

ANO 03 | Nº 09 | BRASÍLIA | FEVEREIRO/MARÇO DE 2013

FUNDAÇÃO  
ANFIPFUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS  
EM SEGURIDADE SOCIAL

# TRIBUTAÇÃO & CIDADANIA


**ANFIP**  
 Associação Nacional de  
 Escritores Fiscais e  
 Contábeis, Economistas e  
 Advogados

## Editorial

A primeira edição do "Tributação e Cidadania" de 2013 dá um giro nos principais temas que costumam pautar o boletim.

Nossos colaboradores saúdam a sanção da lei que obriga o detalhamento dos impostos nas notas fiscais. Desta forma, a população terá condições de conhecer o que cada instância governamental está fazendo com a verba arrecadada. A medida, conforme os autores, estimula e desenvolve a cidadania tributária. Além disso, a transparência deve ser uma meta a ser perseguida e não algo a ser esquecido pelos governantes.

A descrença com a celeridade no andamento da reforma tributária, e o uso contínuo de medidas que deveriam ser pontuais, também são pauta do Tributação e Cidadania. O excesso de discussões que levam a lugar nenhum permite apenas que os excessos na arrecadação sufoquem a economia, prejudicando o setor privado. A urgência da reforma e o equilíbrio na questão tributária no Brasil estão evidentes nos artigos que trazemos aqui.

A desoneração da folha de pagamentos volta a ser assunto do boletim. Desta vez com o alerta sobre a importância de analisar os impactos da medida, saber se os custos tributários serão reduzidos. Por enquanto não houve elevação na geração de empregos nem uma maior competitividade dos negócios no Brasil em relação aos produtos importados.

Em resumo, trazemos uma seleção de opiniões que apontam os prejuízos que uma legislação tributária confusa e injusta podem causar à economia do país e ao bem-estar do cidadão.

Boa leitura!

TRANSPARÊNCIA

# Cidadania tributária, ainda que tardia

Evilasio Salvador \*

A presidente Dilma Rousseff sancionou a lei que obriga a detalhar nas notas fiscais o valor dos tributos embutidos no preço de produtos ou serviços adquiridos pelo consumidor. Trata-se da regulamentação de um dispositivo constitucional que adormecia no Congresso Nacional, por falta de regulamentação, há mais de 20 anos. Em um país de elevada e injusta carga tributária, que onera os mais pobres e os trabalhadores assalariados em detrimento da não cobrança ou de baixa carga de tributos sobre os rendimentos dos mais ricos, a iniciativa ocorre em boa hora.

No mundo inteiro discutem-se mecanismos para retomar a cobrança de impostos sobre os mais privilegiados na sociedade e que foram favorecidos nos anos de política econômica de cunho neo-

liberal. No Brasil, as mudanças tributárias realizadas a partir da década de 1990 foram na contramão dos princípios constitucionais, ergueu-se um sistema tributário injusto, com a instituição e majoração de alíquotas de tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços.

O artigo 145 da Constituição Federal, no seu inciso III, parágrafo 1º, determina: "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, respeitadas os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas dos contribuintes". Contudo, a edição de leis infraconstitucionais nos últimos 20 anos foi no sentido contrário ao comando da Carta Magna, preferindo a "invisibilidade" tri-

butária com a cobrança de tributos indiretos, além de ferir a isonomia tributária. A título de exemplo, em nosso país, enquanto os sócios capitalistas das empresas estão isentos do pagamento de impostos sobre lucros e dividendos, aqueles que vivem da renda do trabalho pagam até 27,5% de imposto de renda. Da mesma forma são pífios os tributos que incidem sobre o patrimônio.

Sendo assim, a nova lei, ao assegurar a transparência tributária, vai tornar mais evidente quem de fato arca com o ônus do financiamento do Estado, pois mais de metade da carga brasileira de impostos incide sobre os preços de bens e serviços. Aqui reside um fato importante: aqueles que recolhem os tributos aos cofres dos governos são apenas os contribuintes de direito (donos das empresas), pois, na prática, esses repassam o custo aos preços de bens e serviços, o que onera o bolso

dos consumidores - os contribuintes e pagadores de impostos na prática.

Torna-se, assim, o sistema tributário mais injusto, na medida em que, ao comparar o pagamento de tributos à renda do cidadão, os tributos ficam regressivos, isto é, quanto mais elevada a renda, menos impostos, proporcionalmente, se paga no Brasil. Outra nuance desse mecanismo é a falta de visibilidade dos tributos. Diluídos nos preços de bens e serviços, grande parte dos cidadãos não se atentam que são o grande contribuinte e pagador de impostos no país, devendo assim, exigir a contrapartida do Estado em prestação de serviços públicos de qualidade e na oferta de políticas sociais universais.

Em geral, os que mais reclamam do pagamento de impostos no país são aqueles que pouco ou nada pagam de tributos. Dados do IBGE permitem concluir que as pessoas

com renda acima de 30 salários mínimos destinam 26% para o pagamento de tributos, enquanto as famílias com renda de até dois salários mínimos deixam metade da renda no pagamento de impostos. O debate da reforma tributária envolve, portanto, em primeiro lugar, um conflito distributivo, sobre quem de fato vai recair o ônus do financiamento do Estado.

Em segundo lugar, a questão federativa, pois o maior imposto sobre consumo é o ICMS, de atribuição dos governos estaduais. A nova lei vai trazer o assunto para a agenda pública, permitindo ao cidadão comparar o que se paga de imposto com a contraprestação de serviços públicos, sobretudo, políticas sociais para a sociedade. Por isso a importância da lei para desenvolver a cidadania tributária, ainda que tardia.

\*Economista e doutor em política social, é professor da Universidade de Brasília (UnB) no Programa de Pós-Graduação em Política Social.

CIDADANIA TRIBUTÁRIA

# Transparência fiscal, um princípio republicano

Adolpho Bergamini \*

Há, finalmente, uma luz no final do túnel para o brasileiro comum saber o quanto paga de impostos no Brasil. Conforme fora amplamente noticiado, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.741, de 2012, obrigando as empresas a discriminar, nas vendas de bens e servi-

ços ao consumidor, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda". Ante o veto da informação relativa ao IRPJ e CSLL, os tributos em questão são ICMS, ISS, IPI, IOF, PIS, Cofins e Cide-Combustíveis, que deverão ser apurados em

relação a cada mercadoria e/ou serviço tributado. Trata-se de uma oportunidade única para a população que desconhece o quanto é cobrado de impostos embutidos no preço, que por sua vez devem (ou deveriam) ser revertidos em serviços públicos.

Existem elogios e críticas à nova legislação. A crítica está relacionada à inclusão do IOF entre os tribu-

## Tributação & Cidadania

Tributação & Cidadania é uma publicação da Fundação Anfp de Estudos da Seguridade Social  
SBN Qd 01 BI H - Edifício Anfp - Sala 45 - Asa Norte - Brasília/DF - Brasil - Cep: 70040-907 - Tel: 3326-0676 - Fax: 3326-0646  
Site: [www.fundacaoanfp.org.br](http://www.fundacaoanfp.org.br) - e-mail: [fundacao@anfp.org.br](mailto:fundacao@anfp.org.br)

Tributação & Cidadania é uma publicação bimestral de propriedade da Fundação Anfp de Estudos da Seguridade Social, com tiragem de mil exemplares. As opiniões externadas nos artigos selecionados e publicados são de responsabilidade de seus autores.

Conselho Editorial  
Aurora Maria Miranda Borges  
Maria Janeide da Costa R. e Silva  
Wilson Antonio Romero

Jornalista Responsável  
Wilson Antonio Romero, jornalista,  
Registro Profissional MT/DRT/RS 8236

Produção e Edição  
Thais D'Ávila Produtora de Conteúdo Ltda.

Diagramação  
Sarah Souza

Coordenação Geral  
Florian Martins de Sá Neto

Expediente





MUDANÇAS

# 0 ano da reforma tributária

Fernando Zilveti \*

A desindustrialização brasileira é um problema grave para as gerações que se preparam para enfrentar o mercado de trabalho que, apenas em 2012, recuou 1,5% em comparação com o ano anterior. O Ministério da Fazenda relata, apenas na última década, um crescimento de 375,5% no valor das importações. O consumo comanda a economia. Falta uma política fiscal responsável, que cuide da reforma do sistema tributário e estimule a produção.

A Constituição implementou no país um sistema tributário fundado em distribuição de competências tributantes, direitos do contribuinte e divisão de receitas tributárias. A estrutura fiscal tem por objetivo garantir o custeio do Estado. Uma espécie constitucional tipicamente brasileira, composta de União, Estados e municípios, reparte o poder político em três entidades federadas. Pretendeu o constituinte descentralizar o Estado, distribuindo competências administrativas e tributantes. De fato, o plano constitucional nunca se concretizou.

Tão logo promulgada a Constituição, que em 2013 completará 25 anos, iniciaram-se sucessivos movimentos de reforma tributária. Nos últimos dois governos, em especial, foram promovidas as assim denominadas "reformas fatiadas". Delas apenas se pode observar aumento de receita e perda de direitos do contribuinte.

Para ajudar o empreendedor basta redução, segurança jurídica e previsibilidade para o sistema tributário

A Receita Federal do Brasil revelou, em 2011, a maior carga tributária na série histórica desde 2002. Nada menos que 35,31% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é consumido com tributos. A Associação Comercial

do Estado de São Paulo divulgou, na última semana de 2012, a arrecadação anual projetada de R\$ 1,5 trilhão.

Reformas pontuais isentaram, temporariamente, determinados setores da economia de tributos sobre o consumo, como IPI, PIS e Cofins. Também foi promovida a desoneração da folha de salários, com contrapartida na tributação sobre a receita. Essas medidas anticíclicas, mantidas por um período prolongado, acabaram por neutralizar seu efeito macroeconômico. A inflação não recuou, a atividade econômica seguiu inerte, o déficit fiscal não foi controlado. A reforma pontual, remédio paliativo, é incapaz de gerar efeitos perenes na economia. Os contribuintes, afinal, aguardam por uma redução de carga fiscal que não vem.

A verdadeira reforma tributária está estagnada na casa Legislativa. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que trata de reforma tributária está em votação no Congresso Nacional, sem prazo para aprovação.

Estudos de respeitáveis instituições públicas e privadas são sistematicamente ignorados pelos agentes de política fiscal do governo federal. Não foram, assim, promovidas as proclamadas reformas sobre o Imposto de Renda, IPI, Cide, IOF, PIS e Cofins. Sem contar o malfadado imposto sobre o patrimônio (ITR), que a União finge cobrar e o contribuinte finge pagar.

Em relação aos entes federados, Estados e municípios mantêm impostos e taxas de baixa eficiência fiscal, além de uma obsoleta máquina arrecadadora. Além disso, para atrair investimentos aos seus territórios, praticam renúncia fiscal em larga escala, a chamada guerra fiscal. Abrem mão de recolher impostos importantes para a administração de suas funções constitucionais. Alguns municípios chegam a depender exclusivamente dos respas-

ses de tributos da União para pagar suas contas. As desonerações alcançaram o limite do possível, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que o governo federal pretende flexibilizar.

Se a proposta passar no Congresso, as renúncias fiscais não encontrarão mais limites de geração de receita correspondente - a LRF em mais um ato de ideologia destrutiva anunciado desde a campanha presidencial de 2001.

O conflito entre Estados brasileiros em torno do tributo mais importante que arrecadam, o ICMS, já dura 20 anos. Apenas esse tributo representa, isoladamente, 50% da arrecadação versus PIB. O STF jogou a responsabilidade da solução para o Congresso Nacional. Este se encontra num difícil embate entre forças políticas de parlamentares representantes dos Estados. O fim da guerra fiscal parece ter sido deixado para 2014. Pode ser, ainda, que se implemente um sistema escalonado no tempo, em dez anos, para o fim desse desequilíbrio federativo. Será que o capital produtivo tem fôlego para aguardar tanto?

Enquanto os representantes do povo não se entendem sobre a reforma, o contribuinte sofre com o sistema tributário. O Ipea revela, em estudo recente, que os mais pobres trabalham quase o dobro de dias por ano do que os mais ricos para arcar com os tributos que pagam. Os mais pobres comprometem um terço de seu ganho com efeito regressivo do sistema tributário, enquanto os mais ricos apenas 20%. O efeito regressivo do sistema tributário brasileiro se deve, em grande parte, à preferência do agente de política fiscal em prol dos tributos sobre o consumo. Esse efeito perverso da tributação agrava a distância entre ricos e pobres no Brasil.

A reforma tributária possível

deveria começar pelo ajuste dessa distorção. A unificação dos tributos federais sobre o consumo, não parece ser a melhor opção. Basta a esses uma significativa redução linear de alíquota, em dois pontos percentuais, extintos os privilégios para determinados setores da economia.

Os impostos diretos federais, como o imposto de renda, precisam ser racionalizados, com revisão urgen-

te de mecanismos simplificadores. O imposto de renda presumido e o Simples federal deveriam ser revistos por completo.

Por outro lado, a revisão do imposto de renda traria um valioso contributo para a justiça fiscal. A implementação de maiores faixas de progressão do imposto de renda e a revisão de isenção e dedutibilidade desoneraria os contribuintes indivi-

duais, a classe média, que mais paga impostos.

Para despertar o espírito animal do empreendedor basta garantir redução, segurança jurídica e previsibilidade para o sistema tributário. A presidente Dilma deve isso ao empresário e ao contribuinte brasileiros.

\* Tributarista e professor livre-docente da Escola de Administração da FGV.

## MUDANÇAS

# A reforma tributária possível

Tácito Ribeiro de Matos \*

Ano novo, novas discussões sobre a reestruturação do sistema fiscal brasileiro. São propostos remendos no ICMS e na dupla PIS/Cofins, bem como medidas desonerativas pontuais que, embora produzam efeito benéfico na economia, não passam de analgésicos ministrados a um paciente com pneumonia dupla.

É óbvio que o Poder Público necessita de recursos para atuar no ambiente socioeconômico, promovendo o estímulo, mas também o controle da sociedade. Esse é o fundamento do contrato social. Contudo, também está provado, que o excesso na arrecadação exaure o setor privado e sufoca a economia, tornando a sociedade dependente da máquina de oxigênio do poder central. Essa é a situação brasileira. A sanha arrecadatória exauriu a poupança privada e limitou o poder de compra da população, tornando empresas e cidadãos dependentes dos recursos públicos, "generosamente" providos pela pátria-mãe na forma de bolsas-auxílio, financiamentos estatais, subsídios ou mesmo incentivos tributários a alguns setores econômicos.

A sociedade precisa entender

que esse é um instrumento de controle social, aperfeiçoado pelos detentores do poder, independentemente de viés ideológico. Se todos dependem dos recursos públicos, resta mais simples impor as regras.

A mera simplificação das obrigações acessórias já justificaria a reforma

A pergunta é: a sociedade brasileira deseja manter essa estrutura tecnocrata e paternalista ou quer passar à vida adulta, assumindo seu próprio sustento?

Se a opção é pelo amadurecimento, então faz sentido discutir uma reforma tributária. E, nessa hipótese, não cabe mais limitar o debate à retórica e ao pensamento doutrinário que, embora importantes para orientar as mudanças, tornam-se vazios se desprovidos de aplicação prática.

Nessa linha de razão, admite-se a discussão da eventual fusão do ICMS com o ISS, para a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado. Entretanto, essa alteração demandaria o desafio de conciliar os interesses de Estados, Distrito Federal e municípios, cada qual com características econômicas, políticas e sociais muito díspares.

O mesmo não ocorre com impostos e contribuições federais.

Não se cogita uma reestruturação do Imposto sobre a Renda, seja porque é um tributo socialmente justo, seja porque sua estrutura jurídica está bem consolidada. Da mesma forma, não há de se falar em reforma estrutural dos tributos aduaneiros ou do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), uma vez que já atendem adequadamente a sua função prioritária de controle.

Assim, dentre os tributos federais mais relevantes restariam cinco a reformar: o IPI, o PIS, a Cofins, as contribuições previdenciárias e a CSL. É realmente necessário um sistema tributário com um imposto e quatro contribuições sociais, cada um deles com especificidades e complexidades de cálculo, se toda a arrecadação vai prioritariamente para o governo federal? Por que não consolidar todos em uma única contribuição social sobre a receita bruta? Por que se limitar a fusão do PIS e da Cofins, como têm suscitado alguns representantes do governo?

E nem se diga que a proposta é complexa porque a criação de uma única contribuição social independe de alteração da Carta Magna.

Há um fato que labora em favor da proposta acima. O IPI, o PIS e a Co-

fins já são tributos e contribuições que adotam por base de cálculo (direta ou indiretamente) a receita bruta e o valor aduaneiro das importações. Recentemente, o Congresso Nacional aprovou lei que faculta a adoção da receita bruta como base de cálculo das contribuições patronais ao INSS. Só falta a CSL.

A simplificação do sistema seria tremenda. Ao invés de IPI, PIS, Cofins, INSS patronal e CSL, teríamos uma única contribuição social federal, incidente sobre a receita bruta, de natureza cumulativa ou não, com diversas destinações - seguridade social, saúde, educação etc. Uma contribuição orientada pelo princípio da seletividade

de (com tabela de alíquotas similar à adotada para o IPI) e cálculo por fora (sem que o tributo componha sua própria base). A única exceção seria a contribuição previdenciária dos empregados e autônomos, a ser mantida na forma atual para que se tenha o parâmetro de contribuição e, por conseguinte, dos benefícios securitários.

A mera simplificação das obrigações acessórias pertinentes (arquivos magnéticos, notas fiscais eletrônicas, entre tantas outras) já justificaria a reforma. É notório que os custos fiscais não decorrem não apenas do pagamento da exação, mas das absurdas, intrincadas e variadas obrigações

acessórias.

Por óbvio que essa alternativa tem seus desafios. Os Estados e municípios recebem parte do IPI e teriam que ser "compensados" pelo eventual repasse de parte dessa nova contribuição social. Ademais, a simplificação do sistema dificulta a sonegação e a política de criar dificuldades para vender facilidades - o que pode degradar a muitos. Não obstante, não é possível mais desconsiderar que um paciente com pneumonia dupla que recebe tratamento à base de analgésicos, corre risco de morte.

\* Advogado tributarista do L.O.Baptista-SVFMA Advogados.

## MUDANÇAS

# Pressão fiscal no Brasil: até quando?

Alfredo Meneghetti Neto\*

A carga tributária (receita tributária dividida pelo PIB) é o melhor termômetro para medir o sacrifício imposto à coletividade pela tributação. Em 2011, a carga tributária chegou a um montante recorde de 35,31% do PIB, bem acima dos anos anteriores - 33,53% em 2010 e 33,29% em 2009.

O aumento da carga tributária também ocorre em outros países. Entretanto, o exame simplesmente do nível da carga tributária entre países não é suficiente, porque os países podem apresentar profundas diferenças sociais, econômicas e políticas. Nesse sentido, a ideia formulada por Frank (1959) procura relacionar a carga tributária, com a renda per capita de um país. Fazendo isso nota-se que os países que têm uma maior carga tributária não necessariamente sofrem a maior pressão fiscal. A Suécia, por exemplo, que ocupa o primeiro lugar em carga tributária (50,7% do PIB), tem uma enorme renda per capita (US\$ 29.950),

e, por isso, a pressão fiscal é pequena (1,7). O Brasil tem uma carga tributária média (35% do PIB) em relação a esse conjunto de países e revela uma pressão fiscal das maiores (7,3). Isso porque a renda per capita é de somente US\$ 4.791. Já a Dinamarca, Bélgica, França e Finlândia, que têm uma carga tributária de 44% a 50% do PIB, dispõem de muito menos pressão fiscal (não passa de 2,3). A razão é que a renda per capita dos países desenvolvidos é muito maior, varia de US\$ 10 mil (Portugal) a US\$ 50 mil (Luxemburgo).

Assim, com esse cenário de crise, os governos de todos os países estão se dando conta que agora não existem mais condições econômicas de manter um setor público com uma carga tributária nos atuais níveis. As necessidades prementes dos governos para reduzir dívidas e encargos estão levando a profundo cortes de despesas no curto prazo e a um ajuste nas receitas no médio e longo prazo. A resposta terá que vir de todos os países, sem exceção, tanto os emergentes



como os desenvolvidos: redução de gastos e uma fiscalização maior dos seus impactos na economia.

Aqui isso deve acontecer também! Daqui para frente haverá diminuição de alíquotas de tributos em alguns segmentos, negociadas com os setores envolvidos, para não prejudicar a economia como um todo. Porém, mesmo que desonerações em alguns segmentos sejam importantes, elas não terão impacto na pressão fiscal sobre os contribuintes, pois não são medidas estruturais.

\* Professor da PUCRS e Economista da FEE.

## MUDANÇAS

# Reforma tributária e FPE

Gilmar Mendes Lourenço \*

Os embates levantados no Congresso Nacional, no exercício de 2012 acerca da reforma do sistema tributário brasileiro ficaram restritos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), campo de 27 legislações distintas, mais de 40 alíquotas e recheado de regimes especiais, verdadeiras âncoras das estratégias regionais de atração de investimentos, no âmbito da novela da guerra fiscal, tendo como capítulo mais recente a batalha dos portos, fruto da autêntica falta de uma política nacional focada na perseguição da atenuação ou até eliminação das disparidades regionais de geração de renda e oportunidades de emprego.

Até aqui, nota-se um ensaio de reforma tributária, materializado na tentativa de encerramento ou mitigação da guerra dos portos, em atendimento às queixas de destruição de produção e de empregos no País, proferidas insistentemente por empresários industriais e centrais sindicais.

Houve a aprovação da resolução 13 pelo Senado, em abril de 2012, estabelecendo, a partir de janeiro de 2013, alíquota unificada de 4,0% (normalmente 12,0%) sobre as transações realizadas entre os estados com produtos procedentes do exterior ou com conteúdo importado superior a 40,0%. A medida foi regulamentada, particularmente quanto ao certificado de conteúdo de importação (CCI), pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), assento dos secretários da Fazenda de todos os estados e do Distrito Federal e um representante do governo federal.

A presidência do Senado chegou a instituir, em abril de 2012, uma comissão formada por treze especialistas - presidida pelo ex-ministro

Nelson Jobim, tendo como relator o ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel -, com o objetivo de estudar e propor alternativas para a construção de um arranjo federativo no Brasil.

Após algumas simulações, o grupo recomendou a mudança do princípio de cobrança, ou da base de incidência, do ICMS da origem (produção) para o destino (consumo) - regra que vale atualmente apenas para a energia, aproximando o ICMS da lógica de imposto sobre o valor agregado, predominante em outras nações, onde, porém é administrado pelo poder central -, com diminuição da alíquota incidente sobre as transações interestaduais de 12,0% (estados mais pobres) e 7,0% (mais ricos) para 4,0%, em um período de oito anos, e designação explícita de formas e valores de ressarcimento das unidades prejudicadas quando da validade das modificações no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e nos critérios de rateio dos royalties de energia.

Contudo, as usuais aspirações imediatas conduziram os mandatários estaduais a concentrar suas preocupações com a provável edição da súmula vinculante (SV) nº 69 pelo STF. A SV derrubaria de pronto todos os estímulos fiscais escorados no ICMS, concedidos sem aprovação antecipada e unânime dos membros do Confaz, segundo preconiza a LC nº 24 de 1975 que, diga-se de passagem, vem sendo permanentemente driblada, revelando-se incapaz de impor disciplina à postura tributária da federação. A esse respeito, advoga-se até a remissão dos débitos preteritos.

Na contramão, a Comissão de Infraestrutura do Senado aprovou, em outubro de 2012, a eliminação da exigência de unanimidade nas decisões do Confaz para a autorização de

concessão de benesses fiscais, substituindo-a por três quintos dos votos dos membros do organismo, com pelo menos um apoio de cada região. O projeto de lei complementar terá que ser aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e votado no plenário daquela Casa, para posterior encaminhamento e tramitação na Câmara dos Deputados.

Nessas circunstâncias, era absolutamente perceptível a ausência de tempo hábil para o oferecimento, pelo Congresso, de uma tábua de divisão do FPE tecnicamente adequada até o final do ano de 2012, o que representa o não cumprimento da decisão tomada pela Corte máxima do País no começo de 2010.

Porém, considerando a complexidade da preparação de uma Lei que afetará a vida financeira futura dos Estados, ao conformar um novo quadro de ganhadores e perdedores diretos na apropriação dessa modalidade de renda, seria prudente a procura de uma saída política, centrada em acertos para a viabilização da concessão, por parte do STF, de tempo extra para encaminhamento, debate e deliberações no legislativo.

Do contrário, com a revogação da Lei, restaria a solução pragmática, com a União simplesmente fazendo valer as determinações do STF e suspendendo o repasse dos montantes do FPE, o que comprometeria as já suficientemente combatidas finanças dos pedaços articulados da federação, particularmente os estados, com prejuízos multiplicados aos municípios.

Existe uma sugestão intermediária, produzida pela equipe de notáveis, prevendo a não ocorrência de perdas de repasses aos espaços estaduais, com a feitura da divisão apenas do valor da variação real do IPI e do IR, rateada pela combinação entre maior população e menor

renda per capita, de acordo com as novas regras, e a instituição de um esquema de passagem gradual para o novo regime até o ano de 2018. Se, de um lado, essa proposta atenderia

as imposições do STF, resolvendo a questão às pressas, de outro, impediria a restauração do diálogo político do tema, no sentido da reconstrução do mais importante pilar do arranjo

federativo brasileiro.

\* Economista, diretor-presidente do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), professor do Curso de Economia e Editor da revista "Vitrine da Conjuntura" da FAE.

## DESONERAÇÃO

# A desoneração da folha desonera negócio?

Luciano Tadeu Lucci de Biasi \*

Com o Plano Brasil Maior, o Governo Federal visa desonerar a folha de pagamento de salários. O objetivo da medida é reduzir o custo de mão de obra das empresas, diminuindo, assim, os custos dos produtos brasileiros para exportação.

O sistema visa melhorar a competitividade dos produtos dentro e fora do País. Internamente, a competitividade aumenta porque todas as empresas daquele setor terão de recolher sobre o faturamento, não importando a forma de composição da mão de obra e seu respectivo custo. Internacionalmente, também aumenta a competitividade porque não há contribuição sobre a receita bruta das exportações, aproveitando a redução de custo oriunda da desoneração da folha de pagamento.

O Governo Federal espera que também aumentem as contratações e a formalização de mão de obra. A redução das subcontratações e terceirizações se dará pela isenção da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos e também pela criação de uma contribuição sobre a receita bruta, excluindo-se vendas canceladas, descontos incondicionais concedidos e receita bruta de exportações.

Esse processo iniciou-se com a publicação da MP 540/11, convertida na Lei 12.546/11, e foi completado com a promulgação da Lei 12.715/12. Através desses instrumentos legais, o Governo Federal obrigou diversos setores a aderir à desoneração da folha. Também estabeleceu alíquotas e regras para apurar a contribuição previdenci-

ária sobre a receita bruta das atividades relacionadas com os setores obrigados a desonerar.

Com base na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), o Governo determinou a relação de produtos que sofrerão a tributação da nova contribuição social sobre faturamento em substituição ao INSS Patronal de 20%. Foi também determinada a forma de apuração da contribuição social nos casos em que o contribuinte possua atividades alcançadas por essa sistemática de apuração (atividades relacionadas) ou não incluídas na base de cálculo da contribuição previdenciária sobre o faturamento.

A análise do impacto dessa nova sistemática deve ser feita com cuidado, ainda que a adoção da desoneração da folha de pagamento pelas empresas dos setores elencados seja compulsória. Primeiramente, é preciso identificar se ela irá mesmo reduzir os custos tributários da organização.

No caso de oneração adicional de 1% sobre o faturamento, por exemplo, a desoneração da folha somente traz benefícios para empresas cujo custo de remuneração (contratada ou autônoma) seja superior a 5% do faturamento. Já no caso de tributação de 2% sobre o faturamento, só há vantagem quando esse custo ultrapassar a 10%.

Sendo assim, empresas altamente automatizadas - com poucos empregos -, que façam produtos com alto valor.

A análise do impacto dessa nova sistemática deve ser feita com cuidado, ainda que a adoção da desoneração da

folha de pagamento pelas empresas dos setores elencados seja compulsória, agregada ou auferam margens altas tendem a ser penalizadas pela desoneração da folha. E a complexidade aumenta quando a empresa possui atividades relacionadas e não relacionadas. Conforme a composição delas haverá o recolhimento tanto com base no faturamento quanto na folha de pagamento, proporcionalmente à receita de cada uma das atividades.

Todo cuidado é pouco na hora de identificar e mensurar ônus e bônus dessa sistemática e de calcular a formação de preços, os custos dos produtos e serviços e, conseqüentemente, os resultados da empresa. Para tanto, é necessário aprimorar os controles internos das organizações, a fim de identificar claramente quais receitas são relacionadas e quais não são. A utilização de uma consultoria especializada trará maior segurança e tranquilidade no entendimento e adoção da desoneração da folha.

Já pelo aspecto socioeconômico, essa mudança na sistemática de apuração do INSS patronal diversifica - ainda que parcialmente - a fonte de arrecadação da Previdência Social, reduzindo a dependência dela em relação à contribuição dos segurados com carteira assinada ou autônomos.

Com o envelhecimento da população, há uma tendência de redução da fonte de recursos e de aumento dos beneficiários, crescendo o déficit da Previdência. Se a arrecadação é baseada no faturamento das empresas, a Previdência Social atrela parte da entrada

de recursos financeiros ao desempenho da economia. O que pode ser um problema, já que pode cair a arrecadação em períodos de desempenho econômico medíocre.

Mas a cobrança do INSS patronal sobre o faturamento de venda de produtos e prestação de serviços agrega um tributo ao já sobretaxado consumo, o que pode causar impacto no preço final. E o Brasil já é um dos países que mais tributam o consumo, o que ajuda

a termos diversos produtos industrializados entre os mais caros do mundo.

Cabe, portanto, analisar o impacto que essa medida vai gerar nas empresas e na economia como um todo. Com um crescimento do "PIB-inho" de 1% esperado para 2012, é ingênuo acreditar que cresçam significativamente as contratações por conta da desoneração da folha.

O que deve acontecer é diminuir a terceirização de algumas atividades,

regularizar empregos sem registros e pagar vencimentos à margem da escrituração contábil. A contratação de mão de obra propriamente dita depende do aumento de produção, que, por sua vez, é resultante do crescimento da demanda que não sobrevém em momentos de crise econômica como a que assistimos hoje.

\* Sócio-diretor da De Biasi Auditores Independentes.

## MUDANÇAS

# Análise: Divisão do bolo tributário exige novos critérios

José Roberto Afonso\*

A confusão que envolve atualmente o Fundo de Participação dos Estados é uma amostra, pequena mas emblemática, da situação das finanças públicas no país. Continuarão faltando critérios para distribuir esse fundo entre os Estados como também para lidar com sua saúde fiscal e a da própria Federação.

O FPE reparte para os Estados 22,5% do arrecadado pela União com IR e IPI. A distribuição entre os Estados vem sendo feita com base numa tabela de cotas congeladas por lei de 1989, que era temporária, mas nunca foi revista. Isso levou o Supremo Tribunal Federal a limitar sua vigência até 2012 e induzir o Congresso a finalmente aprovar critérios técnicos para o rateio dos recursos, de modo a atender ao equilíbrio socioeconômico, como previsto na Constituição.

Apesar do risco de perder os repasses do FPE, numa versão tupiniquim do abismo fiscal que ameaça os EUA, os Estados não conseguiram chegar a um acordo sobre a divisão do FPE. Curiosamente, parece que não há governador preocupado com isso.

Ao contrário, todo o esforço nos últimos dias do ano foi para tentar derrubar no Congresso o veto à lei que redistribui royalties de petróleo para Estados não produtores. Ou seja, os governadores estão mais preocupados com uma lei que poderia aumentar os repasses do FPE em irrisórios 5% do que com o risco de perder 100% do fundo.

Os repasses do FPE têm sofrido com a queda na arrecadação de IR e IPI, fruto da desaceleração dos lucros das grandes empresas e das desonerações feitas para estimular setores da indústria.

Há muito já foi proposto como melhor solução o alargamento da base do FPE e do FPM, que redistribui receitas da União para os municípios. A ideia era alimentar os dois fundos com todos os tributos arrecadados pelo governo federal, mas nunca houve empenho político para fazer avançar tal proposta, que obviamente não agrada à União.

As autoridades federais procuram atenuar a inegável debilidade das finanças estaduais oferecendo financiamentos, inclusive externos e via bancos federais, mas sempre com garantias do Tesouro. Até quem não teria condições de to-

mar mais crédito, como foi denunciado pelo Tribunal de Contas da União, obteve novos empréstimos.

Melhor seria rever a rolagem da dívida de modo retroativo, para reposicionar o nível correto de endividamento de cada Estado e aí avaliar quanto poderiam pagar por novas operações. Mas parece que o crédito virou uma nova modalidade de transferência negociada, compatível com um quadro de centralização que analistas políticos já consideram igual ou pior que o da ditadura militar.

Em 1965, quando foi criado o FPE da atual controvérsia, os Estados detinham cerca de 35% da receita tributária nacional. Hoje, mal conseguem 25%. A União, que detinha 55%, hoje tem 57%. Os municípios foram os grandes ganhadores, de 10% para 18% do total da receita.

A Federação mudou sensivelmente nesses anos todos e os Estados perderam muito espaço, financeiro e político. A cena não mudará se o FPE, assim como a Federação e a política fiscal, seguirem sem critérios técnicos, racionais.

\* Economista, doutor pela Unicamp e especialista em finanças públicas.

CIDADANIA

## O fator humano na política social

Celia Lessa Kerstenetzky\*

William de Ockham, frei franciscano e filósofo nominalista do longínquo século XIV, bretão, insistia, para escândalo de seus superiores hierárquicos, que apenas indivíduos existem. O que os metafísicos chamam de “universais” não eram mais que nomes, nunca tendo sido vistos andando por aí. Os metafísicos, ao contrário, amparados na autoridade de vinte séculos, sustentavam que apenas os universais existem – o homem, não este ou aquele indivíduo –; os exemplares individuais não passariam de manifestações dos universais: imperfeitas, alusivas e, em qualquer caso, efêmeras. Sem entrarmos no mérito quanto à existência exclusiva de indivíduos (a afirmação de Ockham vem à luz no contexto de sua luta heroica contra a arrogância do alto clero), o episódio que redundou na morte da menina Adrielly dos Santos Vieira, em janeiro de 2013, no Rio de Janeiro, testemunha quão impregnante ainda é entre nós o dogma metafísico sobre a irrealidade dos indivíduos. Especialmente, em sua capacidade de produção de indiferença -- e em particular no mundo circunscrito do serviço público social onde circula a população pobre deste país.

No dia de Natal, após ganhar o presente de um vizinho, a menina Adrielly teve sua irreprimível alegria neutralizada por um tiro disparado para o alto nos morros do Urubu e Urubuzinho vizinhos à casa de sua avó no bairro pobre da Piedade, na zona norte do Rio de Janeiro, no momento mesmo em que mostrava o presente aos parentes; o tiro, por sua vez, resultava de comemoração banal da efeméride por traficantes da favela adjacente. Os pais, que a veem caída, mas não sabem



da causa, acudidos por um vizinho taxista a levam para o hospital público mais próximo, o Hospital Salgado Filho. No hospital, a menina é encaminhada para a emergência. Durante três horas os pais nada sabem sobre o que está acontecendo – não tendo sequer sido informados sobre a causa do mal súbito de sua filha. Por cinco horas mais, e no dizer dos funcionários do hospital, em virtude da ausência do neurocirurgião que poderia fazer a operação para a eventual remoção da bala, Adrielly permanece desassistida. Finalmente, pela manhã, ocorre a transferência para o Hospital Souza Aguiar onde a menina é operada, mas tem morte cerebral vindo a falecer no dia 4 de janeiro de 2013 – numa anti-epifania.

A história é fortemente evocativa e de intensa dramaticidade. Difícil conter a emoção. A noite de Natal, a pobreza da família, o nome do bairro, os nomes das favelas, o luxuoso nome da menina, a excepcionalidade do presente, a alegria ingênua, a interrupção da alegria, a solidariedade de vizinhos, o atendimento deficiente, o desfecho funesto. Mas, talvez em nome de outros indivíduos e em respeito à tragé-

dia que se abateu sobre a família Santos Vieira, é preciso contê-la, recuar um passo, tentar entender. O que foi que aconteceu ali? As narrativas da mídia acusam o médico, o médico acusa o sistema público, as autoridades devolvem a responsabilidade ao médico, outros médicos absolvem o médico já que o caso estava perdido, outros confirmam seu absenteísmo e a cumplicidade dos colegas. A cronista do jornalão lembra que foi a bala perdida não a ausência do médico a causa da morte. A polícia, atenta à mídia, segue os meandros do estelionato e da falsidade ideológica; em outra linha de investigação, procura os autores do disparo nos morros do Urubu e do Urubuzinho. Há muita razão em tudo isso, mas o foco parece se perder. Adrielly -- e seus pais, seu primeiro e incondicional socorro.

Os pais procuram o hospital público. O médico não está. Mas se o médico não está, não se o poderia chamar, ele ou um outro, ou tentar a transferência imediata? Há uma vida por um fio, e uma esperança, há os entes queridos, uma família desesperada. Um procedimento, denominado Vaga Zero, garante em casos de urgência a transferên-

cia expedita e com 100% de certeza. O chefe do plantão pede ao funcionário que passe o fax para o sistema, o funcionário parece que passa, o sistema parece que não recebe. Alguém perdeu algo no meio do caminho, uma mensagem não foi passada ou não chegou ao seu destinatário, mas ninguém se deu conta de que nada acontecia. Não teria sido o caso de alguém conferir, insistir, procurar, cobrar? Chama a atenção o quase zelo com que foram mantidos subinformados por longas horas os pais da menina. Tivessem sido informados da gravidade do quadro e teriam podido pressionar, cobrar, exigir. Ao longo do inquérito policial são eliminadas as imagens das câmeras do hospital que poderiam atestar o zelo das providências.

Em um mundo possível razoável, serviços que zelam pela vida das pessoas são dotados de vários graus de redundância, falhando um dispositivo (o médico faltoso) outro é disparado em seu lugar. Diferentemente dos aviões, cuja heurística está em boa parte contida nos programas do computador de bordo, serviços públicos contam quase que exclusivamente com a motivação, a energia e a iniciativa de pessoas, para compensar o dispositivo que não funciona. A pergunta inevitável: por que isso não aconteceu? Aparentemente, Adrielly, uma criança pobre e negra como os seus pais, não se constituiu em argumento suficiente para que funcionários e médicos se pusessem a tentar mitigar seu sofrimento e o de seus entes queridos, tratar sua condição, para além de procedimentos-padrão que não funcionam e sistemas que não acusam recebimento. Como os metafísicos de quem descendemos, esses indivíduos cometeram dois gestos certos de negação da realidade individual. O primeiro foi negar Adrielly como pessoa e possivelmente substituí-la por uma fórmula abstrata: talvez mais uma menina pobre. A segunda negação, que igualmente parece concorrer para a produção da indiferença que pode matar, é a negação de si mes-

mos como indivíduos, agentes capazes de produzir mudança: motivados, deliberantes, criativos.

Instituições que funcionam bem destacam menos as virtudes de seus funcionários. É quando elas funcionam mal que essa virtude se destaca. Para o bem ou para o mal. No caso em tela, podemos dizer que é ao funcionamento deficiente do nosso sistema público de saúde que se acrescentou a indiferença do corpo funcional. Não é tão importante saber quão estatisticamente significativo é esse comportamento -- de todo modo a evidência impressionista reforça sua relevância (quem não conhece uma história parecida?) -- quanto o é sua compreensão e sua incidência na reflexão sobre políticas públicas sociais. Se é verdade que o bem-estar das pessoas depende visceralmente de oportunidades sociais ao seu alcance, entre elas, a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, e que essas oportunidades se apresentam sob a forma de acesso a instituições específicas como o sistema de atenção básica e o sistema hospitalar, também é verdade que as realizações finais dependem crucialmente das pessoas que entregam esses serviços, e de qualidades e motivações que lhes são até certo ponto específicas. Precisamos conhecer e então atuar sobre os elementos formadores dessas qualidades e motivações. O terreno é pantanoso, certamente menos seguro do que aquele em que pisa uma abordagem que tem como foco exclusivo os recursos e as instituições. Mas não há como fugir dele -- a indiferença pode matar.

Quando assistia à montagem do sistema público de saúde inglês no pós-guerra, Richard Titmuss observou que apesar de se ter construído um sistema universal onde serviços de igual qualidade eram acessíveis a todos os indivíduos, os grupos socioeconômicos mais pobres obtinham um serviço de pior qualidade. Nesse contexto, claramente militavam contra a igualdade na saúde fatores relacionados a dife-

renças de informação, articulação e comunicação. Ou seja, Titmuss observava as diferentes capacidades de diferentes grupos sociais de converter recursos em bem-estar, que nesse caso segmentava o bem-estar mesmo no interior de um sistema universal. Já nos anos 1990, Elinor Ostrom chamava a atenção para a importância da coprodução no processo de geração de saúde: o envolvimento de funcionários, médicos e, especialmente, dos próprios pacientes na produção da saúde. Quando sistemas universais de direito são de fato focalizados nos pobres em virtude de um mecanismo implícito de racionamento -- a fila e a incerteza quanto à provisão e a qualidade do serviço, aspectos que assustam aqueles que têm outras opções --, tem-se uma tripla conspiração em potencial. Difícilmente se pode contar com a coprodução dos usuários, e eles de fato têm poucas chances de participação quando ademais lhes são sonegadas informações; os recursos são insuficientes, deficientes e erráticos; e o serviço em si fica ao sabor de crenças, pré-concepções e valores dos servidores que na ausência do universalismo nem sempre encontram antídoto adequado.

A concorrer na formação de nossas crenças e valores estão, de um lado, uma sociedade com profundas e duradouras desigualdades, e de outro, serviços providos com baixo grau de aprovação social, a ponto de serem racionados aos mais empobrecidos. Nessas circunstâncias, a emergência de laços de simpatia (a capacidade que temos de enxergar o outro e nos identificarmos com ele), de um ethos de serviço público, vinculado à noção de virtude como a excelência relativa à atividade que se realiza (a do servidor público, a ética do serviço, e não a do lucro ou da afetividade) e mesmo de um senso moral que convida ao respeito e ao autorrespeito de indivíduos livres e iguais é pouco provável.

\* Professora titular do Departamento de Ciência Política da UFF, Diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE), pesquisadora 1 do CNPq.

# Resultados pífios de uma medida contraditória

Floriano Martins de Sá Neto \*

Em recente publicação, o jornal Valor Econômico de 05/12/12 alega que “a desoneração da folha de pagamentos ainda não foi suficiente para impulsionar a produção e o faturamento em indústrias que estão nesse regime desde o início do ano, tampouco para aumentar o nível de emprego desses segmentos”. Nada que vem sendo feito é suficiente para fazer frente à concorrência dos importados, nem mesmo a desvalorização cambial.

Mesmo com o alívio nos custos de mão de obra não houve incremento nas contratações. “O estoque de ocupados na indústria recuou 1,6% no acumulado de janeiro a setembro, segundo o IBGE, tombo menor do que os 8,6% e 6,3% observados nos setores de vestuário e calçados e couro, respectivamente”, afirma o periódico.

Também enfatiza o pouco efeito na indústria de transformação com recuo de 3% entre janeiro e outubro sobre igual período de 2011; queda no setor de vestuário e acessórios de mais de 10% e encolhimento da indústria de calçados e artigos de couro de 4% no acumulado do ano

Outro resultado reafirma a tese do singelo efeito da desoneração. Uma pesquisa promovida pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) e divulgada pelo jornal Folha, mostra que o Brasil fica à frente só da Argentina quanto ao potencial competitivo de 2010 para 2012. O Brasil ocupa o penúltimo lugar em um ranking de competitividade que comparou 14 países com características semelhantes na disputa pelo mercado externo e com padrões econômico-sociais parecidos, incluindo os países membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e

África do Sul).

Traduzindo: a desoneração não traz melhorias, nem no âmbito econômico nem no social. Há muito defendemos a ideia da pouca (ou nenhuma) eficácia da desoneração da folha de pagamentos e de seus propósitos: gerar emprego formal e estimular a indústria, a competitividade, às exportações, na tentativa de reverter o processo instalado de desindustrialização.

A redução ou mesmo desoneração total da folha de pagamentos

**“A desoneração não traz melhorias, nem no âmbito econômico nem no social. Há muito defendemos a ideia da pouca (ou nenhuma) eficácia da desoneração da folha de pagamentos e de seus propósitos: gerar emprego formal e estimular a indústria, a competitividade, às exportações, na tentativa de reverter o processo instalado de desindustrialização”**

tem se demonstrado como solução pontual do governo, em consonância com a maioria do empresariado, para problemas estruturais da nossa economia. E medidas pontuais não resolvem problemas estruturais. Os primeiros resultados provam isso.

Uma política industrial relevante com aumento dos ganhos de escala, investimentos robustos e direcionados, melhoria dos nossos produtos, queda das tarifas de energia elétrica como a que vem sendo proposta e uma política cambial

protecionista, tudo em sintonia com políticas macroeconômicas, podem, no médio e até curto prazo, a depender do correto aproveitamento, ter muito mais efeitos sobre a competitividade de nossos produtos que a desoneração. Crescimentos do PIB, como os observados após 2003, estes sim, são capazes de alavancar a economia e gerar novos postos formais de trabalho. É perfeitamente compreensível que não havendo a necessidade o empresário não irá contratar novos trabalhadores e sim aumentar o seu lucro. Aliás, de tanto aumentar seu lucro poderá até futuramente expandir seu negócio e contratar pessoal. Quem sabe não estaremos diante de um novo lucro extraordinário da visão Schumpeteriana, mas sem inovações!

Proteger os mandamentos constitucionais, aquilo que está consagrado como os princípios da universalidade, da Seguridade e da cidadania bem como suas fontes de financiamento sustentáveis para o seu desenvolvimento sempre estará pautado como ponto principal a ser cumprido e defendido.

Mesmo com uma tributação sobre a folha até certo ponto regressiva para a base da pirâmide social, isso não impede de termos a base de financiamento preservada. Como tornar todo o sistema menos regressivo está longe de encabeçar os discursos e propostas do governo, temos que, pragmaticamente, defender a vinculação de tributos ao financiamento social correspondente. Em breve a linha conservadora irá novamente massificar a proposta de nova reforma previdenciária, ajustes fiscais etc. Para isso a desoneração serve, e muito.

\* Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil e Presidente da Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social.