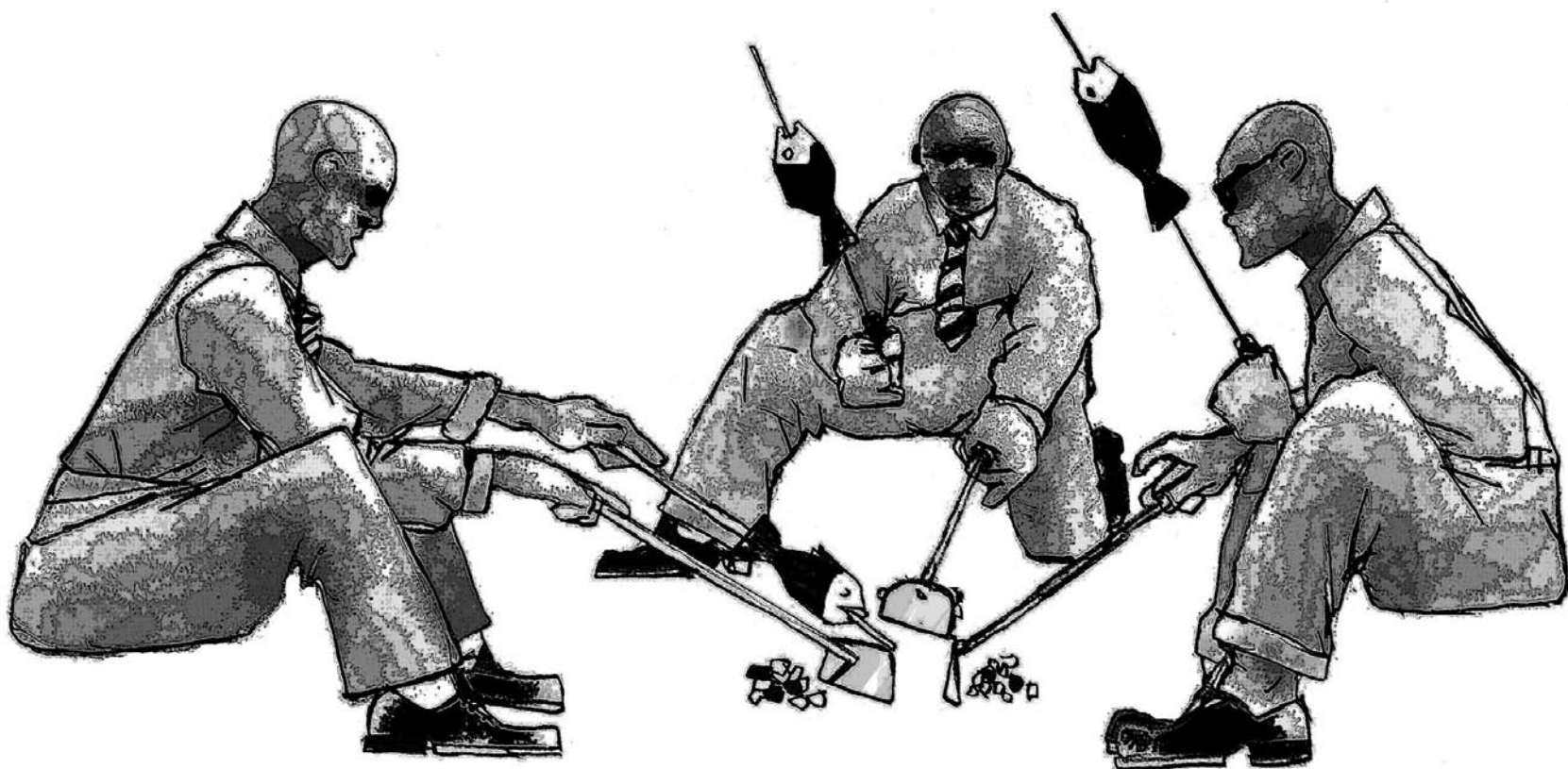


## Reforma tributária



Com o novo governo e Congresso, o debate da reforma tributária volta à tona. Entrevista com Denise Lobato Gentil e artigos de Aelio dos Santos Filho, François E. J. de Bremaeker e Heron Arzua dissecam o tema.

**Homenagem a  
Raphael de Almeida Magalhães  
e Fábio Erber.**

**FPO analisa as destinações  
para Manutenção e  
Desenvolvimento do Ensino (MDE).**

## Editorial

## Reforma tributária

■ Estamos iniciando uma nova legislatura e um novo mandato presidencial, e o tema da reforma tributária volta a fazer parte das prioridades do trabalho do Congresso. Lideranças do governo na Câmara já declararam que o governo Dilma deseja retomar essa discussão, a partir do projeto, em tramitação, enviado ao Congresso durante o segundo governo Lula. Ainda que a reforma não se concretize, como aconteceu nos governos FHC e Lula, o JE julga fundamental discutir o tema e abriu as páginas desta edição a conhecedores do assunto.

Nossa entrevista é com Denise Lobato Gentil, professora do IE-UFRJ, que diseca o tema com uma linguagem acessível a todos. A professora classifica o debate da reforma tributária como um embate entre as classes sociais, motivado pela constatação de que o sistema tributário é um dos mais importantes mecanismos de partilha da riqueza.

Assim como a entrevista de Denise, artigo de Aelio dos Santos Filho, presidente da Delegacia Sindical do Rio de Janeiro do Sindifisco Nacional, alerta para o despreparo da parcela mais humilde da sociedade no trabalho de defesa de seus interesses durante as discussões da reforma. Sem a mobilização da sociedade, é melhor continuar adiando esse embate, avalia Aelio.

O artigo de François E. J. de Bremaeker, da Associação Transparência Municipal, analisa as propostas de reforma a partir do impacto sobre os municípios. O autor, logo de início, aponta a principal razão pelo insucesso das discussões nos últimos anos: todos os entes federados são a favor da reforma, desde que a sua parte no bolo tributário aumente. O desenho que ilustra a capa desta edição, tradução visual da velha máxima “cada um puxa a brasa para sua sardinha”, é inspirado na frase de François.

Completando o bloco temático da edição, Heron Arzua, consultor jurídico da Associação Comercial do Paraná, produziu um valioso artigo técnico, no qual afirma que a reforma pode ser feita sem que os congressistas tenham que emendar a Constituição de 1988.

Já o Fórum Popular do Orçamento dedica-se a analisar as destinações orçamentárias para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no município e estado do Rio de Janeiro.

E esta edição não estaria completa se não prestasse homenagens a Raphael de Almeida Magalhães e Fábio Erber, falecidos recentemente.

## SUMÁRIO

- 3 Reforma tributária  
Aelio dos Santos Filho  
**A correlação de forças na reforma tributária**
- 5 Reforma tributária  
François E. J. de Bremaeker  
**Os municípios e a reforma tributária**
- 7 Reforma tributária  
Heron Arzua  
**Reforma Tributária**
- 9 Entrevista: Denise Lobato Gentil  
**“A reforma tributária é um ato essencialmente político. Seu resultado expressará a superioridade de alguns segmentos da sociedade sobre outros, menos organizados.”**
- 12 Homenagem  
**Raphael de Almeida Magalhães**
- 13 Homenagem  
**Fábio Stefano Erber**
- 14 Fórum Popular do Orçamento  
**Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município e estado**
- 16 **Balço patrimonial**  
**Agenda de cursos para 2011**

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 8h às 10h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 khz ou na internet: [www.programafaixalivre.org.br](http://www.programafaixalivre.org.br)

**JE** JORNAL DOS ECONOMISTAS

Órgão Oficial do CORECON - RJ  
E SINDECON - RJ  
Issn 1519-7387

**Conselho Editorial:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Edson Peterli Guimarães, Gisele Rodrigues, José Ricardo de Moraes Lopes, Paulo Mibieli Gonzaga, Paulo Passarinho e Sidney Pascounto da Rocha • **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro • **Edição:** Diagrama Comunicações Ltda (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866) • **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (21 2437-2960) - rossana.henriques@gmail.com • **Ilustração:** Aliedo • **Fotolito e Impressão:** Folha Dirigida • **Tiragem:** 13.000 exemplares • **Periodicidade:** Mensal • **Correio eletrônico:** imprensa@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

## CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 – 19º andar – Rio de Janeiro – RJ – Centro – Cep 20054-900

**Telefax:** (21) 2103-0178 – Fax: (21) 2103-0106

**Correio eletrônico:** corecon-rj@corecon-rj.org.br

**Internet:** <http://www.corecon-rj.org.br>

**Presidente:** João Paulo de Almeida Magalhães • **Vice-presidente:** Sidney Pascounto da Rocha • **Conselheiros Efetivos:** 1º Terço: (2011-2013): Arthur Câmara Cardozo, Renato Elman,

João Paulo de Almeida Magalhães – 2º terço (2009-2011): Gilberto Caputo Santos, Edson Peterli Guimarães, Paulo Sergio Souto – 3º terço (2010-2012): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Sidney Pascounto Rocha, José Antônio Lutterbach Soares • **Conselheiros Suplentes:** 1º terço: (2011-2013): Eduardo Kaplan Barbosa, Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Marcelo Pereira Fernandes – 2º terço: (2009-2011): André Luiz Rodrigues Osório, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Miguel Antônio Pinho Bruno – 3º terço: (2010-2012): Ângela Maria de Lemos Gelli, José Ricardo de Moraes Lopes, Marcelo Jorge de Paula Paixão.

## SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 – salas 1607 a 1609 – Rio de Janeiro – RJ – Cep 20031-000 • **Tel.:** (21)2262-2535 **Telefax:** (21)2533-7891 e 2533-2192 • **Correio eletrônico:** sindecon@sindecon.org.br

**Coordenador Geral:** Sidney Pascounto da Rocha • **Coordenador de Relações Institucionais:** Sidney Pascounto da Rocha • **Secretários de Relações Institucionais:** José Antonio Lutterbach Soares e André Luiz Silva de Souza • **Coordenação de Relações Institucionais:** Antonio Melki Júnior, Paulo Sergio Souto, Sandra Maria Carvalho de Souza e Abrahão Oigman (Em memória) • **Coordenador de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa • **Secretários de Relações Sindicais:** Carlos Henrique Tibiriçá Miranda e Wellington Leonardo da Silva • **Coordenação de Relações Sindicais:** César Homero Fernandes Lopes, Gilberto Caputo Santos, Regina Lúcia Gadioli dos Santos e Maria da Glória Vasconcelos Tavares de Lacerda • **Coordenador de Divulgação, Administração e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz • **Coordenação de Divulgação, Administração e Finanças:** José Jannotti Viegas e Rogério da Silva Rocha • **Conselho Fiscal:** Fausto Ferreira (Em memória), Jorge de Oliveira Camargo e Luciano Amaral Pereira.

# A correlação de forças na reforma tributária

■ Aelio dos Santos Filho\*

**T**oda vez que alguém fala em reforma tributária eu me arrepio. Sei que ela é necessária, pois o atual arcabouço legal carrega o peso de anos de distorções e deficiências. Mas o arrepio emerge da certeza de que o olhar que mira a reforma tributária vem da parcela mais organizada da sociedade, com estudos acumulados sobre o tema, e que embora tenha capacidade contributiva elevada, não quer pagar a sua justa parte no bolo tributário.

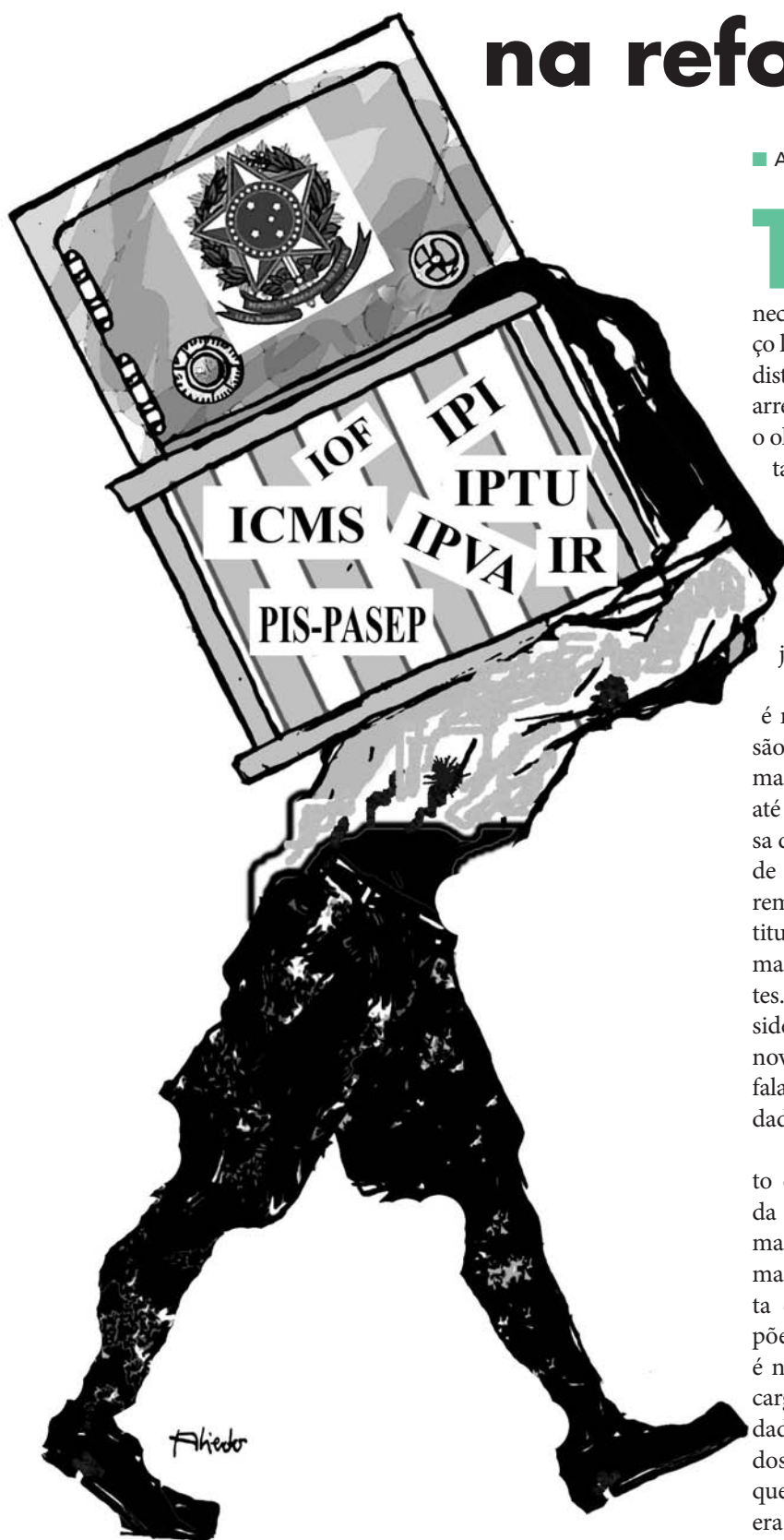
O conflito de interesses, que é natural que exista na discussão de uma verdadeira reforma tributária, tem empacado até hoje todas as iniciativas nessa direção. Desde a Constituição de 1988, o que temos visto são remendos na maioria infraconstitucionais, que agravam ainda mais as distorções então existentes. Agora, com a posse da presidenta Dilma Rousseff e do renovado Congresso Nacional, fala-se mais uma vez na necessidade de uma reforma tributária.

Pois bem, o primeiro mito que temos que desfazer é o da carga tributária. O problema não está no seu peso relativo, mas sim na sua repartição injusta entre os extratos que compõem a sociedade brasileira. E é nesse contexto que o peso da carga tributária no bolso do cidadão tem que ser revisto. Estudos da Receita Federal indicam que a carga tributária do Brasil era de 35,8% em 2008, assim distribuída: União, 24,9%; estados,

9,2%; municípios, 1,6%. Em alguns países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também em 2008, a carga tributária chegou aos seguintes patamares: Alemanha (36,4%); Portugal (36,5%); Luxemburgo (38,3%), Hungria (40,1%); Noruega (42,1%); França (43,1%); Itália (43,2%); Bélgica (44,3%); Suécia (47,1%) e Dinamarca (48,3%). Na média, a OCDE tinha em 2008 uma carga de 36,1%.

No início dos anos 90 a carga tributária era de 24%. O que mudou de lá para cá é que o Estado deixou de se financiar via inflação e passou a se financiar através do aumento da arrecadação, controlando por outro lado, os gastos, por exigência da Lei de Responsabilidades Fiscais. Isso justifica, do ponto de vista do governo, a salto da carga tributária para patamares em torno dos 36%. O que nos cabe fazer é identificar quem na sociedade veio a arcar com essa sobretaxa para financiar o Estado, e exigir na reforma tributária que cada um contribua de acordo com a sua capacidade contributiva, se esse é o preço social que temos que pagar na busca do equilíbrio fiscal no orçamento.

Não nos iludamos, não haverá queda da carga tributária enquanto não resolvermos o problema da dívida interna. Por isso a preocupação constante dos sucessivos governos em diminuir a relação dívida/PIB. Só depois de resolvida essa questão é que a carga tributária poderá voltar a cair. Mesmo assim, difícilmento será menor que 30%.



Tudo isso levou o Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, a esmerar-se na utilização da tributação como instrumento de arrecadação, daí resultando algumas distorções no próprio sistema tributário, como é o caso da regressividade, expandida com a ampliação da base de incidência de tributos indiretos e cumulativos, principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso. E mantida no governo Lula. E é bom lembrar que a arrecadação advinda das contribuições sociais não é partilhada com os estados e os municípios, ficando toda ela nas mãos da União.

E o problema não se resume à distorção do peso relativo dessa regressividade na totalidade tributária brasileira, pois foram recorrentes os aumentos das alíquotas e da indevida e injusta prática da não-correção da tabela do IRPF. Ou quando corrige, o faz em percentuais irrisórios, como neste ano de 2011, cuja correção foi de apenas 4,5%. O resultado disso é o aprofundamento da injustiça fiscal, que desequilibra a balança da equidade e da capacidade contributiva do contribuinte. E, por outro lado, coloca de lado a função regulatória e redistributiva do sistema tributário brasileiro.

Na tributação previdenciária, o governo acena com a PEC 233/08, que põe em risco as fontes de financiamento da seguridade social, desonera a folha de pagamento e aponta para a tributação com base no faturamento das empresas. A seguridade social é um patrimônio da cidadania, não pode correr riscos que ameacem a sua capilaridade. Na esfera da administração tributária, desde a unificação das receitas previdenciárias e fazendárias temos observado um perigoso des-

monte da fiscalização previdenciária. Se também no marco legal, em uma eventual reforma tributária, ocorrer esse tipo de mudança, quem vai fiscalizar o efetivo recolhimento da contribuição previdenciária efetuado pelo empregador em nome do empregado, se os grupos de fiscalização previdenciária forem minguando continuamente? Esse é um risco real, sobre o qual o Sindifisco Nacional tem alertado em seus estudos.

Reconhecemos, contudo, a necessidade de mudanças na Constituição Federal no que tange a reforma tributária, mas antes temos que mudar a correlação de forças no Congresso Nacional, com a mobilização da sociedade, o engajamento dos sindicatos, da chamada sociedade civil, sem os quais será difícil propor uma reforma tributária que vá ao encontro da sociedade assalariada do Brasil, de forma a inverter a lógica tributária que se perpetua e se perpetuará caso a sociedade organizada não se mobilize.

A reforma tributária e o sistema tributário dela decorrente têm que estar comprometidos com o crescimento econômico, a criação de empregos, a distribuição de riquezas e a eliminação da pobreza, trazendo em seu bojo a justiça fiscal; têm que preservar a seguridade social nos marcos da Constituição de 1988; têm que garantir a imunidade tributária para os produtos da cesta básica e para a produção e circulação de remédios; têm que assegurar que a tributação seja de acordo com a capacidade contributiva de cada contribuinte; têm que buscar a tributação direta, de caráter pessoal e progressivo; têm que diminuir o peso relativo da tributação sobre o consumo; têm que direcionar para que a tribu-



tação incidente sobre bens, produtos e serviços seja seletiva em função da essencialidade; têm que cobrar o justo e progressivo imposto sobre heranças e doações, além da instituição do imposto sobre grandes fortunas.

As discussões da reforma tributária não podem deixar de lado os tributos do comércio exterior como garantidores da defesa da sociedade e da indústria nacional. Não pode deixar de lado a tributação da propriedade rural de forma progressiva em função do seu grau de utilização. Nem tampouco deixar de assegurar a ampliação do número de faixas na tributação da renda da pessoa física, com a devida dedução de despesas com educação e saúde do declarante e de seus dependentes, bem como das deduções da contribuição previdenciária.

Por fim, para assegurar a eficácia de uma reforma tributária nos marcos que interessam à sociedade, há que se ter uma Administração Tributária estruturada, com uma máquina condizente à demanda de um Estado indutor e um quadro funcional em constante capacitação para se contrapor aos aperfeiçoamentos dos setores contábeis das pessoas jurídicas, como nos casos de planejamentos tributários que permitem às

grandes empresas e corporações recolher o mínimo de impostos.

E, ainda no marco legal, trazer o combate à sonegação para o centro das discussões. Para isso, é preciso que o legislativo reveja a Lei 9.249/95, em especial o seu artigo 34, que extinguiu a punibilidade do crime contra a ordem tributária, via pagamento do tributo, o que tornou fácil a vida do sonegador. E, na mesma toada, rever o que dispõe o artigo 83 da Lei 9430/96, que determina que o encaminhamento da representação fiscal para fins penais ao Ministério Público Federal somente pode ser feito depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência do crédito tributário correspondente. Essa postergação do encaminhamento da representação ao Ministério Público dificultou ainda mais o combate à sonegação tributária.

Por isso o arpejo que o tema causa. Sem a mobilização da sociedade que modifique a correlação de forças no debate da reforma tributária, é melhor continuar adiando esse embate. Além do mais, a reforma tributária é assunto muito sério para ser tratado apenas por especialistas. É preciso que a sociedade organizada tenha influência nesse debate. Se quisermos mudar de verdade, então precisamos antes nos organizar, nos preparar, nos multiplicar, difundindo o que queremos mudar no marco legal. Aí sim, estaremos prontos para a reforma tributária do nosso tempo.

\*Aelio dos Santos Filho é presidente da Delegacia Sindical do Rio de Janeiro do Sindifisco Nacional, entidade representativa dos auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil. Este artigo só foi possível graças ao estudo acumulado de vários companheiros que militam no ambiente sindical e que jamais se furtaram a oferecer à sociedade o seu conhecimento.

# Os municípios e a reforma tributária

■ François E. J. de Bremaeker\*

Já se fala de reforma tributária há mais de 15 anos. E ela não é aprovada por falta de consenso entre as partes. Todos os entes federados são a favor da reforma, desde que a sua parte no bolo tributário aumente. Só que a última versão, que tramita no Congresso Nacional, afirma em sua Exposição de Motivos que ela será neutra. Ninguém ganha e ninguém perde. Será?

O grande defeito das propostas é que jamais foram apresentadas simulações detalhadas de como ficaria a distribuição de recursos entre os entes federados. Na última versão, a proposta é empreender fortes mudanças na sistemática de arrecadação/distribuição do ICMS, o imposto de maior valor arrecadatório no País. Além de se promover a unificação das alíquotas, seria imposta aos estados uma legislação única, elaborada pelo governo federal, e também seria mudada a sistemática de cobrança do tributo, que passaria da origem para o destino, ou seja, do local da produção para o local do consumo. Este fato tem gerado fortes reações por parte dos governadores e dos prefeitos dos chamados municípios produtores. Mesmo quando se fala que haverá um Fundo de Compensação para reduzir os prejuízos dos estados que viriam a perder recursos, há uma grande desconfiança de que não atenderia às necessidades dos estados.

A participação dos municípios na repartição federativa de recursos corresponde a 17,8% das receitas correntes, mas se adicionarmos as receitas de capital esta participação cai para 12,2%. Os municípios, por sua vez, dependem fortemente dos recursos que lhes são transferidos seja por garantia constitucional, seja através de convênios e programas diversos. A participação das transferências chega, em média, a 67,2% do total das receitas municipais. As receitas tributárias representam apenas 17,2%. Mas são valores médios.

As desigualdades entre os municípios são muito grandes. Os municípios que possuem menos de dois mil habitantes têm 90,5% dos seus recursos provenientes de transferências. Aqueles com população entre dois mil e cinco mil habitantes recebem 89,9%. Para os municípios com população entre cinco mil e 10 mil habitantes, a participação das transferências é de 88,4%. E para aqueles com população entre 10 mil e 20 mil habitantes a proporção é de 87,6%.

Este grande conjunto de municípios soma 3.915 unidades, ou seja, 70,4% do universo. A maior parcela de recursos destes municípios vem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é constituído por 23,5% do

Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A lógica do FPM é a de redistribuir relativamente mais recursos para os municípios com menor capacidade arrecadatória.

Este ponto suscita um questionamento. Seriam viáveis estes municípios? Do ponto de vista meramente financeiro, não. Aliás, nem mesmo São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e muitos outros. Se para eles o FPM representa pouco, são outras transferências que fazem a diferença: o ICMS e secundariamente o IPVA. Voltaremos depois a eles.

Se estes municípios com menor capacidade arrecadatória

não existissem, certamente sua população migraria em massa para os grandes centros urbanos. Sua existência garante que os mais variados serviços públicos sejam por eles prestados às suas populações. É através destes municípios que a Administração Pública chega a todos os recantos do país. Para a manutenção destes municípios, em 2009, foram disponibilizados R\$ 36,076 bilhões, correspondendo a 13,21% dos recursos do conjunto dos municípios (R\$ 273,028 bilhões). E a população atendida, 32,7 milhões de pessoas, corresponde a 17,13% do total. Ainda custam menos que os municípios de maior porte demográfico.

Dois são os motivos da baixa capacidade de arrecadação da imensa maioria dos municípios. Em primeiro lugar, os principais



tributos municipais, que são o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que representam 82,9% do montante dos tributos municipais, são de base tributária urbana, portanto, apenas uma pequena parcela dos municípios está em condições de bem arrecadar. Mesmo assim, em São Paulo e no Rio de Janeiro, juntos, só 40,4% dos seus recursos são provenientes de todos os seus impostos, taxas e contribuições. Em segundo lugar, a desigualdade na distribuição da renda das pessoas e o grande número de pobres fazem com que seja relativamente reduzido o número de contribuintes.

Em resumo, os municípios são um grande espelho da sociedade.

Na verdade quando falamos dos municípios de maior porte demográfico, não falamos de municípios ricos. São municípios que dispõem de mais recursos financeiros, mas quando é feita a divisão per capita dos recursos, o que se verifica é que os municípios de maior população são mais pobres que os

de menor população. A receita per capita do conjunto dos municípios brasileiros era de R\$ 1.445,58 em 2009. Os municípios com menos de cinco mil habitantes e aqueles com mais de cinco milhões de habitantes têm uma receita per capita superior a R\$ 2 mil. Os municípios com população entre cinco mil e 10 mil habitantes, entre 100 mil e 200 mil habitantes, e entre um milhão e cinco milhões de habitantes apresentam valores pouco acima da média. Todos os demais ficam abaixo dos R\$ 1.400, chegando até R\$ 1.246.

Os municípios de maior porte demográfico apresentam uma mais acentuada dependência das transferências estaduais provenientes do ICMS (do qual repartem 25%) e do IPVA (do qual repartem 50%). Estes municípios são mais urbanos, é onde está a população de maior capacidade contributiva, onde se concentram a produção e o consumo de bens e serviços e onde está concentrada a frota de veículos. E é justamente aí que reside o grande problema quando se fala de reforma tributária.

Não só as desigualdades, mas os interesses entre os municípios são completamente diferentes. Por este motivo não existe, nem de longe, uma unanimidade nas reivindicações. E como não existem simulações mostrando o que vai acontecer em cada município, o mais prudente, em princípio, é ser contra qualquer reforma da qual não se conheça os resultados e garantir aquilo que já se tem. Mesmo que seja alguém da necessidade, melhor não correr o risco de perder.

Sobre os royalties do petróleo há uma fortíssima concentração dos recursos em poucos municípios. E as discussões sobre sua partilha estão fora do âmbito da reforma tributária. É outra briga em paralelo.

Com a introdução do Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que reuniria diversos impostos e contribuições, a manutenção do FPM é garantida, porém, o percentual não seria mais de 23,5%, mas um percentual menor, que correspondesse ao mesmo valor monetário atual. Em princípio, os municípios de menor porte demográfico não teriam nada contra.

Mas quando se altera o ICMS, não apenas os governadores são contra, mas também os prefeitos dos municípios de maior porte demográfico. Falou-se em compensar as perdas dos estados, mas não há garantia de

que os municípios sejam compensados na mesma proporção. É uma área cinza.

Veza por outra surge a proposta de retirar o ISS dos municípios. Uma proposta existente no Senado Federal mostra que ainda existem dúvidas a respeito do que fazer com o ISS. Os municípios perderiam R\$ 25,064 bilhões em valores de 2009. E o que viria em troca? Os impostos sobre a propriedade? Receber o IPVA e o ITR integralmente só garantiria R\$ 10 bilhões. E o restante do ISS? Viria através de transferências? Como e quanto para cada município?

Faltam números, e isto gera uma grande incerteza a respeito do que vai de fato acontecer.

Embora seja o ente federado que dispõe de menos recursos, o Município é aquele sobre o qual recai o maior número de encargos que são diretamente demandados e prestados à população. O velho chavão de que o cidadão mora no município, e não no estado ou na União, é uma grande verdade.

Enquanto as coisas funcionam a contento, ninguém reclama. São muitas realidades completamente diferentes. Mexer nos recursos municipais é correr o risco de desorganizar a base da federação, principalmente em relação aos municípios de maior porte demográfico, aqueles com mais de 50 mil habitantes, que representam 10,9% do total de municípios, mas onde moram dois terços da população.

\* François E. J. de Bremaeker é economista e geógrafo, gestor do Observatório de Informações Municipais da Associação Transparência Municipal e membro do Conselho de Desenvolvimento das Cidades da Fecomercio-SP.



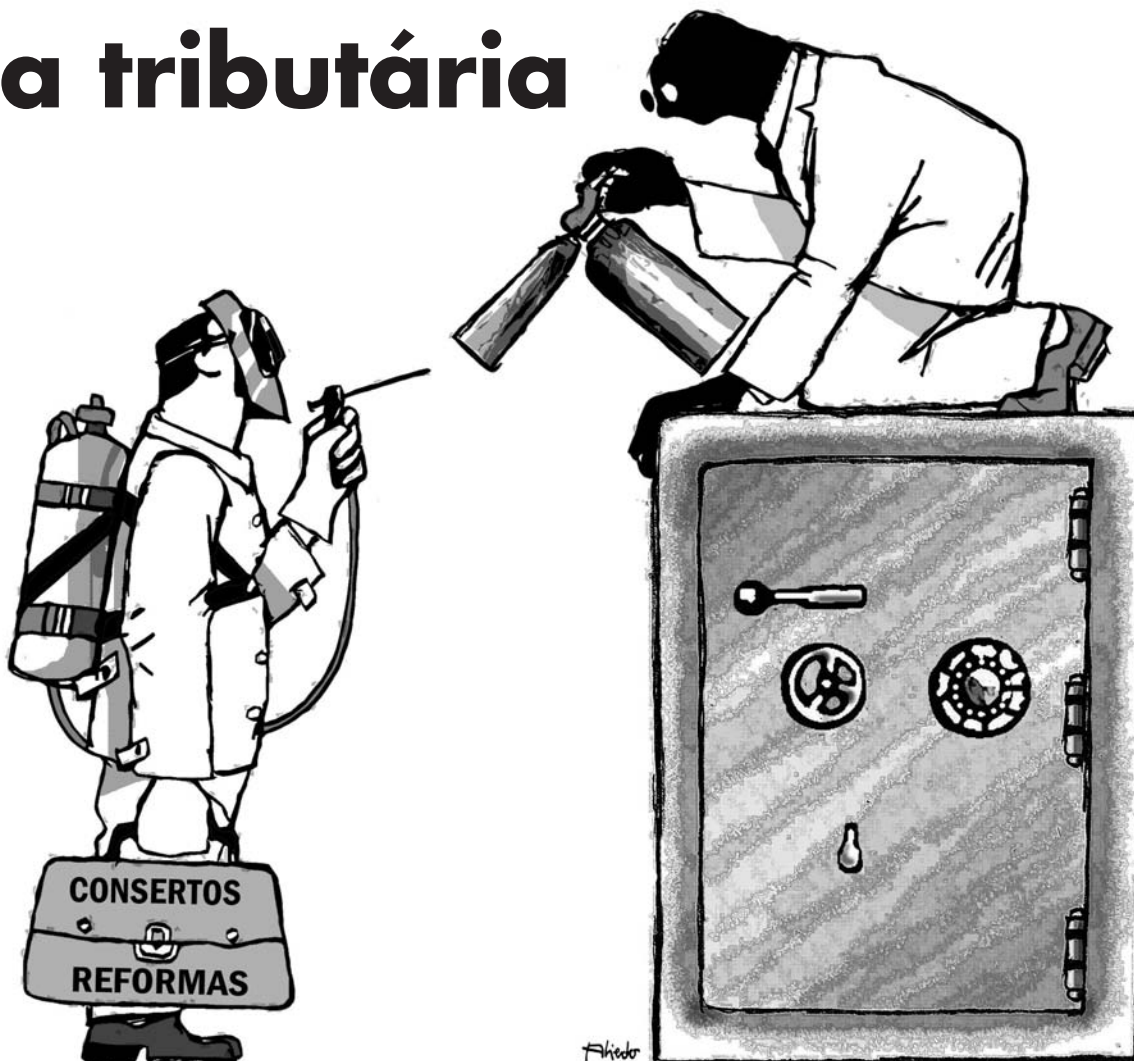
# Reforma tributária

■ Heron Arzua\*

Uma reforma tributária voltada para a simplificação, justiça (atendimento ao princípio da capacidade contributiva), neutralidade e equilíbrio das contas públicas não implica na alteração do sistema tributário da Constituição de 1988. Esta não fixa alíquotas, não impõe a criação de contribuições em “cascata” (ou de quaisquer outras), não estipula a carga tributária, não é responsável pela “guerra fiscal” entre Federações, não obriga a criação ou cobrança de qualquer tributo (apenas outorga competências), não impede a integração com o Mercosul e não é culpada pela volúpia de deveres acessórios que acompanham toda exação no Brasil.

O que se quer acentuar, no particular, é que, para tornar o nosso conjunto de impostos racional e moderno, não é preciso mudar uma vírgula da Constituição de 1988, até porque, com 22 anos de idade, ela nunca chegou a ser aplicada.

Princípios geralmente aceitos de tributação – simplicidade, justiça e neutralidade econômica – recomendam a extinção de inúmeros tributos existentes, a saber: (a) imposto sobre operações financeiras (IOF), sobre produtos industrializados (IPI); (b) contribuições ao Pis-pasep, Cofins, e contribuição social sobre o lucro. Tais exações complicam a vida do contribuinte, esti-



mulam a sonegação, distorcem preços relativos, forçam a integração vertical das empresas e acentuam a regressividade do sistema. Mas para extirpá-los do mundo normativo não se faz mister alterar o Texto Básico. Por lei ordinária isso é possível.

No caso do IPI, ao invés de erradicado, poderia ser limitado (até por decreto do Executivo Federal), para apanhar uns poucos produtos nobres (cigarros, veículos, bebidas, jóias etc.), reduzindo sua extrema abrangência e complexidade de hoje, com notórios percalços para os contribuintes, Fazenda Pública e Justiça.

A incidência das contribuições sobre a folha de salários e faturamento poderia ser minorada por veículo ordinário congressional. Aliás, a instituição da lei fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte (Lei nº 9.317, de 5/12/96), conhecida como “Simples”, com pagamento unificado de vários tributos – imposto de renda das pessoas jurídicas, Pis-Pasep, contribuição social sobre o lucro líquido, Cofins, IPI, contribuições para o seguro social a cargo das pessoas jurídicas –, com alíquotas que variam de 3% a 7% sobre a receita bruta mensal, é uma prova eloquente de como se pode fazer uma re-

forma tributária profunda sem mexer no Estatuto Maior.

Na área do imposto de renda (IR) – o tributo mais racional que se conhece, gozando de larga preferência no plano tributário dos países desenvolvidos –, alguns ajustes carecem de ser realizados. Na generalidade das nações fiscalmente civilizadas, o IR tem como princípio incidir sobre pessoas físicas na estrita conformidade com a capacidade contributiva aferida nas declarações individuais de rendimento. No Brasil, o IR, para se integrar aos padrões do primeiro mundo, teria de sofrer radicais alterações, tais como a imputação

do imposto de pessoa jurídica ao imposto de pessoa física, o fim da imposição exclusiva na fonte (como costuma acontecer com a tributação do mercado financeiro) e o aumento do universo dos contribuintes pessoas físicas.

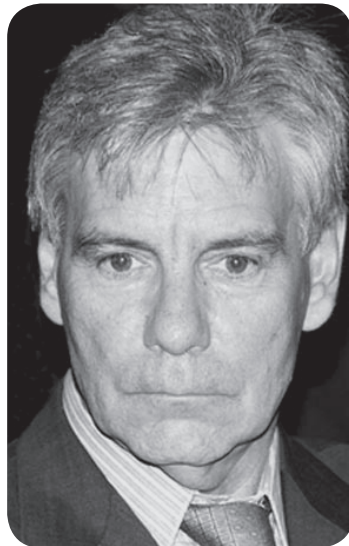
Com o passar dos anos, por razões de ordem administrativa e de facilidade de arrecadação, esse tributo se converteu num imposto recolhido preponderantemente pelas grandes empresas, onerando a renda das pessoas jurídicas e os rendimentos da mão-de-obra. Hoje, na medida em que uma parcela desprezível do IR é aplicável à base de cálculo apurada na declaração de rendimentos das pessoas físicas, o imposto afasta-se da capacidade contributiva e acaba onerando a produção e o consumo. A rigor, a facilidade no lançamento e arrecadação do IR implica torná-lo distante dos princípios de justiça fiscal.

É pressuposto, pois, de uma reforma tributária séria, modificar a legislação ordinária desse imposto, com o objetivo não só de alcançar a riqueza individual, mas de torná-lo adequado à capacidade econômica das pessoas. A tributação na fonte há de ser toda ela integrada com a declaração de rendas individual. Todo esse cabedal de iniciativas a Constituição não obstaculiza, antes a requer, a ordena.

O imposto sobre a propriedade territorial rural, nada obstante concebido como instrumento de reforma agrária, pode ser descomplicado em patamar infraconstitucional (como já vem sendo), a ensejar

considerável volume de recursos à União, sem prejuízo de seus objetivos extrafiscais.

Quanto aos estados, pode-se dizer que o ICMS, que é o principal imposto nacional, foi objeto de regulação nacional (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), a qual afeiou o imposto às suas premissas originárias – de ser um imposto amplo sobre o consumo interno de natureza polifásica e não-cumulativa. É que a Lei 87 reconheceu, em



coerência absoluta com o texto constitucional, créditos para praticamente todas as aquisições de mercadorias, inclusive de bens de produção e de uso e consumo, e livrou do ônus fiscal a exportação de produtos primários e semi-elaborados (os industrializados já estavam imunes). É verdade que o reconhecimento dos créditos de forma ampla (uso e consumo) vem sendo adiado com o argumento de que prejudicaria a arrecadação dos estados. Mas é uma questão de tempo, porquanto o crédito amplo e irrestrito faz parte da nature-

za constitucional desse tributo.

Questão não resolvida satisfatoriamente no âmbito do ICMS é a da divisão da receita entre o estado de origem (da produção da mercadoria) e do destino (onde se verifica o consumo final). No Brasil, adotou-se esquema de repartição mista, por intermédio de alíquotas interestaduais menores que as praticadas no mercado interno. A principal admoestação é a de que essa concepção tem oferecido facilidades para o incremento da denominada “guerra fiscal”, que é o uso do ICMS para atrair investimentos. Todavia, para coibir os excessos dos estados, não é preciso bulir na Constituição, bastando que ela seja implementada (o Senado, por via de resoluções, pode fixar as alíquotas do imposto e tomar outras medidas saneadoras).

As propostas de reforma do imposto estadual, no patamar da Carta Magna, resumem-se à sua unificação numa lei complementar nacional única, em que as Federadas deixariam de ter competência legislativa sobre o aludido tributo. Não obstante já exista uma lei complementar que trate dos aspectos essenciais do ICMS, as leis regionais e principalmente suas regulamentações (por via de decretos e atos normativos inferiores) acabaram por desfigurá-lo, sendo que hoje cada estado tem um ICMS próprio, com restrições de toda ordem quanto ao princípio essencial do imposto, que é a sua nota constitucional da sua não-cumulatividade. A enorme disputa por investimentos industriais levou os estados ao

desrespeito absoluto da Constituição, na particularidade que exige unanimidade de decisões estaduais, por intermédio do Conselho de Secretários da Fazenda (Confaz), para a concessão de incentivos e benefícios fiscais.

Mas, penso que, por lei congressional, os governadores e os agentes públicos que viessem a desacatar a norma constitucional poderiam ser responsabilizados por improbidade administrativa, com a perda do mandato para os primeiros, e penas punitivas severas aos demais. E, para colimar tal objetivo, não seria necessário mexer na Constituição da República.

A questão da denominada “guerra fiscal” seria, dessarte, resolvida também a nível infraconstitucional.

Enfim, há muito a fazer com os 13 impostos do desenho normativo brasileiro no chão das leis infraconstitucionais (sem anotar que uma administração fazendária ágil e eficiente é pressuposto do êxito de qualquer arcabouço fiscal).

Na área do imposto municipal sobre serviços, uma lei de natureza complementar poderia dotar o imposto da característica da não-cumulatividade, pois hoje a sua maior vicissitude é a sua natureza de incidência em cascata nas operações intermediárias, aquelas que não abrangem o utente final dos serviços.

Todas essas providências independem de reforma da Constituição.

\* Heron Arzua, advogado especializado em Direito, Política e Administração Tributária, é consultor jurídico da Associação Comercial do Paraná.



## “A reforma tributária é um ato essencialmente político. Seu resultado expressará a superioridade de alguns segmentos da sociedade sobre outros, menos organizados.”

No momento em que o tema da Reforma Tributária volta à tona, o JE ouve Denise Lobato Gentil. Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ, onde leciona disciplinas da área de Macroeconomia, a professora acompanha atentamente o debate que, na sua visão, mais se assemelha a um embate entre setores sociais.

**P: Por que essa discussão da reforma tributária sempre retorna e, aparentemente, nunca se conclui?**

R: Essa é uma demanda antiga que vem de vários setores da sociedade. O debate sobre a reforma tributária se dá num jogo de fortes tensões entre as classes sociais, porque se trata de um dos mais importantes mecanismos de partilha da riqueza produzida por nossa economia. Os tributos têm a capacidade de mudar o fluxo de renda de uma classe para outra. Os tributos também podem definir o ritmo dos investimentos, o nível de emprego e a rentabilidade dos capitais investidos em determinados setores da economia. Podem, ainda, moldar a relação do país com o resto do mundo, porque interferem no fluxo de mercadoria e de capital financeiro entre os países. Portanto, a reforma é um ato essencialmente político. Seu resultado expressará a superioridade econômica e a capacidade de dominação e de articulação política de alguns segmentos da sociedade, enquanto outros, menos organizados, terão seus interesses barrados e serão oprimidos pela carga tributária. Por isso é que se trata de um debate interminável, porque essa luta é contínua. A cada momento histórico ela ganha um sentido e uma dimensão diferenciados.



**P: FHC e Lula, no início dos seus mandatos, também tiveram iniciativas para a mudança da legislação tributária, mas os problemas mais graves nessa área nunca são resolvidos. Qual a razão para tanta dificuldade?**

R: Esse é um tema de elevado grau de dificuldade no campo da política. Interesses estabelecidos durante séculos precisariam ser enfrentados. Por exemplo, é um consenso de que o sistema tributário brasileiro, para ser mais equitativo, teria que tributar mais a propriedade e cercear a especulação imobiliária e financeira. Mas, para isso, seria necessário

contrariar os interesses e privilégios dos proprietários de vastas áreas urbanas e rurais mantidas ociosas ou semi-ocupadas. Esses segmentos têm uma expressiva representação política no Congresso, o que inviabiliza a aprovação de propostas democráticas. Mais difícil ainda é ampliar a tributação sobre o capital financeiro e controlar o enriquecimento desenfreado que deriva da especulação e que acarreta a fragilidade a crises cambiais e financeiras, trazendo consequências negativas para toda a sociedade. O problema é que os interesses do capital financeiro estão entranhados, desde os anos 1990,

nos mais importantes aparelhos do Estado e a legitimação de seus privilégios é proporcionada pela política monetária, apoiada em elevadas taxas de juros que explicitam e reforçam o poder dos proprietários de ativos financeiros na definição das políticas públicas. **Como os interesses do capital financeiro e imobiliário não são enfrentados, a tributação indireta foi sobrecarregada. Esta é a tributação sobre o consumo, que ocorre na esfera da circulação, não distinguindo ricos de pobres, proprietários de expropriados. É a tributação “invisível”, não percebida facilmente pelos que carregam o seu ônus – os de menor renda – e, portanto, tornou-se o caminho de menor resistência política para a elevação da carga tributária.** Um sistema tributário é sempre uma síntese das forças políticas existentes na sociedade. Os que têm maior poder econômico, capacidade de se organizar e de fazer os seus interesses prevalecerem sobre os demais pagam menores impostos em prejuízo dos que são economicamente mais frágeis, menos informados e com menor expressão política. A reforma não é um ato espontâneo de

vontade política do Executivo e de sua burocracia, apenas. É uma construção complexa, que envolve questões estruturais e que abarca uma diversidade de interesses poderosos. Dependendo das circunstâncias políticas, pode resultar em pequenos avanços ou grandes retrocessos, de acordo com a correlação de forças políticas que dão sustentação ao governo no momento em que a reforma ocorrer.

**P: Como você analisa os esforços do governo FHC e Lula no que diz respeito à reforma tributária?**

R: Os resultados são muito precários nos dois governos, porque estão muito distantes do que seria necessário para superar o subdesenvolvimento. A construção de um sistema tributário como um instrumento capaz de impedir os de maior capacidade econômica de prosperar sobre os menos afortunados sucumbiu no pragmatismo político. As alterações na legislação tributária vão ocorrendo com medidas tóxicas que atenderam às pressões políticas do cotidiano da gestão tributária. A população não percebia o que se passava. Por exemplo, os tributos foram redefinidos para beneficiar o processo de financeirização da economia nacional. Isso começou nos anos 1990 e já foi fartamente analisado por bons intérpretes da política tributária. O Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) das instituições financeiras foi reduzido, assim como o adicional do IRPJ; houve, ainda, redução da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do IRPJ ao permitir a dedução dos juros sobre o capital próprio; e não faltou a isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior e assim por diante. Isso sem contar a abertu-

ra para a fuga de capitais e a evasão fiscal que decorreram da liberalização financeira. Mas, como era necessário cumprir as metas de superávit primário, a tributação indireta se elevou, através do aumento da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da ampliação da base de incidência do PIS/Pasep e da COFINS; e da elevação da CPMF, ou seja, foi empregada a tributação regressiva, aquela que é paga pelas pessoas de menor poder aquisitivo, para compensar os benefícios tributários concedidos às elites nacional e estrangeira que investem no país, e que já eram favorecidas pelos juros muito elevados. Isso não foi interrompido nos anos 2000, ao contrário, foi agravando cada vez mais o peso da tributação indireta, corroendo o poder de compra dos que recebem os menores salários.

**P: Qual a sua visão sobre esse tema, dentro de uma perspectiva de garantir ao país uma estrutura tributária progressiva,**



**onde os que têm maior capacidade contributiva paguem impostos de forma mais justa que os mais pobres?**

R: **Sou cética quanto à possibilidade de fazer uma reforma tributária redistributiva da renda no cenário político atual. O que se busca com a reforma é simplificar o sistema tributário, resolver a guerra fiscal entre estados, desonerar a folha de pagamentos e reduzir a tributação sobre o investimento produtivo. Isso é tudo.** Um sistema tributário deve ser um instrumento indispensável para complementar uma política de gasto social, e isso implica tomar a redistribuição de renda como o objetivo mais importante, muito acima da “eficiência tributária”, que é a eficiência para o capital, não para a coletividade. Esse é um movimento essencialmente político, porque seria necessário tributar de forma intensa e progressiva a propriedade imobiliária improdutiva, rural e urbana, a riqueza financeira, as heranças, o consumo de artigos de luxo e a alta renda, sobretudo a renda do capital. Só assim se reduz a enorme distância entre ricos e pobres. A estrutura de gastos públicos precisaria também ser favorecedora da distribuição da renda, destinando a maior parte dos recursos arrecadados para políticas voltadas para a elevação do emprego e da renda dos assalariados e dos mais pobres. O gasto com juros teria que se reduzir para dar espaço para a realização de investimentos. Isso atingiria os financiadores de campanhas políticas e aliados da base de apoio do governo. É evidente que cria muitas resistências. Para se viabilizar, teria que ha-

ver um movimento de fora para dentro do Estado, vindo da pressão popular, organizada em partidos, centrais sindicais e também nos aparelhos de Estado que são mais progressistas e representativos de interesses da coletividade. É uma construção lenta, que exige um amplo debate e grande maturidade política, mas não é impossível. O Japão e alguns países europeus têm uma estrutura tributária muito mais justa.

**P: Os setores empresariais sempre acabam pressionando por mudanças tributárias que possam compensar o chamado Custo Brasil, ou a valorização cambial, ou as elevadas taxas de juros. As reclamações dos empresários – com relação ao peso da carga tributária – procedem? A estrutura tributária no Brasil retira competitividade dos produtos brasileiros?**

R: É preciso dizer, antes de tudo, que é a política cambial o principal fator que retira a competitividade dos produtos brasileiros. É fartamente reconhecido que a política monetária de juros altos provoca valorização cambial excessiva, porque atrai um fluxo intenso de capital externo especulativo. Esta não é a única causa da valorização cambial, mas é um fator central. A valorização cambial eleva a rentabilidade do capital financeiro, mas reduz as margens de rentabilidade do capital produtivo, ao dificultar a exportação de produtos brasileiros e reduzir, internamente, a capacidade de competição dos nossos produtos frente aos importados. Ao invés de baixar a taxa de juros para contornar o problema causado pelo fluxo de entrada de capitais e, assim, nivelar o câmbio para nos transformar numa economia competitiva, o governo opta por propor

a redução de tributos, como a redução da carga sobre a folha de salários e a tributação, ainda suave, sobre algumas operações financeiras. O resultado desejado não será alcançado, obviamente. Enquanto tivermos a mais alta taxa de juros do sistema mundial o fluxo de capitais se dirigirá fartamente para o Brasil. E não há controle sobre sua entrada. Os tributos têm efeito muito limitado para compensar as consequências nefastas dos juros altos e do câmbio valorizado. Uma política de incentivo à ciência e à tecnologia, de ampliação de nossa infraestrutura e, sobretudo, de queda dos juros e de alinhamento do câmbio é que reduziriam o Custo Brasil. O objetivo sagrado de um sistema tributário é impedir as desigualdades sociais e não compensar uma política monetária deletéria para a competitividade do capital nacional e de baixíssima eficácia para combater a inflação.

**P: Os trabalhadores poderiam ser os principais beneficiados por uma verdadeira reforma tributária, com base no princípio da progressividade, e na prevalência da taxa sobre rendas e propriedades. Como você avalia o envolvimento dos sindicatos e das centrais sindicais nessa discussão?**

R: Vejo com preocupação. Penso que podem estar defendendo a proposta errada, caso se posicionem a favor da desoneração da folha de salários. Há a falsa crença de que proporcionará maior contratação de trabalhadores e reduzirá a carga tributária sobre os assalariados. Mas esse resultado não é linear. A proposta é de redução da tributação da parcela de contribuição do empregador. Essa desoneração provocará redução de custo dos empresários e elevação da margem de lucro,

sem reduzir preços. Uma maior parcela de lucro não necessariamente implicará maior contratação de trabalhadores. Não existe nenhuma ligação direta e imediata entre uma coisa e a outra. A taxa de juros, sendo muito elevada, pode desviar o lucro do investimento produtivo e da contratação de trabalhadores para direcioná-lo ao investimento em títulos públicos ou outros papéis. Além disso, a tributação do empregador sobre a folha existente hoje dirige-se para gastos com a previdência social, portanto, é uma receita vinculada, que atende às necessidades dos trabalhadores. Se esse tributo for reduzido, diminuirá uma receita vinculada a benefícios e se transformará apenas em lucro do empresário, cujo destino pode não ser geração de emprego. Melhor seria uma política econômica que estimulasse diretamente os investimentos, como juros baixos, crédito acessível e gastos públicos. Sem esses ingredientes, o custo da contratação de trabalhadores poderá ser radicalmente reduzido, mas não criará novos empregos, porque trabalhadores só são contratados quando há expectativas favoráveis de vender produtos. É preciso lembrar que o nível de emprego formal subiu consideravelmente nos últimos oito anos sem que nada mudasse na tributação sobre a folha de salários. Ao contrário, foi o crescimento dessas contribuições sociais que sustentou um patamar alto de gastos com a previdência. E esses gastos criaram receitas. É um circuito que se retroalimenta. Os sindicatos e as centrais têm que ficar atentos para essa equação econômica.

**P: A União vem obtendo recordes sucessivos na arrecadação de impostos e, especialmente,**

**de contribuições para o financiamento da seguridade social. Contudo, o problema do pagamento das aposentadorias e pensões do INSS é sempre apresentado como uma grave questão a ser enfrentada. Agora mesmo, na discussão sobre o novo valor do salário mínimo, a polêmica retorna. Como você vê essa questão?**

R: O caso brasileiro mostra que o salário mínimo cresceu de forma acelerada, o gasto com a previdência também, mas as receitas de contribuições sociais subiram consideravelmente quando o salário mínimo e o emprego aumentaram. **Essa foi a grande lição deixada pelos anos do governo Lula e precisamos absorvê-la. O gasto público e privado com o aumento dos salários se converteu em maior crescimento econômico e, portanto, em elevação da arrecadação de impostos e contribuições sociais. Houve recordes de arrecadação a cada ano e a situação fiscal do Brasil é uma das melhores do mundo. O superávit da Seguridade Social em 2010, assim que for apurado, será um dos maiores da história.**

**P: Na proposta em tramitação na Câmara, e que o governo quer retomar, prevê-se a criação do IVA - Imposto sobre Valor Agregado - e consequentes mudanças no critério de distribuição de recursos para estados, municípios e o financiamento da seguridade social. São extintas a Cofins e o PIS, e a CSLL é incorporada ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas. O Salário-educação também é extinto e passa a ser incorporado ao IVA. Você**



**concorda com essas medidas?**

R: O projeto tem consequências desvantajosas para a seguridade social. Acabam as fontes de financiamento vindas das contribuições sociais. Permanecerá apenas a contribuição sobre a folha de salários. Haverá, ainda, a desoneração progressiva da contribuição dos empregadores sobre a folha, sem compensações com outras fontes de recursos para atender a previdência social. Não foi também considerada a reposição da perda da CPMF. Será que a nova base de arrecadação garantirá recursos no montante que era proporcionado anteriormente pelas contribuições? Acho difícil. A outra questão é que a PEC lança os direitos sociais no campo da disputa dos recursos do Orçamento Fiscal, onde a apropriação das receitas do governo é feita pelos grupos com maior capacidade de articulação política. Hoje, receitas da Seguridade financiam o déficit do Orçamento Fiscal. Com a PEC, receitas do Orçamento Fiscal financiarão a Seguridade. Pode-se imaginar como será mais difícil a luta pela ampliação das ações num contexto em que a seguridade passe a ser financiada com recursos do orçamento fiscal.

Frente à súbita morte de Raphael, nós, do Corecon-RJ, nos solidarizamos com sua família, seus amigos e nos juntamos às justas homenagens que foram prestadas a ele.

## A Raphael de Almeida Magalhães

(in memoriam)\*

Nossa reunião começa com uma nota triste não apenas para este Conselho, mas para todos que almejam um país mais justo e menos desigual. Raphael de Almeida Magalhães, que integrava nosso Conselho de Orientação desde 2008, morreu no último sábado, dia 29, aos 80 anos. Sua morte surpreendeu a todos, pois gozava de boa saúde. Ministro da Previdência Social entre 1986 e 1987, ex-deputado federal, ex-diretor da Light e ex-vice-governador do estado da Guanabara na gestão de Carlos Lacerda, político, advogado, mas sobretudo um pensador do desenvolvimento nacional, Raphael de Almeida Magalhães deixa como legado ideias ousadas nas áreas de Previdência e Seguridade Social, e uma contribuição inquestionável ao debate sobre o papel do Estado como vetor de uma sociedade mais próspera.

Mineiro radicado no Rio de Janeiro, cursou a PUC, onde se formou em Direito. Na carreira política, foram amplas suas ideias e seus planos para o futuro deste país. Basta lembrarmos seu papel de destaque durante os trabalhos da Constituinte de 1988, quando foi um dos principais formuladores do capítulo sobre a Previdência e a Seguridade Social. Defendeu insistentemente que, ao contrário das inconsistências apregoadas pela grande mídia até hoje, a Previdência Social brasileira era, sim, superavitária. Bastaria, segundo ele, que se cumprissem as determinações estabelecidas pelos constituintes em relação às fontes de financiamento. É curioso recordar que, duas décadas depois, a mesma certeza de Almeida Magalhães voltou a ser levantada, durante o governo do ex-presidente Lula. A certeza de que há, certamente, mecanismos para se implantar uma cobertura previdenciária sustentável e universal no Brasil.

Em entrevista à revista *Desafios do Desenvolvimento*, do Ipea, em 2008, Almeida Magalhães previu que a sucessão presidencial que assistimos no ano passado seria um debate “entre os que queriam desregular ainda mais o mercado de trabalho, diminuir o tamanho do Estado e mexer na previdência, e aqueles que defendem o crescimento”. Disse que era necessário criar no Brasil a “mística do

desenvolvimento, redefinindo o papel do Estado nesse processo”. E lamentava profundamente que o Estado brasileiro ainda fosse demonizado pela sociedade, encarado como fonte de improdutividade, algo descartável diante de uma suposta supremacia do mercado. Isso enquanto outras nações emergentes, ou já inseridas no seletivo clube dos desenvolvidos, tinham exatamente na atuação decisiva do Estado um elemento formador e catalisador do projeto de desenvolvimento nacional.

Nosso ex-colega de Conselho foi pioneiro no país no cargo de secretário estadual de Planejamento, posto que ocupou durante o governo Lacerda no estado da Guanabara. E planejamento era, para ele, uma obsessão. Comentava que o Brasil tinha “requisitos superiores” aos demais integrantes do BRIC, mas que esses outros países haviam “construído um projeto de nação”, enquanto nós ainda hesitávamos. Conhecedor profundo da política nacional, tornou-se um estudioso das relações político-econômicas. Denunciou como suas maiores preocupações no cenário de desenvolvimento do Brasil a desqualificação da política e a hegemonia da economia como centro de discussão dos temas que interessam ao povo. Disse ele: “É a política que traça a maneira pela qual se pode construir uma sociedade inclusiva, que atenda à população e corresponda aos objetivos iminentes ao conjunto dos brasileiros”.

Entre seus escritos, Almeida Magalhães deixa o livro *O Mercado de seguros no Brasil*. Mais recentemente, ao lado de nosso também colega Carlos Lessa e do ex-ministro Mangabeira Unger, escreveu *Um choque de políticas públicas*. Com esta breve recordação de sua vida e um profundo agradecimento pelo trabalho realizado não apenas para este Conselho, mas para o país, nos despedimos de nosso colega. À sua mulher, irmã, filha e duas netas, nossas condolências. A Raphael de Almeida Magalhães, muito obrigado.

Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 2011.

\* Texto lido durante a 5ª Reunião do Conselho de Orientação do Ipea.

Nós, do Corecon-RJ, prestamos esta singela homenagem ao professor e economista Fábio Erber, falecido recentemente, através deste texto escrito pelo colega de trabalho e amigo Luiz Carlos Delorme Prado.

## Fábio Stefano Erber

■ Luiz Carlos Delorme Prado

**K**eynes, no ensaio *Economic Possibilities for our Grandchildren*, comentava como seria bom se os economistas pudessem ter a eficácia dos dentistas para identificar e resolver problemas. Há muito poucas ideias que são compartilhadas pelo conjunto das correntes econômicas. Entre elas está a visão de que esta ciência (aplicada) não é apenas uma área de pesquisa acadêmica, mas deve ser capaz de enfrentar problemas concretos e contribuir para formulação de políticas públicas que produzam resultados palpáveis e mensuráveis. No entanto, são poucos os economistas capazes de dominar os meandros do debate teórico e, com igual denodo, pensar e executar políticas públicas atuando em órgãos do Estado. Fábio Erber é uma dessas exceções. Como acadêmico enfrentou questões teóricas em Economia do Desenvolvimento com refinamento e criatividade. Enfrentou, também, com igual dedicação e competência, suas muitas funções na formulação e na administração de políticas públicas.

Fábio foi membro da primeira geração de professores brasileiros que estudou no exterior e foi apoiado pelo Estado brasileiro. Graduado em Economia pela UFRJ em 1965, no início da década de 1970 fez mestrado na Universidade de East Anglia, com bolsa do British Council. Mas, foi o CNPq que viabilizou seu doutorado na Universidade de Sussex, obtido em meados dessa década. Essa universidade, nesse período, foi um dos centros de referência dos debates sobre Economia da Tecnologia, disciplina que se tornou um campo respeitado e fecundo na época. Como doutorando, Fábio foi aluno de alguns dos principais teóricos dessa área de conhecimento, tais como Freeman.

A trajetória profissional e pessoal desse doutor, cuja formação foi viabilizada pelo Estado brasileiro, mostra como o investimento com a formação de pós-graduados no exterior foi (e ainda é) altamente rentável para o Brasil. Cada tostão despendido na sua formação retornou ao país valorizado através de sua atuação como funcionário público, professor universitário e pesquisador em economia do desenvolvimento, política industrial e tecnológica. Fábio teve uma brilhante trajetória em funções públicas: funcionário de carreira do BNDES, ocupou por duas vezes a diretoria dessa instituição, foi subsecretário geral adjunto do Ministério de Ciência e Tecnologia, fundador do Grupo de Pesquisa da FINEP, pesquisa-

dor do IPEA, membro do conselho de administração de instituições de pesquisa tecnológica e consultor de inúmeras organizações internacionais.

Mas, Fábio foi, mais do que tudo, um excelente professor, um orientador admirado e querido por seus alunos e um economista teórico de grande sofisticação intelectual. Foi um professor marcante para os alunos de graduação e de pós-graduação do Instituto de Economia da UFRJ. Orientou muitos alunos, entre eles Carlos Gadelha, que hoje ocupa a função de Secretário de Ciência e Tecnologia do Ministério da Saúde, os Professores Ruy Santacruz, da UFF, e André Modenesi, da UFRJ, e a economista do BNDES Dulce Correa Monteiro. Foi autor de grande número de artigos acadêmicos, publicados em vários países.

A REP (Revista de Economia Política) publicou seu último artigo, em janeiro de 2011. O trabalho trata de um tema que pesquisava e desenvolvia nos últimos anos: a teoria das convenções e sua aplicação no debate recente brasileiro sobre políticas de desenvolvimento. Nesse texto, intitulado *As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política*, discute as diferentes propostas de desenvolvimento que foram implementadas nos dois governos Lula. Usando o conceito de convenção, que em sua abordagem é uma representação coletiva que estrutura as expectativas e o comportamento individual, o autor analisa o embate entre o que chama de uma convenção desenvolvimentista e uma convenção de estabilidade.

No último ano, já doente, ele exerceu suas funções como um dos diretores do Centro Celso Furtado com imenso esforço pessoal, mas com o bom humor, a criatividade e a sabedoria de sempre. Como seu colega da UFRJ e amigo há muitos anos, não posso limitar-me a falar de suas qualidades profissionais. Sua morte é uma enorme perda, profissional e pessoal, para os professores e alunos do Instituto de Economia e para seus muitos amigos. Fábio foi um homem generoso, de imensa integridade e dedicação às ideias e as causas que considerava justas. Lamento a perda do acadêmico e formulador de políticas públicas de grande competência. No entanto, lamento a perda de um amigo, que gostava de viver e que brindava a todos com sua ironia fina e prazer pela arte de conversar.

\* Luiz Carlos Delorme Prado é professor do Instituto de Economia da UFRJ e presidente do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

# Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município e estado

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo.” (Nelson Mandela)

Neste mês o FPO fez uma análise de como está sendo promovido o ensino, por entender ser esta a base das políticas públicas impulsionadoras do desenvolvimento em nossa sociedade.

Para verificar como o estado e o município do Rio de Janeiro estão tratando deste assunto, o FPO centrou a sua pesquisa no efeito do art. 212 da Constituição Federal de 1988. A Constituição define que estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 25% das receitas provenientes de impostos e transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Além disto, foi feita uma análise de um período corrente de dez anos do número total de matrículas do município e da população carioca, para relacionar às despesas com MDE e verificar a sua evolução.

Para tanto, o FPO utilizou os dados populacionais fornecidos pelo IBGE e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) referentes ao quantitativo

de alunos. Todos os valores monetários foram corrigidos pelo índice do IPCA de dezembro de 2010.

Para os cálculos do “gasto em MDE” foi considerado o aceite pelos respectivos tribunais de contas do estado e do município do Rio de Janeiro (TCE e TCM). Coerentemente, foi utilizada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) como norma para o montante aplicado no município nas despesas com pessoal, despesas de custeio e investimento (obras e equipamentos). Tais contas excluem gastos com inativos e merenda escolar.

## Estado

A composição da receita utilizada no cálculo do índice exclui as transferências constitucionais realizadas aos municípios. Assim, foram considerados: a cota-parte estadual do ICMS, IPVA, ITD, o adicional do ICMS, as multas e juros recebidos por estes tributos, além das transferências da União.

Ao contrário do município, o estado do Rio de Janeiro apresenta a chamada perda líquida do FUNDEB, ou seja, a parcela que o Estado contribui para o

Fundo é maior do que a parcela (retorno) recebida pelo mesmo. Dessa forma, o Estado contribui para o financiamento do ensino nos municípios.

A tabela 1 registra o índice alcançado no período de 2006 a 2010.

Cabe destacar a atuação do TCE no sentido de corrigir o valor da receita utilizada na apuração do índice constitucional:

Em 2006, algumas despesas foram desconsideradas por contrariarem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); de fato o índice ficou em 25,10%.

No período de 2007 a 2010 foram reparados os valores referentes a restos a pagar cancelados. Os índices demonstrados já foram adequados.

Entretanto, ainda não foi cumprido o necessário detalhamento da fonte de recursos “ordinários não provenientes de impostos”, pois apenas aqueles oriundos das multas, juros e dívida ativa referentes a impostos podem ser contabilizados.

Sobre a evolução das despesas, observa-se que a Perda Líquida do FUNDEB vem crescendo de maneira significativa ao longo dos anos, aumentando 60,4% entre 2006 e 2010. Essa diferença ocorre por conta do

processo de municipalização de parte das unidades escolares. Por conseguinte, reduziu-se a participação do Estado no número total de matrículas. Atualmente, ainda existem cerca de 300 unidades a serem municipalizadas.

Ao final do exercício de 2010 o Estado possuía 1.175.846 alunos matriculados em sua rede de ensino. Este número foi 6,2% menor do que o computado em 2007, segundo o censo escolar do MEC; logo, diminuiu-se o retorno dos recursos transferidos pelo FUNDEB e, conseqüentemente, aumentou-se a perda líquida.1

## Município

A cidade do Rio de Janeiro possui a maior rede pública de ensino do país, por conseguinte não há perda líquida com o FUNDEB, pois a sua contribuição ao Fundo é inferior ao volume de recursos recebidos. Ou seja, os contribuintes de outros municípios e os recursos do Estado participam do financiamento do ensino público carioca.

A Tabela 2 apresenta a evolução do índice do MDE comparando o calculado pelo TCM e o apresentado pela Controladoria Geral do Município (CGM). A última coluna se refere ao seu peso no total do orçamento carioca.

Percebe-se que os percentuais calculados pelo TCM são inferiores aos apresentados pela Prefeitura no período analisado. Destaque para os anos de 2000 e 2001, quando o município não atingiu o limite mínimo de 25%.

O TCM constatou em diversos anos que a Prefeitura contabilizou, para fins do limite, despesas custeadas pelo FUNDEF/FUNDEB. Entretanto, esses fundos são criados com o objetivo

Tabela 1

Em R\$ Milhões

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - ESTADO DO RJ							
	2006	2007	2008	2009	2010	VAR % 2006-2010	VAR % 2007-2010
Receita Base*	15.401	16.527	18.751	19.936	23.620	53,4%	42,9%
Valor Aplicado	3.900	4.136	4.699	4.989	5.926	51,9%	43,3%
Perda Líquida	1.085	1.126	1.285	1.382	1.740	60,4%	54,5%
% Aplicação	25,32%	25,03%	25,06%	25,03%	25,09%		

Fonte: Prestações de Contas - ERJ

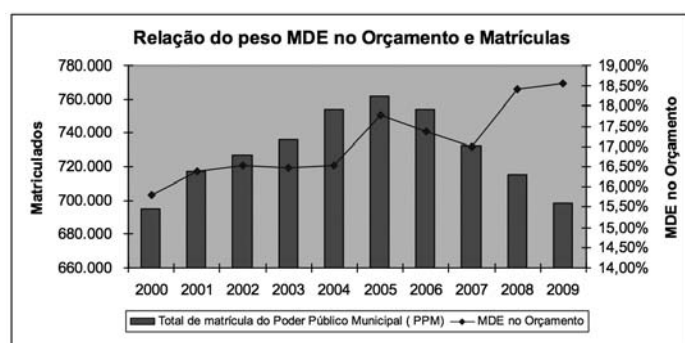
**Tabela 2**

Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Mun. do Rio de Janeiro					
Ano	Total (em R\$)	Receita base (em R\$)	% TCM	% CGM	Peso do MDE no Orçamento
2000	679.969.277	3.180.960.979	21,38%	31,23%	15,79%
2001	724.829.087	3.498.293.745	20,72%	31,95%	16,39%
2002	1.039.482.870	3.942.652.435	26,37%	35,96%	16,54%
2003	1.189.358.579	4.231.192.311	28,11%	31,29%	16,46%
2004	1.239.507.032	4.952.628.045	25,03%	25,76%	16,54%
2005	1.389.697.503	5.399.138.683	25,74%	26,10%	17,77%
2006	1.485.183.591	5.871.677.063	25,29%	25,83%	17,37%
2007	1.620.228.095	6.415.380.805	25,26%	27,27%	16,98%
2008	1.980.700.181	7.531.083.153	26,30%	28,91%	18,43%
2009	2.050.147.972	8.123.874.807	25,24%	27,57%	18,55%
2010*	2.281.678.880	8.828.395.417		25,84%	16,55%
2011*	3.263.989.507	10.014.398.674		32,59%	17,30%

\* Previsão segundo Projeto de Lei Orçamentária Anual (2010/2011).

**Tabela 3**

Relações gasto por aluno e per capita					
Ano	Alunos (A)	População (B)	Despesa MDE (C)	Gasto por Aluno (C/A)	Gasto Per capita (C/B)
2000	694.935	5.857.904	R\$ 679.969.277,38	R\$ 978,46	R\$ 116,08
2001	717.533	5.897.485	R\$ 724.829.087,46	R\$ 1.010,17	R\$ 122,90
2002	726.644	5.937.253	R\$ 1.039.482.869,62	R\$ 1.430,53	R\$ 175,08
2003	736.167	5.974.081	R\$ 1.189.358.578,53	R\$ 1.615,61	R\$ 199,09
2004	754.443	6.051.399	R\$ 1.239.507.032,04	R\$ 1.642,94	R\$ 204,83
2005	762.114	6.094.183	R\$ 1.389.697.502,60	R\$ 1.823,48	R\$ 228,04
2006	754.209	6.136.652	R\$ 1.485.183.590,74	R\$ 1.969,19	R\$ 242,02
2007	732.825	6.093.472	R\$ 1.620.228.095,08	R\$ 2.210,93	R\$ 265,90
2008	715.327	6.161.047	R\$ 1.980.700.181,10	R\$ 2.768,94	R\$ 321,49
2009	698.226	6.186.710	R\$ 2.050.147.972,31	R\$ 2.934,54	R\$ 331,38

**Gráfico 1**

de aumentar os gastos em educação e não tiram a obrigação do limite constitucional, isto é, são uma parte a ser agregada ao dispendio mínimo exigido.

A previsão de aplicação em MDE para 2011 é 43% maior do que a mesma estimativa para o ano passado. Esse crescimento foi superior ao da receita base do MDE, que variou 13% no mesmo período.

### População

A Tabela 3 demonstra a relação entre o gasto do MDE, a população do município do Rio de Janeiro e o número de matriculados.

É possível constatar que o crescimento populacional tem um ritmo muito inferior ao gasto em MDE, que triplicou em dez anos. Assim, o gasto per capita obteve um crescimento de 285% no histórico apresentado, enquanto que o peso da aplicação com MDE no orçamento carioca cresceu pouco menos de 3% (conforme visto na tabela 2).

### Matriculados

Pelo quociente entre o MDE e o número de matrículas pode-se verificar o quanto efetivamente é gasto em média por aluno da Rede Pública de Ensino Municipal. Vide tabela 3.

O gasto por aluno pode ser analisado de forma análoga ao gasto per capita. Assim como a população, o número de matriculados também obteve um crescimento relativamente estável e com uma queda gradual a partir de 2005. No geral, tomando como base o ano 2000, o gasto por aluno cresceu 300% (Gráfico 1).

A partir do gráfico, pode-se concluir que o peso do MDE no orçamento não está associado ao número de matriculados. O montante aplicado em Manuten-

ção e Desenvolvimento do Ensino aumentou porque a receita do município subiu em 255% tomando como referência o ano 2000. Consequentemente, os gastos por aluno e per capita foram impulsionados por esse aumento.

### Conclusão

Embora os números analisados não apontem resultados negativos nos últimos anos, o mais importante a se considerar é qual o direcionamento que a Prefeitura vem dando à educação.

Nosso estudo deixou claro que não há iniciativa do poder público em aplicar recursos no ensino. Tanto no estado quanto no município observamos que o limite foi cumprido próximo ao mínimo estabelecido.

Isso vai de encontro ao Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação, que estipula dez diretrizes para os próximos dez anos. Tais objetivos buscam tornar a educação mais efetiva, o que é fundamental para fazer dela uma ferramenta definitiva para o desenvolvimento.

Contudo, como prevê a proposta, para se ter 7% do PIB aplicado em educação até 2020 é preciso haver maior priorização do governo no setor educacional. Tal fato não acontece no estado tampouco no município. Logo, para atingir o objetivo do governo federal ainda há muito o que melhorar.

A manutenção do limite mínimo é vital, pois é a garantia de aplicação de recursos no ensino. Apenas com a evolução do crescimento da participação do gasto com MDE no total do orçamento a priorização será verificada.

1 O número de matriculados corresponde apenas ao Ensino Básico, impossibilitando o cálculo do gasto por aluno.

## BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO (EM R\$)					
REFERÊNCIAS	JAN A DEZ/09	JAN A DEZ/10	REFERÊNCIAS	JAN A DEZ/09	JAN A DEZ/10
<b>ATIVO FINANCEIRO</b>	<b>3.487.711,27</b>	<b>4.094.016,13</b>	<b>PASSIVO FINANCEIRO</b>	<b>112.173,49</b>	<b>65.962,10</b>
DISPONÍVEL	115.397,85	254.280,67	DEPÓSITOS DE DIVERSAS ORIGENS	-	-
DISPONÍVEL VINCULADO A C/C BANCARIA	3.304.299,25	3.801.730,92	CONSIGNAÇÕES	354,07	-
REALIZÁVEL	30.613,63	604,00	CREDORES DA ENTIDADE	-	-
RESULTADO PENDENTE	37.400,54	37.400,54	ENTIDADES PÚBLICAS CREDORAS	111.819,42	65.962,10
<b>ATIVO PERMANENTE</b>	<b>15.234.560,82</b>	<b>15.999.879,01</b>	<b>RESULTADO PENDENTE</b>	<b>-</b>	<b>400,00</b>
BENS PATRIMONIAIS	1.478.483,64	1.485.282,26	DESPESAS DE SUPRIMENTO A COMPROVAR	-	400,00
VALORES	1.117,64	1.117,64	PATRIMÔNIO(ATIVO REAL LÍQUIDO)	18.630.711,09	20.027.533,04
CRÉDITOS	13.754.959,54	14.513.479,11			
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>18.722.272,09</b>	<b>20.093.895,14</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>18.742.884,58</b>	<b>20.093.895,14</b>

## DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS

REFERÊNCIAS	PERÍODOS EM REAIS		REFERÊNCIAS	VARIACÕES	
	JAN A DEZ/09	JAN A DEZ/10		(EM R\$)	(EM %)
<b>RECEITAS</b>			<b>RECEITAS</b>		
ANUIDADES	3.224.241,49	3.089.251,72	ANUIDADES	(134.989,77)	-4,2
PATRIMONIAL	244.201,10	281.466,32	PATRIMONIAL	37.265,22	15,3
SERVIÇOS	70.072,25	59.832,51	SERVIÇOS	(10.239,74)	-14,6
MULTAS E JUROS DE MORA			MULTAS E JUROS DE MORA	-	-
DÍVIDA ATIVA	643.210,64	684.278,47	DÍVIDA ATIVA	41.067,83	6,4
DIVERSAS	291.401,12	313.120,70	DIVERSAS	21.719,58	7,5
RECEITAS DE CAPITAL	340,00		RECEITAS DE CAPITAL	(340,00)	-
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>4.473.466,60</b>	<b>4.427.949,72</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>(45.516,88)</b>	<b>-1,0</b>
<b>DESPESAS</b>			<b>DESPESAS</b>		
DE CUSTEIO	2.807.253,05	2.956.882,63	DE CUSTEIO	149.629,58	5,3
PESSOAL	1.472.994,72	1.517.784,49	PESSOAL	44.789,77	3,0
MATERIAL DE CONSUMO	49.366,25	34.629,17	MATERIAL DE CONSUMO	(14.737,08)	-29,9
SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	1.284.892,08	1.404.468,97	SERVIÇOS DE TERCEIROS E ENCARGOS	119.576,89	9,3
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	821.428,54	797.381,90	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	(24.046,64)	-2,9
DESPESAS DE CAPITAL	31.353,89	21.568,94	DESPESAS DE CAPITAL	(9.784,95)	-31,2
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>3.660.035,48</b>	<b>3.775.833,47</b>	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>115.797,99</b>	<b>3,2</b>
<b>RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS</b>	<b>813.431,12</b>	<b>652.116,25</b>	<b>RESULTADO = RECEITAS - DESPESAS</b>	<b>(161.314,87)</b>	<b>-19,8</b>

## Agenda de cursos para 2011

Os cursos do Corecon-RJ acontecem em salas com boa estrutura, que contam com recursos audiovisuais e ar-condicionado. Os alunos que frequentam mais de 75% das aulas recebem certificado. Os interessados podem inscrever-se no site e, em seguida, comparecer à Secretaria de Cursos para efetuar o pagamento com cheque pré-datado para o mês do início do curso. Garanta sua vaga.

De abril a setembro, uma vez por mês, realizaremos **Seminários de temas da Economia Brasileira**. Consulte o site para saber datas, assuntos e inscrever-se.

**MATEMÁTICA: PREPARATÓRIO PARA A PROVA DA ANPEC**

6 de abril a 28 de setembro – 14h às 17h30  
Professor André Gaglianone (IBMEC, Miguel Couto)  
Este curso também é oferecido à noite, inserido no preparatório para a Anpec.

**ESTATÍSTICA PARA CONCURSOS**

4 de abril a 6 de junho – segunda-feira à tarde  
Professor Carlos Maximiliano Monteiro (UFRRJ, Debret, CEAV). Curso de 30 horas-aula

**PERÍCIA**

16 de março a 4 de agosto – em dois horários – quarta ou sábado  
Professor Roque Dirceo Licks (perito)  
Curso exclusivo para economistas. O Corecon recomenda o nome dos aprovados às Varas Cíveis do Estado do Rio de Janeiro.  
Curso de 60 horas-aula

**LÍNGUA PORTUGUESA PARA CONCURSOS**

22 de março a 3 de maio - 8h30 às 10h20 – terça e quinta  
Professora Tatyanna Barreira (graduada pela UERJ e pós-graduada pela PUC)

**ECONOMETRIA BÁSICA**

6 de abril a 27 de maio - quarta e sexta à tarde  
Professora Alessandra Scalloni Brito (mestranda da UFF)

**HISTÓRIA DA ANÁLISE MACROECONÔMICA**

12 de abril a 31 de maio - terça à noite  
Professor Guilherme Maia (doutor pelo IE-UFRJ, professor da UCAM, economista do BNDES)

**MACRO E MICROECONOMIA PARA CONCURSOS**

2 de maio a 8 de agosto à noite  
Professor Carlos Maximiliano Monteiro (UFRRJ, Debret, CEAV)

**ANÁLISE DE SÉRIES TEMPORAIS**

12 de maio a 2 de julho – quinta à noite  
Professora Raquel Nadal (mestra pela USP)

**ECONOMIA INDUSTRIAL: TEORIA E APLICAÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO**

20 de maio a 29 de julho – sexta à noite  
Professora Marina da Gama (doutora pelo Cedeplar-UFMG, economista BNDES)