tópicos de sugestões e comentários sobre os controles internos, sendo o de maior frequência (39%) o que trata da divulgação das ações a todos os servidores; 18% acreditam que deveriam existir mais cursos e treinamentos. Para 11% dos entrevistados as pessoas envolvidas deveriam ser conscientizadas, enquanto que, para 7%, deveria haver a setorização do controle interno. Outros 6% dos entrevistados consideraram que a capacitação dos servidores poderia auxiliar na maneira de utilização dos con-

troles, enquanto, para 4%, o mesmo controle deveria ser estruturado para ser um aliado do gestor. Ainda 3,5% dos servidores e gestores informaram que o controle interno deveria cumprir seu papel de transparência perante a sociedade.

Verificou-se ainda que 2% dos entrevistados demonstraram as seguintes sugestões: deve haver a colaboração da administração; os membros do controle interno devem exercer esta função de maneira específica, ou seja, somente esta função, e, ainda, a função deve deixar de ser vista apenas como uma exigência legal.

No que se refere às sugestões, 1% acredita que a qualificação e a independência dos membros da Central de Controle Interno podem auxiliar de forma positiva e significativa os gestores na eficiência e eficácia de seu planejamento.

Menos de 1% dos entrevistados citaram ainda o comprometimento dos membros do controle interno; a necessidade de um modelo padrão de controle; o desenvolvimento de *softwares* para eliminação das dificuldades de se preencher relatório; e ainda a necessidade de encontros entre funcionários para a troca de ideias e o debate de forma construtiva, para o melhor desempenho da gestão pública.

CONCLUSÕES

Com base na revisão bibliográfica que fundamentou este estudo e na pesquisa realizada, conclui-se que a necessidade de controle interno é incontestável, seja ela destinada a determinar referências entre valores, para transparência dos atos administrativos ou para servir de elemento de discernimento para a tomada de decisão.

A pesquisa proporcionou um conhecimento sobre a visão que os servidores e os gestores da Prefeitura Municipal de Espumoso têm a respeito do controle interno. Entre os servidores percebeu-se que estes consideram o controle interno de extrema importância, mesmo que a organização pública não aborde e nem discuta este tema com os eles. À maioria das perguntas, os servidores responderam que desconhecem tanto a implantação, como a estrutura e os modelos existentes do controle interno da entidade.

Os gestores também consideram o controle interno como importante norteador na tomada de decisão e para atendimento à legislação, no entanto podem-se fazer três considerações importantes: 73% dos gestores responderam que os membros da Central de Controle Interno não participam de nenhum curso de aperfeiçoamento ou treinamentos; os mesmos 73% responderam que a Central nunca participa da tomada de decisão da administração; e ainda 73% dos gestores também responderam que as sugestões da Central de Controle Interno são atendidas em menos de 10%. Isto demonstra a falta de importância deste instrumento na administração pública no município de Espumoso.

As dificuldades encontradas para a implantação do controle interno concentram-se primeiramente na resistência às mudanças, seguidas pelo desconhecimento de como funcionam o controle e o atendimento à legislação. Em menor proporção estão as dificuldades políticas devido à repreensão e às dificuldades administrativas, em que não se encontra a cooperação para obtenção das informações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Cavalcante. *Auditoria, um curso moderno e completo*. São Paulo: Atlas, 1996.

ANDRADE, Nilton de Aquino. *Contabilidade pública na gestão municipal*. São Paulo: Atlas, 2002.

ATTIE, Willian et al. *Auditoria interna*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

- BARBETTA, P. A. Estatística aplicada às ciências sociais. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2001.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2000.
- _____. *Constituição Federal*. 5. ed. Barueri: Manole, 2008.
- _____. Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. [Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 23 mar. 1964.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Sistema controle interno*. Disponível em: <<http://www.tce.to.gov.br/seminarioLRF/documento/apostila.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2010.
- _____. *Sistema controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos novos tempos*. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 2003.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). *Enterprise risk management: integrated framework*. Executive Summary. Jersey City, NJ: AICPA, Sep. 2004.
- CRUZ, Flávio da; GLOCK, José O. *O controle interno nos municípios: orientação para implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas*. São Paulo: Atlas, 2006.
- FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. *Auditoria contábil*. São Paulo: Atlas, 2001.
- GALANTE, Celso. *Contribuição do controle interno para a transparência e a integridade dos atos administrativos nas prefeituras dos municípios da AMOSC*. 2005. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade de Blumenau, Blumenau, SC 2005.
- GATTRINGER, João Luiz. *Execução orçamentária: controle e auditoria*. Florianópolis: UFSC, 2002.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- HAIR JR, J. F. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- KHAIR, Amir Antônio. *LRF Guia de orientação para as prefeituras*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicação/lrf/080807_PUB_LRF_GuiaOrientação.pdf>. Acesso em: 2 out. 2010.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *A administração pública e seus controles*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1989.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- NASCIMENTO, Auster Moreira; OTT, Ernani; SILVA, Leticia Medeiros da. Sistemas de Controles Internos. In: NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane (Org.). *Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional*. São Paulo: Atlas, 2007.
- NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- REMYRECH, Ruy. *Controle interno na administração pública*. 2005. Disponível em: <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/controle-interno-administracao-publica.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2010.

SÁ, Antônio Lopes de. *Curso de auditoria*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Pedro Gomes da. *Controle interno na gestão pública municipal: modelo de um sistema de controle interno para municípios de pequeno porte do estado da Bahia*, 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

SLOMSKI, Valmor. *Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A integração dos controles interno e externo. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 20, n. 42, 1989.

DO BRASIL



REPÚBLICA

Determinantes dos gastos públicos sociais na Bahia: uma abordagem sob a ótica do eleitor mediano

Laércio Damiane Cerqueira da Silva*
Semíramis Mangueira de Lima**

Resumo

O presente artigo objetiva analisar a demanda por bens públicos locais nos municípios baianos, baseando-se na teoria do eleitor mediano. Especificamente, testa a hipótese de que a presença de fatores de natureza socioeconômica, geográfica ou demográfica explica as despesas públicas sociais (gastos com Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Saneamento, Saúde e Urbanismo) na Bahia. Também, analisa o papel do congestionamento e a presença de economias de escala na provisão dos serviços públicos municipais. A partir de dados censitários de 2010, em corte seccional, referentes a uma amostra de 380 municípios baianos, a metodologia utilizada envolve elementos teóricos e empíricos discutidos na literatura nacional e internacional sobre a teoria do eleitor mediano e despesa pública local. Emprega-se regressão linear múltipla como técnica para medir e analisar as relações entre a demanda por gastos públicos e os fatores supracitados. Os resultados sugerem que as principais variáveis que explicam os gastos públicos sociais foram significativas e tiveram os sinais esperados. Em destaque, a elasticidade-renda estimada permite referenciar que os bens públicos locais são normais e o coeficiente do efeito congestionamento apresentou valor inferior à unidade, demonstrando a presença de economias de escala a serem exploradas para os bens públicos nos municípios baianos.

Palavras-chaves: Bahia. Gastos Sociais. Teoria de Eleitor Mediano.

Abstract

This article aims to analyze the demand for local, public goods in the municipalities of Bahia, based on the median voter theory. Specifically, it tests the hypothesis that the presence of factors of a socioeconomic, geographic or demographic nature explains the social public expenditures (spending on social welfare, culture, education, housing, sanitation, health and urban planning) in Bahia. It also examines the role of congestion and the presence of economies of scale in the provision of municipal, public services. The census data from 2010, in cross section, relating to a sample of 380 municipalities in Bahia, the methodology used involves theoretical and empirical elements discussed in national and international literature on the theory of the median voter and local public expenditures. It uses multiple linear regression as a technique to measure and analyze the relationships between the demand for public spending and the factors mentioned above. The results suggest that the main variables that explain the social, public expenditures were significant and had the expected signs. A highlight is the estimate income elasticity, which allows one to reference that the local public goods are normal and the coefficient of the congestion effect showed a lower value per unit, demonstrating the presence of economies of scale to be exploited for public goods in the municipalities of Bahia.

Key-words: Bahia. Social spending. Median Voter Theory.

* Doutorando e mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor do Departamento de Economia da UFPB.

** Mestre em Economia e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora do Departamento de Economia da UFPB. Professora da Faculdade Maurício de Nassau/PB.

INTRODUÇÃO

A temática da determinação dos gastos públicos, seja em esfera federal, estadual ou municipal, tem sido muito difundida ao longo do tempo, e a partir da contribuição de diferentes autores, a literatura econômica tem tratado essa discussão por distintos enfoques. Ganha destaque nas pesquisas sobre o tema, a ideia de que a força da agregação das demandas individuais representa a demanda comunitária, e assim sendo, as decisões públicas locais são determinadas pela escolha do eleitor mediano.

É um debate que surge a partir do entendimento de que aspectos relacionados ao provimento dos bens e serviços públicos devem ser contemplados na análise, sob a ótica de fatores típicos da demanda, e não ser pautado, fundamentalmente, sobre as implicações da captação de recursos federais e estaduais por parte dos municípios ou sobre os mecanismos de controle na avaliação do grau de eficiência das administrações locais, como aqueles existentes para o equilíbrio fiscal.

Mendes e Sousa (2006) enfatizam que analisar o lado da demanda pode adicionar informações relevantes sobre a provisão de serviços públicos, complementando os estudos que enfatizam o lado da oferta ou questões fiscais *stricto sensu*. Além disso, as questões sobre o papel da demanda estão associadas a diversos parâmetros socioeconômicos municipais, como densidade demográfica, estrutura etária da população, padrões de saúde e educação, além de outros indicadores, e não apenas ao tamanho da população local.

A Teoria do Eleitor Mediano é um dos principais instrumentos da chamada *public choice*¹ na análise de decisões coletivas. Formulações aproximadas relevantes ao tema surgem já a partir de estudos de Condorcet (1785) e Hotelling (1929), ganha uma ênfase maior em estudos sobre finanças públicas como em Black (1948), porém ganha ampla difusão com a obra de Downs (1957).

Em *An Economic Theory of Democracy*, na proposição do modelo, o autor considera que os candidatos formulam políticas públicas com o intuito de vencer eleições, ao invés de vencer as eleições para formular políticas. Evidencia então que se os políticos desejam maximizar suas chances de serem eleitos, e se a eleição se decide com base em regra majoritária, então, sob certas circunstâncias, o agente político escolhe uma posição que reflete a mediana da distribuição das preferências dos eleitores.

O método então permite estruturar uma equação da demanda comunitária por bens públicos locais, revelando como os gastos públicos reagem diante a variação de fatores diversos, sejam econômicos (preço e renda), sociais (nível educacional e desenvolvimento humano), geográficos (densidade populacional) ou demográficos (distribuição geográfica entre jovens e adultos). Também, pela especificação proposta, consegue captar o nível de congestionamento que os bens públicos locais proporcionam, ou seja, indica o grau de rivalidade que os bens públicos exibem, oferecendo uma estimativa acerca da presença de economias de escala, que decorre da relação entre as variáveis preço-fiscal (*tax-price*) e a população total.

O questionamento que alguns estudiosos fazem ao modelo refere-se ao fato de que a agregação de preferências individuais pode não representar uma comunidade como um todo. Sem falar que, analiticamente, erros de medida e presença de heteroscedasticidade entre as variáveis, podem comprometer os resultados. Existem críticas também quanto às variáveis do modelo que não são observadas diretamente, como o *tax-price*, utilizando-se proxies para representá-las, e quanto as elasticidades estimadas que não medem a demanda por serviços públicos, mas sim, as despesas públicas.

No entanto, contrapondo-se a essas críticas, a literatura apresenta muitos trabalhos, principalmente partindo dos estudos seminais de Bocherding e Deacon (1972) e Bergstrom e Goodman (1973), comprovando a robustez do modelo e a validade do comportamento do eleitor mediano na determinação da postura fiscal dos governos.

¹ Pereira (1997) define a Teoria da Escolha Pública como a aplicação do método econômico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos e teoria constitucional.

A literatura nacional apresenta alguns trabalhos relevantes sobre os determinantes das despesas públicas com base no modelo do eleitor mediano, como, por exemplo, Mendes (2005), Mendes e Sousa (2006), Barcelos (2007), Monte (2011).

Mendes (2005), estimou uma curva de demanda dos serviços públicos dos municípios brasileiros, e inferiu que as variáveis preço (*tax-price*), renda e população são significativas, de acordo com a teoria econômica.

Mendes e Sousa (2006), considerando como variável dependente a despesa global per capita inferiram que bens como educação e saúde eram vistos como meritórios ou de “luxo”, pois a elasticidade encontrada foi maior que a unidade;

Em seu estudo, Barcelos (2007) analisou a demanda por bens públicos locais a partir da despesa orçamentária total e setorial dos municípios brasileiros. Após a análise empírica, verificou-se que as variáveis renda, preço-fiscal, população total, intensidade da pobreza, dentre outras, são relevantes para explicar as despesas públicas dos municípios brasileiros.

Já Monte (2011), estimando a demanda por bens públicos no Estado do Espírito Santo,

verificou que as principais variáveis que explicam as despesas públicas municipais foram significativas e que a elasticidade-preço mostrou-se inelástica e a elasticidade-renda estimada permite referenciar que os bens públicos locais são essenciais (ou normais).

Inspirado por esses trabalhos, e entendendo que estudos sobre a determinação da demanda por bens públicos podem auxiliar no planejamento de políticas públicas, e dar suporte aos governos municipais quanto ao cumprimento de suas obrigações legais, o objetivo desta pesquisa é estimar a demanda por Gastos Sociais² nos municípios baianos, e analisar o grau de congestionamento³ e a natureza dos bens públicos locais, baseado no Modelo do Eleitor Mediano. Para tal, o trabalho considera dados censitários de 2010 e emprega técnica de regressão tradicional para a análise.

Para alcançar os objetivos pretendidos, esta pesquisa se subdivide em mais quatro seções, além dessa introdução. A segunda seção reserva-se a apresentar a revisão da literatura, abordando discussões a respeito da provisão governamental de serviços públicos, sobre a demanda por gastos públicos municipais, bem como uma resenha teórica e empírica do modelo que fundamenta o estudo. A seguir, são apresentados os procedimentos metodológicos, isto é, a base de dados e a metodologia econométrica. Na quarta seção são analisados os resultados das estimações. Por fim, têm-se as considerações finais, onde estão dispostas as conclusões, limitações e sugestões para futuras pesquisas.

REVISÃO DA LITERATURA

Provisão governamental de bens e serviços

A atuação do governo é fundamental numa economia, à medida que se faz necessário o cumprimento de certas funções redistributivas e a correção de falhas mercadológicas causadas por externalidades que o sistema não é capaz de ajustar. O Estado como prestador de serviços, faz uso de diferentes meios para complementar essas imperfeições e proporcionar benefícios diretos à vida de seus cidadãos. Mendes e Sousa (2006) expõem que:

² No estudo, os gastos sociais estão representados pelos indicadores de Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Saneamento, Saúde e Urbanismo.

³ Um interessante produto da técnica proposta por Bocherding e Deacon (1972) e Bergstrom e Goodman (1973) é que ela provê um parâmetro (ou estimador) capaz de indicar o grau de *publicização* dos bens públicos providos localmente. Nos dois estudos as estimativas são derivadas a partir dos efeitos da rivalidade no consumo individual dos bens providos publicamente (congestionamento). A relação entre o consumo pessoal e a provisão do bem público aparece na fórmula, onde Z é a quantidade física do bem público Z que compete ao indivíduo i ; N é o número de pessoas da comunidade beneficiadas com tal provisão, enquanto γ é o parâmetro de captura individual, *publicização* ou congestionamento. Note-se que se $\gamma = 0$, Z é um bem público puro, do qual cada consumidor captura exatamente a quantidade disponível (o bem é absolutamente não-rival – ou seja,). Mas se $\gamma = 1$, então o bem provido apresenta uma propriedade de rivalidade absoluta (típica dos bens privados), de modo que cada consumidor da comunidade irá capturar tão somente a ‘enésima’ fração de Z (ou seja, – a constatação aqui é de que o consumo de um indivíduo interfere no consumo do outro, sobre a mesma fração – ou seja: o bem é rival). (MCMILLAN; WILSON; ARTHUR, 1981).

Sob determinadas condições, os mercados privados não asseguram uma alocação de recursos eficientes no sentido de Pareto. Em particular, em presença de externalidades - negativas e positivas - e de bens públicos, os preços de mercado não refletem, de forma adequada, o problema da escolha em condições de escassez que permeia a questão econômica. Abre-se, assim, espaço para a intervenção do governo na economia de forma a restaurar as condições de eficiência no sentido de Pareto.

A provisão de bens públicos consiste na decisão político-administrativa de quê, quanto e com que recursos produzir o que se quer prover e, ademais, como fazê-lo, ou seja, se o governo compra o bem ou se o produz diretamente.

Um dos grandes problemas observados quando o Estado tem o encargo da provisão de certos bens e serviços é que as decisões de alocação no âmbito público são tecnicamente inviáveis pelo sistema de compra e venda, tal como ocorre no setor privado, onde os consumidores revelam suas preferências pela escolha de um produto e o pagamento do seu respectivo preço. As decisões públicas, longe disso, terminam acontecendo basicamente por meio dos processos políticos, os quais são menos precisos e, portanto, nem tão eficientes.

Passa a ter relevância então um conceito importantíssimo em estudos sobre finanças públicas: A descentralização fiscal. Esse fenômeno caracteriza-se pela participação mais acentuada das instâncias subnacionais de governo, tanto no financiamento, como nos gastos governamentais. Essa especificidade de descentralização implica alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes uma maior responsabilidade perante os cidadãos na provisão de determinados tipos de bens e serviços públicos.

Segundo a Teoria do Federalismo Fiscal⁴, no caso de bens públicos locais, a oferta descentralizada oferece algumas vantagens que geram ganhos de bem-estar social. Para esses bens, os governos locais podem oferecer quantidades que atendem melhor às demandas dos moradores de suas respectivas jurisdições, uma vez que conhecem melhor as preferências e as condições específicas de cada localidade. Isso proporcionaria um maior nível de bem-estar em relação à situação onde o mesmo bem fosse fornecido uniformemente pelo governo central em todas as regiões.

Conforme relata Almeida (2010), há na literatura dois tipos de fatores que atuam a favor dos ganhos de performance com a provisão local dos bens e serviços. O primeiro envolveria questões de assimetria de informações, uma vez que os governos locais estariam mais pertos de suas bases eleitorais, tendo um melhor conhecimento das preferências ou demandas dos moradores e de outras condições locais, tais como os conhecimentos de custos. O outro argumento, de caráter político, ressalta a existência de constrangimentos que impedem o governo central de fornecer bens mais generosos em uma jurisdição, tendo assim que existir certa homogeneidade de tratamento em escala nacional, tornando difícil para o governo central variar os níveis de bens e serviços públicos através das jurisdições.

Em síntese, há maximização da eficiência econômica quando os bens públicos locais⁵ são ofertados pelos entes governamentais mais próximos dos beneficiários. Por efeito, os governos estaduais, por exemplo, seriam responsáveis pela provisão de bens com preferências mais regionais e os governos municipais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade. Por sua vez, o governo central deveria prover bens cujos benefícios espalham-se por todo o país o território federativo ou cuja produção esteja sujeita a grandes economias de escala. Além disso, existiria maior *accountability* por parte dos residentes em cada local, quando comparados com o caso de centralização.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 2012a) estabelece aos municípios as suas principais competências na organização e prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local. De maneira mais detalhada, uma série de tarefas legais é comumente prevista de ser executada pelos municípios.

⁴ Para detalhes, ver Oates (1977).

⁵ Conforme Giambiagi e Além (2000), os bens e serviços públicos locais são aqueles cujos benefícios são limitados geograficamente.

Entre o conjunto de tarefas específicas, sob competências comuns ou responsabilidades compartilhadas entre o Governo Federal, os Estados e os Municípios destacam-se as que estão previstas no art. 2337: cuidar da saúde e assistência pública, dar proteção e garantia às pessoas portadoras de deficiência; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais; promover programas de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito; proteger documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, etc.

Nesse sentido, o entendimento é que a análise do gasto público local revela as conexões entre as responsabilidades dos governos municipais e a provisão de serviços públicos por parte dessa esfera de governo, principalmente nas áreas previstas legalmente, como Educação e Cultura, Saúde e Saneamento, Habitação e Urbanismo, Previdência e Assistência, etc).

Como afirma Mendes (2005), a capacidade de gasto ou provisão de serviços por parte dos governos municipais está condicionada a vários pré-requisitos fiscais ou financeiros e legais. Trata-se de considerar as relações entre os elementos anteriores e o comportamento das despesas públicas locais, tendo em vista a provisão de serviços que atendam as necessidades da comunidade local. Em suma, trata-se de avaliar de que maneira as características particulares da demanda local podem explicar, influenciar ou determinar o comportamento das despesas públicas municipais.

A demanda por serviços públicos locais

A provisão de serviços públicos pelos municípios está, em certa medida, determinada *a priori*, constituindo uma relativa rigidez no lado da oferta de serviços públicos sob sua responsabilidade. Entretanto, como trata Mendes (2005), essa definição de limites de despesas, via de regra, está mais diretamente relacionada com a busca do equilíbrio fiscal ou financeiro do governo, não revelando nenhuma preocupação específica sobre as condições de oferta dos serviços ou, mais especificamente, as necessidades das comunidades locais em contrapartida aos níveis de gastos recomendados.

A Constituição de 1988 identifica esse tipo de preocupação quando se refere à consideração dos dados de população e renda per capita de uma localidade, como bases para a construção, das quotas para transferências de recursos, que complementam as fontes de receitas próprias dos municípios e proporcionam condições financeiras mais adequadas aos governos municipais para o efetivo cumprimento das suas responsabilidades.

Nesse contexto, ainda segundo Mendes (2005), os parâmetros de população e renda per capita podem ser entendidos, portanto, como características socioeconômicas básicas dos municípios que refletem as condições de demanda local. Parâmetros que devem ser considerados indicadores sintéticos representativos dos municípios do país, mas que influenciam diretamente a capacidade dos mesmos receberem recursos das esferas superiores de governo para a provisão de serviços públicos à comunidade local. Baseado nisso, existe uma uniformidade na obrigação dos municípios brasileiros cumprirem limites (mínimos ou máximos) de gastos em determinadas áreas.

Várias características socioeconômicas locais podem, assim, ser definidas como variáveis que representam a demanda local por serviços públicos. As estimativas de demanda para diversos serviços públicos, de maneira geral ou específica (educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo etc.), revelam que as despesas são explicadas por diferenças em rendimentos per capita, taxa de urbanização, densidade demográfica, taxas de impostos, tamanho da população, transferências de recursos intergovernamentais, nível educacional, entre outros fatores.

Essas características podem ser associadas, portanto, ao comportamento da despesa pública municipal, sendo adotadas como indicadores de demanda local para avaliar o nível de provisão dos serviços públicos pelos governos municipais. Mendes (2005) destaca que:

A análise da despesa local deve ser avaliada, portanto, levando-se em conta não apenas a questão fiscal, mas outros aspectos que estão mais diretamente relacionados com o papel da demanda local. A consideração desses elementos é que este estudo procura destacar em termos de suas influências sobre a despesa pública local, considerando-os como variáveis de modelos estimáveis de demanda por serviços públicos locais. Dessa forma, procura-se avaliar como o padrão de demanda local pode explicar o nível ou a composição da despesa pública local que, em última instância, representa os vários tipos de serviços públicos providos pelo governo local à sua comunidade. Os argumentos anteriores estão respaldados na discussão considerada em que diversos estudos analisam os determinantes da distribuição funcional da despesa municipal, com base no modelo do eleitor mediano, e que apresentam os principais fatores ou elementos determinantes da despesa pública municipal, entre os quais podem ser citados: renda mediana, renda per capita, preço do serviço público, variáveis demográficas (população, densidade), estrutura populacional ou etária (indivíduos entre 18 e 25 anos para despesas associadas à defesa e segurança, indivíduos acima de 60 anos para despesas de previdência ou assistencial); fatores institucionais; fatores locacionais, entre vários outros.

Dentro desse contexto, considerando-se que é no município que as pessoas exercem sua cidadania de forma mais efetiva, pode-se concluir, portanto, que é justamente no âmbito municipal que estão as maiores possibilidades de participação e influência na decisão quanto aos gastos do governo. De certa forma, baseados então pelos fatores socioeconômicos supracitados, essa perspectiva acolhe melhor as hipóteses que sustentam o teorema do eleitor mediano.

Modelo do eleitor mediano

No modelo, os indivíduos maximizam uma função de utilidade, escolhendo entre dois bens, x (privado) e z (público), e sujeitos a uma restrição orçamentária. Assume-se que o preço do bem privado é igual a 1 (um), e que todos as pessoas dentro de uma mesma localidade consomem a mesma quantidade do bem público (preço p_z).

Dessa forma, o leitor mediano exerce seu poder de voto buscando maximizar a função utilidade expressa pela seguinte equação:

$$U = U(x_i, z), \quad (1)$$

sujeita a seguinte restrição orçamentária:

$$y_m = x + t_i b_m, \quad (2)$$

onde y_m é a renda do eleitor mediano; t_i a parcela do imposto; e b_m a base do imposto.

As demandas individuais também dependem da restrição orçamentária do governo, dada pela equação:

$$cZ = G + tB, \quad (3)$$

em que c é o custo médio ou marginal constante da produção do serviço público; tB são as receitas totais dos impostos, e G as transferências governamentais recebidas pela comunidade. Transformando a equação (3) para tem-se:

$$t = \frac{[cZ - G]}{B} \quad (4)$$

Devido ao congestionamento (rivalidade), o consumo do bem público depende não somente do seu volume total (Z), mas também do tamanho da população de determinada comunidade (N). Dessa maneira, seguindo os passos de Bocherding e Deacon (1972) a função de produção do setor público ou função congestionamento pode ser escrita como:

$$Z = N^y z, \quad (5)$$

onde o parâmetro γ representa o efeito congestionamento. Também pode ser considerado como uma medida de “publicidade” do bem. Quando γ é igual à unidade, o bem é tipicamente privado, não havendo benefícios de economia de escala para a sociedade, sendo o consumo individual igual a $\frac{1}{N}$. Quando γ for igual a zero, o bem é público puro (indivisível e não rival). Se γ for maior que um, o bem é considerado supercongestionado marginalmente. Por fim, em situações em que γ está entre zero e um, o bem é considerado semipúblico (ou semiprivado), com certos padrões de congestionamento, mas com economias de escala a serem exploradas.

Usando as equações (4) e (5) e substituindo-as na equação (2), a qual representa a restrição orçamentária do eleitor mediano tem-se:

$$y_a = y_m + g \left(\frac{b_m}{b} \right) = x + \left(\frac{b_m}{b} \right) cN^{\gamma-1} z, \quad (6)$$

em que y_a é a receita média aumentada por uma parcela de transferências intergovernamentais per capita; $g = \left(\frac{G}{N} \right)$ e $b = \left(\frac{B}{N} \right)$ sendo B a base do imposto total local.

A renda total do eleitor mediano deve financiar suas despesas privadas e sua parcela de custo na aquisição do serviço público $\left(\frac{b_m}{b} \right) cN^{\gamma-1} z$. Assim, reescrevendo (6):

$$x = y_m + \left(\frac{b_m}{b} \right) [g - cN^{\gamma-1} z] \quad (7)$$

Inserindo a equação (7) em (1), chega-se ao seguinte problema de maximização:

$$\text{Max } U = U \left[y_m + \left(\frac{b_m}{b} \right) \{g - cN^{\gamma-1} z\}, z \right] \quad (8)$$

Assumindo que a maximização da equação (8) leva a função demanda do eleitor mediano, para um serviço público local (z), tem-se que:

$$z = z \left[y_a, \frac{b_m}{b}, N \right] \quad (9)$$

Definindo o preço do imposto do serviço público (*tax-price*) como o custo individual de adquirir uma unidade monetária adicional de serviço público local que pode ser derivado diferenciando y_a com relação à z . O preço do imposto é:

$$\frac{\partial y_a}{\partial z} = p = \left(\frac{b_m}{b} \right) cN^{\gamma-1} \quad (10)$$

O consumidor sabe seu próprio custo ou preço do imposto e é capaz de determinar a quantidade de serviço⁶ para a comunidade. Ao supor que a função de demanda da equação (9) $z = f(p_i, y_a)$ possui elasticidades de renda e de preço constantes, determina-se a equação abaixo:

$$z = ap^{\beta_1} y_a^{\beta_2} \quad (11)$$

Substituindo a equação (10) na (11), a demanda de z agora para a ser expressa por:

$$z = a \left[\left(\frac{b_m}{b} \right) cN^{\gamma-1} \right]^{\beta_1} y_a^{\beta_2} \quad (12)$$

⁶ Conforme Reiter e Weichenrieder (1997) existem três razões que podem explicar o porquê dos eleitores perceberem, às vezes, de maneira errada os custos dos serviços públicos: ilusão fiscal, efeito *flypaper*, e complexidade da receita.

Inserindo a função (12) em (5), encontra-se:

$$Z = zN^\gamma = a \left[\left(\frac{b_m}{b} \right) cN^{\gamma-1} \right]^{\beta_1} y_a^{\beta_2} N^\gamma \quad (13)$$

Por fim, adicionando um vetor Ω de características socioeconômicas individuais e locais, que influenciem a demanda por bens públicos, e multiplicando a equação (13) por p tem-se:

$$e = \frac{E}{N} = pZ = pzN^\gamma = a \left[\left(\frac{b_m}{b} \right) cN^{\gamma-1} \right]^{\beta_1} y_a^{\beta_2} N^\gamma \Omega^{\beta_1} \quad (14)$$

Equação esta que representa a função estimável de despesa pública local per capita.

Aplicando a propriedade logarítmica, a equação (15) representa a equação padrão para analisar a demanda por serviços públicos locais:

$$\ln e = K + \beta_1 \left[\ln \left(\frac{b_m}{b} \right) \right] + \ln(y_a) + \beta_3 \ln(N) + \sum_{i=4}^n \beta_i (\ln \Omega_i) + \varepsilon_i, \quad (15)$$

em que $k = \ln a + \beta_1 \ln c$; β_1 é a elasticidade-preço da demanda, e β_3 a elasticidade-população que satisfaz a equação: $\beta_3 = \gamma(1 + \beta_1) - \beta_1$.

Aplicações empíricas da literatura internacional

As pesquisas com a utilização do modelo do eleitor mediano tornou-se o fundamento básico na estimação de funções de demanda por bens públicos, a partir da década de 1970, com o entendimento de que o estudo da despesa pública local avançaria com a especificação de modelos que internalizam os elementos da teoria da escolha pública.

Bocherding e Deacon (1972) e Bergstrom e Goodman (1973) são considerados pioneiros dessa abordagem moderna, pois, lançando mão desses desenvolvimentos da Teoria da Escolha Social, propuseram um modelo que relaciona a demanda (despesa) por bens públicos com certos fatores econômicos (renda e preço-fiscal), sociais (nível de desenvolvimento), demográficos (distribuição etária e densidade da população) e geográficos (localização das comunidades). Com tais propriedades, o modelo permitiu o cálculo dos parâmetros (elasticidades) interpretáveis à luz da teoria microeconômica, além de oferecer uma métrica sobre o grau de rivalidade (congestionamento) contido nos bens que os governos ofertam.

Os autores concluíram que a demanda local é congestionada, indicando a ausência de economias de escala a serem exploradas. Isto é, os bens públicos locais teriam natureza semelhante àquela dos bens privados, na medida em que apresentam forte rivalidade no consumo. Muitos outros trabalhos surgiram a partir daí para confirmar, em muitos casos, a validade do teorema do eleitor mediano na explicação da demanda por bens públicos, e comportamento fiscal dos governos locais.

Pommerehne (1978) comparando especificações propostas em função da teoria do eleitor mediano com especificações ad hoc expôs que as regressões baseadas no modelo do eleitor mediano são mais influentes para explicar o comportamento do gasto público local do que aquelas resultantes de outras especificações.

Rubinfeld e Shapiro (1989) através de micro-estimativas estudaram a demanda por serviços públicos locais e mostram que os resultados obtidos são similares àqueles encontrados nos estudos de Bergstrom e Goodman (1973), confirmando a robustez das hipóteses subjacentes ao teorema do eleitor mediano.

Poterba (1997), com base em dados em painel, analisou a relação entre a estrutura demográfica da população e o gasto do governo com educação primária dos estados norte-americanos, e evidenciou que, nos estados onde existe maior concentração de residentes com faixa etária superior a 65 anos, há uma forte queda no gasto per capita com ensino fundamental. Essa evidência pode ser compreendida como resultado de confrontos de utilidade entre as gerações. As faixas etárias superiores podem preferir maiores gastos com segurança e previdência social, ao passo que as faixas etárias inferiores e intermediárias encontram maior utilidade em gastos com educação, lazer e habitação.

Fernández e Rogerson (1997) também se utilizando de dados em painel, examinaram o gasto público com educação nos estados norte-americanos. Um pouco mais ampla, a análise alcançou tanto o ensino fundamental como o médio. A pesquisa relata efeitos positivos significativos para a variável densidade populacional, como um indício de congestionamento na demanda. Ponce (1997) estimou fatores determinantes do gasto público local nas municipalidades da província de Córdoba, na Argentina. Os resultados indicam que a receita local, transferências intergovernamentais, população, salário médio e preço-fiscal, representado pela despesa média com salários de funcionários públicos relacionam-se positivamente com o gasto agregado per capita. No grupo dos municípios pequenos, com menos de 3.000 habitantes, o autor encontrou indícios de efeito *flypaper*.⁷

Pinar (2001) estudando municípios da Turquia, analisou variáveis que afetam a demanda agregada por bens públicos locais, testando dois conjuntos de variáveis (políticas e socioeconômicas). Os resultados abordam que apenas o segundo conjunto apresenta significância, especialmente em relação à renda, ainda que com elasticidade menor do que um. O grau de congestionamento estimado, próximo à unidade, sugere uma natureza privada para os bens públicos daquelas localidades. Também foram observadas evidências da existência do efeito *flypaper*.

Já Sanz e Velazquez (2002) desenvolveram um sistema de equações para oito funções de gasto, estimando a demanda com base em uma amostra de países membros da OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) no período de 1970-1997. Os resultados obtidos indicam que o fator renda apresenta maior elasticidade no caso dos gastos com saúde e seguridade social, sugerindo que sociedades mais ricas preferem distribuições mais equitativas. Em relação ao efeito preço-fiscal, inferiram baixa elasticidade para as funções de saúde, educação e seguridade social, possivelmente como efeito da baixa competitividade do setor privado nessas áreas.

Os fatores população e densidade populacional apresentam resultados em direções opostas. Enquanto um aumento da população explica incrementos no gasto, os acréscimos de densidade populacional provocam uma queda do gasto per capita. O efeito líquido encontrado é negativo, em razão da importância dos gastos com defesa, saúde, comunicação e transporte. As evidências revelam uma natureza de bem público bem marcante para esses gastos. No outro extremo, o gasto com habitação revelou-se positivamente relacionado com o fator população, indicando a natureza privada desse tipo de bem. Com relação ao fator estrutura etária, os autores encontraram evidências de que o segmento da população acima de 64 anos de idade prefere maiores gastos com habitação e seguridade social.

Contudo, nos anos mais recentes do painel de dados, verificaram efeitos que mostram a preferência do mesmo segmento por maiores gastos com segurança pública. De outro lado, o incremento na faixa etária da população com menos de quinze anos está associado a um grande impacto nos gastos com seguridade social, transporte e comunicação. Também foram observadas elasticidades positivas envolvendo os gastos com educação e saúde, embora apenas com dez por cento de significância.

Em trabalho semelhante, Ramajo e outros (2003), analisando a composição do gasto público das administrações da Espanha no período de 1970-1997, inferiram que a renda per capita, a população, o tamanho do setor público e a presença de déficits nas contas públicas são determinantes básicos das diferentes funções de gasto.

⁷ Como explicita Barcelos (2007), o efeito *flypaper* pode ser entendido como o recebimento de transferências fiscais *lump sum* por governos subnacionais que implique em aumento das despesas públicas locais proporcionalmente maior do que aquele gerado por um aumento equivalente na renda.

Bilek (2004) analisando a influência de fatores políticos e demográficos sobre a despesa pública com educação nas municipalidades da França no ano de 2001 encontraram resultados divergentes com a literatura prévia, já que nesse caso boa parte das variáveis demográficas parece não desempenhar papel significativo na determinação do gasto público. A variável orientação ideológica do partido administrador da municipalidade também não se mostrou relevante, embora eleitorados com orientação tipicamente socialista, surpreendentemente, mostraram-se negativamente relacionados com aumentos na demanda por educação. Da mesma forma, constatou-se a elasticidade-renda como variável pouco significativa, ao passo que aumentos na disponibilidade de educação privada promoveram redução na despesa, denotando forte efeito-substituição.

Aplicações empíricas da literatura nacional

A literatura nacional, também apresenta alguns trabalhos relevantes voltados para análise da despesa pública local a partir de modelos de demanda que incorporam desenvolvimentos teóricos da escolha social.

O estudo de Mendes (2005) é o pioneiro da literatura nacional. Com base em dados do ano 2000, referentes à despesa corrente total o autor testou a importância de um conjunto de fatores na determinação da demanda por bens públicos locais. Adicionalmente, analisou o papel do congestionamento e da presença de economias de escala na provisão de bens públicos municipais. A metodologia utilizada envolveu elementos da teoria do eleitor mediano que resultam na estimação de modelos de regressão clássica, regressão espacial e regressão quantílica. Confirmando resultados da literatura internacional, as variáveis preço, renda e população mostraram-se significativas. O leve efeito-preço encontrado indica a presença de alguma inelasticidade na demanda. A elasticidade-renda observada mostra que as despesas públicas municipais apresentam padrões típicos dos bens normais, apesar das estimativas ficarem um pouco acima da média internacional.

Mendes e Sousa (2006), analisando as funções educação e saúde, encontraram também resultados compatíveis com os achados prévios da literatura e denotam aos bens, características típicas de luxo, ou meritórios. Já o tamanho da população parece aumentar a demanda por serviços públicos, mas apresenta relação inversa com a despesa per capita, o que revela a presença de alguma economia de aglomeração. Os resultados sugerem também que o impacto do tamanho da cidade na qualidade dos serviços apresenta efeito congestionamento entre zero e um (com exceção de resultados específicos para o setor saúde), e se mostra decrescente à proporção que o tamanho da população das comunidades diminui.

Barcelos (2007) analisou a demanda por bens públicos locais a partir da despesa orçamentária total e setorial dos municípios brasileiros. Após a análise empírica, verificou-se que as variáveis renda, preço-fiscal, população total, intensidade da pobreza, dentre outras, são relevantes para explicar as despesas públicas dos municípios brasileiros.

Em seu trabalho, Monte (2011), estimando a demanda por bens públicos no Estado do Espírito Santo, verificou que as principais variáveis que explicam as despesas públicas municipais foram significativas e que a elasticidade-preço mostrou-se inelástica e a elasticidade-renda estimada permite referenciar que os bens públicos locais são essenciais (ou normais).

Diante dos aspectos citados, percebe-se tanto na literatura internacional quanto na nacional, trabalhos relevantes voltados para análise da despesa pública local a partir de modelos de demanda que incorporam desenvolvimentos teóricos da escolha social, e que boa parte dos testes empíricos apresenta evidências da robustez da teoria do eleitor mediano na determinação dos gastos públicos locais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Descrição de dados e variáveis

A fim de analisar comportamento da demanda por bens públicos diante da presença de certos fatores de natureza econômica, social, geográfica e demográfica, este trabalho utiliza-se de dados censitários do ano de 2010, para uma amostra de 380⁸ do total de 417 municípios baianos existentes nesse ano. Com exceção dos dados sobre receitas e despesas municipais, que foram obtidos através do relatório Finanças do Brasil (Finbra), fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), todos os outros foram extraídos junto ao banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Quadro 1 reporta as variáveis utilizadas no estudo, suas notações e proxies.

| Variável | Notação | Proxies |
|--|-----------|---|
| Despesa social local | e | Despesas sociais per capita de cada município baiano |
| Parcela do Imposto ou <i>tax-price</i> | (b_m/b) | Razão entre receita tributária local e o total da receita municipal |
| Renda Mediana | Y_a | Soma da renda mediana e o produto da multiplicação do <i>tax-price</i> pelo montante das transferências intergovernamentais recebidas |
| População | N | Número de cidadãos em cada município baiano analisado |
| Índice de Desen. Humano | IDH | IDH de cada município baiano analisado |
| Esperança de Vida | EVN | Número médio de anos que uma pessoa vive desde o nascimento |
| Matrícula | MAT | Número de pessoas matriculadas em escola particular |
| Infra-estrutura | INF | Percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada |
| População Jovem | PJO | Percentual da população com até 15 anos |
| População Idosa | PID | Percentual da população com mais de 65 anos |
| População Rural | POR | Percentual da população que vive em área rural |
| População Urbana | POU | Percentual da população que vive em área urbana |
| Densidade Demográfica | DEN | Razão entre população e a área de cada município |
| Distância da Capital | DCA | Distância do município à capital do Estado |
| Transferências Intergovernamentais | TRG | Percentual da renda total municipal proveniente de transferências intergovernamentais |

Quadro 1
Resumo descritivo das variáveis utilizadas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Vale salientar que o estudo considera como gastos sociais, as despesas com Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Saneamento, Saúde e Urbanismo, e que as *proxies* criadas são com base nas informações do Censo, e comumente utilizadas em trabalhos dessa natureza no Brasil.

Com base nas informações acima e na necessidade de dar um suporte estatístico aos fatos estilizados apresentados nesta seção, o presente estudo utilizar-se-á da próxima seção para apresentar a metodologia econométrica e logo após os resultados das estimações.

⁸ Por falta de dados para o período, ficaram de fora da análise os seguintes municípios: Acajutiba, Almadrina, Aramarí, Arataca, Aurelino Leal, Barra do Rocha, Boninal, Candeal, Cansanção, Caraibas, Central, Conceição do Almeida, Dário Meira, Encruzilhada, Eunápolis, Gongogi, Governador Lomanto Junior, Ichu, Igrapiúna, Itaeté, Itagi, Itagibá, Itaparica, Macururé, Maetinga, Malhada, Marau, Marcionílio Souza, Mirangaba, Ouroândia, Paripiranga, Pé de Serra, Potiguará, Ribeirão do Largo, Santa Luzia, Tucano, Umburanas.

Metodologia estatística e econométrica

Este trabalho segue a abordagem econométrica dos estudos seminais de Bocherding e Deacon (1972) e Bergstrom e Goodman (1973), bem como uma série de outros artigos que trilharam o mesmo caminho no Brasil, como já expostos acima. Emprega-se a regressão linear múltipla⁹ como técnica para medir e analisar as relações entre a demanda por bens públicos e os fatores supracitados.

Para tal, faz-se uso do modelo analítico de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)¹⁰, o qual permite inferir sobre o comportamento esperado da variável em estudo, a partir de uma amostra correspondente.

A variável dependente do modelo representa o valor das despesas sociais municipais per capita. As variáveis explicativas essenciais são: 1) parcela de imposto (*tax-price*) para o cidadão com renda mediana. 2) A renda mediana e a 3) o número de cidadãos em um município ou população total. As variáveis explicativas de contexto sócioeconômicas consideram aspectos demográficos, sanitários e de educação dos municípios. São estes, o Índice de Desenvolvimento Humano, a Esperança de Vida da população, o Número de Alunos Matriculados em instituição de ensino particular, dados sobre Infra-Estrutura, dados sobre População Jovem, População Idosa, População Rural, População urbana, dados sobre Densidade Demográfica, Distância da Capital e Transferências Governamentais.

Simplificadamente, o método de estimação pode ser representado por:

$$Y_i = \hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 X_{2i} + \hat{\beta}_3 X_{3i} + \dots + \hat{\beta}_K X_{Ki} + \hat{u}_i, i = 1, 2, 3, \dots, n \quad (16)$$

em que Y_i é a variável dependente, X_i as variáveis explicativas (essenciais e de aspectos socioeconômicos), $\hat{\beta}_1, \hat{\beta}_2 \dots \hat{\beta}_k$ os coeficientes de inclinação, u_i é o termo de perturbação estocástica, e i a i -ésima observação, sendo n o tamanho da população.

A equação (17) ainda pode ser expressa como:

$$y = X\hat{\beta} + \hat{u} \quad (17)$$

Os parâmetros são matrizes em que os vetores y e \hat{u} possuem dimensão $n \times 1$; o vetor $\hat{\beta}$ tem dimensão $k \times 1$ e a matriz X dimensão $n \times k$.

3.2.1 Testes de robustez e significância

A fim de que os coeficientes obtidos na regressão múltipla com base no MQO sejam considerados *Best Linear Unbiased Estimators* (BLUE) ou “melhores estimadores lineares não-viesados” (MELNV), torna-se necessário que alguns pressupostos¹¹ sejam atendidos. Assim, testes são recomendados para assegurar a robustez das estimativas.

⁹ A regressão linear múltipla diferencia-se da regressão linear simples pelo número de variáveis explanatórias envolvidas. Na regressão linear simples o relacionamento se estabelece entre uma variável dependente e uma independente, ao passo que, na regressão linear múltipla, esse relacionamento se dá entre uma variável dependente e duas ou mais variáveis independentes.

¹⁰ O Método dos MQO é um procedimento que garante a escolha de parâmetros que minimizam o quadrado das diferenças entre os pontos reais observados e os pontos estimados.

¹¹ O modelo deve ser linear nos parâmetros; a amostra com n observações deve ser aleatória; o valor médio esperado para os erros deve ser zero; a variância dos erros deve ser constante e finita; a covariância entre os erros. Deve ser igual a zero; as variáveis independentes não devem ser aleatórias e, portanto, não podem estar correlacionadas com o termo de erro; as variáveis independentes não podem apresentar relações lineares perfeitas entre elas; os erros devem ser normalmente distribuídos.

Foram realizados os testes de White¹², para averiguar a presença de heterocedasticidade¹³, e de Jarque-Bera¹⁴, para investigar se há ocorrência de não-normalidade na distribuição dos erros. Assim, como em Barcelos (2007), em ambos os testes, foi adotado como parâmetro para rejeição das respectivas hipóteses nulas o nível de significância de 5%. As estatísticas *t* de *Student* e *F* provêm padrões para análise da significância dos coeficientes apurados, seja individualmente ou no conjunto das variáveis que compõem cada equação estimada.

Feita todas as considerações sobre a metodologia da estimação, tem-se a apresentação e análise dos resultados da pesquisa.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresentam-se os resultados das estimações relativas à demanda por serviços públicos locais para os municípios baianos, com base no modelo do eleitor mediano, utilizando-se do Método de Mínimos Quadrados Ordinários. Inicialmente, a análise se atém aos testes de especificação do modelo, e logo após, discute-se os coeficientes.

A Tabela 1 reporta os resultados das estimações realizadas:

| Tabela 1 Determinantes das despesas públicas sociais per capita | | |
|--|--|-------------|
| Variáveis | Variável dependente: despesas sociais per capita | |
| | Coefficiente | Erro padrão |
| Ln (b_m/b) | - 0,1213* | 0,0763 |
| Ln(Y_a) | 0,4934* | 0,3695 |
| Ln(N) | - 0,3465** | 0,8567 |
| Ln(IDH) | - 0,1312**** | 0,1217 |
| Ln(EVN) | 0,2354 | 0,0349 |
| Ln(MAT) | 0,4567 | 0,1856 |
| Ln(INF) | -0,6758** | 0,4555 |
| Ln(PJO) | 0,8745 | 0,3689 |
| Ln(PID) | 0,0311 | 0,0114 |
| Ln(POR) | - 0,0030* | 0,0129 |
| Ln(POU) | 0,2916**** | 0,3167 |
| Ln(DEN) | 0,0334**** | 0,1414 |
| Ln(DCA) | 0,4578* | 0,3540 |
| Ln(TRG) | 0,5647* | 0,2765 |
| Constante | 6,7846 | 2,5647 |
| Congestionamento (γ) | 0,7846 | |
| R^2 ajustado | 0,9014 | |
| Número de observações | 380 | |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de resultados do trabalho.

Notas: *significante ao nível de 1%, ** significativo ao nível de 5%,*** significativo ao nível de 10%.

¹² O teste de White (1980) analisa se a variância dos resíduos é constante. A hipótese nula é de variância constante dos resíduos (homocedasticidade).

¹³ Uma das suposições necessárias para que o método MQO seja considerado MELNV é de que a variância dos erros é constante. No entanto, é comum que estudos com base em dados de corte seccional apresentem evidências de heterocedasticidade, especialmente porque costuma haver grande variação na escala das variáveis.

¹⁴ Este teste verifica se a assimetria e a curtose da distribuição são significativamente diferentes da distribuição normal. Tem como hipótese nula a normalidade na distribuição dos resíduos.

O Teste de White rejeitou a hipótese nula de homocedasticidade, revelando a presença de heterocedasticidade. Uma explicação para tal fato pode estar na discrepância de dados, resultante da diferença de escala dos municípios baianos; erros eventuais de medida, e risco decorrente de erros de especificação, em razão da omissão de variáveis importantes na definição do modelo proposto¹⁵. Assim, tratou-se a ocorrência de heterocedasticidade por intermédio do recurso disponível no *software* econométrico utilizado, permitindo assim resgatar a eficiência dos parâmetros.

O Teste de Jarque-Bera sugere a não-normalidade dos resíduos. Contudo, como bem enfatiza Brooks (2002), este tipo de ocorrência é frequente na modelagem baseada em dados financeiros e econômicos, e ainda ressalva que apelando para a teoria do limite central, a estatística teste seguirá assintoticamente a distribuição apropriada, mesmo na ausência da normalidade na distribuição dos erros.

A estatística *F* demonstrou que a regressão é estatisticamente significativa e o coeficiente de determinação (= 0,9014) revelou que 90,14% das variações das despesas públicas locais são explicadas pelas variações das variáveis explicativas presentes no modelo.

Analisando os coeficientes, verifica-se que as estimativas dos parâmetros das variáveis *tax-price*, renda mediana, e população são significativas e demonstram sinais e grandezas esperados. Em relação os parâmetros socioeconômicos, as variáveis referentes à expectativa de vida, ao número de pessoas matriculadas em escola particular, ao percentual da população com menos de 15 anos de idade, e ao percentual da população com mais de 65 anos de idade mostraram-se insignificantes, do ponto de vista estatístico, para explicar a demanda por gastos públicos nos municípios baianos, todas as outras apresentam resultados condizentes com a literatura.

Como os coeficientes das variáveis em logaritmo reportam as elasticidades da variável dependente em relação a cada um dos regressores, verifica-se, por exemplo, que a elasticidade-preço negativa confirma a preferência do eleitor mediano a um menor nível de oferta de bens públicos, devido ao custo fiscal elevado que o provém.

A elasticidade-renda, positiva e inferior a unidade, demonstra que os bens públicos são de caráter essencial aos municípios baianos. Economicamente, são bens normais, ou seja, a demanda por esses bens aumenta com o incremento na renda do eleitor mediano.

O coeficiente negativo da elasticidade referente à população total permite inferir que ao tempo que as comunidades aumentam as suas populações, tendem a apresentar menores montantes de despesas per capita. Sendo que os centros urbanos demandam mais gastos públicos que os centros rurais, fato que é possível perceber pela análise dos coeficientes positivo e negativo, respectivamente, referentes à população urbana e rural.

O parâmetro encontrado para a variável Índice de Desenvolvimento Humano é negativo, e indica que com o aumento do nível de desenvolvimento humano dos municípios baianos, a despesa per capita torna-se menor, possivelmente por permitir, mais facilmente, a substituição de bens públicos por bens privados.

O parâmetro referente ao percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada, negativo, sugere um menor gasto em consequência à melhoria das condições mínimas necessárias de saneamento básico.

A variável referente à densidade populacional revela-se positivo, inferindo que centros de grande densidade populacional parecem associar-se a maiores níveis de gasto público. Assim, como expõe Barcelos (2007):

O eleitor mediano das comunidades mais densamente povoadas tende a desejar maior especialização e diversidade no pacote de bens e serviços públicos oferecidos localmente, o que, naturalmente, impõe maiores despesas para a oferta. Outra possibilidade a ser considerada é o efeito negativo do congestionamento da demanda (custos crescentes de escala) e que pode ser percebido em algumas das modalidades de bens e serviços oferecidos na rede pública dos maiores centros urbanos.

¹⁵ Para detalhes ver Gujarati (2006).

A variável distância da capital positiva sugere maiores gastos públicos sociais da comunidade. Isso implica em custos adicionais para os governos locais, uma vez que esse afastamento os obriga a prover bens que, usualmente, seriam usufruídos diretamente da rede de serviços ofertados pela capital, caso essa estivesse geograficamente próxima.

Por fim, o parâmetro referente ao coeficiente de congestionamento foi estimado conforme a equação o qual fornece uma estimativa para o grau de publicização dos bens públicos municipais. O valor encontrado (0,7846), evidencia que, em média, existem economias de escala a serem exploradas pelos municípios do Estado da Bahia. De outra forma, existe algum grau de não-rivalidade nos bens públicos locais, sugerindo que agregação de novos consumidores proporciona benefícios marginais superiores aos custos marginais de congestionamento.

Este resultado diverge das conclusões precursoras de Bocherding e Deacon (1972) e Bergstrom e Goodman (1973), mas segue o mesmo caminho dos resultados encontrados por McMillan et al. (1981), e a maioria dos trabalhos da literatura nacional.

Na verdade, de uma forma geral, todos os resultados encontrados nesse estudo convergem com relevantes trabalhos da literatura brasileira, já destacados em linhas acima. São eles: Mendes (2005), Mendes e Sousa (2006), Barcelos (2007) e Monte (2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar a demanda por serviços públicos municipais no Estado da Bahia, com base na Teoria do Eleitor Mediano. Tratou-se de investigar como os gastos públicos sociais (Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Saneamento, Saúde e Urbanismo) reagem de acordo com fatores socioeconômicos, demográficos e geográficos.

Baseado em especificações propostas pela literatura empírica, buscou-se também medir o grau de congestionamento (publicização) exibido pelos gastos públicos nos municípios baianos.

Conforme as proposições teóricas do Modelo do Eleitor Mediano, estimou-se equações representativas das demandas pelas despesas públicas, evidenciando as elasticidades correspondentes aos fatores apontados.

De uma maneira geral, os resultados revelaram que os fatores analisados têm significância estatística na determinação das despesas públicas nos municípios baianos. A análise mostrou que variáveis como o *tax-price*, a renda, a população total, o índice municipal de desenvolvimento humano, a medida de infraestrutura, o percentual da população urbana e rural, a densidade populacional, a distância da capital, e as transferências governamentais, ajudam a explicar o comportamento fiscal¹⁶ dos governos locais.

A elasticidade-preço, devido ao custo fiscal elevado que o provêm, revelou que o eleitor mediano prefere uma redução no nível de atividade do setor público.

A elasticidade-renda demonstrou que os bens públicos são bens normais, ou seja, a demanda por esses bens aumenta com o incremento na renda do eleitor mediano, corroborando com as proposições da Teoria Econômica.

Em relação à "elasticidade-população total", inferiu-se que ao tempo que as comunidades aumentam as suas populações, tendem a apresentar menores gastos per capita, no qual os centros urbanos demandam maiores níveis de despesas que os centros rurais, fato que é possível perceber pela análise dos coeficientes positivo e negativo, respectivamente, referentes à população urbana e rural.

O impacto do índice de desenvolvimento humano sobre as despesas públicas indicou que com o aumento desse nível de desenvolvimento dos municípios baianos, a despesa per capita torna-se menor, e uma explicação pode estar

¹⁶ No que se refere às decisões de dispêndios públicos.

no fato desse incremento possibilitar, uma menor atuação governamental, ou seja, permite a substituição de bens públicos por bens privados.

O parâmetro referente à infraestrutura, ou seja, o percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada, sugeriu que quanto mais carente desses serviços for a comunidade, maior será a magnitude dos gastos, ou em outras palavras, há um menor nível de despesa em consequência à melhoria das condições mínimas necessárias de saneamento básico.

A variável referente à densidade populacional inferiu que localidades com grande contingente populacional associam-se a maiores níveis de gasto público. Esta situação pode refletir deseconomias de escala decorrentes do supercongestionamentos de bens e serviços.

A variável distância da capital apontou que o afastamento de uma localidade baiana de sua capital, obriga o governo local a prover bens que, usualmente, seriam usufruídos diretamente da rede de serviços ofertados pela capital, caso essa estivesse geograficamente próxima, o que resulta em maiores gastos públicos sociais da comunidade.

E ainda, o parâmetro referente ao coeficiente de congestionamento o qual fornece uma estimativa para o grau de publicização dos bens públicos municipais, evidenciou a existência de economias de escala a serem exploradas pelos municípios do Estado da Bahia. De outra forma, existe algum grau de não-rivalidade nos bens públicos locais, sugerindo que agregação de novos consumidores proporciona benefícios marginais superiores aos custos marginais de congestionamento.

Diante dos aspectos citados, considera-se que os resultados atingiram o objetivo proposto. No entanto, sugere-se que, para próximos estudos, uma analisada segmentada dos municípios baianos, em micro ou macro regiões, ou até mesmo segmentá-los por número de habitantes, para inferir possíveis diferenças nos determinantes dos gastos públicos das mesmas. Outra sugestão é analisar as despesas públicas de forma setorial, ou seja, cada função, separadamente, incluindo na análise fatores específicos que justificam o gasto em cada função. No mais, propõe-se uma análise em dados em painel, com o intuito de verificar a evolução dinâmica dos dispêndios públicos baianos, em nível municipal.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. T. C. *Dinâmica da produtividade em saúde pública e seu processo de descentralização no Brasil: 1996 a 2007*. 2010. 93 f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.
- BARCELOS, C. L. K. *Determinantes da despesa pública local: um estudo empírico dos municípios brasileiros a luz do teorema do eleitor mediano*. 2007. 111 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)-Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2007.
- BERGSTROM, T. C.; GOODMAN, R. P. Private demands for public goods. *The American Economic Review*, Nashville, v. 63, n. 3, p. 280-96, 1973.
- BILEK, A. *Quels sont les déterminants des dépenses publiques d'éducation ? Une première analyse au niveau des départements français*. Paris: Université Paris, 2004.
- BLACK, D. On the rationale of group decision making. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 56, n. 1, p. 23-34, 1948.
- BORCHERDING, T. E.; DEACON, R. T. The demand for the services of non-federal governments. *American Economic Review*, Nashville, [S.l.], v. 62, p. 891-901, 1972.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2012a.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Tesouro nacional*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 23 mar. 2012b.

- BROOKS, C. *Introductory econometrics for finance*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- CONDORCET, M. *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la probabilité des voix*. Paris: De l'imprimerie royale, 1785.
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins, 1957.
- FERNÁNDEZ, R.; ROGERSON, R. The determinants of public education expenditures: evidence from the states, 1950-1990. *National Bureau of Economic Research- NBER*: [S.l.], 1997. (Working Paper, 5995).
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- HOTELLING, H. Stability in competition. *Economic Journal*, [S.l.], v. 39, p. 41-57, 1929.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios>>. Acesso em: 30 mar. 2012.
- MACMILLAN, M. L.; WILSON, R. W.; ARTHUR, L. M. The publicness of local public goods: evidence from Ontario municipalities. *Canadian Journal of Economics*, [S.l.], v. 14, p. 596-608, 1981.
- MENDES, C. C. *A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada*. 2005. 196 f. Tese (Doutorado em Economia)-Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- MENDES, C. C.; SOUSA, M. C. S. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 3, jun./set. p. 281-296, 2006.
- MONTE, E. Z. Determinantes das despesas públicas municipais no Espírito Santo: a abordagem do eleitor mediano. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, CRESCIMENTO E SUSTENTABILIDADE, 5., 2011, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: APEC, 2011.
- OATES, W. E. *Federalismo fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- PEREIRA, Paulo Trigo. A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neo-liberal? *Revista Análise Social*. Lisboa, v. 32, n. 141. 1997.
- PINAR, A. A cross-section analysis of local public spending in Turkey. *Metu Studies in Development*, [S.l.], v. 28, p. 203-218, 2001.
- POMMERHNE, W. W. Institutional approaches to public expenditure: empirical evidence from Swiss municipalities. *Journal of Public Economics*, [S.l.], v. 9, p. 255-80, 1978.
- PONCE, C. *Determinantes del gasto público local: teoría y evidencia empírica para las municipalidades de la provincia de córdoba*. [S.l.: s.n.], 1998. Mimeo.
- POTERBA, J. M. Demographic structure and the political economy of public education. *Journal of Policy Analysis and Management*, [S.l.], v. 16, n. 1, p. 48-66, 1997.
- RAMAJO, J. H. et al. *La distribución del presupuesto em España: um análisis empírico sobre la composición del gasto público por funciones*. 2003. Mimeo. Disponível em: <<http://www.eco.unex.es/~jramajo/cgp.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2012.
- REITER, M.; WEICHENRIEDER, A. Are public goods public? A critical survey of the demand estimates for local public services. *Finanzarchiv*, [S.l.], v. 54, p. 374-408, 1997.
- RUBINFELD, D. L.; SHAPIRO, P. Micro-estimation of the demand for schooling: evidence from Michigan and Massachusetts. *Regional Science and Urban Economics*, [S.l.], v. 19, p. 381-398, 1989.
- SANZ, I.; VELÁZQUEZ, F. J. *Determinants of the composition of government expenditure by functions*. Madrid: European Economy Group, 2002. (Working Paper, 13).

DO BRASIL



REPÚBLICA

Despesas municipais no Nordeste brasileiro: avaliação no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal – 2002-2009

Luís Abel da Silva Filho*
William Gledson e Silva**
Silvana Nunes de Queiroz***
Julia Modesto Pinheiro Dias Pereira****

Resumo

A discussão acerca das finanças públicas no Brasil tem norteadado inúmeras pesquisas que procuram contemplar receitas e despesas, principalmente das unidades municipais, dado o seu baixo potencial para arrecadação, seja por possuírem menos impostos de sua competência, seja por lhes faltarem habilidades administrativas. No tocante aos gastos, o nível de discussão tem atingido maior relevância a partir da entronização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, este artigo pretende analisar os gastos públicos nos municípios do Nordeste brasileiro com até 20 mil habitantes, entre 2002 e 2009, a partir da consideração do poder institucional contido na LRF. A amostra é composta pelos municípios que apresentaram seus demonstrativos contábeis à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nos anos em estudo. Como auxílio ao tratamento dos dados, utilizou-se o modelo de regressão múltipla (log-log), além do arcabouço teórico institucionalista manifestado na LRF. Os resultados comprovaram gastos mais elevados com legislativo e administração na comparação do primeiro item com o segundo. Além disso, variáveis como educação e saúde, na maioria dos municípios, apresentaram melhores resultados em 2009 do que em 2002, confirmando parcialmente os efeitos positivos da LRF, no sentido de orientar as unidades municipais. O modelo utilizado mostrou elevado nível de significância, e as variáveis ajustaram-se a ele.

Palavras-chave: Gastos municipais. Nordeste. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Abstract

The discussion of public finances in Brazil has guided numerous studies that seek to consider revenues and expenses, mainly of municipal units, given their low potential for raising revenue, either by owning less in taxes under its jurisdiction or for lack of management skills. In regards to spending, the level of discussion has achieved greater importance from the enthronement of the Fiscal Responsibility Law (LRF). Given this, this article intends to analyze public spending in the municipalities of Northeastern Brazil with up to 20,000, between 2002 and 2009, considering the institutional power contained in the LRF. The sample consists of municipalities that have submitted their financial statements to the National Treasury Secretariat (STN) in the years in-study. As an aid to the treatment of the data, we used the multiple regression model (log-log), and the theoretical framework of the Fiscal Responsibility Law (LRF). The results showed higher spending with legislation and administration in comparison of the first item with the second. Additionally, variables such as education and health, in most municipalities, showed better results in 2009 than in 2002, partly confirming the positive effects of the LRF, in order to guide the municipal units. The model showed a high level of significance and the variables adjusted to it.

Keywords: Municipal expenses. Northeast. LRF.

* Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (Urca). Professor do Departamento de Economia da URCA e pesquisador do Observatório das Metrópoles, núcleo da UFRN. abeleconomia@hotmail.com

** Mestre em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor-assistente do Departamento de Economia da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN). williangledson@gmail.com

*** Doutoranda em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professora-assistente do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (Urca). silvanaqueirozce@yahoo.com.br

**** Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). julia_modestopdpereira@yahoo.com.br

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os principais estudos acerca das finanças públicas no Brasil têm-se voltado para a eficiência nos gastos, levando em conta a discussão institucional implementada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como suporte para direcionar as ações e o equilíbrio dos gastos públicos dos municípios brasileiros (NUNES; NUNES, 2003; LUQUE; SILVA, 2004; GIUBERTI, 2005; MENEZES, 2006; FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; CORBARI, 2008).

Tal debate também tem suas origens em uma discussão mais tênue acerca da descentralização fiscal implementada pela Constituição Federal (CF) de 1988. Nesse sentido, nota-se claramente que as finanças públicas são orientadas pelas instituições (regras) de natureza formal, isto é, por normas escritas, capazes de guiar os agentes a tomarem decisões em um ambiente menos incerto, não sendo o setor público uma exceção (NORTH, 1993; AFONSO, 2003).

Com a possibilidade de descentralizar as ações municipais em relação aos recursos recolhidos via tributos e as competências, isto é, autonomia decisória, o descentralismo fiscal, institucionalizado pela CF de 1988, permite surgirem condições favoráveis para a criação de municípios (GOMES; MAC DOWELL, 1995; SILVA, 2009; SILVA FILHO et al., 2009). Logo, este cenário institucional, fiscalmente preocupante, já que não inibe repasses nem limita gastos, é o ambiente político propício para esta proliferação municipal, inclusive com estruturas coronelistas em alguns casos, conforme ainda se verifica na atualidade em entes nordestinos.

Nota-se, no entanto, que o referido processo viabilizado institucionalmente ganha forças pelo argumento de que os gestores locais estão mais próximos de suas realidades, sendo necessário haver uma mais significativa oferta de condições financeiras para que haja o atendimento das demandas provenientes dos habitantes das mais diversas entidades municipais, visto que a própria CF de 1988 prevê o combate, por parte do governo central, dos desequilíbrios regionais brasileiros (SILVA, 2009).

Essa prática criou unidades municipais sem planejamento administrativo, sem planejamento urbano e sem infraestrutura para sanar os mais básicos problemas locais. Tal contexto dividiu o pensamento acadêmico acerca do ônus ou do bônus acarretado pela municipalização.

Com a criação de unidades municipais em todo o país sem nenhum controle, prática essa que ocorreu após a promulgação da CF de 1988 e que perdurou até os anos 1990, foram observados a elevação da dependência de recursos de unidades de maior amplitude (estados, Distrito Federal e União) e o incremento de gastos públicos por muitos anos anteriores à LRF.

A criação da LRF em 2000, por sua vez, possibilitou que um conjunto de normas institucionais fossem implementadas, com o objetivo de aumentar a arrecadação, impor limite de gastos com pessoal e promover maior transparência das contas públicas¹. Contudo, a providência não se mostrou eficiente em muitos de seus propósitos nos primeiros anos de sua execução.

Os pequenos municípios não tiveram possibilidade de elevar suas receitas, via arrecadação própria, por força de sua estrutura econômica. Destarte, as unidades municipais têm provocado ônus significativamente elevados para a União ao longo dos anos, já que têm essencialmente menor capacidade tributária e maior dispêndio, sobretudo com pessoal. A dependência de transferências constitucionais da União chega a ser superior a 95% de suas receitas em municípios de estados do Nordeste (SILVA FILHO et al., 2009, 2010).

¹ Conforme Sacramento (2005), em estudo realizado para os municípios da Região Metropolitana de Salvador, uma das ações implementadas pela LRF que mais perturbava os gestores era a transparência na publicação das informações contábeis municipais.

Dito isto, cabe observar se a capacidade de gastos dos municípios destoa do permitido pelo arcabouço norteadado pela LRF. Nesse contexto, os municípios em questão cumprem as normas orientadas pela regulamentação acerca dos gastos públicos? Os gastos com ações legislativas oneram suas despesas? Saúde, educação, assistência social são rubricas importantes nos gastos públicos municipais?

Diante desse contexto, o presente trabalho pretende analisar os gastos públicos nos entes municipais nordestinos com até 20 mil habitantes, nos anos sob apreço de 2002 e de 2009, admitindo o poder institucional contido na LRF. Em termos teóricos, fez-se uma revisão de literatura no contexto da teoria institucional e da LRF e, como forma de sustentação, avaliaram-se dados empíricos oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Vale frisar que os municípios analisados estão localizados na Região Nordeste do Brasil. Utilizou-se o número de habitantes para fazer o primeiro filtro, selecionando para a amostra os municípios com até 20 mil habitantes nos anos de 2002 e de 2009. Dentre os municípios com esse porte, inúmeros foram excluídos da amostra por não ter declarado/prestado contas à STN. Com isso, a amostra do primeiro ano observado foi superior à do segundo. Como ferramenta de análise utilizou-se um modelo de regressão (log-log), tendo como variáveis os gastos municipais, sendo estes explicados pelas variáveis de maior dispêndio nesses municípios². A utilização do modelo de regressão ocorreu pela necessidade de se mensurar a elasticidade das variáveis explicativas no procedimento de modificação da variável explicada.

Para alcançar os objetivos propostos, o artigo está estruturado da seguinte forma: além destas considerações iniciais, a segunda seção apresenta os gastos municipais dentro de um contexto de arrecadação; em seguida, na terceira seção, discorre-se, brevemente, sobre a teoria institucional e seus impactos fiscais a partir da LRF, segundo os achados na literatura, como conjunto de normas capaz de orientar os gastos municipais; na quarta seção, expõem-se os procedimentos metodológicos utilizados; na quinta parte, faz-se a análise da estatística descritiva dos gastos per capita em cada ano; na sexta seção, os resultados da avaliação empírica são interpretados; e, por último, tecem-se as considerações finais.

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS GASTOS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DA ARRECADAÇÃO GOVERNAMENTAL

Neste item, pretende-se discutir as despesas relativas aos municípios, tendo em vista a importância dessa rubrica para a economia municipal. Tomando-se como referência o estudo de Silva Filho e outros (2009), parte-se do entendimento de que os entes municipais, notadamente no Brasil, são fortemente dependentes de recursos transferidos para financiamento de seus gastos. Assim, uma quantidade expressiva de municípios é “frágil” do ponto de vista de suas arrecadações; a captação de suas receitas decorre fundamentalmente das transferências provenientes de instâncias governamentais de maior amplitude. A consequência premente é o aumento dos dispêndios da União, que se associa a um processo conhecido na literatura como proliferação de esferas municipais totalmente sujeitas às decisões dos entes governamentais superiores.

Vale lembrar que a CF de 1988 estabelece favorecimento às administrações públicas locais. Com a descentralização fiscal, os repasses se expandem e institucionalizam-se novos municípios. Daí a afirmação de que a CF de 1988 possui caráter municipalista (SILVA, 2009).

Todavia, em sua maioria, os entes federativos municipais, que proliferaram no país, não exibem sustentabilidade em termos de arrecadação municipal própria para realizar as ações demandadas pela população local. O que pode comprovar tais afirmações são os resultados alcançados pelos estudos de Silva Filho e outros (2009, 2010) e Silva (2009), que mostram a dependência flagrante dos municípios de estados nordestinos dos recursos advindos do governo federal para compor o conjunto de suas receitas, sendo estes de vital importância no financiamento dos gastos dos entes municipais.

² Destacam-se variáveis como: Gastos com Legislativo, Administração, Assistência Social, Saúde, Educação.

Torna-se indispensável ressaltar o comportamento dos gastos municipais, uma vez que os dispêndios governamentais são preponderantes para o fornecimento de bens e/ou serviços de que os municípios necessitam. Com efeito, as despesas governamentais podem promover dinamismo econômico, cuja consequência é o aumento na circulação da renda interna de cada município, elevação no padrão de consumo e uma eventual queda no desemprego local (BLANCHARD, 2004).

De fato, a expansão nos gastos públicos (política fiscal ativista) é possível tão somente se houver incrementos na arrecadação municipal, tendo em vista a possibilidade de atender mais adequadamente às demandas locais e eventualmente promover um maior dinamismo econômico em torno de cada ente (SILVA, 2006, 2009).

Assim, as mencionadas condições permitem atestar que o comportamento federativo brasileiro é pouco eficiente, já que a vigência do dispositivo constitucional brasileiro viabiliza a criação e, principalmente, a preservação de municípios muito dependentes de instâncias governamentais de maior amplitude. Gomes e Mac Dowell (1995) postulam que a insustentabilidade municipal, no tocante a sua não autonomia fiscal, pode provocar duas consequências: de um lado, o país deve arcar com o financiamento dos gastos de entes extremamente pequenos economicamente, já que existem transferências como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)³, que estabelece um piso, tornando-se uma fonte de recurso valiosa para os chamados grupos de interesse. Por sua vez, as classes políticas dominantes arquitetam estratégias de criação de novos municípios para se perpetuarem no poder, caracterizando-se, dessa forma, uma “jogatina política”. Daí que os recursos transferidos, em significativo volume, geram empregos pouco produtivos.

Em síntese, os municípios economicamente pequenos, quase que totalmente dependentes de transferências intergovernamentais, tendem a realizar gastos improdutivos, alocando, preferencialmente, suas despesas com funcionalismo público, destinando, menos que proporcionalmente, recursos para as áreas sociais e pondo em contraste a hipótese keynesiana, que afirma serem exponenciais os gastos governamentais para o dinamismo econômico, tese esta contrária à observada por Gomes e Mac Dowell (1995) e Silva (2009) em seus estudos.

OS GASTOS MUNICIPAIS NO CONTEXTO INSTITUCIONAL DA LRF

Ao se falar em municípios pequenos e sobre os seus orçamentos é importante destacar duas mudanças fundamentais: a CF de 1988 e a Lei Complementar nº101/2000 (LRF). Porém, enquanto a primeira agiu no sentido de dar maiores responsabilidades aos municípios, por intermédio da autonomia fiscal, a LRF limitou a capacidade de ação dessas entidades municipais.

Antes, porém, de se discutir a LRF propriamente dita, faz-se necessário situar essa regra, assim como a CF de 1988, em um contexto institucional. Nesse sentido, pode-se compreendê-las como instituições formais (conforme já mencionado), cujo fim é estabelecer normas capazes de orientar os agentes quanto ao comportamento deles em um ambiente incerto, visto que as eventuais decisões que devem ser tomadas pelos indivíduos carecem de um nível menor de assimetria, pois a racionalidade dos agentes não é ilimitada, e, sim, processual (NORTH, 1993; GALA, 2003; CAVALCANTE, 2007).

Toma-se como referência o conceito de instituições, que corresponde às regras do jogo em uma sociedade, nas quais são estabelecidas normas fundamentais para o comportamento dos indivíduos (públicos ou privados). Assim, tais regras podem ser constatadas nas finanças públicas brasileiras, através da CF de 1988 e da LRF, cujas instituições produzem impactos sobre o contexto fiscal das entidades governamentais do país (SILVA, 2009).

³ O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência Federal para os municípios brasileiros que têm participação acentuada na constituição das receitas, chegando a mais de 50% destas em alguns municípios dos estados do Nordeste, dentre eles, Bahia, Pernambuco e Ceará (SILVA FILHO et al., 2009).

Do ponto de vista institucional, a CF de 1988 possibilita a ocorrência de uma descentralização fiscal, sem haver uma prudência mais adequada em limites de recursos a serem repassados, por exemplo, da União para municípios, restrições ao endividamento dos entes federativos pelo elevado nível do custeio da máquina com pessoal, controle quanto ao processo de proliferação municipal que, na atualidade, deixa uma herança capaz de apresentar uma realidade de inúmeras instâncias governamentais no Brasil, em que, praticamente, as entidades não se sustentam financeiramente, ou têm nas transferências a única fonte de receitas mais expressiva.

Para tanto, faz-se necessária a criação de uma regra capaz de regulamentar as contas públicas, a qual corresponde à LRF. Esta instituição passa a limitar diversos problemas decorrentes da CF municipalista de 1988, o que motiva os vários entes a demandarem um maior contingente de recursos advindos da União, gerando inúmeras disputas no Congresso Nacional, pondo em dificuldades o ambiente macroeconômico do país, no tocante às instabilidades recorrentes desse movimento (LOPREATO, 2002).

Com efeito, esses aspectos institucionais são essenciais para compreender como passam a se comportar as finanças públicas municipais brasileiras a partir da implementação da LRF. Logo, sugere-se que se reflita, ao longo desta seção, de que modo a LRF tem afetado as contas das várias instâncias de governo do país, especialmente os municípios.

De acordo com Moura Neto e Palombo (2006), a partir da CF de 1988, a principal transferência da União para os municípios passa a ser o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto por 22,5% da arrecadação do IR/IPI, 70% da arrecadação do IOF-Ouro, 50% dos recursos arrecadados pelo Imposto Territorial Rural e 100% dos recursos de IR retidos na fonte. Já as transferências dos estados para os municípios são compostas de 25% do ICMS arrecadado no município e do Fundo Estadual de Produtos Industrializados e parcela equivalente a 50% do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), recolhidos na localidade. Além dessas transferências, os municípios ainda contam com outras transferências voluntárias realizadas por intermédio de convênios, que visam, de forma geral, a obras de infraestrutura.

No entanto, diante da extrapolação da capacidade fiscal dos entes da Federação, houve a necessidade de aumentar o controle sobre as finanças, fortalecer os instrumentos de planejamento, estabelecendo metas e objetivos a serem atendidos principalmente nos municípios de pequeno porte. Assim, com o objetivo de mudar a situação das contas públicas, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (GERIGK, 2008).

O surgimento dessa lei, segundo Sena e Rogers (2007) está relacionado aos grandes déficits públicos e ao acúmulo de dívidas, já que um governo costumava deixar para o seguinte uma herança de dívidas. Por sua vez, os municípios são continuamente pressionados a assumir encargos que tradicionalmente eram debitados ao governo federal, como os ligados à implementação das políticas sociais, o que passou a demandar aumento do quadro de pessoal. Dessa forma, como conter gastos e equilibrar o orçamento? A LRF propõe, entre diversos limites, os de endividamento e de gasto com pessoal. Esses dois limites são de extrema importância, já que a dívida consolidada líquida não pode ter uma relação superior a 1,2 com a receita corrente, e os gastos com pessoal não podem exceder em 60% a receita corrente líquida. Além do mais, são esses dois pontos os que mais afetam os municípios de pequeno porte, já que eles vêm sobrecarregados com as novas funções, principalmente aquelas ligadas à área social, e são obrigados a aumentar a quantidade de pessoas contratadas para conseguir cumprir as exigências do governo federal. Assim, a maior parte das despesas dos municípios de pequeno porte é com pessoal. O outro dispositivo apresentado de controle da dívida existente na LRF é de fundamental importância para evitar o aumento das dívidas municipais.

Outra inovação da LRF, que atinge as despesas com pessoal, é a repartição dos limites globais de gastos com pessoal pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e Ministério Público. Inovação que foi importante para enfrentar

o problema do descontrole das despesas com pessoal pelos entes autônomos. Assim, os outros poderes, além do Executivo, ficam também responsabilizados pelo ajuste das despesas⁴ (DIAS, 2009).

A introdução dos limites prudenciais e de alerta na LRF ajudou a controlar as despesas municipais. De acordo com o artigo 22, se a despesa com pessoal exceder a 90% do limite, o Tribunal de Contas da União emitirá um alerta e, caso não diminua a despesa nos dois quadrimestres seguintes, o município não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia direta ou indireta de outro ente ou contratar operação de crédito; além disso, caber-lhe-á a redução em, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; a exoneração de servidores não estáveis e a perda de cargo de servidores estáveis. Caso exceda a 95% do limite serão vedados ao poder ou órgão: a) concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e) contratação de hora extra (DIAS, 2009).

No entanto, segundo Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), no tocante à medida de redução de gastos com pessoal, pode-se entender que não houve a redução dos gastos públicos que muitos esperavam, já que o teto de 60%, além de se apresentar muito acima da média de gastos (42%), reduziu a despesa de poucos municípios que ultrapassavam este limite e também serviu como incentivo para que não ocorresse aumento dos gastos. Em relação ao Nordeste, os autores notaram que, dentre os nove estados, em sete, a média de gastos era inferior à média nacional (com exceção de Pernambuco e da Bahia) e que havia uma variação da despesa em quase todos os estados desta região, mostrando que os municípios nordestinos diferem bastante entre si⁵. Entretanto, notou-se um grande número de municípios em Pernambuco e na Bahia que ultrapassaram o limite de 60% de gastos com pessoal, sendo que a concentração mais elevada foi encontrada no primeiro estado, que apresentou uma média de 47,92%. Outro fato importante é que, com exceção do Piauí, todos os outros estados tiveram aumento de despesa com pessoal após a implementação da LRF. O que, conforme os autores, pode ser um indicativo do que acontece quando se estabelecem padrões irrealistas. Por sua vez, os gastos municipais do Nordeste tornaram-se mais homogêneos, com Pernambuco reduzindo os gastos após a implantação da lei. Ou seja, os municípios que gastavam além do limite reduziram os seus gastos, enquanto os outros os aumentaram até próximo do teto permitido.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Estatística descritiva

A partir de agora, faz-se necessário dimensionar metodologicamente o artigo. Assim, este estudo tem como recorte geográfico os municípios do Nordeste brasileiro, especificamente aqueles com até 20 mil habitantes, por serem os que apresentam, em geral, capacidade de arrecadação própria mais baixa e maior dependência de instâncias no âmbito federal e estadual.

A LRF criada em 2000, conforme Simonassi e outros (2010), tornou-se visível no controle do dispêndio dos municípios somente a partir de 2003, haja vista que as instâncias municipais passaram por um período de adaptação ao conjunto de normas institucionais. Assim, o ano inicial dessa investigação é 2002 e o final é 2009, isto porque as informações contábeis municipais disponíveis no STN mais recentes são de 2009. Com isso, acredita-se que nesse breve intervalo de anos é possível captar os impactos da LRF.

⁴ De acordo com a LRF, nos municípios, a receita destinada ao financiamento de pessoal divide-se da seguinte maneira: Poder Executivo (54%) e Poder Legislativo (6%).

⁵ É importante destacar que no Nordeste existem 1.195 municípios de pequeno porte (população inferior a 20 mil habitantes), o que representa 66,61% dos municípios da região.

Entre os municípios com até 20 mil habitantes disponíveis na base de dados, em 2002, de um total de 1.182 que declararam informações à STN, 206 sonegaram informações acerca de gastos necessários ao desenvolvimento desta pesquisa. Em 2009, 185 deles declararam não gastar nada em setores como legislativo, administração pública, educação ou saúde. Destarte, fez-se necessário excluí-los da amostra e continuar o estudo com aqueles que exibiram todas as informações junto à STN.

Nesse sentido, vale salientar que o referido método do descarte não gera perda de poder explicativo, uma vez que trabalhos como o de Matos Filho, Silva e Viana (2008) e Silva (2009) já utilizaram esse expediente metodológico com sucesso. Com efeito, a pesquisa em desenvolvimento no ano de 2002 traz à amostra 976 municípios que mantiveram todas as informações/variáveis necessárias para o desenvolvimento da investigação. Porém, em 2009, caiu para 920 o número de municípios que declaram todas as informações a serem investigadas.

A partir do conjunto de municípios que prestaram informações contábeis à STN, foram eles agrupados em três estratos: o estrato I contempla os 30% com maiores despesas correntes; o estrato II, os 30% com gastos de natureza corrente intermediários; e o estrato III, os 40% dos municípios com menores despesas correntes. Esse ajuste permite reduzir o desvio padrão entre os municípios e torná-los mais homogêneos na amostra.

Dentre as variáveis contidas no banco de dados da STN selecionaram-se aquelas que têm maior representatividade nas despesas municipais, sobretudo nos municípios com até 20 mil habitantes. As variáveis aqui observadas referem-se aos gastos com legislativo, administração, assistência social, saúde, educação, além da construção da variável Outras Despesas Correntes (ODC). Essas variáveis, em sua maioria, são compostas pela junção de outras variáveis afins ou, no caso da ODC, de variáveis que tiveram representatividade nas despesas destes municípios.

Muitas destas variáveis, para alguns municípios, constataram declarações de gastos nulos, ou seja, nenhum gasto incorrido no período com elas. Porém, para não correr o risco de perder informações relevantes acerca das despesas, utilizou-se a construção delas, como propõe a STN, e acrescentou-se a última variável com a soma das que apresentaram gastos significativos em alguns dos municípios da amostra. Com isso, foi possível mensurar com maior nível de precisão os gastos dos municípios com até 20 mil habitantes no Nordeste.

Modelo de regressão múltipla log-log

O Modelo de Regressão Linear Múltipla tem por finalidade adicionar relevância aos resultados da pesquisa e robustecer a análise apresentada. Este trabalho emprega o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). O procedimento adotado procura encontrar estimativa para os parâmetros, de forma que a soma dos quadrados dos resíduos seja a mínima possível.

Johnston e Dinardo (2001) e Gujarati (2005) indicam que esse método estabelece uma relação entre a variável dependente (Y) em função de duas ou mais variáveis explicativas $(X_1, X_2, X \dots X_K)$, além do erro aleatório (ε). A construção do modelo econométrico apresenta a sistematização que se segue:

$$Y = X\beta + \varepsilon \quad (1)$$

em que Y é a variável dependente (a ser explicada), X representa a matriz de variáveis exógenas (explicativas) $(N \times K)^6$, β corresponde ao vetor de parâmetros da função de regressão $(K \times 1)$ e (ε) assume o caráter de erro aleatório viabilizado a partir da estimação⁷.

⁶ N é o tamanho da amostra e K rank da matriz.

⁷ As estimativas de MQO, neste caso, estão associadas à dimensão amostral.

O Quadro 1 sumariza a construção das variáveis.

| | |
|---|--|
| Legislativo | Ação legislativa |
| | Controle externo |
| | Outras despesas na função legislativa |
| | Planejamento e orçamento |
| Administração | Administração geral |
| | Administração financeira |
| | Controle interno |
| | Normatização e fiscalização |
| | Tecnologia da informação |
| | Ordenamento territorial |
| | Formação de recursos humanos |
| | Administração de receitas |
| | Administração de concessões |
| | Comunicação Social |
| | Outras despesas na função administrativa |
| | Assistência social |
| Assistência à deficiência | |
| Assistência à criança | |
| Assistência comunitária | |
| Outras despesas na função de assistência social | |
| Saúde | Atenção básica |
| | Assistência hospitalar |
| | Suporte profilático |
| | Vigilância sanitária |
| | Vigilância epidemiológica |
| | Alimentação e nutrição |
| | Outras despesas na função saúde |
| Educação | Ensino Fundamental |
| | Ensino Médio |
| | Ensino Profissional |
| | Ensino Superior |
| | Educação Infantil |
| | Educação de Jovens e Adultos |
| | Educação Especial |
| | Outras despesas na função de educação |
| ODC | Cultura |
| | Urbanismo |
| | Habitação |
| | Saneamento |
| | Agricultura |
| | Desporto e lazer |

Quadro 1
Variáveis indicadoras das dimensões legislativa, administrativa, assistência social, saúde, educação e outras despesas correntes

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações da Secretaria do Tesouro Nacional – Brasil (2011).

Como o estudo não contempla todos os municípios da Região Nordeste, faz-se necessário mencionar que se tem o Y observado e o estimado \hat{Y} , cuja diferença entre eles reflete o erro (ε). Porém, tem-se que encontrar o \hat{Y} referente ao resultado do processo de estimação, o qual pode ser obtido a partir de:

$$\hat{Y}_i = \beta_0 + \beta_1 X_i + \varepsilon_i \quad i(1...K)^8 \quad (2)$$

Com isso, estima-se o ε da forma seguinte:

$$\varepsilon = Y - \hat{Y} \quad (3)$$

Com a equação linearizada pelo MQO, devem-se logaritimar todas as variáveis do estudo para que se possam obter diretamente as elasticidades. Esse modelo pode ser expresso por:

$$\ln(\hat{Y}_i) = \beta_0 + \beta_1 \ln(X_i) + \varepsilon_i \quad (4)$$

Nele, o coeficiente de inclinação β_1 mede a elasticidade de Y com relação a X .

Após a apresentação do modelo econométrico genérico, o modelo que se traduz neste estudo toma a seguinte dimensão:

$$\ln(DC_i) = \beta_0 + \beta_1 \ln(Leg_i) + \beta_2 \ln(Adm_i) + \beta_3 \ln(ASS_i) + \beta_4 \ln(Edu_i) + \beta_5 \ln(Sau_i) + \beta_6 \ln(ODC_i) + \varepsilon_i \quad (5)$$

em que DC_i corresponde às despesas correntes dos i municípios da amostra; LEG_i às despesas com legislativo; ADM_i às despesas com administração dos municípios; ASS_i às despesas com assistência social; EDU_i às despesas com educação; SAU_i às despesas com saúde; ODC_i a outras despesas correntes; e $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$ e β_6 são os parâmetros a serem estimados pelo método dos mínimos quadrados ordinários, sendo $\beta_1 > 0, \beta_2 > 0, \beta_3 > 0, \beta_4 > 0, \beta_5 > 0$ e $\beta_6 > 0$ e ε o termo de erro aleatório.

Para a operacionalização do modelo foi utilizado o *software* Gnu Regression Econometrics and Time-series Library (GRETL) versão 1.9.4, além do auxílio do MS Excel 2007.

A partir dos procedimentos metodológicos ora apresentados, a seção seguinte apresenta a estatística descritiva para os gastos per capita por função para os municípios em estudo.

GASTO PER CAPITA TOTAL POR ESTRATOS DE MUNICÍPIOS NORDESTINOS – 2002/2009

As evidências empíricas acerca das despesas municipais têm direcionado o debate para um estágio em que se comprova a existência de elevação dos gastos municipais com a implementação da LRF. Segundo Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), os gastos, sobretudo, com pessoal, acima do limite imposto pela LRF, eram inferiores à quantidade que despendiam recomendada pela regulação. Dessa forma, os entes que gastavam menos passaram a elevar seus dispêndios até o permitido e, no geral, elevaram-se os gastos municipais para o conjunto de municípios brasileiros.

Contudo, as instâncias municipais que gastavam acima do permitido pela LRF se ajustaram (MENEZES, 2006). Porém, os gastos elevaram-se em condições diversificadas entre as unidades da Federação e, antagonicamente, entre os seus municípios. Alguns tiveram mais registros de elevação de despesas em setores relacionados ao social, tais como: saúde, educação, assistência social, dentre outros. E inúmeras unidades municipais elevaram em maior intensidade os gastos com administração pública e com o Legislativo.

⁸ Para mais detalhes referentes ao processo de derivação de β , consultar Johnston e Dinardo (2001).

O exposto acima pode ser ratificado com os dados observados na Tabela 1. Os gastos per capita elevaram-se em todas as variáveis aqui selecionadas, e em todos os estratos selecionados as despesas médias cresceram entre 2002 e 2009. Contudo, algumas variáveis tiveram maior dinâmica em alguns estratos diferenciados. Tais evidências permitem constatar a falta de homogeneidade no que concerne às despesas destes municípios, mesmo diante de um quadro de relativa semelhança entre as unidades selecionadas para o estudo.

Tabela 1
Despesas per capita por estrato de municípios (até 20 mil habitantes) do Nordeste brasileiro – 2002/2009

(em R\$)

| Variáveis | Despesas per capita | | | | | | | | |
|--------------------|---------------------|--------|--------|------------|--------|--------|-------------|--------|--------|
| | Estrato I | | | Estrato II | | | Estrato III | | |
| | 2002 | 2009 | Var% | 2002 | 2009 | Var% | 2002 | 2009 | Var% |
| Legislativo | 27,37 | 51,47 | 88,05 | 20,17 | 51,76 | 156,62 | 19,43 | 71,07 | 265,81 |
| Administração | 115,39 | 183,96 | 59,42 | 84,98 | 182,52 | 114,79 | 80,79 | 232,47 | 187,76 |
| Assistência social | 33,03 | 48,45 | 46,67 | 23,83 | 48,07 | 101,68 | 23,24 | 67,72 | 191,43 |
| Saúde | 113,25 | 262,96 | 132,20 | 99,62 | 253,80 | 154,76 | 92,97 | 286,38 | 208,04 |
| Educação | 199,95 | 439,66 | 119,88 | 171,28 | 413,79 | 141,59 | 172,16 | 439,96 | 155,56 |
| ODC | 121,62 | 184,67 | 51,84 | 92,78 | 145,29 | 56,59 | 88,81 | 173,16 | 94,99 |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Brasil (2011).

Com o legislativo, os municípios que compõem os estratos II e III mostraram relativa semelhança nos gastos per capita no ano de 2002. No primeiro ano, os entes que mais despendiam com o legislativo (estrato I) tinham despesas per capita superiores àquelas com gastos intermediários (estrato II), aproximando-se dele no último ano observado. Já as instâncias governamentais do estrato III que apresentavam o menor gasto per capita em 2002 elevaram os seus dispêndios com o legislativo em 2009, superando os municípios dos estratos I e II. Com isso, a taxa de crescimento do gasto per capita com o legislativo no estrato III foi a mais elevada entre os estratos, registrando-se crescimento de 265,81%, sendo que, no estrato I, o crescimento foi de 88,05% e, no estrato II, de 156,62%. Dessa maneira, os municípios que menos gastaram no montante total o fizeram com o legislativo de forma mais elevada do que aqueles que tiveram maiores dispêndios com o setor público.

No que concerne aos gastos com administração, os municípios que compõem o estrato I apresentaram despesas mais comportadas do que os municípios dos estratos II e III. Este último elevou os seus dispêndios per capita de R\$ 80,79 em 2002 para R\$ 232,47 em 2009, registrando variação de 187,76%, sendo esse o maior crescimento entre os três estratos. A explicação está no fato de que a maioria dos municípios brasileiros tinha gastos inferiores ao estabelecido e passaram a aumentar suas despesas com pessoal até se aproximar do teto estabelecido pela LRF (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; MENEZES, 2006), diferentemente dos municípios do primeiro estrato, os quais registravam gasto com administração no valor de R\$ 115,39 em 2002 e passaram para R\$ 183,96 em 2009, com crescimento de 59,42%, sendo ainda esses gastos menores do que os do estrato III, como também em relação aos observados no estrato II no último ano. Nesse sentido, os municípios que gastam menos no montante têm maiores dispêndios per capita com a administração municipal, se comparados aos que mais gastam.

Com assistência social, todos os municípios elevaram seus gastos per capita na comparação de 2002 com 2009. Todavia, esses gastos são menos acentuados do que aqueles com a administração e com o legislativo (Tabela 1). Considerando-se as variáveis que compõem os gastos com assistência social, percebe-se quão necessário se faz o dispêndio do setor público com essa secretaria municipal. Além disso, são esses os menores gastos per

capita observados em todos os estratos e entre todas as variáveis aqui observadas. No estrato I, essa foi a variável que apresentou a menor taxa de crescimento (46,67%), ocupando a segunda posição no estrato II (101,68%) e a terceira no estrato III (191,43%).

Em relação à saúde, observa-se elevação significativa dos gastos per capita em todos os estratos. Considerando-se a importância dessa variável, sobretudo para os municípios economicamente menores, a elevação dos gastos per capita com saúde, em tal magnitude, tem importância significativa para a população residente nessas esferas municipais. Essa foi a variável que apresentou a maior taxa de crescimento no estrato I (132,20%), ocupou a segunda posição no estrato II (154,56%), ficando atrás apenas do crescimento dos gastos com legislativo nesse estrato, e também ocupou a segunda posição no estrato III (286,38%), que teve crescimento inferior aos gastos com educação.

Com essa rubrica, os resultados apontam para os maiores gastos per capita entre as variáveis observadas em todos os anos, mesmo não sendo essa a variável que apresentou as maiores taxas de crescimento no confronto de 2002 com 2009. No primeiro estrato, registrava-se gasto com educação de R\$ 199,95 per capita em 2002, elevando-se para R\$ 439,66 em 2009. Da mesma forma, o estrato II saiu de R\$ 171,28 em 2002 para R\$ 413,79 em 2009. Já o estrato III, que apresentava o segundo maior gasto per capita ante os demais estratos em 2002 (R\$ 172,16), ocupava o primeiro lugar do ranking em 2009 (R\$ 439,96).

A variável ODC registrou a menor taxa de crescimento observada nos estratos II e III, sendo de 56,59% e 94,99%, respectivamente. Já no estrato I, comportou a segunda menor variação, ficando atrás somente da variável de gastos com assistência social. Observando-se os aspectos que compõem essa variável, dado o porte dos municípios aqui selecionados, ela tem menor impacto de gasto em municípios menores do que em municípios de maior organização urbana e de maior dimensão econômica e populacional.

Diante do exposto, percebe-se crescimento significativo dos gastos per capita de todas as variáveis. Esses resultados convergem, portanto, para os achados na literatura, nos quais os municípios do Nordeste elevaram relativamente os seus gastos após a criação da LRF, principalmente com o legislativo e a administração pública, sendo que, nos estratos II e III, a variável legislativo apresentou a maior taxa de crescimento entre as variáveis, quando comparado o ano de 2002 com o de 2009.

Em suma, o poder regulatório presente na LRF é efetivo, pois os entes federativos nordestinos, de modo inegável, cumpriram as determinações institucionais da legislação, já que elevaram seus gastos per capita dentro dos limites previstos, haja vista a literatura antes apresentada mencionar semelhante tendência, mostrando haver, através dos resultados encontrados, uma consistência legal convergente com a teoria institucionalista.

ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONÔMICOS PARA TODOS OS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

Os resultados mostram ajustes significativos das despesas diante das normas impostas pela LRF. No ano de 2002, para a variação de cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios do Nordeste com até 20 mil habitantes, R\$ 0,21 foram despendidos com o legislativo, diminuindo este valor para R\$ 0,10 em 2009. A administração manteve-se com a mesma contribuição na explicação da variável dependente, tanto em 2002 quanto em 2009. Tal explicação correspondia a 0,15 da variação da dependente.

No que se refere à variável assistência social, ela mostrou o mesmo comportamento tanto em 2002 quanto em 2009. Porém, cabe destacar seu baixo poder de explicação da variável dependente e, nesse caso, para a variação de um ponto percentual nos gastos municipais no Nordeste, somente 0,03 eram com assistência social. Isso significa que, para cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios, apenas R\$ 0,03 eram com assistência social.

Tabela 2
Resultado da regressão múltipla (log-log) para as despesas correntes dos municípios do Nordeste com até 20 mil habitantes – 2002/2009

| Variáveis | 2002 | | 2009 | |
|-------------------|--------------|----------|--------------|----------|
| | Coefficiente | p-valor | Coefficiente | p-valor |
| Constante | 1,36449 | <0,00001 | 1,7613 | <0,00001 |
| Legislativo | 0,215786 | <0,00001 | 0,100142 | <0,00001 |
| Administração | 0,156211 | <0,00001 | 0,152359 | <0,00001 |
| Assistência | 0,0323511 | <0,00001 | 0,0324248 | <0,00001 |
| Saúde | 0,182942 | <0,00001 | 0,259316 | <0,00001 |
| Educação | 0,392834 | <0,00001 | 0,35595 | <0,00001 |
| ODC | 0,043836 | <0,00001 | 0,0952663 | <0,00001 |
| Nº de observações | | 972 | | 920 |
| R² ajustado | | 0,95 | | 0,98 |
| P-valor global | | 0,000000 | | 0,000000 |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Brasil (2011).

No que concerne à saúde, os resultados mostram elevação no poder de explicação dessa variável na variação da dependente, quando comparados os anos selecionados. Em 2002, para a variação de um ponto percentual nos gastos municipais, somente 0,18 eram provenientes dessa variável. Em 2009, ela passou a explicar 0,26 na variação da dependente. Assim, para cada R\$ 1,00 gasto em 2002, apenas R\$ 0,18 eram destinados à saúde, elevando-se essa participação para R\$ 0,26 em 2009.

A variável educação apresentou redução em seu poder de explicação no ano de 2009 em relação a 2002. Em 2002, 0,39 representavam a contribuição dessa variável para explicar a variação na regressão. Em 2009, reduz-se essa participação para 0,35. Desse modo, pode-se inferir que para cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios nordestinos, R\$ 0,39 eram com educação em 2002 e reduziram-se para R\$ 0,35 em 2009. Já na variável ODC observa-se elevação expressiva no poder de explicação, apesar de ainda serem baixos os gastos com essa rubrica. Para a variação de um ponto percentual nos gastos municipais no Nordeste, em 2002, apenas 0,04 eram com ODC (cultura, desporto e lazer, urbanismo, habitação, entre outros), aumentando para 0,09 em 2009.

Os resultados captados pelo modelo apresentaram significância a 1% para todas as variáveis com grau de ajuste do modelo de 0,95 em 2002 e 0,98 em 2009. A partir destas informações, pode-se ratificar a precisão da regressão em explicar os gastos públicos municipais no Nordeste nos anos em tela.

Para melhor avaliar esses resultados, os municípios em estudo foram separados em três estratos, com o intuito de se reduzir o desvio e aproximá-lo dos impactos da adoção da LRF sobre os municípios com diferentes despesas.

No estrato I, constam os 30% dos municípios de maiores despesas entre os selecionados, sendo 293 em 2002 e 276 em 2009. O poder de explicação da variável legislativo reduz-se aproximadamente pela metade. Em 2002, para a variação de um ponto percentual nas despesas, 0,09 provinham dessa variável e, em 2009, somente 0,04 era sua contribuição na explicação da dependente. O resultado induz à redução das despesas com legislativo no contexto da LRF. Segundo Simonassi e outros (2010), os efeitos da LRF no controle de dispêndio no Brasil só se mostraram visíveis a partir de 2003.

Tabela 3
Resultado da regressão múltipla (log-log) para as despesas correntes dos municípios do Nordeste com até 20 mil habitantes (estrato I) – 2002/2009

| Variáveis | 2002 | | 2009 | |
|-------------------|--------------|----------|--------------|----------|
| | Coefficiente | p-valor | Coefficiente | p-valor |
| Constante | 5,32787 | <0,00001 | 2,56774 | <0,00001 |
| Legislativo | 0,0867491 | <0,00001 | 0,0409307 | 0,01929 |
| Administração | 0,19531 | <0,00001 | 0,132841 | <0,00001 |
| Assistência | 0,0336763 | 0,00001 | 0,0348804 | <0,00001 |
| Saúde | 0,162103 | <0,00001 | 0,269972 | <0,00001 |
| Educação | 0,200328 | <0,00001 | 0,362271 | <0,00001 |
| ODC | 0,0375192 | 0,00009 | 0,0950529 | <0,00001 |
| Nº de observações | | 293 | | 276 |
| R² ajustado | | 0,67 | | 0,87 |
| P-valor global | | 0,000000 | | 0,000000 |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Brasil (2011).

Observou-se, ainda, redução na variável administração, na qual, para cada R\$ 1,00 nas despesas municipais em 2002, R\$ 0,20 eram com administração, caindo significativamente para R\$ 0,13 em 2009, apontando para a redução nas despesas com pessoal como reza a LRF. Já a variável assistência social manteve seu poder de explicação, tanto em 2002 quanto em 2009, muito baixo.

Quanto à variável saúde, os dados revelaram maiores dispêndios em 2009 quando comparados ao ano de 2002. No primeiro ano, para a variação de um ponto percentual nas despesas dos municípios do estrato I, 0,16 correspondiam à contribuição desta variável na explicação, ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios R\$ 0,16 eram destinados à saúde. Em 2009, o valor observado eleva-se para R\$ 0,26.

A educação, por sua vez, também elevou o seu poder de explicação. Em 2002, somente 0,20 da variação nas despesas eram explicados por gastos com educação. Em 2009, eleva-se para 0,36 seu poder de explicação. Desta feita, para cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios do estrato I em 2009, R\$ 0,36 eram com educação, variável de suma importância no desenvolvimento socioeconômico municipal.

Além disso, a variável ODC também mostrou aumento nos gastos observados de um ano para o outro. Os resultados encontrados comportam-se de forma convergente com o que propõe a LRF. Destaca-se ainda que, com exceção da variável assistência social, cuja significância, no ano de 2009, ocorreu a um nível de 5%, as demais variáveis, em todos os anos, foram significativas a 1%.

Outro ponto a ser ressaltado é que o grau de ajuste do modelo reduziu o erro quando utilizados todos os municípios da amostra. No entanto, estes ainda apresentam significância considerável para este tipo de análise. Em 2002 foi de 0,67 e, em 2009, foi de 0,87, melhorando o grau de explicação.

Para os municípios do estrato II, o poder de explicação das variáveis mostrou-se diferente do observado no estrato I, mesmo que estas tenham, em sua maioria, apresentado o mesmo comportamento. Os resultados empíricos mostram que os gastos com legislativo tinham maior poder de explicação para este estrato do que os demais. Em 2002, a variação de um ponto percentual nos gastos públicos municipais era explicada pela variação de 0,18 da variável legislativo, ou seja, para cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios do estrato, R\$ 0,18 eram com essa rubrica. Em 2009, o poder de explicação desta variável diminuiu para 0,08 na variação de um ponto percentual da variável dependente. Isto quer dizer que, com as normatizações implementadas pela LRF, o dispêndio com legislativo foi reduzido.

Tabela 4
Resultado da regressão múltipla (log-log) para as despesas correntes dos municípios do Nordeste com até 20 mil habitantes (estrato II) – 2002/2009

| Variáveis | 2002 | | 2009 | |
|-------------------|--------------|----------|--------------|----------|
| | Coefficiente | p-valor | Coefficiente | p-valor |
| Constante | 5,35015 | <0,00001 | 3,64011 | <0,00001 |
| Legislativo | 0,184577 | <0,00001 | 0,0860527 | <0,00001 |
| Administração | 0,09429 | <0,00001 | 0,127164 | <0,00001 |
| Assistência | 0,0258785 | <0,00001 | 0,0288195 | <0,00001 |
| Saúde | 0,115979 | <0,00001 | 0,217713 | <0,00001 |
| Educação | 0,283716 | <0,00001 | 0,338161 | <0,00001 |
| ODC | 0,0262098 | 0,00001 | 0,066352 | <0,00001 |
| Nº de observações | | 293 | | 276 |
| R² ajustado | | 0,71 | | 0,88 |
| P-valor global | | 0,000000 | | 0,000000 |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Brasil (2011).

No que concerne aos gastos com administração, os resultados destoaram do observado para o estrato I. No estrato II, que contempla os municípios com gastos intermediários, houve elevação do poder de explicação de tal variável. Em 2002, para a variação de um ponto percentual nos gastos públicos, 0,09 eram explicados pela administração. Em 2009, elevou-se para 0,13 esse coeficiente. Os resultados convergem para os achados na literatura (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; MENEZES, 2006), que ratificam a elevação de gastos com pessoal a partir da entronização da LRF. O que justifica essa elevação, segundo os autores, é que a maioria dos municípios brasileiros tinha gasto com pessoal inferior ao estabelecido pela lei e apenas uma pequena parcela gastava acima do permitido. Com a LRF, os municípios que gastavam menos passaram a gastar até o permitido, elevando os gastos com pessoal.

A variável assistência social, por sua vez, apresentou poder de explicação semelhante tanto em 2002 quanto em 2009. Cabe destacar, contudo, que essa variável exibiu coeficiente muito baixo diante dos gastos desses municípios. Já a variável saúde apresentou elevação expressiva em seu poder de explicação. Em 2002, para a variação de um ponto percentual nos gastos públicos municipais, somente 0,11 eram ocasionados pela variável saúde, ou seja, de cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios, R\$ 0,11 eram com saúde. Em 2009, elevou-se para 0,21 a participação desta variável para explicar a variação da dependente.

Para a variável educação, o comportamento foi na mesma direção. Porém, saiu de 0,28 em 2002 para 0,34 em 2009. Assim, para cada R\$ 1,00 gasto por estes municípios, R\$ 0,28 em 2002 e R\$ 0,34 em 2009 eram gastos com educação. Comportamento semelhante foi observado na variável ODC. Faz-se necessário ainda destacar o ajuste do modelo que foi de 0,71 em 2002 e de 0,88 em 2009. Todas as variáveis foram significativas a 1% nos dois anos analisados.

No estrato III, as variáveis legislativo, assistência social e educação reduziram o poder de explicação da variável dependente, na comparação de 2002 com 2009. Para a variável legislativo, que apresentou elevados coeficientes tanto no estrato II (Tabela 4) quanto no estrato III (Tabela 5), neste último, o poder de explicação na variação dos gastos públicos saiu de 0,18 para 0,10. Isto aponta para a redução nos gastos com o legislativo nos municípios deste estrato em um contexto de LRF. Cabe destacar, no entanto, que os municípios que menos gastam têm maiores impactos de seus dispêndios no legislativo, se comparados àqueles que mais gastam (ver estrato I). Ou seja, os municípios que menos gastam fazem-no com legislativo e administração, com redução para saúde e educação, por exemplo.

Tabela 5
Resultado da regressão múltipla (log-log) para as despesas correntes dos municípios do Nordeste com até 20 mil habitantes (estrato III) – 2002/2009

| Variáveis | 2002 | | 2009 | |
|-------------------|--------------|----------|--------------|----------|
| | Coefficiente | p-valor | Coefficiente | p-valor |
| Constante | 3,10133 | <0,00001 | 2,87438 | <0,00001 |
| Legislativo | 0,177397 | <0,00001 | 0,104756 | <0,00001 |
| Administração | 0,106599 | <0,00001 | 0,126481 | <0,00001 |
| Assistência | 0,0322016 | <0,00001 | 0,022916 | 0,00005 |
| Saúde | 0,169753 | <0,00001 | 0,23306 | <0,00001 |
| Educação | 0,368545 | <0,00001 | 0,346836 | <0,00001 |
| ODC | 0,042993 | <0,00001 | 0,0811272 | <0,00001 |
| Nº de observações | | 386 | | 368 |
| R² ajustado | | 0,85 | | 0,92 |
| P-valor global | | 0,000000 | | 0,000000 |

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Brasil (2011).

O exposto pode ser ratificado quando observada a participação da variável administração, que teve seu poder de explicação elevado de um ano para outro. No primeiro ano (2002), para cada R\$ 1,00 gasto pelos municípios deste estrato, R\$ 0,11 o eram com pessoal da administração. Em 2009, este coeficiente eleva-se para R\$ 0,13 centavos. Assim, a variação de um ponto percentual nos gastos públicos era resposta da variação de 0,11 e 0,13 na administração, no primeiro e no segundo anos, respectivamente.

Todavia, a variável assistência social não apresentou a mesma tendência. Seu poder de explicação reduziu-se de um período para o outro, divergindo do observado nos estratos anteriores. Por sua vez, a variável saúde apresentou maior poder de explicação. Assim, para a variação de um ponto percentual nas despesas públicas municipais do estrato III, 0,17 em 2002 e 0,23 em 2009 eram dispêndios que explicavam a variação nos gastos.

A variável educação mostrou tendência contrária à observada para a variável saúde, ao explicar 0,37 em 2002 e 0,35 em 2009. Isto implica a redução dos gastos municipais com educação. Vale lembrar que, diante do regimento que norteia os princípios, são de competência deles os gastos com a educação infantil. Esse resultado diverge do observado nos estratos I e II, nos quais eles se elevaram. Já a variável ODC apresentou trajetória semelhante à observada nos estratos I e II, elevando-se seu poder de explicação na variação dos gastos municipais.

Quanto ao ajuste do modelo, mostrou-se melhor do que nos estratos anteriores, ao apresentar ajustes de 0,85 e 0,92 em 2002 e 2009, respectivamente. Com exceção da variável assistência social, que foi significativa a 5%, as demais foram significativas a 1%.

Na análise geral do modelo utilizado para o estudo, pode-se ratificar a eficiência do uso de regressões (log-log) para explicar os gastos municipais, visto que esses instrumentos de pesquisa revelam a sensibilidade de cada variável na composição de um estudo dessa natureza. Além disso, a investigação aponta para um percurso favorável, no que tange ao poder institucional da LRF, demonstrando a inegável necessidade dessa regulamentação para orientar os gastos públicos, uma vez que estes tendem a repercutir de modo positivo no contexto social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste estudo foi avaliar as despesas dos municípios com até 20 mil habitantes, nos estados do Nordeste brasileiro, nos anos de 2002 e 2009, à luz do arcabouço teórico institucional da LRF.

Os resultados do estudo mostram aumento nas despesas dos municípios aqui observados, indo ao encontro das evidências empíricas encontradas na literatura, que apontam que a maioria dos municípios brasileiros gastava, por exemplo, com pessoal, valor inferior ao proposto pela LRF e, diante da regulamentação desta, passaram a gastar até o teto permitido. Por sua vez, ainda em relação à literatura, os municípios que gastavam acima do teto reduziram seus gastos nos primeiros anos de vigência da referida lei.

No tocante aos gastos per capita, nessa investigação constatou aumentos entre 2002 e 2009. Porém, no que diz respeito aos gastos com legislativo, os resultados da regressão mostram redução relativa da participação destes em 2009 quando comparado ao observado em 2002. Já no que concerne aos gastos com administração, detectou-se no estrato I redução na sua participação relativa. Contudo, nos estratos II e III, eles se elevaram em 2009. Destarte, os resultados encontrados permitem inferir ter-se elevado a participação relativa das despesas com administração nos municípios de gastos intermediários e menores gastos dos estratos observados.

A variável assistência social permaneceu quase constante para explicar a variação dos gastos municipais. Apenas no estrato III ela teve seu coeficiente de explicação reduzido em 2009. As demais variáveis – saúde, educação e ODC – elevaram os coeficientes de explicação dos gastos públicos municipais em 2009 quando comparados a 2002. Com isso, atestam-se melhores resultados no que concerne à elevação de gastos públicos em setores essenciais para o desenvolvimento social, caso das rubricas saúde e educação, havendo uma ressalva relevante correspondente ao porte dos municípios considerados na pesquisa, pequenos do ponto de vista econômico.

Além disso, os resultados do modelo apresentaram elevados níveis de ajuste, sendo ainda todas as variáveis significativas, e, em sua maioria, a 1%. Isso quer dizer que o estudo alcança um significativo poder explicativo para as finanças públicas, de modo a fornecer uma não negligenciável contribuição, já que o artigo mostrou a tendência dos efeitos institucionais da LRF na ordenação dos gastos municipais nordestinos, conduzindo-os no sentido de produzirem repercussões positivas ao contexto social, a partir de uma expansão em dispêndios-chave no desenvolvimento dos entes considerados na pesquisa.

Afinal, o trabalho apresenta certa limitação, pois a não utilização de um modelo econométrico do porte dos dados em painel, que permitiria ampliar a série temporal, podendo captar efeitos ainda mais contundentes dos atingidos no estudo, orienta essa sugestão para investigações futuras. Logo, recomenda-se uma comparação entre regiões brasileiras, com o objetivo de verificar as diferenças comportamentais dos municipais, admitindo a existência das chamadas instituições informais para a análise das despesas, uma vez que estas correspondem a uma polêmica dimensão das contas dos diversos níveis de governo, possibilitando assim uma reflexão mais interna das administrações governamentais no país.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. de B. A. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. 2003. 281 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, SP, 2003.
- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita. *Cadernos Adenauer*, n. 4, São Paulo, jun. 2000.

- BLANCHARD, O. *Macroeconomia*. 3. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil – FINBRA*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2010.
- CAVALCANTI, C. M. *Análise metodológica da economia institucional*. 2007. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense Niterói, RJ, 2007.
- CORBARI, A. C. *Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2008. 173 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- DIAS, F. A. C. *O controle institucional das despesas com pessoal*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009, 34f. (Texto para discussão, 54).
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. *Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para discussão, 1223).
- GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, 2003.
- GERIGK, W. *O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Pará*. 2008. 316 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Contabilidade do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008.
- GIUBERTI, A. C. *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. 2005. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- GOMES, M. G.; MAC DOWELL M. C. *Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros*. [S.l.: s.n.], 1995.
- GUJARATI, D. N. *Econometria básica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- JOHNSTON, J.; DINARDO, J. *Métodos econométricos*. Lisboa: McGraw Hill. 2001.
- LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: UNESP; IE; Unicamp, 2002.
- LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas do governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 3, 2004.
- MATOS FILHO, J.; SILVA, W. G.; VIANA, F. C. Caráter Institucional da LRF para os Municípios do RN, BA, PI: um estudo comparativo do desempenho das finanças públicas desses entes federativos, no período 2000/2005. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 4., 2008, Santa Cruz do Sul, RS. [Anais...] Santa Cruz do Sul, RS: [s.n.], 2008.
- MENEZES, R. T. de. *Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros: 1998-2004*. 2006. 128 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- MOURA NETO, J. S.; PALOMBO, P. E. M. Lei de Responsabilidade Fiscal, transferências e a arrecadação própria dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: ENANPAD, 2006. 1 CD-ROM.
- NORTH, D. C. *Insituciones, cambio institucional y desempeño econômico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NUNES, S. P.; NUNES, R. C. *Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do Modelo do Fundo Comum*. Brasília: Universidade de Brasília, 2003. (Texto para discussão, 276).
- SACRAMENTO, A. R. S. A cultura política brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo exploratório. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 29., 2005, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ENANPAD, 2005.

SENA, L. B.; ROGERS, P. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14., 2007, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ABC, 2007. 1 CD-ROM.

SILVA, W. G. *Descentralização fiscal e desenvolvimento socioeconômico: os efeitos do Fundo de Participação dos Municípios, no dinamismo econômico de Ceará-Mirim: 2000-2003*. 2006. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

_____. *Finanças públicas na nova ordem constitucional brasileira: uma análise comportamental dos municípios potiguares nos anos antecedentes e posteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*. 2009. 130 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

SILVA FILHO, L. A. et al. Considerações sobre receitas municipais em estados do Nordeste brasileiro: uma análise comparativa referente ao comportamento da arrecadação dos municípios baianos, cearenses e piauienses, no ano de 2007. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CELSO FURTADO, 2009, Recife. *Anais...* Recife: [s.n.], 2009.

SILVA FILHO, L. A. et al. Receitas correntes em municípios cearenses: autonomia ou dependência? *Revista Controle* [Fortaleza], v. 8, n. 1, set. 2010.

SIMONASSI, A. G.; ARRAES, R. A.; MENEZES, F. L. S. Sustentabilidade da dívida pública nas regiões do Ceará. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 6., 2010, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: [s.n.], 2010.

Análise da progressividade da carga tributária na Região Nordeste

José Adrian Pintos-Payeras*

Resumo

Este artigo apresenta um estudo da atual incidência do sistema tributário na Região Nordeste. Buscou-se detalhar ao máximo as alíquotas dos impostos indiretos, tomando-se como base as normas tributárias da Federação, das unidades da Federação e das respectivas capitais. Cruzando essas informações com os microdados da POF de 2002-2003, foi possível verificar que o sistema tributário é regressivo na região quando tomada como base a renda. Isso se deve, em grande parte, aos impostos indiretos, mais especificamente ao ICMS, ao PIS e à Cofins. Contudo, é importante ressaltar que a baixa participação dos impostos diretos não permite equilibrar a carga por faixa de renda.

Palavras-chave: Carga tributária. Regressividade. Impostos diretos. Impostos indiretos.

Abstract

The paper presents a detailed study of the current incidence of the Northeast tax system. Indirect tax rates were detailed as much as possible, considering the tax regulations of the country, states and their respective capital cities. Combining this information with the 2002-2003 family budget survey (POF) database, it could be verified that the Northeast tax system is regressive when based on income. This is mainly due to indirect taxes, and more specifically to Value added tax (ICMS), Social Security (PIS) and Social Security Financing Tax (Cofins). However, we must point out that the low participation of indirect taxes does not allow a balance of the tax burden per income class. Municipal tax on properties (IPTU) is regressive in relation to per capita family income.

Key words: Tax burden. Regressivity. Direct taxes. Indirect taxes.

* Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Economia pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Londrina (UEL). adrian_payeras@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é estimar a carga tributária para os estratos de renda selecionados na Região Nordeste, reconhecendo as especificidades de cada estado no que diz respeito à legislação tributária.

O presente trabalho apura as alíquotas do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de cada estado da região, bem como os tratamentos diferenciados, tais como a redução da base de cálculo e a isenção dadas aos produtos constantes na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2002-2003 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2004). Para o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), devido à impossibilidade de levantar as alíquotas de todos os municípios do Nordeste, foram escolhidas as capitais de cada Unidade da Federação (UF). Desta forma chegou-se mais próximo da realidade de cada estado, tornando mais evidentes as particularidades da região.

A carga tributária é apurada tomando-se como base a renda familiar, a renda familiar per capita e a despesa familiar. Os impostos são separados em duas categorias: diretos e indiretos. Assim é possível identificar as principais causas da regressividade do sistema tributário e sugerir medidas que busquem amenizar o problema.

Na seção 2 são feitos os comentários sobre a base de dados e os problemas metodológicos. Na seção 3 estão as estimativas da carga tributária sobre as classes de renda selecionadas. A última seção, 4, apresenta as considerações finais deste trabalho.

BASE DE DADOS E MÉTODO

No presente estudo, a base de dados para estimar a carga tributária é composta pelo arquivo de microdados da POF de 2002-2003 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2004) e pela legislação tributária federal dos estados e dos municípios. Tendo ciência da complexidade do assunto, foi necessário fazer algumas pressuposições a fim de simplificar o processo no qual o imposto é gerado.

A carga tributária direta, aquela incidente sobre o rendimento e o patrimônio das famílias, foi obtida a partir das informações declaradas na POF de 2002-2003. No rol de tributos averiguados em tal pesquisa estão: Imposto de Renda (IR), contribuição à Previdência Social (INSS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA), contribuição sindical, taxas de conselhos e associações de classe, Imposto Territorial Rural (ITR), Serviço de Patrimônio da União (SPU), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)¹, Certificado de Cadastro de Imóvel, Emplacamento, Taxa Detran, Exame Psicotécnico, Restituição do IR e Restituição da Previdência Pública. Com exceção das restituições, essa é a especificação seguida pelo IBGE para os impostos diretos e assim foram apurados na POF de 2002-2003.

Conforme Vianna e outros (2000), essa forma de estimar a carga tributária direta permite chegar mais próximo da carga efetiva. Rodrigues (1998) aplicou as alíquotas vigentes do IR e a contribuição do INSS às respectivas rendas, contudo este método permite apenas ter uma ideia da carga potencial e não do que as famílias realmente pagaram aos cofres públicos. Segundo Lima (1999), 41,8% da renda tributável brasileira circula sem pagar IR. Obviamente que a POF de 2002-2003, como qualquer pesquisa semelhante, é passível de erros de medida.

Os dados incompatíveis foram excluídos. Consideraram-se como incompatíveis as informações em que a carga tributária indireta era maior do que a renda familiar. Nestes casos, há grande probabilidade de ter ocorrido a subdeclaração da renda ou erros de codificação.

¹ Apenas a parcela declarada pelas famílias investigadas pela POF de 2002-2003.

A Tabela 1 apresenta as características de cada classe de renda familiar selecionada antes de excluir os dados incompatíveis (indicadas pela sigla POF) e depois de excluir as observações incompatíveis (indicadas pela sigla SI – sem incompatíveis).

Tabela 1
Famílias e renda para as dez classes selecionadas, sem excluir dados incompatíveis (POF) e excluindo dados incompatíveis (SI)

| Classes de renda familiar (R\$) ⁽¹⁾ | Famílias (POF) | Renda familiar (POF) | % das famílias (POF) | Famílias (SI) | Renda familiar (SI) | % das famílias (SI) | % da renda total na classe (SI) |
|--|----------------|----------------------|----------------------|---------------|---------------------|---------------------|---------------------------------|
| De 0 a 400 | 3.999.064 | 256,50 | 32,68 | 3.930.374 | 258,54 | 32,34 | 7,58 |
| Mais de 400 até 600 | 2.444.761 | 497,59 | 19,98 | 2.437.415 | 497,66 | 20,06 | 9,04 |
| Mais de 600 até 1.000 | 2.466.316 | 771,52 | 20,16 | 2.464.737 | 771,46 | 20,28 | 14,18 |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 656.923 | 1.090,06 | 5,37 | 656.794 | 1.090,06 | 5,40 | 5,34 |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 773.351 | 1.375,83 | 6,32 | 773.007 | 1.375,86 | 6,36 | 7,93 |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 492.570 | 1.781,66 | 4,03 | 492.356 | 1.781,61 | 4,05 | 6,54 |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 608.171 | 2.403,55 | 4,97 | 605.506 | 2.403,99 | 4,98 | 10,85 |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 281.389 | 3.431,95 | 2,30 | 279.889 | 3.432,75 | 2,30 | 7,16 |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 241.130 | 4.876,30 | 1,97 | 239.822 | 4.876,84 | 1,97 | 8,72 |
| Mais de 6.000 | 271.825 | 11.177,36 | 2,22 | 271.825 | 11.177,36 | 2,24 | 22,65 |
| Nordeste | 12.235.500 | 1.098,80 | 100,00 | 12.151.725 | 1.103,68 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

A primeira classe foi a que mais perdeu informações, sendo que apenas a última classe não perdeu observações. Aproximadamente 1/5 das famílias do Nordeste recebeu entre R\$ 600,00 e R\$ 1.000,00. Note-se que mais de 70% das famílias têm renda menor ou igual ao limite superior desse estrato. A classe mais rica, com pouco mais de 2% das famílias, detém 22,65% da renda total, desconsiderados os dados incompatíveis.

As classes apresentadas na Tabela 1 serão usadas para mostrar como a carga tributária varia com o nível de renda.

No cálculo das medidas de progressividade será considerada a ordenação das pessoas conforme a renda familiar per capita. Assim, o comportamento da carga tributária também será analisado considerando a classificação em estratos de renda familiar per capita, como apresentado na Tabela 2. Neste caso, foram separadas 13 classes. Esta forma permite analisar mais detalhadamente como progride a carga tributária conforme o nível de renda.

O primeiro estrato foi, novamente, o que perdeu mais observações ao excluir as informações incompatíveis. A Tabela 2 mostra que 44,82% da população ganhava menos de R\$ 120,00 e detinha apenas 11,17% da renda total, conforme dados da POF de 2002-2003. Nos três últimos estratos apenas 1,52% das pessoas ficam com 19,95% da renda total².

No Brasil, o sistema tributário não é de fácil compreensão. Há um grande número de impostos indiretos, o que fez com que nesta pesquisa fossem escolhidos apenas os seguintes: ICMS, IPI, PIS, Cofins e ISS. Estes cinco impostos indiretos selecionados foram responsáveis por 41,43% da arrecadação total em 2006 e por aproximadamente 85% da arrecadação com impostos indiretos (RECEITA FEDERAL, 2007a).

² Para uma análise da concentração de renda no Brasil com base na PNAD, ver Hoffmann (2007a).

Tabela 2
Pessoas e renda familiar per capita para as 13 classes selecionadas na Região Nordeste, sem excluir dados incompatíveis (POF) e excluindo dados incompatíveis (SI)

| Classes de renda familiar per capita (R\$) (1) | Pessoas (POF) | Renda per capita (POF) | % de pessoas (POF) | Pessoas (SI) | Renda per capita (SI) | % de pessoas (SI) | % da renda na classe (SI) |
|--|---------------|------------------------|--------------------|--------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|
| De 0 até 120 | 22.110.106 | 68,13 | 45,01 | 21.893.477 | 68,43 | 44,82 | 11,17 |
| Mais de 120 até 240 | 12.991.450 | 169,33 | 26,45 | 12.970.566 | 169,33 | 26,55 | 16,38 |
| Mais de 240 até 360 | 5.520.160 | 290,86 | 11,24 | 5.512.268 | 290,84 | 11,28 | 11,95 |
| Mais de 360 até 480 | 2.586.655 | 413,83 | 5,27 | 2.581.270 | 413,85 | 5,28 | 7,97 |
| Mais de 480 até 600 | 1.539.519 | 534,36 | 3,13 | 1.536.277 | 534,41 | 3,14 | 6,12 |
| Mais de 600 até 720 | 1.050.230 | 660,41 | 2,14 | 1.043.752 | 660,44 | 2,14 | 5,14 |
| Mais de 720 até 960 | 1.128.005 | 829,07 | 2,30 | 1.124.860 | 828,98 | 2,30 | 6,95 |
| Mais de 960 até 1.200 | 567.786 | 1.068,26 | 1,16 | 566.950 | 1.068,37 | 1,16 | 4,52 |
| Mais de 1.200 até 1.440 | 413.679 | 1.306,12 | 0,84 | 411.977 | 1.306,02 | 0,84 | 4,01 |
| Mais de 1.440 até 1.920 | 470.063 | 1.674,96 | 0,96 | 467.496 | 1.674,68 | 0,96 | 5,84 |
| Mais de 1.920 até 2.640 | 338.381 | 2.201,11 | 0,69 | 338.210 | 2.201,15 | 0,69 | 5,55 |
| Mais de 2.640 até 3.840 | 238.528 | 3.078,34 | 0,49 | 238.528 | 3.078,34 | 0,49 | 5,47 |
| Mais de 3.840 | 167.285 | 7.158,15 | 0,34 | 167.285 | 7.158,15 | 0,34 | 8,93 |
| Nordeste | 49.121.848 | 273,69 | 100,00 | 48.852.918 | 274,53 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).
 (1) Reais de 15 de jan. de 2003.

Como se sabe, cada estado tem suas próprias normas para o ICMS. Essas informações foram obtidas nos sites das secretarias de Fazenda estaduais. As alíquotas e isenções do ICMS adotadas na estimação seguiram o Regulamento do ICMS (RICMS) de cada estado mais o Distrito Federal. Para cada produto em cada estado aplicou-se a alíquota estipulada no RICMS. Foram consideradas as reduções de base previstas no RICMS de cada UF. Isto, por si, é bastante complexo, já que a POF 2002-2003 tem 10.436 produtos e grupos de produtos e há incidência dos tributos indiretos selecionados sobre 9.712 desses produtos. O ICMS incide sobre 8.856 dos produtos investigados pela POF de 2002-2003.

Para tornar factível a proposta de analisar a carga em cada UF, teve-se que adotar o pressuposto simplificador de que incide sobre o produto apenas a alíquota determinada no estado, ou seja, supôs-se que o produto é produzido e vendido dentro do estado. Embora seja uma limitação relevante desconsiderar o fluxo entre os estados, esta foi a forma de identificar a carga dos impostos indiretos conforme a legislação do RICMS de cada estado. Do contrário, teria que ser escolhido um estado como sendo representativo dos demais e aplicar suas normas para a Região Nordeste. A análise feita no presente estudo é bastante coerente com a proposta de o ICMS ser cobrado no destino, o que está em discussão no processo de reforma tributária.

Devido à necessidade de conhecer a composição do medicamento para saber se ele é isento de ICMS, e dado que a POF não apresenta o nome genérico, foi considerado no estudo que o ICMS incide sobre todos os medicamentos, exceto aqueles para o tratamento da AIDS. Isso pode levar, neste caso, a uma superestimação da carga tributária sobre medicamentos.

O ISS também foi considerado na apuração da carga tributária. Entre os produtos e serviços levantados pela POF de 2002-2003, o ISS incide sobre 856 deles. Para simplificar, considerou-se que as alíquotas e isenções vigentes na capital do estado são as mesmas para toda a UF.

Da mesma forma, na análise do PIS e da Cofins, considerou-se, sempre de acordo com o permitido na legislação, que os produtores dos bens e serviços foram optantes do regime de incidência não-cumulativa³. Nestes casos, as alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins são, respectivamente, de 1,65% e de 7,6%. Foram considerados os casos especiais destes tributos na estimação, tais como as alíquotas reduzidas a zero dos produtos hortícolas e de frutas⁴ e as alíquotas incidentes sobre energia elétrica em cada estado. No caso dos serviços, foi considerado o regime de incidência cumulativa desses impostos e somente uma etapa de produção e comercialização, o que é uma generalização razoável no caso dos serviços adquiridos pelas famílias. Neste último regime, a alíquota do PIS/Pasep é 0,65%, e a alíquota da Cofins é 3%.

As alíquotas do IPI seguiram a disposição da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI).

Análise da progressividade

Para determinar se um tributo é progressivo ou regressivo, será usado o índice desenvolvido por Lerman e Yitzhaki (1995), que toma como base o ordenamento da renda final, isto é, a renda após a incidência do imposto ou do benefício. A justificativa para o uso do índice de Lerman-Yitzhaki é que deve ser levada em consideração a possibilidade de um imposto afetar a reordenação das rendas. Índices de progressividade, como o de Kakwani, que usam a ordenação da renda inicial desconsideram a “[...] possibilidade de a ordenação das rendas finais ser diferente das rendas iniciais” (HOFFMANN, 2007b, p. 180).⁵

Sendo G_Z o índice de Gini da renda final e C_Z^* a razão de concentração do imposto, definida com base na ordenação da renda final, o índice de Lerman-Yitzhaki, π_{LY} , para esse imposto, é

$$\pi_{LY} = C_Z^* - G_Z \quad (1)$$

Valores positivos indicam que o imposto é progressivo e valores negativos indicam que o imposto é regressivo. Será usada a ordenação da renda familiar per capita para encontrar o índice de Lerman-Yitzhaki.

Para um benefício, como é o caso da restituição do IR, o índice de Lerman-Yitzhaki é

$$\pi_{LY} = G_Z - C_Z^* \quad (2)$$

Novamente, valores positivos indicam que o benefício é progressivo e valores negativos indicam que o benefício é regressivo. A diferença entre as definições (1) e (2) justifica-se pelo fato de que um imposto é uma parcela negativa da renda final, e que um benefício é uma parcela positiva dessa renda. Um acréscimo marginal em uma parcela progressiva causa redução no valor do índice de Gini da distribuição da renda final (HOFFMANN, 2007b).

ESTIMAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA: SITUAÇÃO ATUAL

No presente estudo há dois tipos de impostos indiretos: aqueles para os quais a alíquota prevista em lei coincide com a taxa efetiva, a , e aqueles para os quais a alíquota é diferente da taxa efetiva, A . Quando a alíquota prevista em lei é aplicada sobre o valor da nota fiscal, há uma diferença entre alíquota e taxa. Dos impostos indiretos considera-

³ Para o PIS/Pasep, a não cumulativa foi instituída pela Lei nº 10.637/2002, e para a Cofins, pela Lei nº 10.833/2003.

⁴ Previstas na Lei nº 10.865/2004, art. 28.

⁵ Para mais detalhes ver Lerman e Yitzhaki (1995), Hoffmann (2007b), neste artigo o “índice de Lerman-Yitzhaki” foi denominado de “índice de Kakwani modificado”, em Hoffmann (2009) já foi usada a denominação “índice de Lerman-Yitzhaki”.

dos, apenas no caso do IPI a alíquota coincide com a taxa, pois a alíquota é aplicada sobre o valor livre de impostos. Para os demais (ICMS, PIS, Cofins e ISS), as alíquotas não coincidem com a taxa efetiva.

Definindo-se d como o valor da despesa; A como a alíquota do(s) imposto(s) que incide(m) sobre d , e a como a(s) alíquota(s) do(s) imposto(s) que incide(m) sobre o valor da despesa antes dos impostos, esse valor é

$$x = \frac{d[1 - \sum A]}{(1 + \sum a)} \quad (3)$$

Para o caso dos impostos indiretos considerados, o somatório do numerador é formado pelas alíquotas dos seguintes impostos: ICMS, PIS, Cofins e ISS. O somatório do denominador é formado apenas pelo IPI. É importante lembrar que quando incide ISS não incide ICMS.

Embora esteja previsto na Lei nº 10.637/2002, art. 1º, §3º (BRASIL, 2002) e na Lei nº 10.833/2003, art. 1º, § 3º (BRASIL, 2003) que os valores referentes ao ICMS e ao IPI podem ser deduzidos da base de cálculo para apuração do PIS e da Cofins, isso não é verificado na prática. Em primeiro lugar porque a lei prevê que “podem” em vez de “devem”, e também há uma confusão criada pelo inciso I, do art. 195 da Constituição Federal, sobre qual base vão incidir o PIS e a Cofins⁶.

O valor dos impostos indiretos considerados, em unidades monetárias, é dado por

$$t = d - x \quad (4)$$

A taxa dos impostos indiretos, r , é obtida por

$$r = \frac{t}{x} \quad (5)$$

O resultado desta equação é a carga tributária indireta efetiva. Para o ICMS, o PIS, a Cofins e o ISS, é verificado que $r > A$, e, para o IPI, tem-se $r = a$.

A carga sobre o valor da despesa, r_d , é

$$r_d = \frac{t}{d} \quad (6)$$

Note-se que, com simples manipulação algébrica, usando r e r_d , é possível verificar que

$$r = \frac{r_d}{1 - r_d} \quad (7)$$

O valor em unidades monetárias do ICMS, o qual incide sobre o faturamento, é obtido pela multiplicação do valor da despesa pela respectiva alíquota, A_{ICMS} ,

$$ICMS = d(A_{ICMS}) \quad (8)$$

A taxa efetiva do ICMS, ressaltando-se que o ICMS incide sobre o valor da Nota Fiscal, é obtida por

$$r_{ICMS} = \left(\frac{ICMS}{x} \right) 100 \quad (9)$$

⁶ O inciso descreve que as contribuições dos empregadores para a seguridade social incidem sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro.

O valor, em reais, do PIS e da Cofins é dado por,

$$PCof = d(A_{PIS} + A_{COF}) \quad (10)$$

A taxa efetiva conjunta do PIS e da Cofins efetiva é obtida por

$$r_{Pcof} = \left(\frac{PCof}{x} \right) 100 \quad (11)$$

O IPI é obtido multiplicando-se o valor da despesa antes dos impostos pela sua alíquota, a_{IPI} , isto é,

$$IPI = x(a_{IPI}) \quad (12)$$

Note que este é o único imposto indireto considerado em que $r = a$.

O ISS segue o mesmo procedimento do ICMS:

$$ISS = d(A_{ISS}) \quad (13)$$

A taxa efetiva do ISS é dada por

$$r_{ISS} = \left(\frac{ISS}{x} \right) 100 \quad (14)$$

Como deve estar claro, há uma diferença na forma com que está sendo apurada a tributação direta e a indireta. A direta, por se basear nas informações da POF de 2002-2003, além de seguir as regras tributárias da época, é uma estimativa da carga tributária efetiva. Já a carga tributária indireta é a potencial, ou seja, a que deveria ser paga seguindo regras mais atuais dos impostos indiretos. Por este motivo, optou-se, no presente trabalho, tratar a carga tributária direta separadamente da indireta, para juntá-las apenas na subseção 3.5. Apesar dessa diferença no procedimento de estimativa, é importante ter uma ideia de qual é a carga tributária total no país.

Carga tributária direta

A carga tributária direta líquida, isto é, deduzidas as restituições do IR⁷ e do INSS, está apresentada na Tabela 3. Nesta também foram detalhados quatro dos principais tributos diretos, os quais representam 28,8% da arrecadação tributária total, todos em proporção da renda. Como previsto, é sobre a última classe que incide a maior carga tributária direta.

A carga tributária direta sobre as famílias do Nordeste tem uma taxa média de 5,12%. Dos impostos destacados na Tabela 3, o relacionado com a previdência pública é o que apresenta maior carga média, 2,12%. O IR é o que apresenta maior progressividade, chegando a 3,93% para a classe mais rica.

Uma informação que chama a atenção é a carga direta de 1,46% sobre o primeiro estrato de renda familiar. Como se vê, grande parte disso deve-se ao IPTU e à previdência pública. A taxa do IPTU e o IPVA, que incidem sobre patrimônio, não crescem monotonicamente.

⁷ No ano de 2003 a faixa de isento do IR ia até R\$ 1.058,00 (RECEITA FEDERAL, 2007b).

Tabela 3
Carga tributária direta sobre as classes de renda familiar e impostos diretos selecionados, com base nas informações da POF – 2002-2003

| Estratos de renda familiar (1) | Renda familiar | Imposto direto total | Imposto direto (%) | IPTU (%) | Previdência pública (%) | IPVA (%) | IR (%) |
|--------------------------------|----------------|----------------------|--------------------|----------|-------------------------|----------|--------|
| De 0 a 400 | 258,54 | 3,79 | 1,46 | 0,26 | 0,82 | 0,04 | 0,00 |
| Mais de 400 até 600 | 497,66 | 8,50 | 1,71 | 0,19 | 1,08 | 0,05 | 0,00 |
| Mais de 600 até 1.000 | 771,46 | 21,18 | 2,75 | 0,37 | 1,61 | 0,07 | 0,01 |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 1.090,06 | 41,58 | 3,81 | 0,41 | 2,17 | 0,12 | 0,04 |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 1.375,86 | 59,82 | 4,35 | 0,33 | 2,25 | 0,15 | 0,13 |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 1.781,61 | 89,89 | 5,05 | 0,38 | 2,52 | 0,19 | 0,08 |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 2.403,99 | 130,45 | 5,43 | 0,56 | 2,72 | 0,21 | 0,51 |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 3.432,75 | 204,03 | 5,94 | 0,72 | 2,91 | 0,29 | 0,71 |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 4.876,84 | 336,95 | 6,91 | 0,93 | 3,10 | 0,29 | 1,65 |
| Mais de 6.000 | 11.177,36 | 970,23 | 8,68 | 0,69 | 2,20 | 0,26 | 3,93 |
| Nordeste | 1.103,68 | 56,47 | 5,12 | 0,51 | 2,12 | 0,18 | 1,16 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).
 (1) Reais de 15 de jan. de 2003.

Ressalta-se que o IR pode estar subestimado. O procedimento que segue tem o intuito de averiguar isto. Conforme os dados da POF de 2002-2003, o total de IR pago pelas famílias foi de R\$ 18,3 bilhões, ao passo que, segundo a Receita Federal (2007c), o total obtido com o IR foi de, aproximadamente, R\$ 23 bilhões. Ou seja, a arrecadação sugerida pela POF de 2002-2003 está 20,5% abaixo da indicada pela Receita Federal. Assim, é importante verificar qual é a carga efetiva média do IR. Para atingir esse objetivo foram usadas as informações da Receita Federal em conjunto com a das Contas Nacionais para o ano de 2003. A alíquota efetiva do IR no Brasil foi de 1,77%, a obtida com base na POF de 2002-2003 foi de 1,74%⁸. Os resultados mostram que a estimativa da alíquota do IR obtida com base nos microdados da POF está muito próxima da que efetivamente ocorre no Brasil. Infelizmente, os dados das Contas Nacionais e da Receita Federal não permitem saber qual é a situação por estrato de renda.

A Tabela 4 apresenta uma forma análoga de analisar a carga tributária, considerando a renda per capita. A população foi dividida em 13 classes. Embora com o índice de Lerman-Yitzhaki positivo, 0,1042, a alíquota do IPTU para última classe de renda está abaixo da média da região.

O maior índice de progressividade é o do IR, 0,3532, e o menor é o da contribuição para o INSS, que apresentou índice de progressividade de 0,0653. A carga tributária direta é progressiva, isto é, os impostos diretos contribuem para reduzir a desigualdade. Como mostra Hoffmann (2007b), a mudança no índice de Gini decorrente do imposto pode ser decomposta em uma parcela proporcional ao índice de Lerman-Yitzhaki e um efeito da reordenação. O índice de Gini calculado com base na ordenação da renda familiar per capita é, no Nordeste, 0,59⁹. Ao deduzir os impostos diretos da renda familiar per capita, obtém-se um índice de Gini de 0,5813. A maior contribuição para a redução do índice de Gini é o IR.

⁸ Para todas as regiões do Brasil.

⁹ Calculado com base na POF de 2002-2003 sem as informações incompatíveis.

Tabela 4
Carga tributária direta sobre a renda familiar per capita e impostos diretos per capita, com base nas informações da POF – 2002-2003

| Classes de renda familiar per capita (R\$) (1) | Renda familiar per capita | Carga direta per capita (%) | IPTU (%) | Previdência Pública (%) | IPVA (%) | IR (%) |
|--|---------------------------|-----------------------------|----------|-------------------------|----------|--------|
| Até 120 | 68,43 | 1,62 | 0,17 | 0,99 | 0,04 | 0,00 |
| Maior que 120 até 240 | 169,33 | 2,52 | 0,33 | 1,50 | 0,08 | 0,02 |
| Maior que 240 até 360 | 290,84 | 3,53 | 0,22 | 2,01 | 0,10 | 0,02 |
| Maior que 360 até 480 | 413,85 | 4,75 | 0,62 | 2,38 | 0,18 | 0,13 |
| Maior que 480 até 600 | 534,41 | 5,53 | 0,47 | 2,54 | 0,20 | 0,47 |
| Maior que 600 até 720 | 660,44 | 6,00 | 0,32 | 3,04 | 0,19 | 0,69 |
| Maior que 720 até 960 | 828,98 | 5,60 | 0,59 | 2,99 | 0,27 | 0,71 |
| Maior que 960 até 1.200 | 1.068,37 | 6,13 | 0,79 | 2,79 | 0,26 | 1,35 |
| Maior que 1.200 até 1.440 | 1.306,02 | 6,04 | 0,93 | 2,64 | 0,27 | 1,51 |
| Maior que 1.440 até 1.920 | 1.674,68 | 8,58 | 0,88 | 3,02 | 0,33 | 2,37 |
| Maior que 1.920 até 2.640 | 2.201,15 | 8,99 | 0,91 | 2,76 | 0,35 | 3,61 |
| Maior que 2.640 até 3.840 | 3.078,34 | 9,46 | 1,27 | 2,47 | 0,27 | 4,15 |
| Maior que 3.840 | 7.158,15 | 7,28 | 0,40 | 1,34 | 0,20 | 3,83 |
| Nordeste | 274,53 | 5,12 | 0,51 | 2,12 | 0,18 | 1,16 |
| Índice de Lerman-Yitzhaki | | 0,1405 | 0,1042 | 0,0653 | 0,2124 | 0,3532 |
| Índice de Gini (2) | 0,59 | 0,5813 | 0,5892 | 0,5881 | 0,5896 | 0,5857 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

(2) Para a renda familiar per capita, o índice de Gini foi calculado seguindo sua ordenação, para cada imposto selecionado o índice de Gini foi calculado com base na ordenação da renda familiar per capita após a dedução do imposto indicado na coluna.

Carga tributária indireta¹⁰

As alíquotas médias dos impostos indiretos, por grupo de despesa e por faixa de renda, estão apresentadas na Tabela 5. O grupo de despesa Fumo foi o que apresentou maior alíquota média, 77,36% – é importante lembrar que, neste caso, a alíquota elevada é uma questão de saúde pública –, seguido do grupo Higiene, 40,20%. O grupo de despesa que apresentou menor a alíquota média foi Serviços pessoais.

Na Tabela 6 é apresentada a participação dos grupos de despesa monetária na renda de cada classe. Optou-se por considerar apenas a despesa monetária, tendo em vista a grande participação da despesa não monetária na despesa total das famílias de baixa renda, o que provocaria um viés para cima das estimativas da carga indireta sobre as famílias pobres¹¹. As famílias que recebem até R\$ 400,00 destinam, em média, 46,47% da renda para pagar despesas com alimentação no domicílio; 20,53% para habitação; 11,93% são destinados ao transporte, e 6,83% às despesas de vestuário.

¹⁰ No anexo estão as estimativas da carga tributária indireta para cada estado da Região Nordeste.

¹¹ Conforme a POF de 2002-2003, a participação da despesa não monetária na despesa total das famílias do estrato mais pobre foi 26,24%, sendo que, para as famílias do estrato mais rico, foi 16,5%.

Tabela 5
Alíquota média dos impostos indiretos por grupo de despesa, segundo as classes selecionadas

(alíquotas em %)

| Classes de renda familiar (R\$) (1) | Alimentos no domicílio | Alimentação fora | Habitacão | Vestuário | Transporte | Higiene | Saúde | Educação | Lazer | Fumo | Serviços pessoais | Aumento do ativo |
|-------------------------------------|------------------------|------------------|-----------|-----------|------------|---------|-------|----------|-------|-------|-------------------|------------------|
| De 0 a 400 | 15,23 | 33,15 | 23,92 | 26,86 | 11,60 | 38,64 | 23,60 | 21,65 | 21,54 | 72,29 | 7,81 | 16,78 |
| Mais de 400 até 600 | 15,35 | 32,63 | 23,77 | 26,99 | 12,65 | 39,74 | 22,14 | 15,74 | 21,99 | 75,19 | 7,77 | 18,04 |
| Mais de 600 até 1.000 | 15,86 | 33,13 | 23,71 | 27,02 | 14,98 | 40,21 | 20,56 | 12,87 | 21,30 | 78,31 | 7,79 | 16,88 |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15,78 | 33,80 | 22,39 | 27,08 | 16,63 | 41,49 | 19,28 | 11,38 | 20,14 | 80,15 | 7,59 | 9,44 |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 16,47 | 34,06 | 22,77 | 27,10 | 16,24 | 40,68 | 17,74 | 10,15 | 21,16 | 81,07 | 7,67 | 13,68 |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 16,73 | 33,02 | 20,27 | 27,22 | 17,99 | 40,18 | 16,28 | 9,63 | 21,32 | 81,56 | 7,56 | 12,87 |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 16,59 | 32,56 | 17,95 | 27,18 | 21,97 | 39,97 | 15,59 | 8,42 | 19,61 | 80,39 | 7,57 | 20,40 |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 17,31 | 31,77 | 17,13 | 27,18 | 28,75 | 39,48 | 13,67 | 8,30 | 20,15 | 82,82 | 7,77 | 10,35 |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 17,71 | 31,02 | 17,49 | 27,35 | 30,36 | 42,61 | 13,61 | 7,65 | 18,89 | 76,39 | 7,59 | 6,45 |
| Mais de 6.000 | 18,20 | 30,67 | 17,03 | 27,76 | 42,54 | 40,44 | 14,32 | 7,33 | 18,51 | 83,47 | 7,55 | 4,41 |
| Média | 16,05 | 32,52 | 20,90 | 27,18 | 25,52 | 40,20 | 17,26 | 9,29 | 20,02 | 77,36 | 7,66 | 10,66 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004) em conjunto com a legislação tributária.

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

Tabela 6
Participação do grupo de despesa monetária na renda familiar, segundo as classes selecionadas

(em %)

| Classes de renda familiar (R\$)(1) | Alimentos no domicílio | Alimentação fora | Habitacão | Vestuário | Transporte | Higiene | Saúde | Educação | Lazer | Fumo | Serviços pessoais | Aumento do ativo |
|------------------------------------|------------------------|------------------|-----------|-----------|------------|---------|-------|----------|-------|------|-------------------|------------------|
| De 0 a 400 | 46,47 | 4,17 | 20,53 | 6,83 | 11,93 | 3,78 | 5,07 | 0,96 | 0,99 | 1,44 | 0,82 | 2,49 |
| Mais de 400 até 600 | 33,41 | 4,19 | 17,27 | 6,43 | 10,55 | 3,31 | 5,28 | 1,19 | 1,10 | 0,97 | 0,84 | 2,55 |
| Mais de 600 até 1.000 | 25,78 | 4,35 | 13,92 | 6,50 | 10,84 | 3,29 | 5,11 | 1,54 | 1,37 | 0,73 | 0,87 | 2,96 |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 20,59 | 4,99 | 13,11 | 6,52 | 11,73 | 3,19 | 5,33 | 2,43 | 1,74 | 0,60 | 1,02 | 5,46 |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 17,92 | 4,66 | 11,76 | 6,09 | 12,80 | 2,90 | 5,63 | 2,47 | 1,73 | 0,49 | 0,89 | 2,82 |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 13,99 | 4,57 | 11,36 | 6,16 | 13,29 | 2,53 | 5,49 | 2,92 | 1,93 | 0,34 | 1,03 | 3,74 |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 12,86 | 4,31 | 11,67 | 5,53 | 14,33 | 2,43 | 5,92 | 3,46 | 2,15 | 0,36 | 0,93 | 3,59 |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 10,50 | 4,57 | 10,63 | 4,75 | 18,08 | 1,95 | 6,72 | 4,23 | 2,24 | 0,25 | 0,95 | 2,78 |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 7,03 | 3,11 | 9,97 | 4,37 | 16,96 | 1,64 | 5,80 | 4,28 | 2,05 | 0,20 | 0,79 | 2,88 |
| Mais de 6.000 | 4,37 | 2,49 | 8,58 | 3,19 | 14,71 | 1,03 | 4,41 | 3,68 | 1,80 | 0,09 | 0,68 | 6,35 |
| Média | 17,39 | 3,88 | 12,31 | 5,30 | 13,58 | 2,40 | 5,31 | 2,80 | 1,71 | 0,49 | 0,85 | 3,88 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004).

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

Note-se que há uma grande concentração da despesa das famílias de baixa renda em dois grupos, o que tem implicações significativas sobre a progressividade da carga de tributos indiretos. Quanto maior a renda, mais uniformemente se distribui o percentual da renda para cada grupo de despesa. As famílias com renda média acima de R\$ 6.000,00 destinam 8,58% de sua renda a gastos com habitação, 14,71% para transporte e 6,35% a aumento do ativo.

Essas características fazem com que a carga tributária indireta, quando tomada a renda como base, seja regressiva para a maioria dos produtos apresentados na Tabela 7. Os grupos de despesas que tiveram maior participação no orçamento das famílias pobres foram regressivos, cabendo destaque para os grupos alimentos e habitação. Já transporte é progressivo, este que é um grupo de despesa com grande participação no orçamento das famílias mais ricas. A carga tributária indireta sobre alimentos e sobre habitação cai invariavelmente do primeiro estrato até o último.

Tabela 7
Carga tributária indireta por grupos de despesa selecionados expressa como porcentagem da renda familiar, segundo as classes de renda selecionadas

| Classes de renda familiar (R\$) (1) | Alimentos (%) | Alim. fora (%) | Habitação (%) | Vestuário (%) | Transporte (%) | Higiene (%) | Saúde (%) | Educação (%) |
|-------------------------------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|-------------|-----------|--------------|
| De 0 a 400 | 7,08 | 1,38 | 4,91 | 1,83 | 1,38 | 1,46 | 1,20 | 0,21 |
| Mais de 400 até 600 | 5,13 | 1,37 | 4,10 | 1,73 | 1,33 | 1,31 | 1,17 | 0,19 |
| Mais de 600 até 1.000 | 4,09 | 1,44 | 3,30 | 1,76 | 1,62 | 1,32 | 1,05 | 0,20 |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 3,25 | 1,69 | 2,94 | 1,76 | 1,95 | 1,32 | 1,03 | 0,28 |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 2,95 | 1,59 | 2,68 | 1,65 | 2,08 | 1,18 | 1,00 | 0,25 |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 2,34 | 1,51 | 2,30 | 1,68 | 2,39 | 1,02 | 0,89 | 0,28 |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 2,13 | 1,40 | 2,09 | 1,50 | 3,15 | 0,97 | 0,92 | 0,29 |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 1,82 | 1,45 | 1,82 | 1,29 | 5,20 | 0,77 | 0,92 | 0,35 |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 1,24 | 0,96 | 1,74 | 1,19 | 5,15 | 0,70 | 0,79 | 0,33 |
| Mais de 6.000 | 0,79 | 0,76 | 1,46 | 0,89 | 6,26 | 0,42 | 0,63 | 0,27 |
| Média | 2,79 | 1,26 | 2,57 | 1,44 | 3,46 | 0,96 | 0,92 | 0,26 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004) em conjunto com a legislação tributária.

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

A carga tributária indireta em termos do rendimento familiar é apresentada na Tabela 8. Como não foram considerados todos os grupos de despesas na Tabela 7, o somatório das colunas desta tabela ficará aquém da carga indireta verificada na Tabela 8. Os tributos indiretos são regressivos na Região Nordeste. Isto era esperado, uma vez que as famílias mais pobres destinam uma parcela maior de sua renda para o consumo. A carga indireta sobre a classe de renda familiar de até R\$ 400,00 é de 21,47%. O menor percentual da carga indireta é 12,47% da renda para a última classe selecionada.

O ICMS, que é um imposto estadual, é o que tem maior participação na carga tributária indireta sobre as famílias, seguido do PIS e da Cofins, que são impostos federais. O ISS, que é municipal, representa uma taxa menos variável conforme estratos de renda.

A última coluna da Tabela 8 apresenta a carga tributária indireta sobre a despesa familiar. O resultado apresentado é bastante intrigante e revela o caráter perverso do sistema tributário quando é pensado em equidade. Ora, espera-se observar regressividade nos impostos indiretos quando tomada como base a renda, mas não quando a base é o dispêndio monetário das famílias. Os resultados indicam que, mesmo quando tirada a parcela que não é consumida da renda, as famílias mais ricas pagam proporcionalmente menos. Ou seja, o padrão de consumo das famílias mais pobres está sendo mais tributado que o padrão de consumo das famílias ricas¹².

¹² Para uma discussão mais detalhada sobre a base adotada ver, entre outros, Musgrave e Musgrave (1980) e Creedy (1988).

Tabela 8
Carga tributária indireta sobre a renda familiar, por imposto selecionado e sobre a despesa familiar monetária, segundo as classes selecionadas

| Classes de renda familiar (R\$) (1) | Carga indireta sobre a renda (%) | ICMS (%) | ISS (%) | PIS e Cofins (%) | IPI (%) | Carga indireta sobre despesa familiar (%) |
|-------------------------------------|----------------------------------|----------|---------|------------------|---------|---|
| De 0 a 400 | 21,47 | 11,51 | 0,39 | 7,34 | 2,24 | 19,36 |
| Mais de 400 até 600 | 18,10 | 9,63 | 0,38 | 6,11 | 1,98 | 19,39 |
| Mais de 600 até 1.000 | 16,51 | 8,75 | 0,38 | 5,44 | 1,94 | 19,27 |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15,96 | 8,30 | 0,47 | 5,17 | 2,03 | 17,85 |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 14,89 | 7,78 | 0,44 | 4,86 | 1,81 | 18,01 |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 14,01 | 7,13 | 0,50 | 4,51 | 1,86 | 16,54 |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 14,29 | 7,19 | 0,50 | 4,52 | 2,07 | 17,35 |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 14,98 | 7,00 | 0,59 | 4,44 | 2,95 | 17,32 |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 13,17 | 5,90 | 0,52 | 3,75 | 3,01 | 16,63 |
| Mais de 6.000 | 12,47 | 4,98 | 0,42 | 3,13 | 3,93 | 16,69 |
| Média | 15,16 | 7,44 | 0,45 | 4,68 | 2,59 | 17,86 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004) em conjunto com a legislação tributária.

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

Em termos per capita, a situação não muda muito, como observado na Tabela 9. É possível perceber, entretanto, que a regressividade se agrava com o aumento da renda. O mesmo é visto quando analisada a carga direta sobre a despesa per capita. A carga média do ICMS sobre a renda familiar per capita cai quase 70% entre a primeira e última faixa. O PIS e a Cofins incidem de forma semelhante.

O índice de Lerman-Yitzhaki de -0,1538 indica que a carga tributária indireta é regressiva na região. Os impostos indiretos contribuem para aumentar a desigualdade. O índice de Gini aumenta de 0,59 para 0,6087 após a incidência dos impostos indiretos.

Dos impostos indiretos destacados, o que apresenta maior regressividade é o ICMS, -0,1504, seguido do PIS e da Cofins, -0,1377. O ISS e o IPI apresentaram índices positivos, 0,0271 e 0,0553, respectivamente. Estes índices de progressividade positivos indicam que é possível ter impostos indiretos que não sejam regressivos.

A má seleção dos impostos indiretos, no que se refere à progressividade dos impostos, é comprovada pelo índice de progressividade de -0,0493 para a tributação indireta quando tomada a despesa familiar per capita como base. Os impostos indiretos deveriam ser lineares ou algo próximo disto quando tomada esta base como referência.

Carga tributária total

Na Tabela 10 são apresentadas duas formas de analisar a carga tributária total, uma tomando como base a renda familiar per capita e outra tomando como base a despesa familiar per capita. Note-se que a conclusão quanto à progressividade difere consideravelmente a depender da base a ser adotada.

Quando tomada a renda como base, o sistema tributário é regressivo na região. Neste caso, o índice de Lerman-Yitzhaki para a carga tributária total é -0,099. O índice de Gini aumenta de 0,59 para 0,60 após incidência da tributação no Nordeste.

Tabela 9**Carga tributária indireta sobre a renda familiar, por imposto selecionado e sobre a despesa monetária familiar, segundo as classes selecionadas na Região Nordeste**

| Classe de renda familiar per capita (R\$) ⁽¹⁾ | Carga indireta sobre a renda (%) | ICMS (%) | ISS (%) | PIS e Cofins (%) | IPI (%) | Carga indireta sobre despesa (%) |
|--|----------------------------------|----------|---------|------------------|---------|----------------------------------|
| Até 120 | 20,83 | 11,17 | 0,38 | 7,05 | 2,23 | 19,66 |
| Maior que 120 até 240 | 17,42 | 9,18 | 0,40 | 5,77 | 2,06 | 19,35 |
| Maior que 240 até 360 | 15,34 | 8,00 | 0,42 | 5,06 | 1,87 | 18,57 |
| Maior que 360 até 480 | 14,51 | 7,43 | 0,48 | 4,66 | 1,95 | 17,53 |
| Maior que 480 até 600 | 15,85 | 8,14 | 0,53 | 5,08 | 2,09 | 16,34 |
| Maior que 600 até 720 | 14,09 | 6,80 | 0,54 | 4,43 | 2,32 | 17,06 |
| Maior que 720 até 960 | 12,95 | 6,47 | 0,54 | 4,07 | 1,87 | 16,02 |
| Maior que 960 até 1.200 | 14,30 | 6,37 | 0,53 | 3,99 | 3,41 | 17,14 |
| Maior que 1.200 até 1.440 | 13,60 | 6,39 | 0,49 | 4,00 | 2,72 | 17,63 |
| Maior que 1.440 até 1.920 | 14,77 | 6,13 | 0,54 | 3,87 | 4,24 | 18,77 |
| Maior que 1.920 até 2.640 | 13,45 | 5,67 | 0,49 | 3,55 | 3,74 | 17,25 |
| Maior que 2.640 até 3.840 | 15,54 | 5,73 | 0,47 | 3,61 | 5,73 | 19,64 |
| Maior que 3.840 | 8,22 | 3,43 | 0,27 | 2,12 | 2,39 | 12,54 |
| Nordeste | 15,16 | 7,44 | 0,45 | 4,68 | 2,59 | 17,86 |
| Índice de Lerman-Yitzhaki | -0,1538 | -0,1504 | 0,0271 | -0,1377 | 0,0553 | -0,0493 |
| Índice de Gini ⁽²⁾ | 0,6087 | 0,6005 | 0,5900 | 0,5964 | 0,5885 | 0,6127 ⁽³⁾ |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004) em conjunto com a legislação tributária.

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

(2) Para cada imposto selecionado o índice de Gini foi calculado com base na ordenação da renda familiar per capita após a dedução do imposto indicado na coluna.

(3) O índice de Gini, com base na ordenação da despesa familiar per capita antes da tributação indireta, é 0,605.

Já quando considerada a despesa familiar, verifica-se que há um aumento da carga quando se compara a primeira faixa à última. O índice de Lerman-Yitzhaki foi positivo quando tomada a despesa familiar per capita como base. É importante ressaltar que, neste caso, o índice de progressividade está muito próximo de zero, indicando que o sistema tributário está próximo de um sistema neutro quando tomada como base a despesa monetária na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível observar no presente trabalho, a carga tributária total no Nordeste do Brasil é regressiva quando tomada a renda como base. Destacam-se dois motivos para tanto. Um é que os impostos diretos, apesar de progressivos, têm baixa participação na renda. Enquanto a carga tributária direta representa 5,12% da renda média, os impostos indiretos representam 15,16%. O outro é que não é feita uma seleção satisfatória dos produtos na hora de tributar o consumo das famílias, uma vez que a carga tributária indireta sobre a despesa monetária das famílias mais pobres é maior que a carga sobre a despesa das famílias mais ricas.

Embora o IR seja o mais progressivo de todos os impostos apresentados, a taxa efetiva máxima de 3,83% para as famílias com renda per capita acima de R\$ 3.840,00 está muito distante da prevista em lei, que era, na margem, 27,5% para as pessoas que recebiam mais de R\$ 2.115,00 nos anos de 2002 e 2003. Por mais que sejam considerados erros na POF de 2002-2003, é improvável que o valor efetivo chegue próximo ao previsto.

Tabela 10
Carga tributária total sobre a renda familiar e sobre a despesa monetária familiar para as classes selecionadas – Região Nordeste do Brasil

| Classes de renda familiar per capita (R\$) (1) | Carga total sobre a renda (%) | Carga total sobre a despesa (%) |
|--|-------------------------------|---------------------------------|
| Até 120 | 22,45 | 21,18 |
| Maior que 120 até 240 | 19,94 | 22,15 |
| Maior que 240 até 360 | 18,87 | 22,84 |
| Maior que 360 até 480 | 19,26 | 23,27 |
| Maior que 480 até 600 | 21,38 | 22,04 |
| Maior que 600 até 720 | 20,09 | 24,32 |
| Maior que 720 até 960 | 18,55 | 22,95 |
| Maior que 960 até 1.200 | 20,43 | 24,48 |
| Maior que 1.200 até 1.440 | 19,65 | 25,46 |
| Maior que 1.440 até 1.920 | 23,35 | 29,68 |
| Maior que 1.920 até 2.640 | 22,44 | 28,78 |
| Maior que 2.640 até 3.840 | 25,00 | 31,60 |
| Maior que 3.840 | 15,50 | 23,64 |
| Nordeste | 20,27 | 23,89 |
| Índice de Lerman-Yitzhaki | -0,0917 | 0,0068 |
| Índice de Gini (2) | 0,600 | 0,600 |

Fonte: com base nos microdados da POF de 2002-2003, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004) em conjunto com a legislação tributária.

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

(2) Para cada imposto selecionado o Índice de Gini foi calculado com base na ordenação da renda familiar per capita após a dedução do imposto indicado na coluna.

O ICMS, o PIS e a Cofins são regressivos conforme o índice de Lerman-Yitzhaki. O ICMS foi o imposto responsável pelas diferenças regionais observadas. Os índices positivos para o ISS e IPI indicam que é possível ter impostos indiretos progressivos.

Uma forma de diminuir a regressividade dos impostos na região é a redução dos impostos sobre alimentos, o que pode servir como um complemento dos programas de renda mínima do governo na busca de um melhor bem-estar da população pobre.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 dez. 2003.

CREEDY, J. Are consumption taxes regressive? *The Australian Economic Review*, Melbourne, v. 31, n. 2, p. 107-116, June 1998.

HOFFMANN, R. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos em 2005. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007a. cap. 1, p. 93-105. v. 1.

HOFFMANN, R. Medindo a regressividade das transferências. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007b. cap. 20, p. 179–195. v. 2.

_____. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 18, n.1, p. 213-231, abr. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003 – *Microdados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. 1 CD-ROM.

_____. *Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia1985/2003/contasnacionais2003.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2010.

LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers. *National Tax Journal*, [S.l.], v. 48, n. 1, p. 45-59, mar. 1995.

LIMA, E. C. P. *Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 666).

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RECEITA FEDERAL. *Carga tributária no Brasil 2006*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2007a. 15 p. (Estatísticas tributárias, 19). Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2006.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2007.

_____. *Tabela progressiva para cálculo anual do Imposto de Renda de Pessoa Física – exercícios de 2002 a 2011*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Alíquotas/TabProgressiva20022011.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2007b.

_____. *Consolida DIRPF: Consolidação da Declaração do Imposto de Renda das Pessoas Físicas*. Brasília: Receita Federal, 2007c. (Estatísticas tributárias, 12).

RODRIGUES, J. J. *Carga tributária sobre os salários*. Brasília: Secretaria da Receita Federal; Coordenadoria Geral de Estudos Econômicos e Tributários, 1998. (Texto para discussão, 1).

VIANNA, S. W. et al. *Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 757).

Apêndice

Tabela A
Carga tributária indireta sobre a renda familiar, por imposto selecionado e sobre a despesa familiar monetária,
Segundo as classes selecionadas – Estados da Região Nordeste

(continua)

| Classes de renda familiar (R\$) (1) | Carga indireta sobre a renda (%) | ICMS (%) | ISS (%) | PIS e Cofins (%) | IPI (%) | Carga indireta sobre despesa familiar (%) | UF |
|-------------------------------------|----------------------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|---|---------------------|
| De 0 a 400 | 22.81 | 12.59 | 0.51 | 7.27 | 2.44 | 20.88 | Maranhão |
| Mais de 400 até 600 | 17.92 | 9.75 | 0.50 | 5.68 | 1.99 | 20.81 | Maranhão |
| Mais de 600 até 1.000 | 15.52 | 8.37 | 0.44 | 4.87 | 1.84 | 20.37 | Maranhão |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 17.67 | 9.06 | 0.55 | 5.25 | 2.82 | 20.32 | Maranhão |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 15.35 | 8.12 | 0.56 | 4.69 | 1.98 | 19.79 | Maranhão |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 15.03 | 7.51 | 0.57 | 4.43 | 2.52 | 19.89 | Maranhão |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 12.26 | 6.11 | 0.54 | 3.67 | 1.93 | 18.48 | Maranhão |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 14.20 | 6.20 | 0.45 | 3.70 | 3.85 | 21.09 | Maranhão |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 14.52 | 6.21 | 0.51 | 3.79 | 4.00 | 20.60 | Maranhão |
| Mais de 6.000 | 11.28 | 4.85 | 0.59 | 3.04 | 2.80 | 18.90 | Maranhão |
| Média na UF | 15.78 | 8.08 | 0.51 | 4.75 | 2.43 | 20.18 | Maranhão |
| De 0 a 400 | 24.17 | 13.85 | 0.42 | 7.54 | 2.37 | 20.47 | Piauí |
| Mais de 400 até 600 | 20.11 | 11.54 | 0.35 | 6.21 | 2.02 | 20.55 | Piauí |
| Mais de 600 até 1.000 | 18.79 | 10.51 | 0.30 | 5.72 | 2.26 | 21.16 | Piauí |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15.80 | 8.74 | 0.39 | 4.82 | 1.86 | 20.15 | Piauí |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 15.48 | 8.44 | 0.40 | 4.78 | 1.86 | 18.81 | Piauí |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 15.25 | 8.25 | 0.48 | 4.57 | 1.95 | 18.26 | Piauí |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 14.26 | 7.64 | 0.48 | 4.29 | 1.85 | 18.95 | Piauí |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 17.49 | 8.42 | 0.61 | 4.85 | 3.61 | 19.43 | Piauí |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 14.80 | 7.01 | 0.53 | 4.03 | 3.24 | 19.24 | Piauí |
| Mais de 6.000 | 11.03 | 4.93 | 0.40 | 2.86 | 2.84 | 15.94 | Piauí |
| Média na UF | 16.29 | 8.64 | 0.42 | 4.81 | 2.43 | 19.20 | Piauí |
| De 0 a 400 | 23.49 | 12.58 | 0.44 | 8.01 | 2.46 | 19.62 | Ceará |
| Mais de 400 até 600 | 19.34 | 10.41 | 0.31 | 6.39 | 2.23 | 19.99 | Ceará |
| Mais de 600 até 1.000 | 17.14 | 9.16 | 0.36 | 5.59 | 2.03 | 19.48 | Ceará |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 17.65 | 9.16 | 0.49 | 5.73 | 2.27 | 18.99 | Ceará |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 15.32 | 8.07 | 0.42 | 4.91 | 1.91 | 17.46 | Ceará |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 14.73 | 7.70 | 0.52 | 4.86 | 1.65 | 16.95 | Ceará |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 15.85 | 7.85 | 0.52 | 4.81 | 2.67 | 17.93 | Ceará |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 13.88 | 6.80 | 0.59 | 4.37 | 2.12 | 16.30 | Ceará |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 18.00 | 8.35 | 0.47 | 4.75 | 4.42 | 19.80 | Ceará |
| Mais de 6.000 | 11.56 | 4.75 | 0.38 | 2.88 | 3.54 | 14.47 | Ceará |
| Média na UF | 15.54 | 7.66 | 0.42 | 4.70 | 2.75 | 17.53 | Ceará |
| De 0 a 400 | 22.68 | 12.87 | 0.32 | 7.00 | 2.49 | 22.02 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 400 até 600 | 17.21 | 9.43 | 0.38 | 5.28 | 2.13 | 21.03 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 600 até 1.000 | 17.01 | 9.21 | 0.39 | 5.22 | 2.20 | 20.47 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15.41 | 8.53 | 0.40 | 4.82 | 1.66 | 18.87 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 13.66 | 7.47 | 0.39 | 4.19 | 1.62 | 17.55 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 13.90 | 7.22 | 0.42 | 4.00 | 2.26 | 20.01 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 13.33 | 6.97 | 0.58 | 4.15 | 1.62 | 16.33 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 11.47 | 5.79 | 0.45 | 3.32 | 1.91 | 16.08 | Rio Grande do Norte |

Tabela A

Carga tributária indireta sobre a renda familiar, por imposto selecionado e sobre a despesa familiar monetária, Segundo as classes selecionadas – Estados da Região Nordeste

(continuação)

| Classes de renda familiar (R\$) ⁽¹⁾ | Carga indireta sobre a renda (%) | ICMS (%) | ISS (%) | PIS e Cofins (%) | IPI (%) | Carga indireta sobre despesa familiar (%) | UF |
|--|----------------------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|---|----------------------------|
| Mais de 4.000 até 6.000 | 16.12 | 6.35 | 0.48 | 3.74 | 5.55 | 21.01 | Rio Grande do Norte |
| Mais de 6.000 | 11.10 | 4.82 | 0.51 | 2.90 | 2.87 | 14.73 | Rio Grande do Norte |
| Média na UF | 14.65 | 7.41 | 0.45 | 4.24 | 2.55 | 18.37 | Rio Grande do Norte |
| De 0 a 400 | 20.07 | 11.06 | 0.37 | 6.47 | 2.17 | 20.37 | Paraíba |
| Mais de 400 até 600 | 16.16 | 8.82 | 0.36 | 5.26 | 1.72 | 19.77 | Paraíba |
| Mais de 600 até 1.000 | 15.28 | 8.16 | 0.44 | 4.82 | 1.86 | 19.36 | Paraíba |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15.46 | 8.24 | 0.38 | 4.94 | 1.89 | 18.65 | Paraíba |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 13.66 | 7.18 | 0.48 | 4.32 | 1.67 | 18.48 | Paraíba |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 13.69 | 7.08 | 0.64 | 4.43 | 1.55 | 17.45 | Paraíba |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 14.21 | 6.69 | 0.53 | 4.08 | 2.91 | 18.86 | Paraíba |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 12.14 | 5.28 | 0.58 | 3.45 | 2.84 | 17.60 | Paraíba |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 12.12 | 5.34 | 0.69 | 3.45 | 2.64 | 16.32 | Paraíba |
| Mais de 6.000 | 9.93 | 4.13 | 0.49 | 2.69 | 2.62 | 15.51 | Paraíba |
| Média na UF | 14.09 | 7.09 | 0.48 | 4.31 | 2.21 | 18.34 | Paraíba |
| De 0 a 400 | 20.99 | 11.25 | 0.51 | 6.98 | 2.24 | 19.29 | Pernambuco |
| Mais de 400 até 600 | 17.42 | 9.39 | 0.46 | 5.87 | 1.70 | 18.98 | Pernambuco |
| Mais de 600 até 1.000 | 16.47 | 8.89 | 0.42 | 5.42 | 1.73 | 19.28 | Pernambuco |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15.38 | 7.96 | 0.62 | 4.84 | 1.94 | 18.29 | Pernambuco |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 15.70 | 8.20 | 0.49 | 5.10 | 1.92 | 19.22 | Pernambuco |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 14.17 | 7.18 | 0.65 | 4.66 | 1.68 | 14.10 | Pernambuco |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 14.26 | 7.18 | 0.58 | 4.46 | 2.04 | 17.36 | Pernambuco |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 15.03 | 7.18 | 0.60 | 4.23 | 3.02 | 15.53 | Pernambuco |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 12.83 | 5.69 | 0.62 | 3.87 | 2.65 | 13.90 | Pernambuco |
| Mais de 6.000 | 13.15 | 4.75 | 0.47 | 3.12 | 4.80 | 16.94 | Pernambuco |
| Média na UF | 15.31 | 7.56 | 0.53 | 4.73 | 2.50 | 17.35 | Pernambuco |
| De 0 a 400 | 20.49 | 10.68 | 0.33 | 7.15 | 2.34 | 18.93 | Alagoas |
| Mais de 400 até 600 | 16.46 | 8.53 | 0.35 | 5.74 | 1.85 | 18.79 | Alagoas |
| Mais de 600 até 1.000 | 15.78 | 8.15 | 0.41 | 5.36 | 1.86 | 18.31 | Alagoas |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15.37 | 7.87 | 0.49 | 5.01 | 2.00 | 18.42 | Alagoas |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 15.92 | 8.24 | 0.55 | 5.19 | 1.94 | 17.48 | Alagoas |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 12.91 | 6.59 | 0.58 | 4.25 | 1.48 | 16.65 | Alagoas |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 15.93 | 7.40 | 0.73 | 4.67 | 3.14 | 17.97 | Alagoas |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 12.36 | 5.57 | 0.82 | 3.65 | 2.32 | 16.37 | Alagoas |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 9.66 | 4.43 | 0.64 | 2.94 | 1.64 | 14.53 | Alagoas |
| Mais de 6.000 | 8.40 | 3.33 | 0.33 | 2.04 | 2.70 | 18.15 | Alagoas |
| Média na UF | 12.95 | 6.20 | 0.45 | 4.01 | 2.29 | 17.84 | Alagoas |
| De 0 a 400 | 20.14 | 10.13 | 0.39 | 7.65 | 1.97 | 17.90 | Sergipe |
| Mais de 400 até 600 | 18.96 | 9.62 | 0.38 | 6.99 | 1.97 | 18.44 | Sergipe |
| Mais de 600 até 1.000 | 17.07 | 8.66 | 0.51 | 6.06 | 1.84 | 17.35 | Sergipe |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 17.41 | 9.20 | 0.44 | 5.91 | 1.87 | 19.32 | Sergipe |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 13.40 | 6.89 | 0.52 | 4.59 | 1.40 | 17.94 | Sergipe |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 17.16 | 8.64 | 0.75 | 5.56 | 2.22 | 17.17 | Sergipe |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 15.33 | 7.52 | 0.69 | 4.86 | 2.27 | 17.65 | Sergipe |

Tabela A
Carga tributária indireta sobre a renda familiar, por imposto selecionado e sobre a despesa familiar monetária, Segundo as classes selecionadas – Estados da Região Nordeste

(conclusão)

| Classes de renda familiar (R\$) ⁽¹⁾ | Carga indireta sobre a renda (%) | ICMS (%) | ISS (%) | PIS e Cofins (%) | IPI (%) | Carga indireta sobre despesa familiar (%) | UF |
|--|----------------------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|---|----------------|
| Mais de 3.000 até 4.000 | 12.56 | 5.91 | 0.67 | 4.05 | 1.93 | 14.05 | Sergipe |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 14.14 | 6.31 | 0.80 | 4.18 | 2.86 | 15.44 | Sergipe |
| Mais de 6.000 | 13.09 | 4.90 | 0.53 | 3.35 | 4.30 | 17.06 | Sergipe |
| Média na UF | 15.67 | 7.45 | 0.56 | 5.13 | 2.53 | 17.21 | Sergipe |
| De 0 a 400 | 19.96 | 10.25 | 0.26 | 7.48 | 1.97 | 17.82 | Bahia |
| Mais de 400 até 600 | 18.45 | 9.38 | 0.32 | 6.67 | 2.08 | 18.40 | Bahia |
| Mais de 600 até 1.000 | 16.38 | 8.38 | 0.31 | 5.70 | 2.00 | 18.55 | Bahia |
| Mais de 1.000 até 1.200 | 15.40 | 7.87 | 0.37 | 5.24 | 1.92 | 15.89 | Bahia |
| Mais de 1.200 até 1.600 | 14.42 | 7.35 | 0.37 | 4.99 | 1.71 | 16.95 | Bahia |
| Mais de 1.600 até 2.000 | 13.03 | 6.50 | 0.35 | 4.32 | 1.86 | 16.33 | Bahia |
| Mais de 2.000 até 3.000 | 14.14 | 7.24 | 0.38 | 4.78 | 1.75 | 16.59 | Bahia |
| Mais de 3.000 até 4.000 | 17.04 | 7.83 | 0.61 | 5.27 | 3.34 | 18.53 | Bahia |
| Mais de 4.000 até 6.000 | 11.33 | 5.16 | 0.44 | 3.42 | 2.31 | 15.56 | Bahia |
| Mais de 6.000 | 14.81 | 5.84 | 0.41 | 3.72 | 4.84 | 18.22 | Bahia |
| Média na UF | 15.21 | 7.21 | 0.38 | 4.85 | 2.77 | 17.49 | Bahia |

Fonte: Com base nos microdados da POF de 2002-2003 em conjunto com a legislação tributária.

(1) Reais de 15 de jan. de 2003.

Os incentivos fiscais da Lei do Bem: uma análise com foco no estado da Bahia

Diego Lemos Ferreira*
Liliane de Queiroz Antônio**
Fernanda Rodrigues Moraes***

Resumo

Este trabalho tem o objetivo de promover o debate sobre os incentivos da Lei do Bem avaliando o perfil das empresas contempladas por esta ferramenta com foco no estado da Bahia. Ainda são escassas as publicações sobre a Lei do Bem, podendo-se citar como uma delas o trabalho de Gutierrez (2010). Como metodologia, foi utilizada a abordagem positivista, e a pesquisa documental foi a estratégia adotada para analisar os dados dos relatórios anuais de utilização dos incentivos fiscais da Lei do Bem e de outros dados secundários disponíveis em bancos públicos de informações, a exemplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir da análise dos dados coletados, pode-se afirmar que as empresas do estado da Bahia não têm acompanhado os investimentos em P&D em nível nacional e que a Lei do Bem tem tido pouca penetração nas empresas de pequeno porte.

Palavras-chave: Lei do Bem. Incentivos fiscais. Financiamento à inovação.

Abstract

This work aims to develop the debate on the incentives of the "Lei do Bem" evaluating the profile of the companies covered by this law with focus on the state of Bahia. Although there are still few publications on the "Lei do Bem", one can cite among them the work of Gutierrez (2010). The methodology used was a positivist approach, having the documentary research was the search strategy adopted to analyze the data from the Annual Reports of use of Tax Incentives of the "Lei do Bem" and other secondary data available in public information databases, like the IBGE. From the analysis of data collected, it can be said that companies in the state of Bahia have lagged in investments in R & D at the national level and that the "Lei do Bem" has had little penetration in small businesses.

Keywords: Lei do Bem. Tax incentives. Funding for innovation.

* Mestre em Gestão e Tecnologia Industrial pelo Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia (Cimatec) do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e graduado em Administração de Empresas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). diegolemosferreira@yahoo.com.br

** Pós-doutora pelo Centro de Pesquisa Renato Archer (Cenpra) e doutora em Educação, Ciência e Tecnologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora adjunta do Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia (Cimatec) do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

*** Graduada em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). fernanda.rmoaess@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005, ou a Lei do Bem, assim como a Lei de Inovação (BRASIL, 2005), é resultado da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (SALERMO; DAHER, 2006) e funciona como elo entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e os demais planos do governo federal – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), (Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) e Brasil Maior (BRASIL, 2007; BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; BRASIL, 2010; BRASIL, 2011). Como a Lei do Bem foi sancionada ao final de 2005, atualmente existem cinco relatórios anuais, abrangendo o período de 2006 a 2010. Estes relatórios são publicados cerca de um ano após o fim do respectivo ano fiscal. As análises feitas aqui se baseiam nas informações disponíveis nesses relatórios, apresentando sempre o panorama nacional, mas com foco no estado da Bahia. Complementarmente buscaram-se também publicações científicas relacionadas ao tema, mas estas ainda são escassas.

A Lei do Bem tem como objetivo instituir (1) regimes especiais de tributação; (2) incentivos fiscais; (3) regime especial para aquisição de bens de capital (todos estes com foco em empresas exportadoras) e (4) Programa de Inclusão Digital (BRASIL, 2005). Os incentivos da Lei do Bem incidem sobre as atividades que envolvem pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento de protótipos, tecnologia industrial básica e apoio técnico (BRASIL, 2011). Devido ao foco deste trabalho, foi excluído o quarto objetivo da referida lei, ou seja, o Programa de Inclusão Digital.

Quanto aos demais objetivos, ressalta-se que os incentivos fiscais possibilitam às empresas definirem onde e como gastar os recursos em P&D, o que dá flexibilidade estas para desenvolverem projetos alinhados com as suas estratégias, diferentemente do que acontece com os subsídios econômicos, por exemplo, em que a empresa é obrigada a enquadrar seus projetos nas diretrizes da agência de fomento (AVELLAR, 2010). Outras características apontadas pela autora residem na abrangência desta lei, possibilitando atender aos diversificados setores industriais, e na não existência de um teto limite dos incentivos, que são automáticos, não precisando de um projeto prévio, como acontece com a Lei de Informática e com a subvenção econômica à inovação.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é o de promover o debate sobre a Lei do Bem e avaliar o perfil das empresas do estado da Bahia contempladas por este instrumento.

METODOLOGIA

Segundo Martins e Theophilo (2007, p. 41), um traço característico do positivismo é “a busca por explicação dos fenômenos a partir da identificação de suas relações”, sendo a estatística muito utilizada nesse processo. Guiada pela abordagem positivista, a pesquisa documental foi a estratégia de pesquisa utilizada por esta abordagem metodológica. Os documentos analisados foram os seguintes:

- Relatórios anuais da utilização dos incentivos fiscais dos anos de 2006 a 2010, disponíveis no MCTI;
- Dados socioeconômicos disponíveis em bancos públicos de dados, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

As informações coletadas nos diferentes documentos foram cruzadas, utilizando conceitos estatísticos à luz do referencial teórico utilizado, conforme sugere Martins e Theophilo (2007) para a abordagem positivista, de forma organizada visando contribuir para o progresso do país.

CONTEXTO NACIONAL DA LEI DO BEM

A quantidade de empresas que têm acessado os benefícios da Lei do Bem tem crescido ao longo dos anos, saltando de 130 em 2006 para 639 em 2010. O montante de benefícios concedidos também tem apresentado forte crescimento, de R\$ 229 milhões em 2006 para R\$ 1,727 bilhão em 2010. Este montante poderia ter sido ainda maior se não fosse a crise de 2008 que acabou reduzindo os benefícios concedidos em 2009, mesmo com o aumento do número de empresas (BRASIL, 2010). No entanto, a penetração desta lei no setor privado ainda é pequena. Em 2009, por exemplo, existiam mais de 4,2 milhões de empresas no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009), das quais apenas 542 (BRASIL, 2010), ou 0,013%, se beneficiaram dos incentivos da Lei do Bem. Esta baixa adesão pode ser explicada por três fatores.

O primeiro fator é devido à Lei do Bem estar direcionada para empresas exportadoras, mas as empresas brasileiras tem pouco foco no mercado interno e, exceto raras exceções, os produtos exportados são commodities com baixo conteúdo tecnológico. O segundo fator é que, além de serem exportadoras, as empresas precisam investir em inovação. Poucas empresas brasileiras se encaixam nesse perfil (FERREIRA, 2012a). O terceiro fator está na exigência de que a empresa seja optante pelo regime de tributação pelo lucro real. Cerca de 80% da arrecadação da Receita Federal é representada por empresas optantes por este regime, mas 90% das empresas brasileiras utilizam o regime de lucro presumido (G1 ECONOMIA, 2011).

Dentre os três fatores, talvez o que apresente maior empecilho para que esta lei seja utilizada pela maioria das empresas seja exatamente o terceiro. A exigência da adoção do lucro real acaba excluindo a maioria das empresas de menor porte (G1 ECONOMIA, 2011). Isso fica explícito ao se verificar que a maioria das empresas listadas como beneficiadas da Lei do Bem é de grande porte (BRASIL, 2007; BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; BRASIL, 2010; BRASIL, 2011). Inclusive não são feitas estratificações dos recursos concedidos por porte da empresa nos relatórios.

Esta questão torna-se preocupante quando se cruza com os dados de origem do capital das 500 maiores empresas com sede e/ou unidades no Brasil, segundo a Exame.com (2010). Fica explícita a significativa participação das empresas de capital estrangeiro neste grupo, principalmente quando se considera o faturamento excluindo-se as empresas nacionais de capital estatal (Figura 1).

À medida que se consideram as empresas com um menor faturamento, aumenta a participação das empresas de capital nacional, conforme pode ser visto na Figura 2 comparada à Figura 1. Somado a isso, as empresas de capital estrangeiro apresentam melhores taxas de inovação do que as de capital nacional (KANNEBLEY-JR.; PORTO; PAZELO, 2005). Diante deste quadro, pode-se inferir que a Lei do Bem tem favorecido mais a inovação das empresas de capital estrangeiro do que as de capital nacional, já que esta lei tem tido pouca penetração nas empresas de menor porte, conforme afirma G1 Economia (2011).

Outra característica dos benefícios da Lei do Bem, que também é encontrada nos dados do PIB, nos incentivos da Lei de Informática, nas publicações científicas (FERREIRA, 2012a; FERREIRA; ANTONIO; MORAES, 2013) e nos depósitos de patentes de invenção (FERREIRA et al., 2012), é a concentração nas regiões Sul e Sudeste, principalmente no estado de São Paulo. Este, sozinho, concentrou 46% de todas as empresas habilitadas para receber os benefícios da Lei do Bem em 2010 (BRASIL, 2011). Ao se analisarem os relatórios da Lei do Bem, percebe-se que esta concentração tende a aumentar.

A partir da análise dos relatórios, observou-se também uma predominância de empresas que atuam em setores de baixo dinamismo tecnológico, usufruindo dos benefícios da Lei do Bem, o que reflete a própria estrutura do PIB brasileiro (Apêndice A1). Apenas 20% das empresas beneficiadas atuam em setores de médio a alto dinamismo tecnológico, como *software*, eletroeletrônico, farmacêutico e telecomunicações. Os três

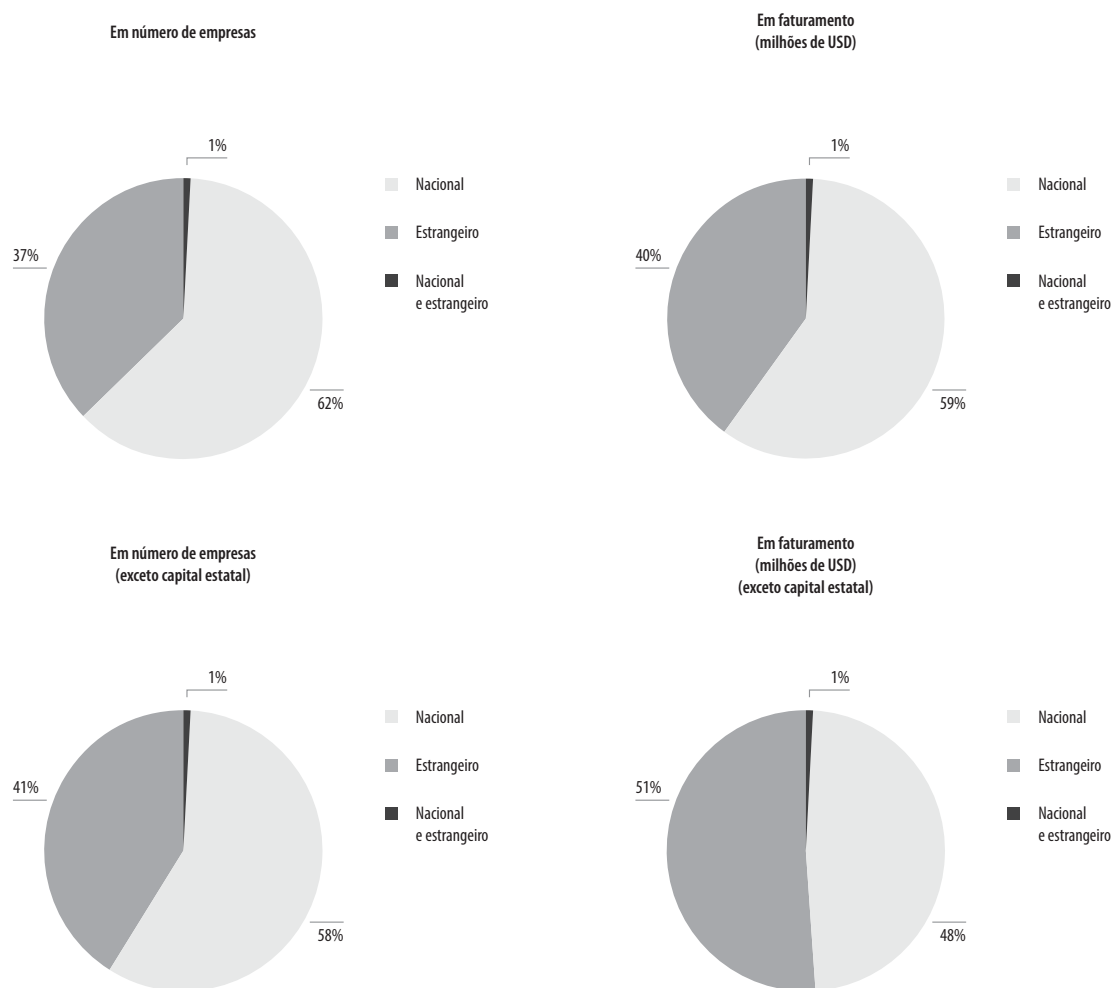


Figura 1
Estratificação por quantidade, faturamento e origem do capital das 500 maiores empresas, segundo o faturamento, com sede e/ou unidades – Brasil – 2010

Fonte: Exame.com (2012).
Dados trabalhados pelo autor.

últimos setores são dominados por empresas de capital estrangeiro (Figura 3). Quanto ao setor de *software*, este possui dados imprecisos e sofre com a pirataria, o que torna difícil mensurar com exatidão este mercado (GUTIERREZ; ALEXANDRE, 2003).

A listagem da Exame.com (2012) incluiu o setor de *software* no setor de serviços, o que impossibilitou o cruzamento de dados. As indústrias do setor de eletroeletrônicos, em específico, acabaram por acumular os benefícios da Lei do Bem com os da Lei de Informática, conforme afirma Gutierrez (2010). No entanto, as indústrias deste setor atuam principalmente na manufatura, que possui pouco valor agregado dentro da cadeia produtiva dos eletroeletrônicos (GUTIERREZ, 2010; GARCIA; ROSELINO, 2004), além de ser um setor dominado por empresas estrangeiras, conforme pode ser visto na Figura 3. Observa-se também nesta mesma figura e na Figura 1 que, em média, a receita das empresas de capital estrangeiro é maior do que a das de capital nacional, ao se comparar o percentual de empresas de cada setor com o seu respectivo percentual na participação da receita.

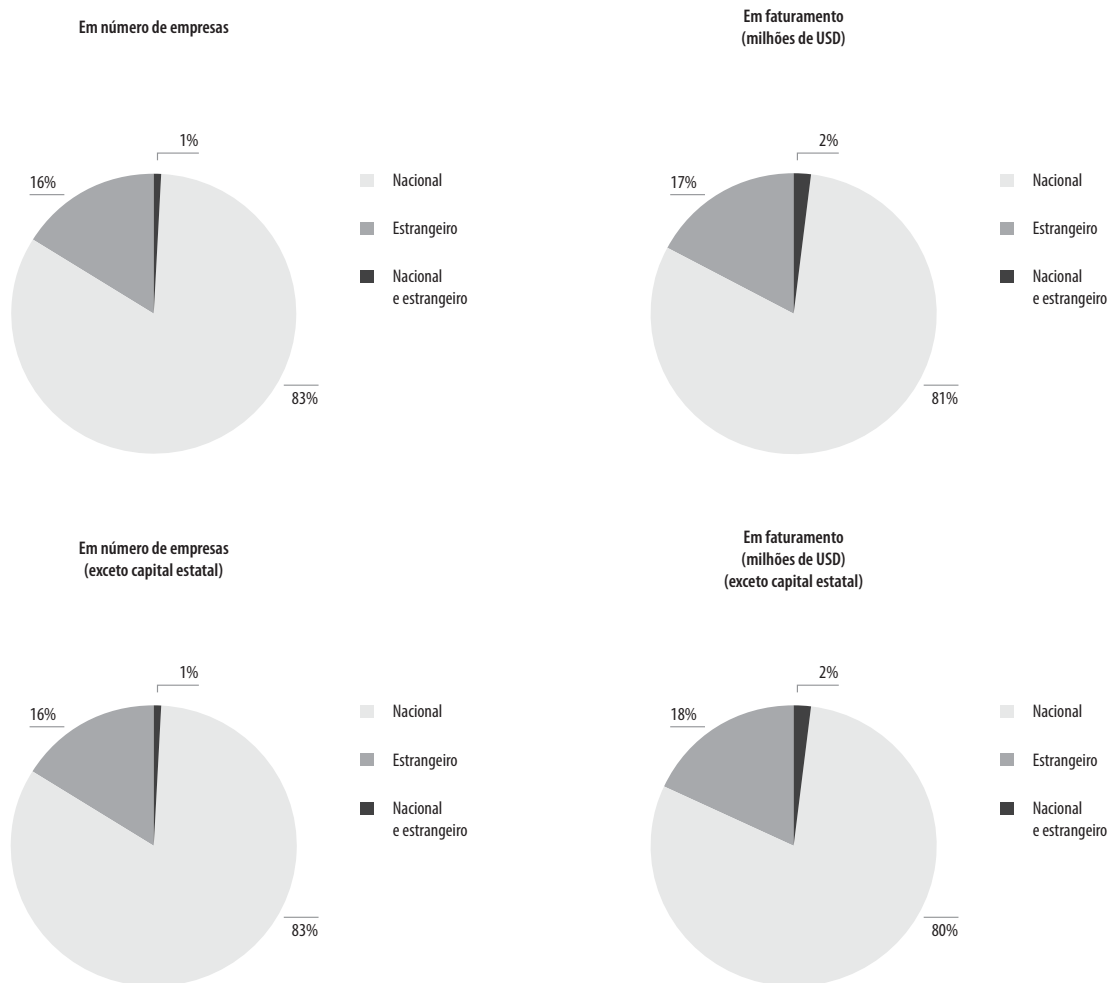


Figura 2
Estratificação por quantidade, faturamento e origem do capital das empresas classificadas entre a 501ª e a 1.246ª posição, segundo o faturamento, com sede e/ou unidades – Brasil – 2010

Fonte: Exame.com (2012).
 Dados trabalhados pelo autor.

Vale ressaltar que os setores acima citados são mais dinâmicos tecnologicamente e, conseqüentemente, apresentam melhores taxas de crescimento. Um exemplo é a indústria eletroeletrônica brasileira que, entre 1996 e 2006, cresceu a uma taxa de 7% ao ano, enquanto o mercado mundial deste setor cresceu a uma taxa de 3% no mesmo período (DECISION ETUDES & CONSEIL, 2009). Ou seja, já que as empresas de capital estrangeiro, no Brasil, estão concentradas em setores com maiores taxas de crescimento e conseguem aproveitar melhor os incentivos à inovação, conforme abordado acima, cabe inferir que a tendência é que estas empresas aumentem ainda mais a sua participação na estrutura do PIB brasileiro. Certamente que a presença dessas empresas no país gera emprego e renda, mas o poder decisório destas não está no país. Desta forma, caso outro país ofereça melhores condições, tais empresas mudarão suas unidades de local, a exemplo do que acontece com as do setor eletroeletrônico (GUTIERREZ, 2010), ou continuarão a comprar de seus fornecedores mundiais, a exemplo da Ford na Bahia (TEIXEIRA; GUERRA, 2000), dificultando o adensamento da cadeia produtiva e aumentando o déficit da balança comercial. Neste sentido, cabe à regulação do sistema institucional minimizar essas distorções, e uma destas regulamentações é a Lei do Bem, que precisa sofrer ajustes, como o próprio governo federal já observou (G1 ECONOMIA, 2011).

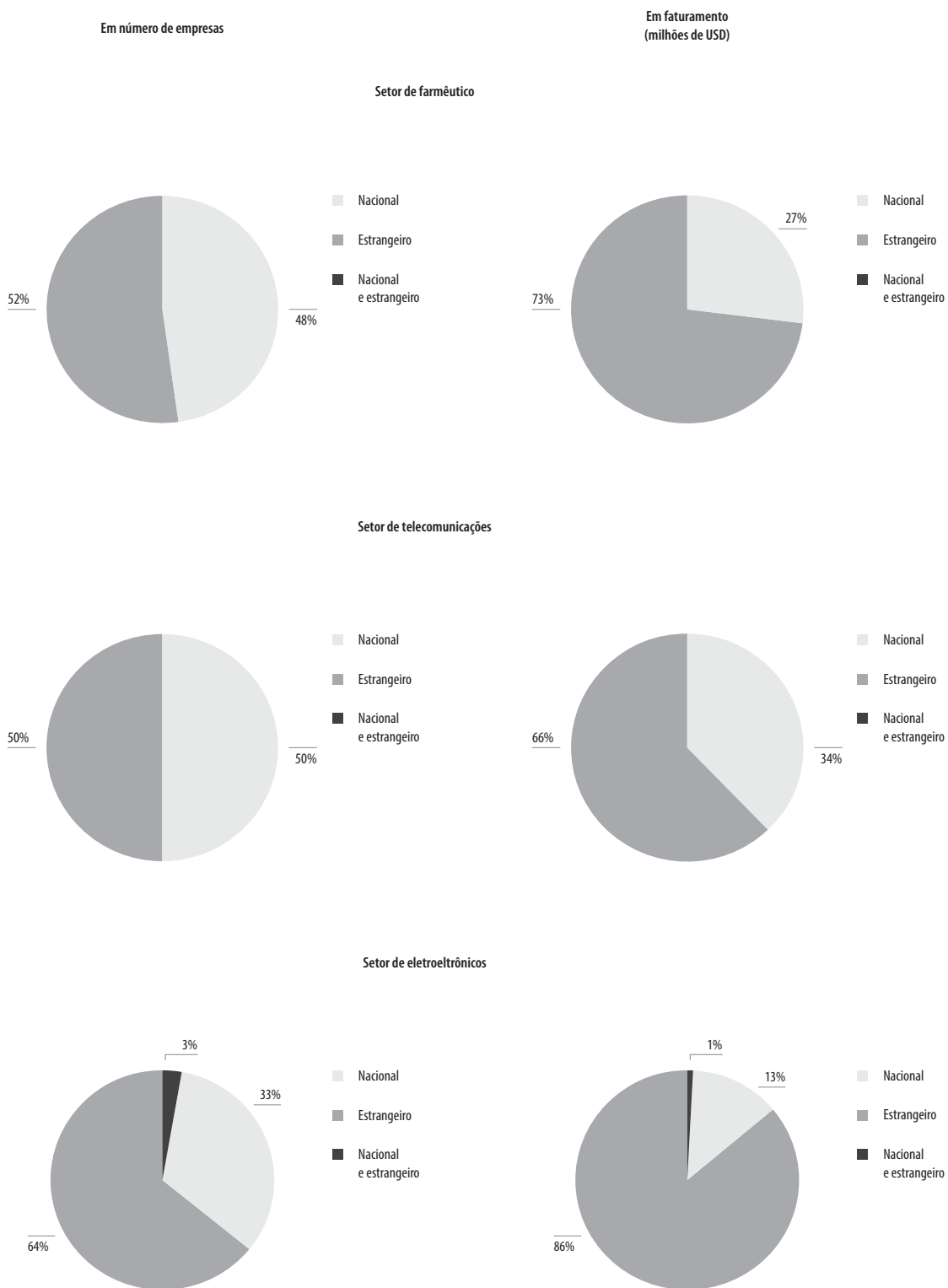


Figura 3
Estratificação por quantidade, faturamento, setor e origem do capital das 1.246 maiores empresas, segundo o faturamento, com sede e/ou unidades – Brasil – 2010

Fonte: Exame.com (2012).
 Dados trabalhados pelo autor.

O ESTADO DA BAHIA NO CONTEXTO DA LEI DO BEM

Os dados disponibilizados nos relatórios limitam a análise em nível estadual. Foi solicitado ao MCTI informações complementares aos relatórios (FERREIRA, 2012b), no entanto, até a finalização deste trabalho, tais dados não foram disponibilizados. Desta forma, as análises a seguir se baseiam nas informações, em nível estadual, contidas nos relatórios anuais da Lei do Bem.

As empresas localizadas no estado da Bahia e que usufruíram dos benefícios da Lei do Bem estão descritas na Tabela 1. Ao todo, são 23 empresas, destas apenas quatro usufruíram dos benefícios em, pelo menos, três anos. Provavelmente, esta descontinuidade está ligada ao não preenchimento adequado do formulário. Em 2010, por exemplo, 875 empresas preencheram o formulário pleiteando os benefícios da Lei do Bem, mas apenas 639 tiveram seu pleito aprovado (BRASIL, 2011). Houve também uma redução da participação das empresas localizadas no interior do estado (Figura 4). Como esta redução foi apenas no ano de 2010, não se pode afirmar que há uma tendência. No entanto, percebe-se uma tendência de redução, iniciada em 2008, na participação de empresas baianas no total nacional em termos relativos.

Esta tendência pode indicar uma existência limitada de empresas com capacidade de se estruturar para usufruir destes benefícios, até porque, a partir de 2008, houve uma desaceleração no aumento de empresas beneficiadas. Outro fator que pode explicar esta tendência está na reduzida à quantidade de sedes de empresas no estado. Esta questão é, inclusive, tema da política industrial baiana, que busca fomentar a instalação de sedes administrativas no estado (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA, 2011). Como as sedes das empresas centralizam as ações estratégicas, pode ser que busquem centralizar também os investimentos em P&D, que normalmente são considerados estratégicos. Sugere-se uma pesquisa para investigar o assunto.

Ao cruzar a razão social das empresas listadas na Tabela 1 com seus respectivos cadastros no Guia Industrial do Estado da Bahia (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA, 2012), nota-se uma predominância de empresas atualmente em setores tradicionais da economia. Nota-se também uma predominância de empresas de grande porte e algumas delas de capital estrangeiro. Ambos os aspectos são aderentes ao panorama nacional apresentado anteriormente.

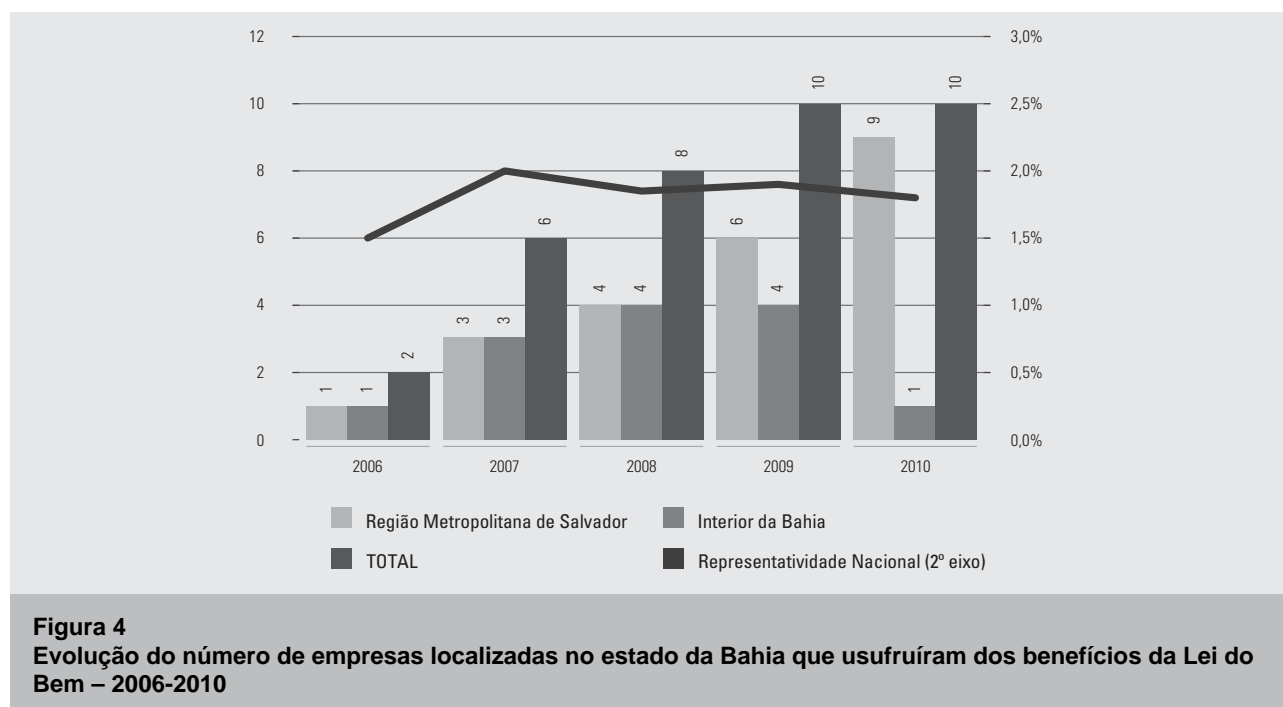


Figura 4
Evolução do número de empresas localizadas no estado da Bahia que usufruíram dos benefícios da Lei do Bem – 2006-2010

Fonte: Exame.com (2012).
Dados trabalhados pelo autor.

Tabela 1
Empresas localizadas no estado da Bahia que usufruíram dos benefícios da Lei do Bem – 2006-2010

| Razão social da empresa | Anos em que usufruíram dos benefícios da Lei do Bem | | | | |
|--|---|------|------|------|------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Bahia Specialty Cellulose S.A. | | | | x | |
| Belgo Bekaert Nordeste S.A. | | | | x | |
| Braskem S.A. | | | | | x |
| Brisa Indústria de Tecidos Tecnológicos S.A. | | | | x | x |
| Calçados Azaléia Nordeste S.A. | | x | x | | |
| CETREL S/A – Empresa de Proteção Ambiental | | | x | x | x |
| Companhia Elétrica do Estado da Bahia | | x | | | |
| Copener Florestal Ltda. | | | | x | |
| DOPEC Indústria e Comércio Ltda. | | x | x | | x |
| Favab S.A. | | | | | x |
| Grupo A Tarde | | | | x | |
| Inoquímica Indústria e Comércio Ltda. | | | | x | x |
| Itabuna Têxtil S.A. | | | x | x | |
| Killing Bahia Tintas e Adesivos Ltda. | | | x | | |
| Nestlé Nordeste Alimentos e Bebidas | | | x | x | x |
| Petrorecôncavo S.A. | | | | | x |
| Pirelli Pneus S.A. | x | x | x | | |
| Proquigel Química S.A. | | | | | x |
| Reiziger Participações Ltda. | | x | | | |
| Semp Toshiba Informática Ltda. | | | x | | |
| SIAN – Sistemas de Iluminação Automotiva do Nordeste Ltda. | x | | | | |
| Suzano Papel e Celulose S.A. | | | | x | x |
| Unitech Tecnologia da Informação S.A. | | x | | | |

Fonte: Brasil (2007, 2008, 2009, 2010, 2011).
 Nota: Dados trabalhados pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A LEI DO BEM

A análise dos dados da Lei do Bem apontou que as empresas localizadas no estado da Bahia não têm conseguido acompanhar os investimentos em P&D, por meio deste instrumento, em nível nacional. Por sua vez, entre os estados do Nordeste, a Bahia destaca-se, tendo dez, das 19 empresas, que usufruíram dos benefícios da Lei do Bem em 2010.

Conforme abordado, é preciso fazer ajustes nesta lei para que esteja ao alcance de um maior número de empresas, principalmente as de menor porte e de capital nacional. Provavelmente esta mudança propiciará um maior usufruto dos benefícios desta lei pelas empresas baianas.

Em paralelo a estes ajustes, faz-se necessário também estimular a criação de empresas nacionais nos setores mais dinâmicos da economia e com competência em gestão para usufruir dos diversos programas e instrumentos de fomento à inovação. Isso perpassa pelo processo de transbordamento tecnológico que, no Brasil, tem tido pouco sucesso, e pelo fortalecimento das pós-graduações *stricto sensu* da área das engenharias que, na Bahia, apresenta deficiências (Apêndice 2). Espera-se que as análises feitas neste trabalho tenham contribuído para este fim.

REFERÊNCIAS

AVELLAR, Ana Paula. Políticas de inovação no Brasil: uma análise com base na PINTEC 2008. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, v. 23, n. 06, p. 139-149, 2010. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/boletim/Economia_&_Tecnologia_Ano_06_Vol_023.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Relatório anual da utilização dos incentivos fiscais: ano base 2006*. Brasília: MCTI, 2007. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/news-relatorioMCT_LeidoBem080407.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. *Relatório anual da utilização dos incentivos fiscais: ano base 2007*. Brasília: MCTI, 2008. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte_incentivosfiscais2007-090316.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. *Relatório anual da utilização dos incentivos fiscais: ano base 2008*. Brasília: MCTI, 2009. Disponível em: <http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-RelatorioMCT2008_091221.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. *Relatório anual da utilização dos incentivos fiscais: ano base 2009*. Brasília: MCTI, 2010. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0214/214919.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. *Relatório anual da utilização dos incentivos fiscais: ano base 2010*. Brasília: MCTI, 2011. Disponível em: <<http://www.abimaq.org.br/Arquivos/Html/IPDMAQ/Relat%20Anual%20Utiliz%20Incentivos%20Fiscais%20MCTI.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. LEI nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPEs, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP e o Programa de Inclusão Digital. *Lex*, São Paulo, v. 69, 22 nov. 2005, p. 2202 -2253. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm>. Acesso em: 20 mar. 2012.

DECISION ETUDES & CONSEIL. *World Electronic Industries 2008-2013: executive summary*. Paris, 2009. Disponível em: <http://www.decision.eu/doc/brochures/exec_wei_current.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2012

EXAME.COM. *Maiores empresas por vendas em 2010*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/empresas/maiores/1/2010/vendas/-/-/->>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. *Política industrial para a Bahia é lançada na FIEB*. Salvador: FIEB, 2011. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br/Noticia/400/Politica-Industrial-para-a-Bahia-e-lancada-na-FIEB.aspx>>. Acesso em: 1 dez. 2011.

_____. *Guia Industrial do Estado da Bahia*. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br/guia/default.asp>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

FERREIRA, Diego Lemos. *O Sistema de Inovação do Estado da Bahia: uma análise baseada em indicadores de tecnologia e inovação*. 248 f. Dissertação (Mestre) – Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologia Industrial, Senai-Cimatec, Salvador, 2012a. Disponível em: <http://portais.fieb.org.br/portal_faculdades/images/portal/NRM/DissertacoesGETEC/dissertacao_diegolemosferreira.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2012.

_____. Produção científica por estado – Fale conosco. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <cgin@mct.gov.br>. em: 21 mar. 2012b.

FERREIRA, Diego Lemos et al. Caracterização tecnológica do estado da Bahia: uma análise a partir dos pedidos de patentes de invenção depositados por residentes no Brasil entre 1997 e 2010. In: ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA, 8., 2012, Salvador. *Anais...* Salvador: SEI, 2012. [s.p.]. Disponível em: <<http://www.eeb.ufba.br/includes/download-anais.php?id=181>>. Acesso em: 26 dez. 2012.

FERREIRA, D. L.; ANTONIO, L. Q.; MORAES, F. R. Índice Brasil de Inovação: uma aplicação em nível estadual com foco no estado da Bahia. *Geintec – Gestão, Inovação e Tecnologias*, São Cristovão, SE, v. 3, n. 1, p. 012-031, 2013.

GARCIA, Renato; ROSELINO, Jose Eduardo. Uma avaliação da Lei de Informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial. *Gestão & Produção*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 177-185, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v11n2/a04v11n2.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

GUTIERREZ, Regina Maria Vinhais; ALEXANDRE, Patrícia Vieira Machado. Complexo eletrônico brasileiro e competitividade. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 165-192, 2003. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set1805.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2012.

GUTIERREZ, Regina Maria Vinhais. Complexo eletrônico: Lei de Informática e competitividade. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 5 - 48, 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3101.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2012.

G1 ECONOMIA. *Lei do Bem deverá ser ampliada para pequenas empresas: está em estudo redução de tributos para investimento em tecnologia. Visão do governo é de que a lei beneficia só as grandes companhias.* 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2011/05/lei-do-bem-devera-ser-ampliada-para-pequenas-empresas.html>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Demografia das Empresas 2009.* Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/demografiaempresa/2009/default.shtm>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

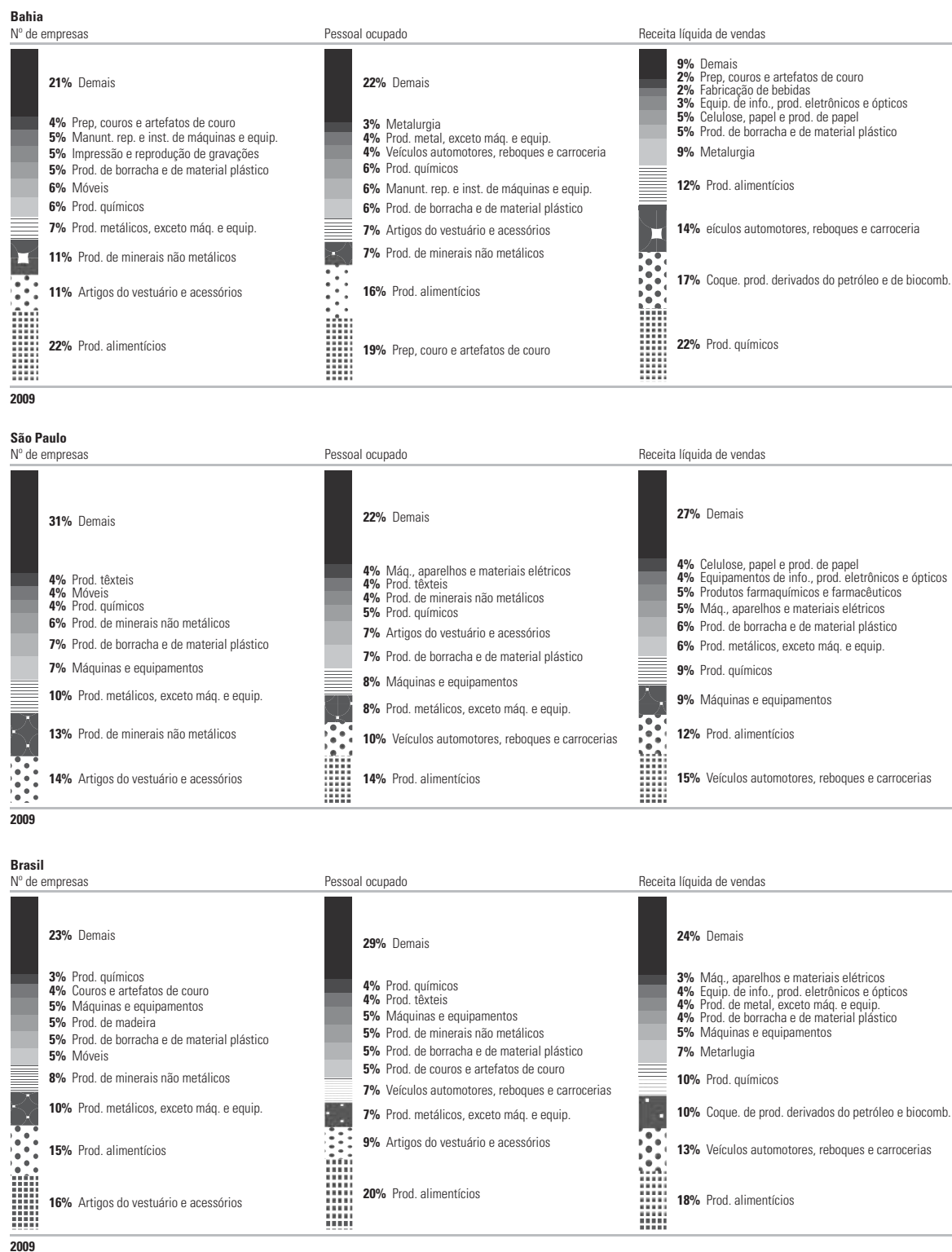
KANNEBLEY-JR, Sergio; PORTO, Geciane S.; PAZELLO, Elaine Toldo. Characteristics of Brazilian innovative firms: an empirical analysis based on PINTEC – industrial research on technological innovation. *Research Policy*, Amsterdam, [S.l.], v. 34, p. 872-893, 2005. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com>>. Acesso em: 3 set. 2011.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEOPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.* São Paulo: Atlas, 2007. 225 p.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. *Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal: balanço e perspectivas.* Brasília: USP, 2006. 48 p. Disponível em: <http://investimentos.desenvolvimento.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1272980896.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2012.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, 2000. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=110>. Acesso em: 26 nov. 2011.

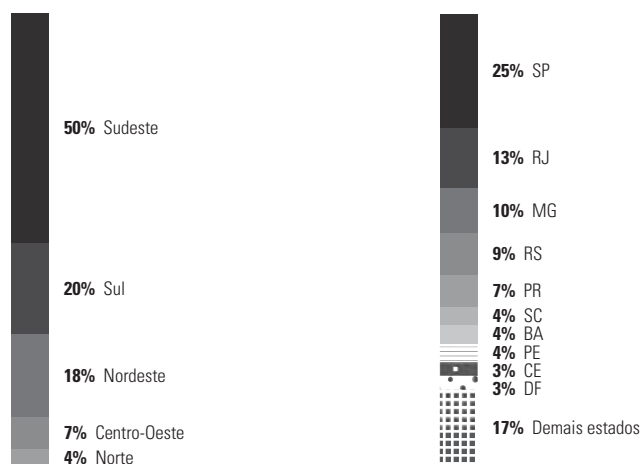
APÊNDICE



Apêndice A1

Estrutura da indústria de transformação – Bahia, São Paulo e Brasil – 2009

Fonte: IBGE (2011).
Nota: Elaboração própria.



Apêndice 2
Distribuição dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, por região e estado do Brasil, segundo avaliação trienal da Capes – 2010

Fonte: IBGE (2012).
Nota: Elaboração própria.

