

## A questão tributária

A reserva de 47% dos recursos para pagamento do serviço da dívida, a estrutura concentradora do sistema tributário, a tributação sobre grandes fortunas, e os elevados gastos das famílias com saúde em entrevista com Maria Lucia Fattorelli e artigos de João Sicsú, Flávio Tonelli Vaz e Gilson Carvalho.



**Resenha de livro sobre a âncora cambial dos anos 1990 no Brasil, Argentina e México; FPO debate a situação financeira do município do Rio de Janeiro.**

## Editorial

## A questão tributária

■ O tempo passa, o tempo voa... e a tão propalada reforma tributária brasileira não passa no Congresso, assim como, do ponto de vista dos gastos, a reserva dos recursos federais para pagamento do serviço da dívida chegou neste ano a absurdos 47%. Este quadro, que representa um grave entrave para o desenvolvimento econômico e social do país, motivou o conselho editorial do JE a voltar ao tema da questão tributária.

O bloco temático da edição começa, em grande estilo, com um artigo-raio X do sistema tributário brasileiro, redigido por João Sicsú, do IE/UFRJ. Ele classifica o sistema como injusto, regressivo e concentrador, uma vez que quase a metade da carga tributária advém do consumo.

A peça principal do bloco é a entrevista com a auditora fiscal da Receita Federal Maria Lucia Fattorelli, coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, uma referência no debate sobre a dívida brasileira. Ela afirma que a reserva de 47% dos recursos federais em 2012 para pagamento do serviço da dívida decorre do modelo econômico vigente no país, que tem raízes históricas na colonização. Fattorelli detalha uma série de mecanismos que visam priorizar o pagamento da dívida, denominado "Sistema da Dívida".

Na sequência, artigo de Flávio Tonelli Vaz, especialista em orçamentos públicos, aponta o processo de concentração da renda ocorrido nas últimas décadas e advoga a favor de um projeto de lei que cria uma contribuição social sobre grandes fortunas.

O médico Gilson Carvalho analisa em artigo os gastos com saúde. Ele cita um estudo relativo a 2010, recentemente divulgado, que aponta que o setor privado foi responsável por 53% dos gastos com saúde, contra 47% do setor público.

Na continuidade da edição, Carlos Eduardo Carvalho resenha o livro *Regime Cambial e Desempenho Macroeconômico: a experiência da Argentina, México e Brasil nos anos 1990*, de Marcelo Pereira Fernandes, importante revisão das políticas de estabilização nestes países.

O artigo do Fórum Popular do Orçamento analisa a situação financeira do município do Rio de Janeiro. Este texto serve como subsídio para a série de debates com figuras públicas e autoridades que o FPO está promovendo (veja na página 16). Além destes encontros, o Corecon-RJ realiza o debate Desenvolvimento Econômico em Tempos de Crise (veja também na página 16).

## SUMÁRIO

- 3 Questão tributária  
João Sicsú  
**Quem paga impostos no Brasil?**
- 5 Entrevista: Maria Lucia Fattorelli  
**"A reserva de 47% dos recursos federais em 2012 para pagamento do serviço da dívida decorre do modelo econômico vigente no país, que tem raízes históricas no processo de colonização e influenciou a conformação injusta da sociedade brasileira."**
- 9 Questão tributária  
Flávio Tonelli Vaz  
**Tributação de grandes fortunas: socialmente justo, politicamente possível**
- 11 Questão tributária  
Gilson Carvalho  
**Análise de conjuntura do financiamento público federal de Saúde no Brasil**
- 13 Resenha  
Carlos Eduardo Carvalho  
**Uma importante revisão da âncora cambial dos anos 1990**
- 14 Fórum Popular do Orçamento  
**A Responsabilidade Fiscal Carioca**
- 16 **O Rio tem solução?**  
**Desenvolvimento Econômico em Tempos de Crise**

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:** Paulo Sergio Souto, Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, Edson Peterli Guimarães, José Ricardo de Moraes Lopes, Leonardo de Moura Perdigão Pamplona, Sidney Pascounto da Rocha, Gilberto Caputo Santos, Marcelo Pereira Fernandes, Paulo Gonzaga Mibielli e Gisele Rodrigues • **Jornalista Responsável:** Marcelo Cajueiro • **Edição:** Diagrama Comunicação Ltda (CNPJ: 74.155.763/0001-48; tel.: 21 2232-3866) • **Projeto Gráfico e diagramação:** Rossana Henriques (21 9662-4414) - [rossana.henriques@gmail.com](mailto:rossana.henriques@gmail.com) • **Ilustração:** Aliedo • **Fotolito e Impressão:** Folha Dirigida • **Tiragem:** 13.000 exemplares • **Periodicidade:** Mensal • **Correio eletrônico:** [imprensa@corecon-rj.org.br](mailto: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](mailto: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 (2012 a 2014): Gilberto Caputo Santos, Edson Peterli Guimarães, Jorge de Oliveira Camargo – 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](mailto: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.

# Quem paga impostos no Brasil?

■ João Sicsú\*

**R**ecursos públicos são arrecadados por intermédio do funcionamento de um sistema tributário que cobra impostos, taxas e contribuições. Um sistema tributário socialmente justo deve ter caráter distributivo, portanto, deve impor maior sacrifício àqueles que têm mais condições de suportá-lo e, ao mesmo tempo, estabelecer menores alíquotas, taxas e contribuições para aqueles que auferem rendas mais baixas e, em consequência, possuem menores estoques de riqueza.

Para tanto, é necessário que o Estado seja forte, isto é, seja bem aparelhado, com pessoal suficiente e de elevada qualidade técnica, possua equipamentos de alta tecnologia e estabeleça regras que facilitem a utilização do seu aparato de inteligência e arrecadação. Também deve possuir legislação que evite que as grandes riquezas e as maiores rendas possam se evadir do país, legal ou ilegalmente, com o objetivo de se eximir de seu dever contributivo.

Um sistema tributário socialmente justo é aquele que possibilita, também, reduzir as desigualdades de riqueza/renda que são socialmente inaceitáveis, assim como possibilita ao Estado oferecer um sistema de gastos públicos que promova a igualdade de acesso e oportunidades.

No Brasil, se por um lado os programas sociais de transferência de renda, o pagamento de benefícios da Previdência Social pública, a política de valorização real do salário mí-



nimo e a geração de empregos têm tido um caráter fortemente distributivo; por outro, o sistema tributário brasileiro é injusto e regressivo. Em outras palavras, boa parte do gasto público é distributivo; já o sistema

tributário sacrifica mais “os de baixo” e alivia “os de cima”.

Uma análise da carga tributária por base de incidência revela a estrutura concentradora do sistema tributário brasileiro. Segundo dados da Receita

Federal, mais de 47% da carga tributária advém do consumo. E menos que 5% advém de transações financeiras e da propriedade. E da renda? Tem-se menos que 20% do total arrecadado. (ver tabela)

O imposto sobre o consumo é injusto porque trata os diferentes como se fossem iguais. Um bem de consumo adquirido por um rico ou por um pobre possui a mesma carga monetária de impostos. Logo, o esforço tributário do rico para pagar o imposto contido no seu ato de consumo é infinitamente menor que o esforço despen-

## CARGA TRIBUTÁRIA POR BASE DE INCIDÊNCIA, ANO 2009

Tipo de Base	Participação Relativa na Carga Tributária Total (em %)
Consumo	47,36
Renda	19,88
Folha de salários	26,05
Propriedade e Transações Financeiras	4,91

Fonte: Ministério da Fazenda; Receita Federal.

dido pelo pobre para realizar o mesmo ato. Veja-se como uma cartilha intitulada “A progressividade na tributação brasileira: por maior justiça tributária e fiscal” (de 2011) lançada pelo Ipea, Dieese e Sindifisco sintetiza o problema:

“Quando um trabalhador assalariado, que ganha um salário mínimo, compra um pãozinho, ele paga os impostos indiretos que estão embutidos no preço do produto. O patrão dele, cuja renda é muito maior, também vai pagar o mesmo imposto! Com a agravante que o trabalhador gasta todo o salário com o consumo dos bens e serviços necessários à sobrevivência – pagando impostos em cada um deles; enquanto o patrão ainda tem dinheiro para investir em diversas modalidades financeiras com tributação baixa, ou mesmo isentas de impostos!”

Cidadãos somente são diferenciados em termos da renda que auferem e do patrimônio que acumularam quando pagam impostos sobre a renda, a propriedade e as transações financeiras que realizam – é exatamente o que não acontece no Brasil. Uma comparação internacional é ilustrativa da injustiça brasileira. Segundo a OCDE, nos Estados Unidos, Suíça e Canadá mais de 50% da carga tributária advém dos impostos sobre a renda e a propriedade. No Brasil, a soma da arrecadação sobre a renda, a propriedade e as transações financeiras não ultrapassa 25% do total. Nesses mesmos países, o imposto sobre o consumo não alcança sequer 20% da arrecadação total. A alíquota mais alta do imposto sobre a renda no Brasil é de 27,5%, enquanto na Holanda é 60%, na França, 57%, na Bélgica, 55% e na Alemanha, 53%.

É dito que a carga tributária no Brasil é alta e que “é preciso reduzi-la!” Já inventaram até o impostômetro. Mas, deveriam ter inventado, também, o impostômetro dos pobres. É verdade, a carga tributária brasileira não é baixa quando comparada com a carga de países em desenvolvimento. É uma carga assemelhada a dos países desenvolvidos. Entretanto, cabe uma análise mais precisa sobre a distribuição da carga tributária.

Há de ser feita uma diferença entre a carga tributária líquida e carga tributária bruta. A carga bruta é tudo que é arrecadado. A carga líquida é a carga bruta menos todas as transferências públicas e subsídios (tais como aposentadorias, pensões e outros benefícios) que são feitos imediatamente à sociedade, ou seja, a carga líquida é aquele montante que, de fato, fica nas mãos dos governos para pagamento de pessoal, saúde, educação etc. A carga tributária bruta, no Brasil, está em torno de 35%, enquanto a carga líquida é algo por volta de 20% do PIB.

Estudo realizado pelo Ipea intitulado “Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social” (de maio de 2011) mostrou que a carga tributária das famílias mais pobres do Brasil é de 32% da sua renda; enquanto, a carga tributária das famílias mais ricas é de 21%. Os mais pobres pagam 28% de sua renda em impostos indiretos quando adquirem bens ou pagam por serviços. Os mais ricos pagam em impostos apenas 10% da sua renda para comprar mercadorias ou contratar serviços.

Para finalizar, vale a pena destacar os seguintes pontos (aliás, esquecidos por aqueles que bradam contra a cobrança de impostos no Brasil):

(a) No ano de 2010, do total da receita federal de R\$ 826.065 milhões, o Imposto Territorial Rural (ITR) contribuiu com R\$ 536 milhões, ou seja, 0,07% do total;

(b) O Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD), ou seja, o imposto sobre heranças, cobra alíquotas em torno de 4%; nos países desenvolvidos, pode chegar a 40%;

(c) Lanchas, jatinhos e helicópteros são isentos de pagamento de impostos; um carro popular usado paga anualmente Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

### Por que helicópteros, jatinhos e iates não pagam impostos no Brasil?

A Carta Magna consagrou aos estados e Distrito Federal a competência para instituir imposto sobre a propriedade de veículos automotores. Tal imposto é cobrado todos os anos dos donos de automóveis, é o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (conhecido como IPVA).

Quando se tentou estender o IPVA para embarcações, a questão foi ao Superior Tribunal Federal que entendeu por voto do relator Gilmar Mendes, em 2007, que não se poderia cobrar o imposto. O centro da argumentação foi que “aeronaves e embarcações” não se incluíam na designação “veículos automotores” escrita na Constituição, em seu artigo 155. E, ademais, o IPVA seria uma reedição da antiga Taxa Rodoviária Única (TRU) que não cobrava, por óbvio, imposto de aeronaves e embarcações.

Todavia, os ministros Joaquim Barbosa e Marco Aurélio entenderam que poderia ser cobrado o imposto sobre

a propriedade de aeronaves e embarcações. Há na cobrança deste imposto a necessidade de estabelecimento de justiça tributária e social, já que proprietários desses bens são indivíduos ricos e milionários. Contudo, é certo que, por exemplo, pequenas embarcações de pesca, entre outras situações específicas, deveriam ser isentas de tal cobrança.

Alguns números impressionam. A cidade de São Paulo tem uma frota de helicópteros somente inferior à cidade de Nova York. Segundo a ANAC, o Brasil contava, em 2009, com uma frota de 1.325 helicópteros. Desde 1996, a frota nacional mais que dobrou de tamanho. O mercado de lanchas e iates, somente no ano de 2010, movimentou aproximadamente 1 bilhão de reais. Segundo matéria no sítio “portaldoluxo.com.br”, a demanda brasileira por iates de luxo é de 150 unidades adicionais por ano.

Está em curso no Senado Federal uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição) que propõe adicionar à Carta Magna, no inciso III do artigo 155, a seguinte expressão “propriedade de veículos automotores, embarcações e aeronaves” para designar, de forma específica, a propriedade sobre a qual poderá incidir imposto decidido pela legislação do Distrito Federal e de cada estado da federação.

Tal emenda constitucional atenderá à especificidade destacada pelo voto contrário à cobrança de imposto sobre aeronaves e embarcações, dado no STF pelo Ministro Cezar Peluzo, que afirmou “se houvesse pretendido abrangê-las, a Constituinte deveria ter sido específica”.

\* João Sicsú é professor-doutor do Instituto de Economia da UFRJ.

## “A reserva de 47% dos recursos federais em 2012 para pagamento do serviço da dívida decorre do modelo econômico vigente no país, que tem raízes históricas no processo de colonização e influenciou a conformação injusta da sociedade brasileira.”



Auditora fiscal da Receita Federal desde 1982, Maria Lucia Fattorelli assumiu a coordenação da organização brasileira Auditoria Cidadã da Dívida em 2000. Em 2007 e 2008 participou, a convite do governo do Equador, da Comissão de Auditoria Integral da Dívida Pública (CAIC) do país. Também participou ativamente dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a dívida, no Congresso brasileiro no período de setembro de 2009 a maio de 2010. O conhecimento teórico e prático faz de Maria Lucia uma referência no debate sobre a dívida, o verdadeiro vilão das contas públicas no nosso país.

**P:** Em 2012 a parcela do Orçamento Geral da União destinada aos juros e amortizações da dívida já supera os 47%, drenando preciosos recursos que deveriam ser aplicados em saúde, educação, infraestrutura e segurança. Como chegamos a esta situação?

**R:** A reserva de 47% dos recursos federais em 2012 para pagamento do serviço da dívida decorre do modelo econômico vigente no país. Esse modelo é equivocado sob vários aspectos, especialmente no que se refere à opção pelo endividamento ao invés da adoção de uma tributação justa.

Tal modelo tem raízes históricas no processo de colonização e influenciou a conformação injusta da sociedade brasileira. Em termos de política fiscal, determinou a adoção de modelo tributário regressivo, que tem propiciado a contínua concentração da riqueza e da renda, além de garantir à dívida pública uma série de privilégios que de-

nominamos “Sistema da Dívida”.

Em tese, o endividamento público deveria funcionar como fonte de recursos para o Estado, aportando recursos não suficientemente arrecadados por meio dos tributos. Na prática, tem funcionado como mecanismo de crescente desvio de recursos públicos para o setor financeiro privado, sem qualquer contrapartida em bens ou serviços à Nação.

É devido a esse “Sistema” que a dívida tem absorvido quase a metade dos recursos federais.

**P:** Você poderia explicar essa estrutura de privilégios do “Sistema da Dívida”?

**R:** O privilégio do “Sistema da Dívida” está presente nos campos político, econômico, financeiro e legal, e opera de maneira semelhante em diversos países. No Brasil, podemos identificar diversos atos:

Todo gasto governamental exige a indicação das respectivas fon-

tes de recursos, exceto a dívida. Esse privilégio advém de dispositivo constitucional sobre o qual recaem graves denúncias de fraude<sup>1</sup>: trata-se da exceção prevista no Art. 166, § 3º, II, “b”, segundo a qual pagamentos da dívida não se submetem à limitação aplicada aos demais gastos. É por isso que os integrantes do COPOM decidem subir os juros e não pedem autorização para ninguém. Se os recursos orçamentários são insuficientes, o governo emite novos títulos.

O privilégio da dívida prossegue na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): desde o Plano Real, enquanto gastos governamentais ficaram congelados, a LDO garantiu atualização da dívida de forma automática, mensalmente, e por índices calculados por instituição privada<sup>2</sup> que tiveram variação muito superior ao índice oficial de inflação, o IPCA<sup>3</sup>. Sobre essa robusta atualização ainda incidem elevados juros reais. Por isso a dívida brasi-

leira é a mais cara do mundo, absorvendo crescentes recursos, conforme série histórica (gráfico 1).

**P:** E a dívida ainda tem outros privilégios legais relevantes?

**R:** Sim, muitos mais. Outro privilégio impressionante consta da Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita gastos e investimentos sociais, mas não estabelece limite algum para o custo da política monetária. Dessa forma, ficam garantidos os elevados juros aos rentistas, ainda que essa política gere prejuízos ao patrimônio nacional: em 2009, o prejuízo do Banco Central chegou a R\$ 147 bilhões; em 2010 alcançou R\$ 50 bilhões. Mas a Lei de “Responsabilidade” Fiscal determina que o Tesouro Nacional arque com todo esse prejuízo, sem limites. Se os recursos orçamentários não são suficientes, emite-se nova dívida para cobrir esse prejuízo e isso é propagandeado como “responsabilidade”.

Novos privilégios decorrem do controle de inflação adotado no país, baseado em dois pilares principais: utilização dos juros como instrumento de controle de preços, e controle do volume de moeda em circulação. Ocorre que ao elevar os juros nem sempre se controla a inflação, pois estudos demonstram que 70% da inflação no país tem sido provocada pelo aumento excessivo dos preços de serviços que foram privatizados (energia elétrica, telefonia, transportes, combustíveis). Por sua vez, o controle do volume de moeda em circulação não veio acompanhado do necessário controle do ingresso de capitais especulativos. Tal omissão tem permitido ao setor financeiro bancário trazer montanhas de dólares ao país, na certeza de que o Banco Central irá “enxugar” esse excesso de moeda, procedendo a troca desses dólares por títulos da dívida pública. Essa operação garante lucros imensos aos bancos privados e prejuízos ao Banco Central. É evidente que todos querem controle de inflação, mas tal controle não pode justificar uma política monetária insana, que provoca prejuízos imensos ao país.

Adicionalmente, por lei, desde os anos 90, são destinados exclusivamente ao pagamento da dívida: recursos advindos da venda do patrimônio público por meio das privatizações; o lucro das empresas estatais, na parte ainda detida pe-

lo Estado; recursos recebidos pela União, referentes a pagamentos efetuados pelos Estados e Municípios.

Outros atos recentes (Medidas Provisórias 435 e 450) permitiram que recursos financeiros não gastos durante o ano fossem destinados à dívida. Em 2008, tal ato permitiu o questionável desvio de quase R\$ 40 bilhões para a dívida, sendo os mais relevantes: R\$ 5 bilhões do FUNDAF e R\$ 20 bilhões dos royalties do petróleo.

Além desse aparato legal que privilegia a dívida, as investigações técnicas que realizamos durante a CPI provaram uma flagrante irregularidade: emissão de novos títulos para o pagamento de grande parte dos juros. Tal procedimento afronta a Constituição Federal, que proíbe expressamente a emissão de dívida para o pagamento de despesas correntes.

**Essa ilegalidade, somada ao aparato que garante atualização automática acrescida de juros exorbitantes e à completa ausência de limites, tem provocado o crescimento acelerado da dívida pública brasileira, que já supera os R\$ 3 trilhões ou 78% do PIB, e consome quase a metade dos recursos da União. É por isso que vivemos um grande paradoxo: somos a 6ª potência mundial, mas um dos países mais injustos do**

**mundo, ocupando a 84ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) medido pela ONU.**

Os dados falam por si. O gráfico a seguir demonstra para onde estão indo os recursos e denuncia a prioridade absoluta da dívida, em detrimento de todas as demais áreas (gráfico 2).

*P: A sociedade parece não estar sensível a este fato, mas se mobiliza quando o tema é a corrupção, cujo impacto é menor que o da dívida. A bandeira contra a corrupção seria uma cortina de fumaça para esconder o verdadeiro vilão das contas públicas?*

R: A sociedade não se mobiliza porque não tem acesso à informação, mas agirá de forma diferente quando tomar consciência da lesão provocada por esse “Sistema da Dívida”.

Quanto à corrupção, todos são contra, por isso é fácil mobilizar. Mas é perceptível que muitos estão usando essa bandeira para dar a entender que o problema do país decorre exclusivamente da corrupção política.

A corrupção é ingrediente intrínseco ao atual modelo econômico neoliberal que transfere recursos coletivos para uma minoria de privilegiados. Tal modelo concentrador de riqueza à custa da produção de miséria é, em si, corrupto. Mas essa macrocorrupção não vira notícia.

No Brasil esse modelo se manifesta especialmente na política fiscal, com uma tributação às avessas e privilégios ao “Sistema da Dívida” mediante a utilização de mecanismos ilegítimos e até inconstitucionais.

Esse modelo financia a corrupção, pois necessita cúmplices que irão garantir aprovação e implementação de medidas que favorecerão o setor dominante (financeiro e grandes corporações) em detrimento dos interesses coletivos.

Quem financia as campanhas eleitorais e impede a aprovação de reforma política que democratizaria a candidatura de autênticos representantes sociais? Quem impede o avanço da nova arquitetura que colocaria o sistema finance-

ro a serviço do Estado? Quem paga as polpudas propinas e corrompe funcionários estratégicos para operarem interesses escusos? Tudo isso está ligado a uma estrutura de poder extremamente corrupta.

**Para os interessados em continuar encobrendo toda essa macrocorrupção do modelo econômico e do “Sistema da Dívida” deve até ser conveniente criar escândalos a partir de casos isolados de corrupção, pois esses ocupam páginas dos jornais por dias seguidos e fazem muitos acreditarem que é por isso que o país não dá certo. Chegam até a lançar campanhas contra corrupção, que de fato é infame e tem que ser combatida, mas não pode distrair a atenção do verdadeiro nó que amarra o nosso país e toma quase a metade dos recursos.**

*P: Como você avalia o papel dos meios de comunicação e dos jornalistas especializados em Economia neste processo?*

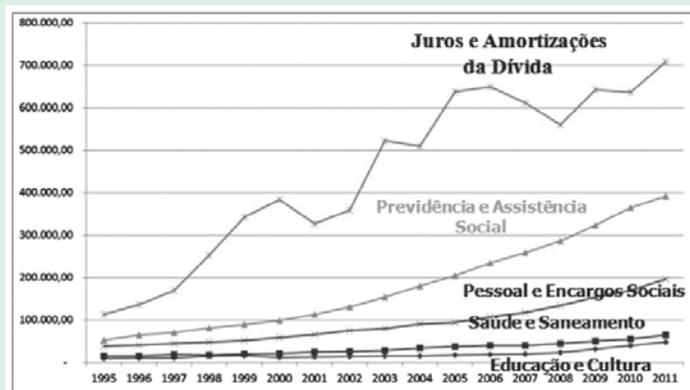
R: A resposta não é simples e seria injusto generalizar, mas a desinformação em relação ao endividamento brasileiro é impressionante. Isso não é culpa somente dos jornalistas especializados. Não há a devida transparência.

Quanto aos meios de comunicação, dentre os maiores estão aqueles financiados pelo setor financeiro e grandes corporações que fazem parte da estrutura de poder, que dificilmente publicarão matérias que desmascarem o Sistema e conscientizem a população. Por isso omitem o problema da dívida pública e, quando chegam a tratar do tema, apresentam dados e fatos distorcidos.

Meios de comunicação e jornalistas são fundamentais para modificar a injusta situação brasileira. O que ocorreria se diariamente nos deparássemos com matérias denunciando ilegalidades e ilegitimidades históricas do endividamento; questionamentos sobre a

## Gráfico 1

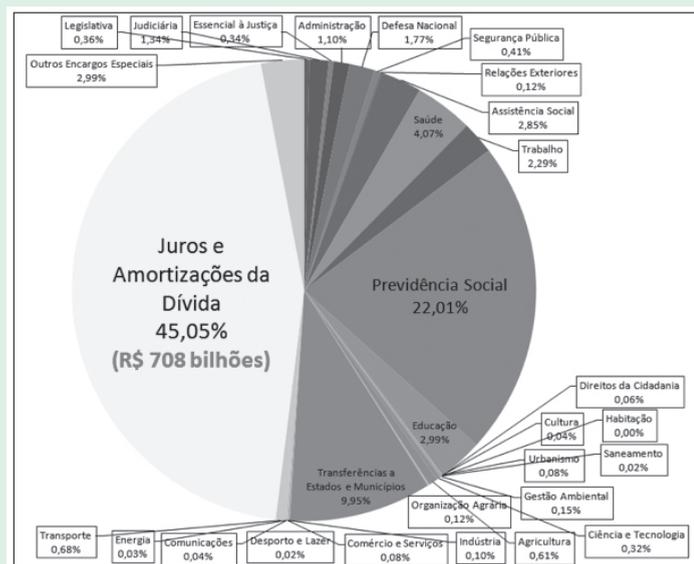
Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados (R\$ milhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI. Inclui a rolagem, ou “refinanciamento” da Dívida.

## Gráfico 2

Orçamento Geral da União Executado até 31/12/2011 por Função  
Total: R\$ 1,571 Trilhão



Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Fontes:

<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20703> - Gastos por Função  
<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20704> - Gastos com a Dívida  
<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20715> - Transferências a Estados e Municípios (Programa "Operações Especiais - Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica") Nota 1: As despesas com a dívida e as transferências a estados e municípios se incluem dentro da função "Encargos Especiais". Nota 2: O gráfico não considera os restos a pagar de 2011, executados em 2012.

contrapartida dessa dívida que já supera os R\$ 3 trilhões e consome quase a metade dos recursos federais; sobre sua origem e contrapartida? Quem se beneficia desse processo e quem paga a conta? Esse sim, é o grande escândalo que não deveria sair da pauta enquanto não totalmente elucidado.

**P: Você mencionou a falta de transparência. Por que os números divulgados pela Auditoria Cidadã da Dívida são diferentes dos normalmente divulgados pelo governo e a imprensa? O que se quer acobertar?**

R: Inicialmente é preciso registrar que a Auditoria Cidadã da Dívida<sup>4</sup> trabalha unicamente com dados oficiais.

Nossos dados parecem diferentes dos apresentados pelo governo e setores da mídia, que costumam apresentar quantias bem menores tanto para fluxo quanto para o estoque da dívida, pois usam diversos artifícios.

O valor de R\$ 708 bilhões (45,05%) destinado ao pagamento de juros e amortizações em

2011 foi extraído do Orçamento da União Executado, conforme fontes indicadas no gráfico anterior.

Números inferiores a esse decorrem da:

- Omissão de parte dos juros nominais efetivamente pagos pelo governo federal, representada pela atualização monetária medida pelo IGP-M. Divulgam apenas os chamados juros "reais";
- Omissão do efetivo montante do serviço da dívida. Consideram unicamente a parcela paga com recursos orçamentários e excluem a parcela paga com os recursos advindos do leilão de novos títulos;
- Divulgação errônea de que emissão de nova dívida para pagar dívida anterior seria mera troca ou "rolagem". Na realidade, cada emissão de títulos é autônoma, passa pelo processo de leilão através dos privilegiados *dealers*<sup>5</sup>, com custos não transparentes, e fica sujeita à reação do mercado. Portanto, não existe a tal mera troca. Adicionalmente, as investigações técnicas durante a CPI da Dívida comprovaram que parte dos juros está sendo contabili-

zada como rolagem, portanto, deve ser computado esse montante.

Em relação ao estoque da dívida a divergência decorre de omissão na divulgação do estoque bruto da dívida, utilizando-se do artifício de "dívida líquida", definição esdrúxula utilizada apenas no Brasil, sem sentido lógico: os juros nominais efetivamente pagos são calculados e pagos sobre a dívida bruta; as amortizações idem. O termo "dívida líquida" tem trazido grande confusão e ilusão a muitos setores.

O último dado consolidado do estoque da dívida divulgado pelo governo foi o de novembro de 2011, quando o estoque da Dívida Interna alcançou R\$ 2.501.674.500.928,72<sup>6</sup> e o da Dívida Externa alcançou US\$ 406.801.663.629,47<sup>7</sup> (equivalente a R\$ 700 bilhões, a conversão de R\$ 1,72).

Portanto, em novembro de 2011 o estoque da dívida brasileira chegou a 3 trilhões e 201 bilhões de Reais, correspondente a 78% do PIB. As divergências na apresentação dos números reforçam a necessidade de auditoria.

**P: Que medidas o governo federal pode tomar nos curto, médio e longo prazos para reduzir esta sangria de recursos para o pagamento de juros e amortizações da dívida?**

R: **Começar pela auditoria da dívida, pois não podemos continuar pagando dívidas ilegais e ilegítimas à custa de tanto sacrifício social e comprometimento das gerações futuras. A auditoria irá segregar essas ilegalidades.**

No curto prazo, o governo deveria interromper, de imediato:

- A emissão de títulos para pagar juros. Tal ato viola o disposto no artigo 167 da Constituição;
- A contabilização irregular da parcela dos juros nominais (correspondente à atualização monetária) como se fosse amortização ou rolagem. Tal fato levaria a drástica redução dos juros, sob pena de decretação de moratória;
- A insana prática de enxugar excesso de dólares especulativos que

entram no país, trocando-os por títulos da dívida. Tal prática tem provocado danos irreparáveis ao patrimônio nacional;

- A utilização do endividamento público para repasse direto de recursos a empresas privadas, subsidiados pelo BNDES;
- As medidas que estão acelerando a transferência da crise internacional para o Brasil, especialmente o relaxamento das regras para derivativos e produtos financeiros sem lastro;
- A cobrança da dívida dos entes federados renegociada na década de 90, pois a CPI comprovou ilegalidades e irregularidades que estão sufocando as finanças dos Estados e prejudicando a população;
- A nociva interferência do FMI e do Banco Mundial nas políticas federais, estaduais e municipais, pois esses organismos defendem unicamente interesses do setor financeiro privado.

Deveria aprovar o projeto de nova arquitetura financeira regional, criando o Banco do Sul e reforçando a integração latino-americana. Abolir a isenção tributária para estrangeiros que lucram com títulos da dívida "interna", passando a tributar ganhos financeiros de forma progressiva.

No médio prazo (de 1 ano), baseado na auditoria da dívida, rever cada situação e aplicar as necessárias correções. Redirecionar os recursos para investimentos efetivos em educação, tecnologia, saúde, moradia digna, transportes de qualidade, energia limpa, geração de empregos e resgate efetivo da qualidade de vida. Rever simultaneamente a estrutura tributária do país.

A longo prazo (superior a um ano), prosseguir com a auditoria integral regular, de forma transparente e com a participação cidadã, para que o endividamento público deixe de ser elemento de tirania financeira e retome seu papel de financiamento do Estado.

**P: Como sugere a revisão da estrutura tributária brasileira?**

R: **Essa revisão será fundamental para garantir justiça social, pois a car-**

**ga tributária é alta para os pobres e baixa para os ricos, ou seja, extremamente regressiva. Esse aleijão do modelo tributário decorre do fato de a maior parte dos tributos arrecadados no país serem indiretos, embutidos nos preços dos produtos e serviços. Quando um pobre ou um milionário compram um pacote de macarrão, os dois pagam a mesma quantidade de tributo, sendo que a capacidade contributiva de ambos é totalmente distinta. Por isso os tributos indiretos são os mais injustos.**

Os tributos diretos também estão cada vez mais injustos no Brasil.

No caso do imposto de renda das pessoas físicas, sob a justificativa da simplificação, diversas deduções foram abolidas e o trabalhador está cada vez mais onerado. Deveriam ser retomadas deduções referentes a financiamento da casa própria, aluguel residencial, livros e materiais técnicos, e permitidas deduções especiais para portadores de deficiência; medicamentos, próteses, lentes, além de outros tributos pagos pelo trabalhador: IPTU, IPVA, IOF, ICMS. É urgente a atualização da tabela, cuja defasagem supera 50%, caracterizando verdadeiro confisco contra os trabalhadores.

Os empresários são beneficiados, pois os lucros recebidos de suas empresas são isentos.

Enquanto deduções vitais são negadas às pessoas físicas, desde 1996 as pessoas jurídicas podem deduzir juros calculados sobre o capital próprio, despesa não efetivamente paga, fictícia, que beneficia empresas altamente capitalizadas, como os bancos. Trata-se de benesse tributária escandalosa; uma aberração.

Além disso, o imposto sobre grandes fortunas nunca chegou a ser regulamentado. Os ganhos dos rentistas estrangeiros com títulos da dívida são totalmente isentos. O imposto sobre a propriedade rural é baixíssimo, propiciando a concentração da propriedade em grandes latifúndios e prejudicando a necessária reforma agrária. O imposto sobre heranças é baixíssimo ou até inexistente em alguns estados.

Para avançar, a reforma tributária deve ser feita juntamente com a fiscal, revendo ingressos e saídas de recursos de maneira integrada e rediscutindo o modelo econômico.

**P: Por que é tão difícil se fazer uma reforma tributária no Brasil?**

R: Há conflito de interesses e setores de poder desejam manter seus privilégios.

Essa dificuldade não existe somente no Brasil. Recentemente assistimos ao presidente dos Estados Unidos defendendo o aumento da tributação dos ricos que o Congresso norte-americano não aprovou. Por quê? Basta ver quem fi-

nanciou as respectivas campanhas eleitorais daqueles parlamentares.

No Brasil a situação é ainda mais grave, devido à falta de informações por parte da população. Poucos sabem que quando compram um medicamento pagam 35% ou mais de tributos embutidos no preço; quando acendem a luz pagam mais de 20%; quando usam o telefone pagam cerca de 40%; quando adquirem alimentos pagam 15% ou mais em tributos; e não recebem a devida contrapartida em bens e serviços públicos de qualidade.

O conhecimento da realidade levará à mobilização necessária para conquistar a reforma justa.

**P: Os estudantes de economia e os economistas brasileiros, principalmente os mais jovens, estão sensibilizados para a importante questão do endividamento público? Ou priorizam a retórica da redução de gastos públicos e da carga tributária? Qual a sua experiência com este grupo em especial?**

R: A atual crise financeira iniciada nos Estados Unidos e Europa em 2008 recolocou o tema do endividamento na pauta dos debates em todo o mundo. Essa crise provocada pela desregulamentação financeira e desenfreada emissão de derivativos sem lastro pelos bancos foi transformada em crise “da dívida” e escancarou a usurpação da dívida pública.

Tenho participado de debates com estudantes que ficam confusos quando questiono: onde o atual modelo econômico neoliberal deu cer-

to? Como anda a Economia nos países mais ricos? Como esse modelo afeta a sociedade e o próprio planeta?

A conclusão óbvia tem sido a de que o modelo neoliberal não serve e precisa ser substituído. Os recursos existentes são mais que suficientes para garantir vida digna para todos, e a Economia deveria ser a engrenagem que dirige os recursos de forma equilibrada. Várias iniciativas já existentes fazem parte desse anseio e contam com ampla participação de estudantes: auditoria da dívida, economia solidária, nova arquitetura financeira, entre outras.

Tenho imensa esperança e confiança na juventude brasileira, composta de pessoas extremamente criativas que precisam de mais incentivo e respeito por seu potencial.

No mundo todo, jovens têm exercido papel importante nas lutas por mudanças. No Chile lideraram movimento nacional; nos países árabes são protagonistas; na Europa e Estados Unidos lideraram os movimentos “Ocupem...”. Até em Harvard<sup>8</sup> estudantes protestam contra o modelo econômico que cria desigualdades. Enfim, muitos têm se esforçado para tornar realidade o lema de que “Outro Mundo é Possível”.

1 BENAYON, Adriano, “Anatomia de uma Fraude à Constituição”.

2 Fundação Getúlio Vargas

3 A dívida federal tem sido atualizada automaticamente, mensalmente, pelo IGP-M. A dívida dos estados (com a União) tem sido atualizada automaticamente, mensalmente pelo IGP-DI. Ambos são calculados pela FGV e suas variações no período foram muito superiores ao IPCA.

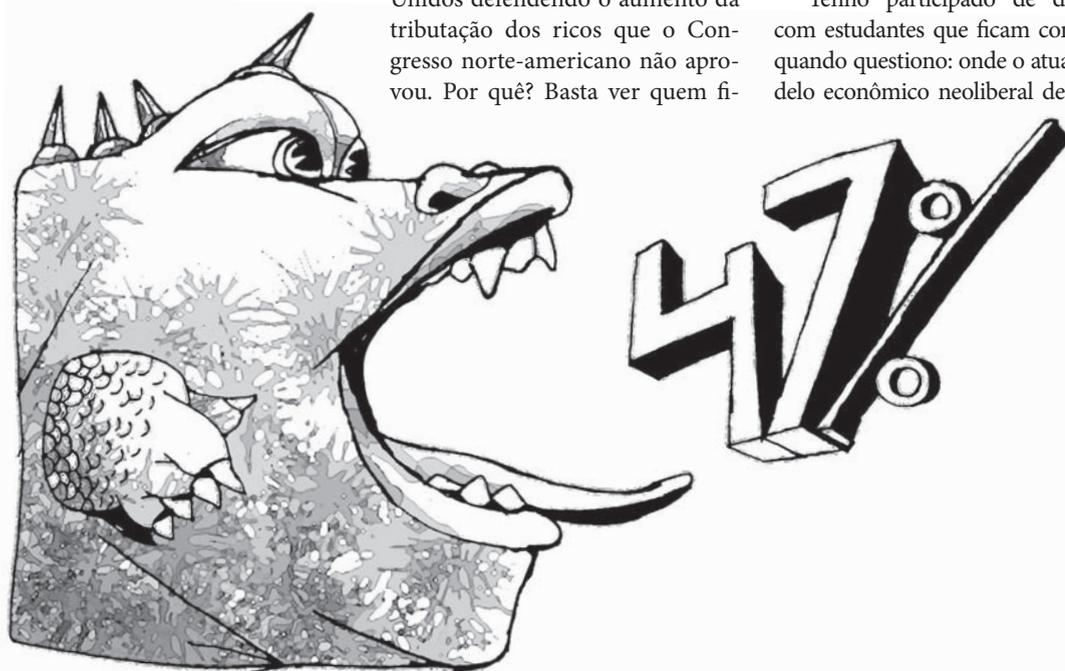
4 [www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br)

5 Dealers são as instituições financeiras selecionadas para adquirir os títulos da dívida no Mercado primário e negociar também no Mercado secundário. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/dealers.htm>

6 Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201112pfp.zip> - Quadro 35.

7 Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201112sep.zip> - Quadros 51 e 51-A.

8 <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2058319/Did-Harvard-economics-class-cause-financial-crisis-Students-walk-lecture.html> e <http://thewilliamsrecord.com/2012/01/18/larry-summers-lectures-on-economy-encounters-opposition/>



# Tributação de grandes fortunas: socialmente justo, politicamente possível

■ Flávio Tonelli Vaz\*

**A** pequena tributação dos ricos voltou ao debate político. Nos Estados Unidos, na França, na Alemanha, em Davos, bilionários declaram pagar menos impostos do que seus subordinados. Essas revelações soariam inusitadas e assaz inesperadas não fosse a profunda crise econômica que ronda os países ricos e gera um acumulado desproporcional de desequilíbrios e tensões sociais, já que a conta está sendo apresentada a assalariados, pequenos proprietários, desempregados, os 99% restantes da sociedade, que perdem salários, pensões, serviços públicos.

Durante o neoliberalismo, os ricos ficaram muito mais ricos, favorecidos por dois grandes fluxos de rendas. O primeiro, do setor público, pelo aumento dos juros reais da dívida (eram 2,5% a 3% nos anos 1960 e mais de 5% após 1979). O segundo, de rendas privadas, derivadas da distribuição de dividendos. No fim dos anos 90, novas regras de gestão diminuíram os salários e outros custos e aumentaram a lucratividade. Hoje, com a criação do “valor por acionista”, mais de 80% dos lucros são distribuídos – eram 30% entre 1960 e 1970 (CHESSNAIS).

Mesmo antes que a crise desestruturasse ainda mais o mercado de trabalho, a OIT<sup>1</sup> já associava esse período a um aumento da desigualdade de renda, porque prevaleceu a criação de postos de trabalho de baixa remuneração: há mais empregos, mas de menor qualidade. Entre 2000 e 2007, por exemplo, a metade da expansão esteve concentrada no Leste Europeu, na Índia e na China, ampliando a cidadania naqueles países. Coube à liberalização do capital universalizar aquelas condições

de emprego, levando os demais países a uma concorrência predatória, tendo no trabalho uma das variáveis de ajuste, diminuindo emprego e salários no resto do mundo. Em economias desenvolvidas, foi um processo lento e continuado. Mas, nos países periféricos, o movimento foi abrupto. Na América Latina, o rendimento médio do trabalho caiu 11% entre 1999 e 2002, e na África, 20% entre 1998 e 2003.

Essa queda não foi linear, poupando os cargos de direção das empresas. Nos EUA, de 2003 a 2008, os gerentes executivos ganharam aumentos reais de 45%, executivos intermediários, de 15%, e o trabalhador médio, de apenas 3%. Assim, a diferença entre o salário do gerente executivo das 15 maiores empresas e o do trabalhador médio passou de 300 vezes para 500 vezes. Nem as economias com razoável distribuição de renda, como a da Holanda, escaparam desse fenômeno: os gerentes executivos ganharam 30% de reajuste real, os gerentes intermediários 25%, e os trabalhadores, apenas 0,6%.

Recentemente, Francisco Louçã<sup>2</sup>, discorrendo sobre a atual crise, disse que, na Inglaterra, entre 1980 e 2010, o rendimento dos administradores das cem principais empresas (as do FTSE100) passou de 14 vezes para 75 vezes a média dos salários das suas empresas. E, nos EUA, em 2010 – em plena crise – os administradores das grandes empresas receberam 28% a mais do que em 2009 e, com uma média per capita de US\$ 10,8 milhões, ganharam cerca de 325 vezes mais do que a média dos seus trabalhadores.

Essa diferença é apenas um ponto de partida da desigualdade; uma melhor remuneração permite acesso a outras formas de rendimento. Nessas últimas duas dé-

cadadas, o rendimento dos lares de padrão superior subiu mais do que o dos lares que tinham no trabalho a sua exclusiva fonte de renda. Ganhos financeiros e outros benefícios (abonos e participação de resultados, por exemplo) diminuíram; a renda dos salários diminuiu no conjunto da renda das famílias e ampliaram as disparidades. A evolução do capital financeiro dá uma dimensão desse mecanismo de acesso a rendas e de multiplicação patrimonial: o estoque de depósitos bancários, títulos da dívida pública e privada e participações acionárias passou de US\$ 10 trilhões para US\$ 167 trilhões entre 1980 e 2006, crescendo quatro vezes mais do que a produção mundial (KRUGMAN).

A desigualdade se completa porque maiores rendas e acúmulo de riquezas estiveram submetidos a menores tributações. Durante esse período “aqueles que obtinham dinheiro especulando e ganhando no mercado de ações eram os heróis do dia e deviam ser taxados mais levemente do que aqueles que ganhavam seu pão com o suor do rosto” (STIGLITZ, 2003).

## No Brasil, uma disparidade muito maior<sup>3</sup>

No Brasil, o crescimento do endividamento público e os altos juros reais produziram uma maior acumulação da riqueza. Além disso, em relação ao fluxo privado de recursos, somam-se à distribuição de dividendos, institutos muito próprios, como o de “juros sobre o capital próprio”, que permite às empresas transferir recursos para os seus sócios e acionistas, com injustificáveis vantagens tributárias, para empresas e beneficiados.

É notório que os ricos pagam

proporcionalmente menos impostos em relação às suas rendas. Mas, se o critério for patrimonial, a injustiça cresce. No Brasil, com baixas alíquotas para heranças e com uma tributação patrimonial praticamente restrita a imóveis e veículos, a imensa maioria do patrimônio dos ricos escapa do fisco. Os dados do IRPF indicam que aqueles que declaram patrimônio superior a R\$ 100 milhões têm apenas 7,8% aplicado em imóveis e veículos. Esses bens estão sujeitos a IPTU, ITR e IPVA. Para todos os demais bens, essas pessoas somente são tributadas em relação a rendas geradas – e nem a todas elas.

Para os declarantes com renda de até R\$ 1 milhão, bens imóveis e veículos representam 68,2% do total de seu patrimônio. Em relação a uma casa, paga-se imposto pela simples titularidade, que estando alugada resultará em outros impostos. Assim, a maior parte desses bens é taxada pela simples existência, independentemente de geração de renda. O contrário ocorre com os muito ricos, pois pessoas com bilhões em aplicações financeiras, ações, títulos, não pagam imposto pela propriedade desses bens.

As principais bases desse modelo tributário brasileiro acompanham orientações emitidas para as reformas fiscais na América Latina durante os anos 1990, que priorizaram o aumento da tributação indireta (impostos de valor agregado – ICMS, IPI e contribuições sociais sobre o faturamento), em detrimento da justiça tributária e do respeito à capacidade econômica do contribuinte. Buscou-se formar uma grande base de contribuintes e, portanto, a tributação se tornou menos progressiva<sup>4</sup>. O IRPF centrado na renda do trabalho, que teve congelada a sua ta-

Faixa patrimonial	Total de declarantes	"Valor médio patrimonial (R\$ milhões)"	% total de declarantes	% do patrimônio total declarado	Crescimento patrimonial em um ano
Total de declarantes	16,327,627	0.217	100.000%	100.0%	7.2%
até R\$ 1 milhão	15,905,141	0.109	97.412%	49.1%	-1.1%
superior a R\$ 1 milhão	422,486	4.266	2.588%	50.9%	16.7%
superior a R\$ 10 milhões	17,989	51.655	0.110%	26.2%	22.3%
superior a R\$ 50 milhões	2,324	272.552	0.014%	17.9%	27.2%

Dados referentes ao Imposto de Renda Pessoa Física - Ano calendário 2009  
Fonte SRF: Nota Técnica COGET/COPAN. Org. autor

bela entre 1995 e 2002, ampliando os contribuintes, é uma das faces desse modelo. Afinal, a eficiência tributária era medida pela capacidade de arrecadar em quantidade suficiente para equilibrar as contas públicas e gerar os superávits exigidos pelos rentistas.

A Tabela 1 apresenta os dados do Imposto de Renda de Pessoa Física, ano-calendário 2009, e espelha o tamanho da concentração patrimonial em nosso país. Dos pouco mais de 16,3 milhões de declarantes, 15,9 milhões têm patrimônio inferior a R\$ 1 milhão. São 97% dos contribuintes, mas possuem apenas 49% do patrimônio total declarado. As pessoas com patrimônio superior a R\$ 10 milhões são apenas 0,1%, mas possuem 26% do patrimônio. Os com mais de R\$ 50 milhões são 0,014% (14 em cada 100 mil), mas detêm 18% do patrimônio. E como se já não bastasse toda essa riqueza, os multimilionários declararam ao fisco que o valor de seus bens cresceu 27% em um único ano.

### É preciso dar um passo e iniciar a tributação patrimonial dos muito ricos

Encontram-se em tramitação no Congresso diversos projetos que pretendem instituir alguma forma de tributação sobre grandes fortunas. Um deles é inovador o suficiente para merecer destaque. O projeto de lei complementar nº 48/2011 (PLP 48/2011), do Deputado Dr. Aluizio (PV/RJ), tramita na Comissão de Seguridade Social e Família e tem como relatora a Deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ)<sup>5</sup>.

Ao estabelecer que a tributação

sobre grandes fortunas será sob a forma de contribuição social, e não como imposto, esse projeto torna-se mais oportuno. Primeiro, pela possibilidade de vinculação dos recursos – os impostos são, por natureza, desvinculados e o autor pretende que a arrecadação desse tributo seja alocada integralmente em saúde pública. Essa legitimidade favorece a aprovação do projeto. Segundo porque, como contribuição, podem ser taxadas todas as formas patrimoniais. Como imposto, alguns bens não seriam alcançados por já estarem submetidos a outros tributos.

Com uma taxa sobre o patrimônio excedente a R\$ 4 milhões, permitindo abatimentos relativos à residência e outros bens relacionados ao trabalho (imóveis e equipamentos), seria possível garantir R\$ 14 bilhões de recursos extras para a saúde. Esse tributo recairia sobre os 56 mil contribuintes mais ricos do país, 0,3% do total de declarantes, sendo que 70% da previsão de arrecadação resultariam de taxações sobre contribuintes que declaram possuir mais de R\$ 115 milhões.

Com alíquotas progressivas, por exemplo, o contribuinte com patrimônio de R\$ 5 milhões (depois dos abatimentos) contribuiria com 0,4% sobre o excedente a R\$ 4 milhões, pagando R\$ 4 mil. Se tiver patrimônio de R\$ 20 milhões, estaria submetido a uma alíquota de 0,8%, pagando R\$ 87 mil depois de todos os abatimentos. E aqueles com patrimônio de R\$ 100 milhões seriam tributados em R\$ 1 milhão.

Olhando sob a ótica da evolução patrimonial declarada pelos de-

tentores das maiores fortunas, que multiplicam o valor de seus bens em taxas anuais que superam os 16%, um pagamento efetivo de 1% é bem razoável. O bastante para afastar inclusive o velho jargão de que tributar fortunas resulta em evasão do contribuinte. Qual dessas pessoas deixaria de ganhar 16% para não pagar um tributo extra de 1%?

Esse projeto não é capaz isoladamente de estabelecer justiça tributária em nosso país, revertendo um modelo secular que, de tão arraigado, nem mesmo a reforma tributária enviada pelo governo Lula ousou enfrentar. Em 2010, por exemplo, União, estados e municípios arrecadaram R\$ 635 bilhões em tributos sobre a circulação de bens e serviços, representando 49% de total de R\$ 1,2 trilhões de impostos e contribuições sociais<sup>6</sup>. Sob essa ótica um tributo extra de R\$ 14 bilhões pode parecer insignificante. Mas o seu efeito é importante do ponto de vistas distributivo.

Na arrecadação global, impostos sobre o patrimônio figuram com apenas 3,9%, somando R\$ 47 bilhões. Ampliar essa conta em mais R\$ 14 bilhões representa aumentá-la em 30%, tributando exatamente uma parcela da sociedade que proporcionalmente menos paga impostos, e que são os 0,3% mais ricos. Uma tributação sobre grandes fortunas não consegue isoladamente inverter o aspecto altamente regressivo de uma tributação centrada no consumo. Mas é um bom passo à frente.

Aprovar essa contribuição sobre grandes fortunas representa um bom começo para um modelo tributário mais justo. Para avançar ainda mais, também a legislação

do IRPF precisa evoluir, ampliar o número de faixas e migrar o foco da sua principal incidência dos salários para as verdadeiras rendas. Tributos patrimoniais precisam ser reforçados e se tornarem realmente progressivos.

A vinculação dos recursos à saúde também empresta maior legitimidade do tributo. Um aporte extra de R\$ 14 bilhões representa 20% a mais de recursos para a saúde pública, beneficiando diretamente os segmentos sociais mais pobres.

Esse é um bom debate, que se torna possível porque, com a crise, a sociedade passa a questionar os dogmas que dirigiram corações e mentes durante o período neoliberal, podendo construir um futuro bem melhor, menos desigual, mais justo e solidário e menos individualista, invertendo uma importante marca desse período.

\* Flávio Tonelli Vaz é assessor técnico da Câmara dos Deputados. Formado em Direito e especialista em orçamentos públicos, atua nas áreas de orçamentos e contas públicas.

1 Sobre o Mundo do Trabalho, 2008.

2 Deputado, dirigente do Bloco de Esquerda (Portugal).

3 Os dados relativos a patrimônio foram extraídos de documentação enviada pela Secretaria da Receita Federal em resposta a questionamentos elaborados pela Deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), relatora de um projeto de lei complementar que institui a Contribuição Social sobre Grandes Fortunas.

4 Sobre essas reformas ver MAHON, James. Tax Reforms and Income Distribution in Latin America, 2009.

5 O projeto e o relatório apresentado podem ser encontrados em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500929>

6 Dados da STN, Programa de Disseminação de Dados. [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)

# Análise de conjuntura do financiamento público federal de Saúde no Brasil

■ Gilson Carvalho\*

## Gasto público e privado em Saúde no Brasil em 2010

Qual o gasto público com saúde no Brasil? A cada ano faço uma tentativa, já há mais de uma década, de estimar o gasto geral, público e privado, com saúde no Brasil. Como a maioria das estatísticas de saúde, esta também tem suas imperfeições.

O estudo último que foi possível fazer é de 2010, que se encontra no quadro abaixo, pois os dados de 2011 ainda não estão consolidados (Tabela 1).

O Ministério da Saúde, que já foi responsável por 75% do financiamento da saúde na década de oitenta, teve em 2010 sua participação reduzida a 45% (R\$ 62 bilhões). Os Estados entraram com 27% (R\$ 37 bilhões) e os Municípios com 28% (R\$ 39 bilhões). O percentual público do PIB foi de 3,8%, sendo 1,7% atingido pelos recursos fe-

derais e 2,1% pelos recursos somados de Estados e Municípios. Nesta comparação, o público foi responsável por 47% do financiamento da saúde no Brasil e o privado 53%. No gasto privado, 48% coube aos planos e seguros de saúde. O desembolso direto das famílias somou 16% (R\$ 25 bilhões) e o gasto com medicamentos diretamente adquiridos pelas famílias representou 36% do gasto privado (R\$ 55 bilhões). São R\$ 153 bilhões de gasto público total com saúde.

Num estudo mais aprofundado, estes dados “viram” e predomina o público sobre o privado. Basta fazer a interpretação da renúncia fiscal de 2010 com despesas descontadas no imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas; de instituições filantrópicas e sobre medicamentos. Não existe cálculo de valores, mas há também os planos de saúde de parlamentares, juízes e servidores públicos financiados com dinheiro público. Se computados todos estes valores, o gasto público supera o privado.



Temos do início de 2012 o estudo do IBGE que trata das contas nacionais entre 2007 e 2009. Esta pesquisa mostra que o gasto privado com saúde no Brasil é maior que o do público. Bem acima do que aquele com que trabalhamos acima.

Dizem os entendidos em estudos e pesquisas em geral, especificamente de financiamento, que estes podem seguir vários caminhos, sem que nenhum deles seja, a priori, errado. Basta que se explique sua metodologia. Podem existir resultados diferentes a partir de fontes de dados e metodologias diferentes de apuração e interpretação dos dados.

Esta é a segunda vez que o IBGE gera esta pesquisa, que teve a cooperação do IPEA e da FIOCRUZ. O primeiro estudo grande produzido sobre as contas nacionais em saúde pelo IBGE foi a pesquisa de 2005-2007. Esta pesquisa fez o cálculo do gasto com saúde per capita/ano. O gasto público foi de R\$ 645,27 e o privado R\$ 835,65 por pessoa, quase 30% a mais. Se tomarmos os nú-

meros absolutos, o gasto público, em 2009, teria sido de R\$ 123,5 bilhões, e o privado R\$ 157,1 bilhões, com um gasto total de R\$ 283,6 bilhões.

A metodologia de cálculo é diferente entre meus estudos preliminares e o estudo do IBGE das contas satélites saúde. O IBGE inclui despesas que normalmente não utilizamos nos gastos com saúde, ou as atribui ao privado como gasto com família, quando o gasto é das empresas que financiam planos de saúde para seus trabalhadores. Existem controvérsias e dúvidas, se podem ser computadas desta maneira.

Acima incluí os dados de 2010, mas trago os de 2009 para efeito de comparação. Meus estudos referentes a 2009 chegaram a um gasto público de R\$ 127 bilhões e um privado de R\$ 143 bilhões, num total de R\$ 270 bilhões. Já na pesquisa do IBGE, da conta satélite saúde, o total de 2009 foi de R\$ 283,6 bilhões, sendo R\$ 123,5 bilhões públicos e R\$ 157,1 bilhões privados.

**Tabela 1**

### Estimativa do gasto em saúde – Brasil/ 2010

Fontes	R\$ bilhões	% PP	% TOT	% PIB 3,7 TRI
Federal	62	45	21	1,7
Estadual	37	27	13	1,0
Municipal	39	28	13	1,1
Total público	138	100	47	3,8
Planos seguros	73	48	25	2,0
Gasto direto	25	16	9	0,7
Medicamentos	55	36	19	1,5
Total privado	153	100	53	4,2
Total Brasil	291		100	7,9

Fonte: MS-SPO – MS-SIOPS – ANS – IBGE-POF-2008 – ESTUDOS GC.  
Nota explicativa: % PP = % público e privado; % TOT = total; PIB 2009: 3,14 TRI; gasto direto = pessoas pagando diretamente os serviços de saúde.

## Orçamento federal da saúde em 2012 e seu contingenciamento

Muitos desinformados ou de má fé estão alardeando que o Ministério da Saúde acabou tendo no orçamento de 2012 mais recursos do que teria direito pelo crescimento nominal do PIB. Em 23 de novembro, na antevéspera do recesso parlamentar, foi aprovado o orçamento da União para 2012. Nesta lei consta que o MS terá R\$ 92,1 bilhões. No dia 19 de janeiro foi sancionada a LOA (Lei Orçamentária Anual) do orçamento federal, sem nenhum veto presidencial.

Ainda não fiz a análise do orçamento definitivo por falta de acesso a dados mais detalhados do Decreto, que continuam sem divulgação. Minha impressão é de que o que houve foi a reestimativa de receitas pelo Congresso, o que levou a um aumento do orçamento do Ministério da Saúde. Em primeiro lugar, os recursos totais com saúde do Ministério da Saúde têm incluído nos mínimos, como prática inconstitucional, o pagamento de inativos da saúde. Inconstitucional pois, segundo a CF, a seguridade se constitui em saúde, previdência e assistência social. Ao inflar o orçamento da saúde com inativos, além de falsear o gasto com saúde, falseia igualmente o da previdência.

Muitos tomam estes dados gerais e dizem que a saúde tem muito dinheiro e se esquecem de subtrair os inativos. Neste valor podemos ter um crescimento do gasto com inativos pela correção anual e pelo aumento do número deles. O que importa é o montante de recursos destinados às ações e serviços de saúde segundo a EC-29 e segundo a recente Lei Complementar 141.

Outra consideração a ser feita é que não podemos fazer comparações a partir do crescimento nominal dos orçamentos. Temos

que deflacionar os recursos e atribuí-los segundo a população (per capita). Assim poderemos ver a tendência para mais ou para menos. Dizer apenas que aumentou tantos por cento em relação ao ano anterior pode ser no mínimo incorreto, pois não se aplicou a inflação do período, nem tampouco o aumento da população.

A comemoração do Governo e seus porta-vozes internos e externos é que neste ano de 2012 o Governo Federal havia alocado para a saúde mais recursos do que era obrigado. Isto carece de uma análise desapassionada e principalmente, científica. Aumentaram ou não os recursos federais referentes à saúde pública em 2012? Temos que conhecer os pensamentos que se escondem nas notícias. Quando da promulgação do orçamento comemoraram as vozes oficiais o que havia aumentado na saúde. Depois de cerca de um mês, o decreto presidencial tirou cinco bilhões de reais da saúde e ficou elas por elas. Aí não se tinha nada mais a comemorar, a não ser que estavam sendo cumpridos os limites mínimos constitucionais.

O contingenciamento decretado é uma prática orçamentária que pode ocorrer a cada ano em toda a administração pública. Em geral, mas nem sempre, quando o executivo manda a proposta orçamentária ao legislativo, adota uma postura mais conservadora em relação às receitas. O Legislativo, também geralmente, infla o orçamento a partir de estimativas de maior arrecadação, já que não pode criar despesas orçamentárias que não tenham fundamentação em receitas e ele sempre quer ter o poder de criar despesas pelo menos para as emendas parlamentares.

Ao contingenciamento dos recursos federais tem-se sempre dado, já há anos, a conotação e interpretação de se fazer dinheiro para criar o superávit primário para pagamento da dívida e dos encargos



financeiros da União. Este tem sido o grande sumidouro de recursos que tem suas interpretações econômicas. A maior crítica não é ter dívidas, mas a opção de gastar principalmente com seus encargos ao invés de investir mais no social.

Para este contingenciamento do orçamento federal de 2012 foi usada como base a reestimativa de R\$ 29,5 bilhões de arrecadação que será frustrada (IR, CIDE, COFINS, IOF, PIS-PASEP) e R\$ 7,1 bilhões de dividendos e outras. O total esperado de frustração é de R\$ 36,4 bilhões. A receita bruta reprogramada para 2012 é de R\$ 1,1 trilhão.

A redução de despesas foi de R\$ 55 bilhões, sendo R\$ 20,512 bilhões de despesas consideradas obrigatórias (benefícios previdenciários, subsídios, FGTS, Fundos etc.) e R\$ 35 bilhões de despesas denominadas discricionárias. Neste rol está a saúde, com perda de R\$ 5,475 bilhões dos 35 (15,6%) ou 10% dos R\$ 55 bilhões do contingenciamento geral. A quase totalidade deste contingenciamento na saúde refere-se a investimentos das Emendas Parlamentares.

Na Lei Orçamentária 12.595 de 19/1/2012, as ações e serviços de saúde tiveram assegurados R\$ 77,582 bilhões e com o contingenciamento R\$ 72,11 bilhões.

Fazendo uma análise retrospectiva, quero lembrar que a União, a rigor, não pode contin-

genciar os recursos mínimos da saúde sob pena de descumprir a CF. Em geral, ao final de cada ano o contingenciamento da saúde cai e até se alocam mais recursos que não são gastos. É bem verdade que colocam dentro do mínimo despesas não devidas segundo a CF e a Lei, e não reinvestem os restos a pagar cancelados de anos anteriores.

A União não pode contingenciar os mínimos da saúde, pois o paradigma de gasto com saúde expresso na CF é de que a cada ano se gaste em saúde o mesmo do empenhado no ano anterior, aplicada a variação do PIB do ano da elaboração da PLOA. Portanto, o gasto com saúde independe da arrecadação: com muita ou pouca, com superávit ou frustração, o dinheiro mínimo da saúde deve ser mantido neste patamar mínimo e isto está na CF e agora na LC 141.

Outra coisa, entretanto, que aconteceu neste ano de 2012 é que o Congresso aprovou um recurso a mais para a saúde através de emendas parlamentares, todas elas relativas a investimentos. Foi este dinheiro a mais que foi contingenciado, como dito acima.

A saúde perdeu? Sim, é mais uma perda já anunciada. Perda não dos mínimos obrigatórios, mas daquilo que foi oferecido como a mais para cobrir a necessidade crônica de recursos da saúde. O subfinanciamento da saúde pública é fato consumado, descrito em prosa e verso e não apenas deste governo, mas de todos que o antecederam, principalmente no pós-Constituição de 1988. A luta de todos os cidadãos é para que a saúde tenha mais dinheiro e melhor eficiência de gasto, para que seja preservada sua vida-saúde.

\* Gilson Carvalho é médico pediatra e de saúde pública - carvalhogilson@uol.com.br. O autor adota a política do copyleft, podendo este texto ser multiplicado, editado, distribuído independente de autorização. Textos disponíveis: www.idisa.org.br

# Uma importante revisão da âncora cambial dos anos 1990

■ Carlos Eduardo Carvalho\*

**E**stá na praça um novo e interessante livro sobre as vicissitudes das políticas de estabilização adotadas na América Latina para enfrentar a inflação elevada e a forte instabilidade que marcou a crise da dívida externa. Em *Regime Cambial e Desempenho Macroeconômico: a experiência da Argentina, México e Brasil nos anos 1990* (Paco Editorial, 197 páginas), Marcelo Pereira Fernandes analisa as três experiências de âncora cambial, derrotadas pelas sucessivas crises de financiamento externo que levaram ao abandono da recomendação generalizada de estabilização com câmbio fixo.

Todo regime cambial na moda é considerado bom até que uma situação muito difícil provoque sua ruptura e evidencie suas limitações. Na América Latina houve diversas modalidades e esse livro trata de uma delas. São conhecidas as dificuldades de manter regimes de câmbio fixo em contextos de ampla mobilidade de capitais e de expectativas instáveis. A essas dificuldades somava-se a combinação de regime cambial rígido para ancorar os preços com programas de transformação estrutural.

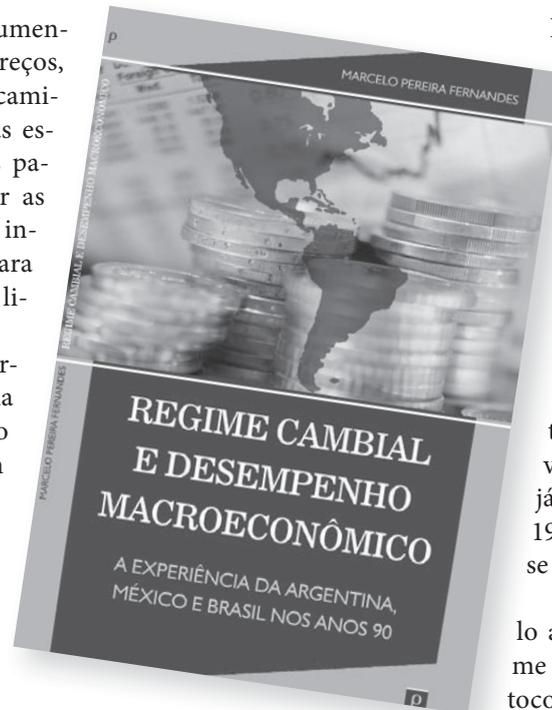
Vale lembrar que os experimentos dos anos 1990 foram precedidos por políticas semelhantes no final dos anos 1970, com resultados desastrosos na Argentina e no Chile. Em todos esses casos, a abertura comercial e financeira era

vista não só como instrumento de coordenação de preços, mas também como o caminho para transformar as estruturas produtivas dos países, ou seja, desmontar as estruturas herdadas da industrialização voltada para o mercado interno sob liderança do Estado.

O livro de Marcelo Fernandes, produto de sua tese de doutoramento defendida na UFF, tem o mérito de destacar as peculiaridades de cada experiência nacional, utilizando o método histórico, de modo a ressaltar o contexto que conduziu às opções de cada país. Essa opção metodológica é muitas vezes ignorada, tanto pelos que querem a todo custo generalizar os casos específicos e encontrar modelos abstratos, quanto por muitos dos críticos, tantas vezes tentados a esquecer que as opções pela ancoragem cambial responderam também a desafios complexos e peculiares de cada país, e não apenas ao receituário externo hegemônico na época.

Ao mesmo tempo, ao lado desse esforço de detalhamento, o livro procura destacar as questões comuns que levaram às crises agudas que precipitaram a ruptura e o abandono das estratégias de ancoragem cambial, sem descurar da análise das especificidades.

Além da análise de experiências importantes de nossa história econômica recente,



o livro é uma advertência sobre os desafios envolvidos na definição do regime de câmbio em países que não têm moeda conversível. Trata-se de proteger a economia nacional contra choques adversos e, ao mesmo tempo, de tirar proveito do quadro externo. Nos anos 1990, os defensores da âncora cambial argumentavam que esse regime atendia a esses dois objetivos e que dispunha de mecanismos de autocorreção dos desequilíbrios. É sempre útil lembrar a defesa enfática que faziam os partidários da conversibilidade argentina, mesmo quando o regime já dava sinais de esgotamento.

A revisão desses equívocos é uma advertência importante nesse momento em que o câmbio flutuante com metas de inflação é apontado como mode-

lo ideal para nossos países.

O atual regime contou com o quadro favorável dos últimos anos. A crise de 2008 foi um tremendo choque, mas a rápida retomada da liquidez e dos preços das *commodities* trouxe de volta o cenário positivo, e também a ameaça de valorização cambial persistente. No caso do Brasil, a valorização real do câmbio já repôs os níveis dos anos 1990 que antecederam a crise e a ruptura da âncora.

Os defensores do modelo atual repetem que o regime tem mecanismos de autocorreção em momentos de crise e que isso deixa a economia protegida. Os passivos externos aumentam continuamente e a acumulação de reservas é apontada como garantia de capacidade de reação. Uma reversão prolongada dos fluxos de capitais pode gerar desvalorização cambial rápida e intensa, o que desencadearia movimentos de correção, para os defensores do modelo. Os acontecimentos dos últimos meses de 2008, contudo, mostraram os riscos potenciais de mudanças tão rápidas em regime de câmbio flutuante.

Conhecer o passado pode ajudar muito a compreender melhor os problemas do presente. O livro de Marcelo Fernandes é uma importante contribuição para esse esforço.

\* Carlos Eduardo Carvalho é professor do Departamento de Economia da PUC/SP.

# A Responsabilidade Fiscal Carioca

A partir da oportunidade e necessidade que as eleições municipais nos trazem de aprofundar discussões sobre a realidade do município, iniciamos em fevereiro um processo de divulgação e debate acerca da situação financeira do município do Rio de Janeiro. Assim, pretendemos subsidiar as discussões sobre os caminhos possíveis para o Rio de Janeiro, tanto através destas páginas quanto através de uma série de debates com figuras públicas e autoridades da área que iniciaremos em março.

Em prosseguimento, focaremos os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com destaque para as despesas com Pessoal e com a Dívida Pública.

Todos os dados foram deflacionados ao índice IPCA médio acumulado de dezembro de 2011 e o período abrangido foi o de 2002 a 2010.

## Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas para o controle e a fiscalização das finanças públicas através do planejamento e da transparência orçamentária. O objetivo central é a construção de um superávit primário (resultado positivo das contas públicas, não computado

o gasto com juros) que prioriza o pagamento da dívida.

Nessa lógica, a LRF impõe alguns limites para a despesa de pessoal e o endividamento futuro, que serão destacados a seguir:

## Despesa com pessoal

O gasto com pessoal é subdividido entre o pagamento de pessoal ativo (em média 79,5%); inativos e pensionistas (18%); e outras despesas de pessoal (2,5%). Esta última inclui os gastos com trabalhadores terceirizados que realizam atividades em substituição a servidores públicos.

A despesa com pessoal não deve ultrapassar 60%<sup>1</sup> da Receita Corrente Líquida (RCL), calculada a partir da soma de diversas receitas e transferências, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência. Foi estabelecido também o limite prudencial de 57% da RCL, que se for ultrapassado acarretará em proibição, por exemplo, para aumento de vencimentos e criação de cargos.

O gráfico 1 mostra o histórico quanto ao cumprimento deste limite.

Foi cumprido o limite prudencial em todos os exercícios

analisados. Os maiores percentuais foram nos anos de 2003 e 2006, onde o gasto com pessoal representou 53% da RCL.

Em 2010, o gasto com pessoal ficou estável comparado a 2009 (de aproximadamente R\$ 6 bilhões), enquanto a RCL aumentou 15,7% nesse mesmo período.

Isto evidencia que aproximadamente R\$ 2 bilhões poderiam ser usados com esse tipo de despesa a fim de melhorar a qualidade do serviço público sem que houvesse o descumprimento da LRF.

## Dívida Consolidada Líquida

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) diz respeito ao estoque de dívida contraída, menos as receitas disponíveis (ativos disponíveis e haveres financeiros) decrescidas dos compromissos de pagamentos que ainda não foram realizados (restos a pagar processados), ao final do ano.

Ao entrar em vigor, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipulou que a DCL não poderia exceder 120% da RCL. O Rio de Janeiro tem cumprido com folga esta meta, não chegando a ultrapassar o patamar de 90%. No entanto, convém ressaltar que foi necessária a obtenção dos dados no Tribunal de Contas do Município, pois os relatórios do Poder Executivo não cumprem integralmente as exigências do manual do Tesouro Nacional. As incorreções dizem respeito à não inclusão dos Restos a Pagar Processados e à consideração das disponibilidades do Fundo de Previdência como ativo disponível.

## Juros, Amortizações e Encargos da Dívida

Em complemento à LRF, a Resolução nº43/01 do Senado impõe um limite de 11,50% da Receita

Corrente Líquida para o comprometimento com juros, amortizações e demais encargos da dívida.

O Município do Rio tem mantido o seu nível de comprometimento dentro do limite estipulado, mas com pouca folga, pois o comprometimento médio entre os anos de 2002 e 2010 ficou em torno de 10,30% (em 2003, 10,74%) da RCL.

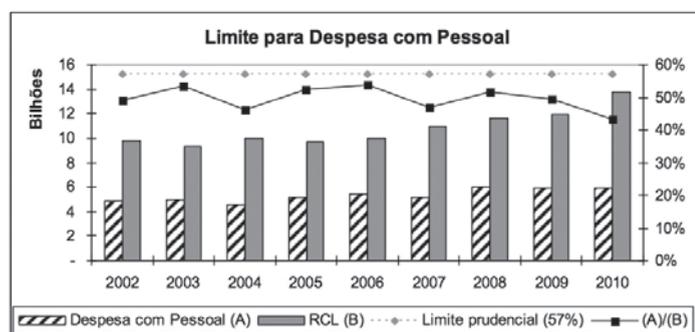
## O acordo com o Banco Mundial

Em 2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmou um acordo para refinanciamento da dívida com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com o objetivo de recuperar a capacidade de investimento da Prefeitura, através da redução das taxas de juros. Houve, porém, um preço para a firmação do acordo. Ressalte-se dentre as exigências do Banco Mundial a diminuição dos benefícios previdenciários (por dedução) e o aumento do número de parcerias público-privadas.

O empréstimo aprovado foi de até US\$ 1,045 bilhão, formalmente destinado à amortização da dívida municipal com a União e ao financiamento de uma política de desenvolvimento. Entretanto, o crescimento entre 2009 e 2010 de 321,85% no pagamento das amortizações da dívida, que passaram de R\$ 345,2 milhões para R\$ 1,46 bilhão, nos leva a supor a destinação integral ao gasto com a Dívida.

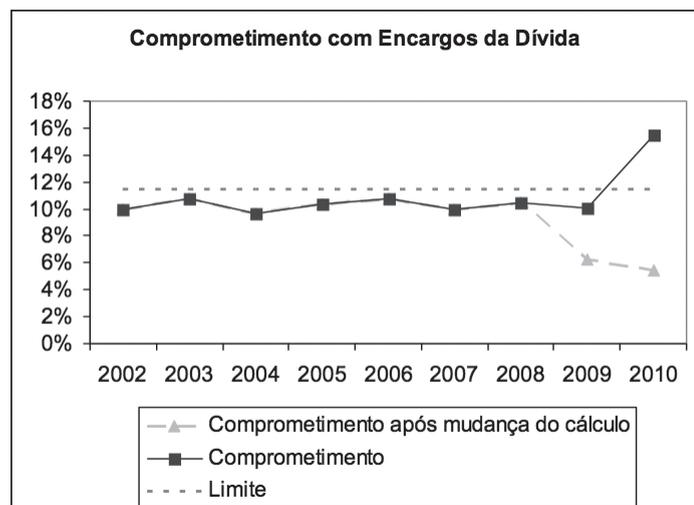
Por outro lado, vemos uma redução do comprometimento, que passou do patamar de 10,5% em 2008 para 5,4% da RCL em 2010. Mas tamanha redução se deveu a uma mudança na metodologia de cálculo do comprometimento, que nos anos anteriores era feito a partir do serviço da dívida e da RCL do ano e que, em 2009,

Gráfico 1



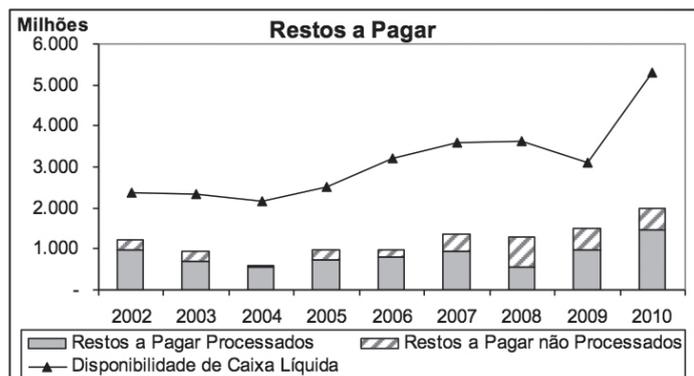
Fonte: Prestação de Contas 2002 - 2010.

Gráfico 2



Fonte: Pareceres do Tribunal de Contas do Município 2002 – 2010.

Gráfico 3



Fonte: Pareceres do Tribunal de Contas do Município 2002 – 2010.

passou a ser calculado a partir de uma média da RCL e do comprometimento estimados até 2027.

Simulando o comprometimento pela fórmula anterior, ou seja, a partir do total do serviço da dívida pago em 2010 e da RCL verificada no mesmo ano, obtemos 15,49%, percentual que ultrapassa o limite de 11,5% (vide o gráfico 2). Ou seja, mesmo que tenha havido um crescimento de 22% na

RCL, a queda no percentual se deveu não a uma real redução do nível de comprometimento, mas à mudança de cálculo.

### Restos a Pagar, dívida além da financeira

Outras despesas a serem consideradas na situação financeira são os Restos a Pagar (RP), que são as despesas empenhadas em um determinado exercício, mas que não

foram pagas até o dia 31 de dezembro. Existem duas classificações:

*Restos a Pagar Processados:* A despesa foi realizada. Não são passíveis de cancelamento;

*Restos a Pagar não Processados:* A despesa ainda não foi realizada e pode ser cancelada.

Os valores correspondem, em média, a R\$ 1,2 bilhão, sendo 70% de RP processados. Destaque para 2004, último ano do primeiro mandato de César Maia, que obteve o menor saldo de restos a pagar (R\$ 588,4 milhões), mas que também foi acompanhado por menor disponibilidade de caixa (R\$ 2,1 bilhões).

Vale considerar ainda o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda ao governante contrair (nos últimos dois quadrimestres de seu mandato) despesas que não possam ser cumpridas ou tenham parcelas com vencimento em exercícios seguintes sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para tal.

Em tempo: após assumir seu mandato em 2009, o Prefeito Eduardo Paes, em comentário no Parecer do Tribunal de Contas 2008, atentou para o aumento de 268% no valor dos Restos a Pagar em relação ao exercício de 2004, alegando que este fato onerou a sua administração. Porém, pode-se notar um significativo aumento nos valores de Restos a Pagar em seu governo, chegando a aproximadamente R\$ 2 bilhões em 2010. O gráfico 3 ilustra a evolução.

Resalta-se o fato de que em média 40% dos Restos a Pagar são das áreas de Educação e de Saúde. Caso ocorram cancelamentos de RP não processados, os respectivos percentuais aplica-

dos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde serão alterados e podem mascarar o cumprimento do limite mínimo constitucional.

### Considerações finais

A origem do crescimento da Dívida municipal remonta aos anos 1990 com o lançamento de títulos no mercado financeiro (as carioquinhas). Na mesma década, a crise financeira de 1998 forçou uma renegociação das dívidas dos entes regionais (estados e municípios) e a federalização da mesma por pressão internacional. Esse processo culminou na promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas ainda não terminou.

Conforme visto, há uma elevação do dispêndio com a Dívida sem diminuí-la. Igualmente relevante é o crescimento da dívida em forma de Restos a Pagar. Todavia, consegue-se o cumprimento dos limites legais ora se utilizando de artifícios contábeis, ora se contendo a despesa, sobretudo o gasto com Pessoal, ou ainda decorrente de uma conjuntura favorável em termos de movimentação econômica nacional.

Fica evidente que a receita utilizada em países europeus por conta da crise deflagrada em 2008, como a redução do gasto público e a preservação do pagamento da dívida financeira, está sendo aplicada no Rio de Janeiro. Até o momento as consequências internacionais vistas são de convulsão social. E aqui?

1 Percentual válido para estados e municípios. Para a União o limite é 50% da RCL.

As matérias aqui publicadas são de responsabilidade do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, através da equipe de apoio do Corecon-RJ e de colaboradores.

Nesta edição colaborou o Est. Thiago Barbosa.

### FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ

Coordenação: Cons. Renato Elman, Cons. Eduardo Kaplan, Econ. Ruth Espínola Soriano de Mello e Econ. Luiz Mario Behnken. Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Est. Julia Bustamante, Est. Pedro Aguiar e Est. Talita Araujo. fporiodejaneiro@gmail.com 2103-0121 e 2103-0120

# O Rio tem solução?

■ O Fórum Popular do Orçamento (FPO) promove, nos meses de março, abril e maio, debates com pré-candidatos à Prefeitura do Rio de Janeiro. Veja os detalhes nesta entrevista e a programação no box ao lado.

**FPO: Por que o FPO decidiu realizar esta série de debates com autoridades pretendentes a influenciar os destinos da cidade do Rio de Janeiro? Como serão os encontros e como o leitor pode participar?**

R: O pleito de 2012 é municipal e o processo eleitoral sempre provoca, instiga as pessoas a pensarem em sua cidade. Então, nada mais oportuno do que os economistas e o movimento social discutirem a situação econômico-financeira carioca. Os debates são um convite ao leitor a se inteirar das diferentes visões sobre o Rio de Janeiro.

Os encontros são abertos e qualquer cidadão pode participar. A programação básica do encontro é a apresentação de dados orçamentários pela equipe do FPO, explanação da autoridade convidada e debate livre com os presentes.

**P: É justo dizer que a cidade do Rio de Janeiro reverteu o processo de esvaziamento econômico iniciado com a mudança da capital**

**para Brasília e está agora num momento de ascensão?**

FPO: É justo dizer que a sensação de baixa estima por ser uma cidade-problema, cidade-violenta, cidade-que-não-tem-jeito não é mais predominante. Também é justo dizer que o Rio acompanha o crescimento brasileiro dos últimos anos, mas uma ascensão destacável ainda não foi percebida.

**P: Quais são os grandes nós a serem desatados para o desenvolvimento econômico e social da cidade? Qual é o papel do futuro prefeito neste processo?**

FPO: Os nós são vários; os da questão urbana são os mesmos de toda grande cidade: habitação, poluição, transporte, trânsito, limpeza etc. Em resumo: uma infraestrutura urbana adequada e suficiente para mais de seis milhões de habitantes. Acreditamos que um planejamento urbano calcado num Plano Diretor elaborado com participação popular e respeitado é o caminho para se equacionar esses problemas eternos. Já os nós sociais são os mesmos do Brasil: pobreza, concentração de renda e desigualdade social, tudo isso agravado por serviços públicos ofertados insuficientemente e de baixa qualidade, sobretudo nas áreas de educa-

ção e saúde. Logo, o desatar esse nó passa pela destinação de um volume de recursos suficientes para proporcionar um ensino de excelência e uma rede de saúde ajustada.

Sobre o desenvolvimento econômico *stricto sensu*, consideramos que a prefeitura é incapaz de alterar a trajetória da atividade econômica de uma cidade, dado o pequeno poder de fogo dos instrumentos municipais na macroeconomia. Portanto, o papel da prefeitura é secundário, mas importante como indutor dos agentes econômicos para atividades condizentes com as características locais, as chamadas vocações. No caso carioca: cultural, turística, audiovisual, de moda etc. Ressalvamos, porém, que citamos esses segmentos pelo senso comum, mas a definição pra valer de qual setor econômico deve ser incentivado é através de uma ampla discussão pública.

**P: O Rio tem solução?**

FPO: Claro! Com uma geografia privilegiada, natureza exuberante e um povo solidário todo problema é passível de solução. O fundamental é que as decisões governamentais sejam tomadas democraticamente. Afinal, como disse Betinho, "só a participação cidadã é capaz de mudar o país" e o Rio!

Corecon-RJ  
Fórum Popular do Orçamento - RJ  
e Programa Faixa Livre

Convidam para o debate

## Rio tem solução?



### DEBATEDORES

06/03

Vera. Andréa Goveia (PSDB)

22/03

Dep. Otávio Leite (PSDB)

05/04

Depa. Clarissa Carotinho (PR)

12/04

Dep. Romário (PSB) a confirmar

03/05

Ver. Adilson Pires (PT)

10/05

Pref. Eduardo Paes (PMDB)  
a confirmar

31/05

Ver. Marcelo Freixo (PSOL)

### Informações:

2103-0120

2103-0121

[www.corecon-rj.org.br/fporj.asp](http://www.corecon-rj.org.br/fporj.asp)

### No auditório do Corecon-RJ

Av. Rio Branco, 109

19º andar - Centro

## Desenvolvimento Econômico em Tempos de Crise

Homenagem aos economistas Celso Furtado e Antônio Barros de Castro

Posse do 2º Terço  
do Plenário do Corecon-RJ

28 de março, às 18h30

Sede do Corecon-RJ: Av. Rio Branco, 109 – 19º andar, Centro, Rio de Janeiro

### Palestrantes:

Luiz Carlos Delorme Prado • Ricardo Bielschowsky  
João Paulo de Almeida Magalhães (*moderador*)

Realização



## Agenda de cursos

Atualização em Economia: preparatório para o exame da Anpec 2012 - 27 de fevereiro a 22 de setembro

Finanças Públicas no Brasil - 15 de março a 4 de maio, quintas-feiras - Professora Andréa Sampaio Vianna

Tópicos em Planejamento Energético no Brasil - 22 de maio a 14 de junho, terças e quintas-feiras - Professora Natália Gonçalves de Moraes

Macro e Microeconomia para concursos - 18 de junho a 24 de setembro, segundas-feiras - Professor Carlos Maximiliano

Informações: [www.economistas.org.br](http://www.economistas.org.br)