

**CASOS DE EXITO NA POLITICA
FISCAL BRASILEIRA**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL - PNUD**



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1991

LC/L.641
Outubre de 1991

O trabalho aqui apresentado foi elaborado no marco do Projeto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, pelo senhor Mário Tinoco da Silva, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil.

Na elaboração desta pesquisa foi indispensável a colaboração de diversos colegas que trabalham na área fiscal do setor público, sob a forma de informação, análises e sugestões. Em especial, agradeço aos seguintes colegas: David Preciado, José Patrocínio da Silveira, Carlos Alberto C. Andrade, José Rui G. Rosa, Valmir José de Resende, Irineu Simioner, Rubens Massaru Saito, Ricardo Alves da Conceição, Antonio J. de C. Antunes (SEA/MF); João da Silva Medeiros Neto (SEF/MF); Simão Cirineu Dias (STN/MF), Paulo Ramos Filho, Denair Cirilo Arantes, Aldanir Silva (CSA-SRF/MF); Heloisa Camargos Moreira (CPA/MF); Martus Antonio Rodrigues Tavares (OSF/SEPALN); Norizo Yoda (DEPEC/BACEN); Clóvis Panzarini (SECRETARIA DOS NEGOCIOS DA FAZENDA DE SP).

Este trabalho não foi submetido a revisão editorial e as opiniões nele vertidas são da exclusiva responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as da Organização.

INDICE

	<i>Página</i>
PREFACIO	5
I. INTRODUÇÃO	7
1. As Origens do Desequilíbrio Fiscal Brasileiro	7
2. O Endividamento Público	8
3. A Queda da Carga Tributária	10
II. APERFEIÇOAMENTO DA ESTRUTURA TRIBUTARIA	16
1. Tributos Indiretos	16
2. Tributos Diretos	23
3. As Transferências Intergovernamentais	31
III. O IMPACTO DA INFLAÇÃO SOBRE A ARRECADAÇÃO FISCAL	33
1. Tributos e Contribuições de Competência Federal	36
2. ICMS	40
3. Os Prazos de Recolhimento da Rede Bancária	41
IV. INCENTIVOS FISCAIS	43
1. A Estimativa dos Incentivos Fiscais para 1990	44
2. A Eliminação ou Redução dos Incentivos Fiscais	56
V. SUBSIDIOS	59
1. Os Subsídios nas Contas Nacionais	59
2. Os Subsídios no Orçamento Fiscal	60
3. Os Subsídios ao Trigo	64
4. Programa de Garantia de Preços Mínimos	64
5. Subsídios ao Açúcar e ao Alcool	70
6. Crédito Rural	70
7. Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX	70
VI. RECUPERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DAS FINANÇAS PUBLICAS	74
VII. CONCLUSÕES	79
Notas	80
BIBLIOGRAFIA	81

PREFÁCIO

Este documento faz parte dos estudos desenvolvidos pelo Projeto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD (RLA/87/003).

A *Série de Política Fiscal* tem o propósito de dar a conhecer o resultado das pesquisas que, em relação a diversos tópicos de política fiscal e finanças públicas, vêm sendo desenvolvidas no âmbito do referido Projeto.

O trabalho ora apresentado procura identificar, analisar e avaliar alguns importantes logros da política fiscal brasileira em anos recentes. A decisão de estudar a forma satisfatória em que têm sido resolvidos problemas específicos referentes à formulação, desenho e/ou implementação da política fiscal, corresponde ao objetivo de mostrar caminhos e ilustrar soluções que, em determinados contextos e práticas nacionais, chegaram a constituir verdadeiros "casos de êxito". Ainda que é bem sabido que tais experiências não são diretamente transplantáveis em razão de especificidades nacionais dificilmente reproduzíveis, espera-se ao menos que sua divulgação contribua para que os responsáveis pelas decisões econômico-fiscais dos países da região possam extrair ensinamentos e conclusões potencialmente úteis.

I. INTRODUÇÃO

1. As Origens do Desequilíbrio Fiscal Brasileiro

Após 1973, os investimentos do setor produtivo estatal no Brasil cresceram significativamente. Enquanto no período 1971-1973 a taxa desses investimentos situou-se em torno de 2.7% do PIB, no período 1974-1975 ela passou para 4.4%, período 1976-1977 para 6.4% e no período 1978-1979 para 8.5%.

Na falta de recursos próprios ou de transferências fiscais para financiá-los, esse grande salto dos investimentos estatais só se viabilizou através da captação de recursos externos, aproveitando a conjuntura de grande liquidez internacional.

Em razão disso, a participação do setor público nos empréstimos diretos em moeda estrangeira (lei 4 131) passou de 25%, em 1972, para 76.8%, em 1979.

Nesse mesmo período, embora o orçamento fiscal se apresentasse, aparentemente, equilibrado, existiam outras fontes de pressões sobre as finanças públicas decorrentes da concessão de subsídios e da expansão do crédito oficial ao setor privado, notadamente ao setor agrícola, que passava por uma fase de intensa modernização.

O desequilíbrio fiscal não transparecia à sociedade pela falta de um levantamento amplo e sistemático das contas públicas, que abrangesse, por exemplo, as empresas estatais, e pelo artifício de alocar contas de natureza fiscal, como encargos financeiros e subsídios, na programação monetária. Além disso, existia uma grande inadequação do aparato institucional, que ia desde a falta de controle agregado sobre as empresas estatais, até a concentração no Banco Central de funções que não eram típicas de Autoridade Monetária, como as de banco de fomento.

A existência de déficit público agregado não exercia, no entanto, maiores estrangulamentos sobre a economia, na medida em que era financiado por empréstimos externos de longo prazo.

Entretanto, com a subida das taxas de juros internacional e com a progressiva contração do fluxo de capitais estrangeiros para o País, esse quadro se alterou. O déficit público passou a exercer um papel cada vez mais desestabilizador, estando na origem do processo inflacionário brasileiro.

O crescente desequilíbrio das finanças públicas decorreu, de um lado, do aumento do peso dos encargos financeiros nas despesas fiscais e, de outro, dos reflexos sobre as contas não financeiras do ajuste da economia brasileira à restrição externa, na ausência de um esforço

fiscal maior, que permitisse a geração de um superávit fiscal primário capaz de cobrir os encargos financeiros.

2. O Endividamento Público

Após 1979, com o novo choque do petróleo e com as crescentes dificuldades para que o País continuasse a rolar o serviço de sua dívida externa, ocorreu um novo avanço do processo de estatização dessa dívida.

Em primeiro lugar, as empresas estatais foram amplamente utilizada para captar recursos externos visando fechar o Balanço de Pagamentos. Muitos desses empréstimos eram altamente desvantajosos para essas empresas, uma vez que os projetos que os garantiam não asseguravam uma taxa de retorno que cobrisse o pagamento do serviço desses empréstimos.

Em segundo, ocorreu uma transferência do risco cambial do segmento do setor privado que mantinha dívida externa para o Tesouro Nacional.

A transferência do risco cambial ocorreu ao amparo da Resolução BACEN 432/77, que havia sido criada anteriormente para regular a liquidez interna. As empresas tomadoras de empréstimos externos podiam depositar o equivalente em moeda nacional de débitos externos a vencer, passando o BACEN a assumir os respectivos encargos.

Nesse processo, o BACEN tornou-se um mero intermediário, uma vez que os encargos financeiros externos acabavam, em última instância, incidindo sobre o Tesouro Nacional. Com o aumento do passivo cambial do BACEN, como resultado do crescimento dos Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira - DRME, esse banco montou uma operação de "hedge", utilizando os recursos dos DRME para comprar títulos do Tesouro, de modo que a remuneração dos títulos em sua carteira cobrisse, aproximadamente, os encargos externos de seu passivo cambial líquido.

O atual estoque da dívida mobiliária federal junto ao público também teve sua origem ligada ao endividamento externo. Em primeiro lugar, o lançamento de títulos do Tesouro (ORTN) com cláusula de correção cambial representou uma forma de transferência do risco cambial das empresas para o Tesouro. Em segundo lugar, o Tesouro acabou assumindo os encargos da dívida externa de empresas estatais e governos estaduais e municipais que não tinham recursos próprios para cobri-los. Como o Tesouro não gerava um superávit fiscal primário equivalente a esses encargos financeiros, lançou mão da colocação de títulos públicos para captar tais recursos.

Essa transferência de encargos financeiros se fez, entretanto, de modo não transparente, uma vez que os recursos não transitavam no orçamento fiscal.

A reestruturação da dívida externa brasileira foi feita através da negociação direta do BACEN com os bancos e instituições internacionais credoras. Assim, a rolagem das amortizações junto

aos bancos credores não significava a rolagem automática para os devedores internos.

Os devedores internos deveriam depositar no BACEN, em nome do credor externo, o correspondente em moeda nacional aos débitos externos vencidos, de acordo com os prazos e condições contratuais. Os credores externos poderiam, então, reempréstar esses recursos internamente (operações de "relending"), nos limites e condições estipulados nos acordos de renegociação da dívida.

Ocorre que grande parte das empresas estatais e governos estaduais e municipais que deveriam efetuar os referidos depósitos (Depósitos de Projetos), até que fechassem Operações de "relending", não possuíam recursos suficientes para tais antecipações. Assim, o Banco do Brasil, ao amparo do Aviso MF-30 e sucedâneos, passou a adiantar tais recursos, através de empréstimos-ponte. A transferência de recursos do Tesouro para o Banco do Brasil se dava automaticamente, através da Conta-Movimento do BACEN junto ao Banco do Brasil, sendo tais montantes consignados apenas na programação monetária.

O que era para funcionar como um simples artifício contábil -adiantamento de recursos para empresas estatais e outras esferas de governo- transformou-se em empréstimos a fundo perdido, pois as operações de "relending" foram suspensas ou reduzidas, em função de distorções em sua aplicação e das metas de contenção monetária, e os empréstimos passaram a cobrir, também, parte dos encargos financeiros.

Com a eliminação do fluxo de dinheiro novo do exterior e a não disponibilidade de recursos fiscais, o Tesouro precisou captar os recursos para cobrir tais encargos através da colocação de Títulos junto ao público.

Esse processo de transformação da dívida externa (encargos e parte das amortizações) em dívida interna explica, em boa parte, a origem do endividamento mobiliário federal, cujo saldo médio em poder do público passou de 4.1% do PIB em 1980, para 14.9% em 1989 (tabela I).

Assim, a estatização da dívida externa e o significativo crescimento do estoque da dívida pública interna tornaram as finanças públicas vulneráveis à política de ajuste da economia brasileira à restrição externa.

A estratégia de geração de elevados saldos na Balança Comercial implicava na utilização de uma política cambial agressiva e na sustentação de taxas de juros reais internas positivas e relativamente altas. O impacto dessas políticas sobre os custos financeiros das empresas estatais e governo central foi dramático, gerando um significativo e crescente componente financeiro do déficit público. Para se ter uma idéia do peso desse componente, basta lembrar que, em 1988, os encargos financeiros atingiram cerca de 5% do PIB.

TABELA I

**DIVIDA MOBILIARIA INTERNA FEDERAL EM
PODER DO PUBLICO E ENCARGOS**

ANOS	DIVIDA EM NCZ\$ MILHOES */	% DO PIB	ENCARGOS EM NCZ\$ MILHOES	% DO PIB
1980	0.5	4.10	...	...
1981	1.3	5.40	...	...
1982	3.4	7.10	...	...
1983	7.2	6.00	1.0	0.82
1984	25.8	6.60	4.5	1.14
1985	146.9	10.40	23.6	1.67
1986	346.0	9.30	30.0	0.81
1987	1 198.9	10.10	55.9	0.47
1988	11 239.4	12.10	1 376.3	1.48
1989 **/	196 394.8	14.70	37 777.2	2.98

Fonte: BACEN.

*/ Saldo Médio Anual.

**/ Estimativa (IPC do mês seguinte).

3. A Queda da Carga Tributária

Não se pode apontar a dívida externa como a única causa da crise financeira do setor público brasileiro.

O ajuste da economia brasileira à restrição externa acabou provocando efeitos perversos, também sobre a receita fiscal e despesas não-financeiras.

A carga tributária bruta no Brasil caiu, nos anos oitenta, de forma significativa. Enquanto em 1975 situava-se em torno de 25.24% do PIB, estima-se que em 1988 tenha alcançado apenas 19.75% do PIB (tabela II).

Analisando-se o processo de ajuste da economia brasileira a restrição externa ocorrida após 1980 e os seus reflexos sobre os ritmos do crescimento econômico e da inflação, pode-se-ia até concluir que a queda foi menor do que a esperada, quando se compara com as experiências de outros países latino-americanos, como a Argentina.

No período 1980-1988, a taxa média de crescimento foi de 2.8%, contra uma taxa média de 8.6% durante a década de 70. O PIB per-capita em 1988 foi 1.3% menor que o de 1980.

A taxa de inflação elevou-se, nesse mesmo período, de maneira dramática. Enquanto a taxa de inflação em 1975 foi de 29.3%, a de 1988 alcançou 933.6% e a de 1989 1 764.9%.

TABELA II

CARGA TRIBUTARIA BRUTA, CARGA TRIBUTARIA LIQUIDA
E POUPANCA EM CONTA-CORRENTE DO GOVERNO
(% DO PIB)

DISCRIMINAÇÃO	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
A - CARGA TRIBUTARIA BRUTA	26.29	25.24	24.66	22.03	25.03	22.19	19.75
B - TRANSFERENCIAS	9.28	10.00	12.59	12.35	11.80	11.35	10.86
. Juros da Dívida Interna */	0.65	0.42	0.76	2.25	1.16	1.03	1.55
. Juros da Dívida Externa */	0.04	0.21	0.36	1.48	1.32	1.39	1.67
. Assist. e Previdência	8.21	6.72	7.76	7.08	7.87	7.29	6.56
C - SUBSIDIOS	0.77	2.70	1.92	1.54	1.45	1.64	1.09
D - CARGA TRIBUTARIA LIQUIDA **/ (D=A-B-C)	17.01	15.24	12.07	9.68	13.23	10.84	8.89
E - DESPESA CORRENTE GOVERNO	11.32	10.18	9.19	9.66	10.54	12.29	12.13
. Pessoal	8.29	7.14	6.30	6.79	7.21	7.46	7.17
. Bens e Serviços	3.03	3.04	2.87	2.87	3.33	4.83	4.96
F - POUPANCA CONTA-CORRENTE (F=D-E)	5.69	5.06	2.88	0.02	2.69	-1.45	-3.24

Fonte: FIBGE e BACEN/DEPEC.

*/ Até 1982, os juros da dívida interna correspondem ao conceito utilizado pela FIBGE descontada a correção monetária das OTN e desconto das LTN. A partir de 1983, tanto os juros da dívida interna como os da dívida externa foram estimados com base no saldo médio da dívida do setor público.

**/ Não inclui outras receitas correntes líquidas, em virtude de tratar-se, basicamente, de resultado de correção monetária.

O impacto do aumento da inflação sobre um sistema de arrecadação de tributos não perfeitamente indexado, que ficou conhecido como efeito "Tanzi-Oliveira", foi um dos mais importantes fatores de erosão da carga tributária bruta no Brasil, como será analisado mais adiante.

Além dos impactos da redução do ritmo de crescimento e da elevação da inflação, a queda da carga tributária bruta reflete, também, os reflexos da mudança de composição do PIB. Como resultado do processo de ajuste externo, as exportações brasileiras apresentaram um excepcional desempenho, passando de uma participação de 8.5% sobre PIB em 1980, para 9.6% em 1988.

Ademais, o crescimento do saldo comercial se fez acompanhar de uma significativa diversificação da pauta de exportações. Enquanto em 1975 as exportações de produtos industrializados representavam apenas 39.6% do total, em 1988 elas atingiram 71.3%, sendo 56.8% de manufaturados. Esse esforço de crescimento das exportações provocou, evidentemente, efeitos depressivos sobre a carga tributária, pois, além dos produtos exportados serem isentos de tributação, o governo precisou conceder uma série de incentivos adicionais para promover as exportações de produtos industrializados, como foi o caso dos créditos-prêmio do IPI e do ICM.

Além desses fatores, não podem ser subestimados os reflexos da crise econômica e, em especial, da política econômica sobre a sonegação fiscal. O crescimento da economia informal e os efeitos dos seguidos congelamentos de preços sobre as práticas comerciais, aliados e excessiva complexidade da legislação tributária brasileira,

notadamente no que diz respeito às renúncias tributárias, levaram a um aumento de evasão fiscal, a despeito dos esforços da Secretaria da Receita Federal.

A queda da carga tributária bruta não foi o único efeito perverso sobre a receita disponível do Governo Central. Deve-se ter em conta o crescimento das receitas transferidas para Estados e Municípios e das receitas vinculadas.

As transferências tributárias constitucionais para Estados e Municípios passaram de 1.29% do PIB, em 1975, para 2.33% em 1988. Por outro lado, a receita vinculada caiu de 2.14% no PIB, em 1975, para 1.70% em 1988. A receita disponível, por sua vez, apresentou uma queda, de 6.58% do PIB, em 1975, para 5.68% em 1988, conforme tabela III.

TABELA III

**RECEITAS DO TESOURO */
EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO PERCENTUAL
1970 - 1988**

(Em Valores Correntes)

ANOS	EVOLUÇÃO DA REC. DO TESOURO EM % PIB				COMPOSIÇÃO % DA RECEITA TOTAL			
	DISP.	VINCULADA	TRANSF. P/ ESTADOS/ MUNICIPIOS	TOTAL	DISP.	VINCULADA	TRANSF. P/ ESTADOS/ MUNICIPIOS	TOTAL
1970	7.00	1.59	1.18	9.78	71.6	16.3	12.1	100.0
1975	6.58	2.14	1.29	10.01	65.7	21.4	12.9	100.0
1980	4.89	3.49	1.29	9.67	50.6	36.1	13.3	100.0
1981	5.09	2.72	1.70	9.51	53.5	28.6	17.9	100.0
1982	7.38	0.50	1.81	9.69	76.1	5.2	18.7	100.0
1983	7.50	0.48	1.75	9.72	77.1	4.9	18.0	100.0
1984	6.43	0.87	1.91	9.21	69.8	9.5	20.7	100.0
1985	5.76	1.23	2.37	9.35	61.6	13.1	25.3	100.0
1986	5.58	1.94	2.41	9.94	56.2	19.5	24.3	100.0
1987	5.67	1.73	2.20	9.59	59.1	18.0	22.9	100.0
1988	5.68	1.70	2.33	9.71	58.4	17.5	24.1	100.0

Fonte: BGU - 1970/1988.
1989 - Estimativa - SOF
Proposta Orçamentaria para 1990.

*/ Exclusive Operações de Crédito.

Além das transferências tributárias para Estados e Municípios, deve-se considerar que as transferências não tributárias, abrangendo as fiscais e as previdenciárias, também aumentaram no período, passando de 0.56% do PIB em 1975, para 1.45% em 1987. Ressalte-se que nesse montante não estão incluídas as transferências "negociadas" através de convênios com órgãos da administração federal descentralizada, que também devem ter se elevado no período.

Com o aumento das transferências para Estados e Municípios determinado pela nova Constituição brasileira, o governo federal ainda tentou reduzir as transferências não-tributárias previstas no Orçamento Fiscal de 1989, através do repasse de encargos antes assumidos pelo governo central, no bojo do que ficou conhecido como Operação Desmonte. As modificações introduzidas pelo Congresso Nacional no Orçamento, entretanto, praticamente anularam esse esforço, não se esperando nenhuma redução compensatória dessas transferências para os exercícios de 1989 e 1990.

Outro aspecto preocupante das finanças públicas, diz respeito a crescente perda de controle, pelo executivo federal, sobre os gastos com pessoal.

A tabela IV mostra que o governo não tem nenhum controle sobre 35.8% das despesas de pessoal. Das restantes, o controle é pequeno sobre 39.1%. Sobram, assim, 25.1% das despesas de pessoal para exercer um controle maior.

O resultado combinado desses efeitos foi a incapacidade do setor Público em gerar um superávit primário capaz de cobrir os encargos financeiros. Além disso, a expansão do crédito oficial ao setor privado, combinada com outras fontes de pressão ligadas ao setor externo, levaram a um crescimento real expressivo do endividamento público.

Em 1988, o resultado primário foi um superávit de 0.76% do PIB, contra 4.26% do PIB de déficit operacional (Necessidades de Financiamento Líquido do Setor Público - NFLSP), conforme pode ser observado na tabela V.

Deve-se observar que outros países apresentam uma relação entre déficit público e PIB maior que a brasileira e, no entanto, a taxa de inflação é muito menor. Isto evidencia que a origem da inflação não está, exatamente, no tamanho de déficit, mas na forma em que ele vem sendo financiado.

As diversas tentativas frustradas do governo de pré-fixar ou eliminar a correção monetária, através de planos heterodoxos, criou um clima de incerteza muito grande em relação a remuneração da dívida pública. Isto é agravado por especulações sobre a incapacidade do governo em continuar rolando essa dívida. Esse quadro vem levando a que aumente a preferência dos agentes econômicos por aplicações de curtíssimo prazo.

O resultado é que os títulos públicos, para serem colocados no mercado, são sustentados por cartas de recompra, levando a um dramático encurtamento do perfil da dívida mobiliária. As instituições financeiras que intermedeiam as operações com títulos públicos tem o

TABELA IV
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS, 1988

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (NCZ\$ MILHÕES)	COMPOSIÇÃO (%)
1. Poder Legislativo	104.1	2.9
2. Poder Judiciário	88.2	2.4
3. Transf. p/Estados, DF e Territórios	220.7	6.0
4. Transferências a Pessoas (Pensionistas, Inativos e Salário-Família)	898.8	24.5
SUB-TOTAL	1 311.8	35.8
5. Militares	627.9	17.1
6. MEC	800.4	21.9
7. Min. Previdência Assistência Social	3.3	0.1
SUB-TOTAL	2 743.4	74.9
8. Outros	920.4	25.1
TOTAL	3 663.8	100.0

Fonte: STN/MF.

TABELA V

**NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO
CONCEITO OPERACIONAL E PRIMARIO**

DISCRIMINAÇÃO	(Em % do PIB)					
	OPERACIONAL			PRIMARIO		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988
TOTAL	3.60	5.88	4.26	(0.31)	2.77	(0.76)
1. Governo Federal	1.56	2.84	3.33	(0.67)	1.30	0.96
2. Governos Estaduais e Municipais	0.75	1.66	0.15	0.11	0.74	(0.68)
3. Empresas Estatais	1.35	1.13	0.37	0.50	0.49	(1.50)
4. Previdência Social	(0.26)	0.25	0.41	(0.26)	0.24	0.46

Fonte: BACEN.

fechamento de sua posição diária garantido pela mesa de over do BACEN, através de empréstimos automáticos.

Dessa forma, grande parte da dívida pública tem que ser rolada diariamente, gerando um montante de liquidez, em torno de US\$ 60 bilhões, que, no mínimo, reduz a eficácia de qualquer política monetária restritiva.

Deve ficar claro que as elevações bruscas do patamar inflacionário não refletem uma rápida deterioração do desequilíbrio fiscal, mas sim um comportamento defensivo dos agentes econômicos formadores de preços, como decorrência do aprofundamento da desconfiança desses agentes na política econômica oficial, endossado pelo excesso de liquidez e pela sustentação da demanda.

Assim, para reverter o quadro inflacionário, é necessário, além da utilização de uma política econômica estável e transparente, atacar as causas do desequilíbrio fiscal, sinalizando aos agentes econômicos com medidas coerentes e eficazes.

Embora a política econômica adotada pelo governo nos últimos anos para reduzir o déficit público não tenha primado pela coerência e pela eficácia, não se pode negar que algumas tentativas tiveram sucesso, notadamente no que diz respeito às modificações na legislação tributária e à recuperação dos instrumentos de controle das finanças públicas. O objetivo deste trabalho será, exatamente, descrever e avaliar as medidas de política e administração fiscal que, adotadas pelo governo, podem ser consideradas bem sucedidas.

II. APERFEIÇOAMENTO DA ESTRUTURA TRIBUTARIA

O Sistema Tributário brasileiro apresenta problemas estruturais, que acabam refletindo-se de modo negativo sobre as finanças públicas.

Em primeiro lugar, alguns dos impostos são excessivamente complexos, admitindo grande variedade de incentivos e tratamentos especiais. Essa complexidade torna o sistema tributário de difícil manejo, dificultando o combate a evasão fiscal, e sua administração onerosa. Além disso, a generalização das formas de renúncia tributária acaba comprometendo a neutralidade do sistema, sem que haja um retorno compensador, em termos de uma alocação de recursos socialmente mais desejável.

Em segundo, dado o peso ainda existente dos tributos indiretos, que acabam onerando a cesta básica da população, e a não abrangência da tributação direta, o sistema mostra-se regressivo e não explora importantes fontes potenciais de receita.

Deve-se destacar, entretanto, que a nova Constituição introduziu importantes modificações na estrutura tributária, reduzindo as distorções existentes, ainda que não tenha inovado o suficiente.

As mudanças mais importantes visaram dar maior autonomia financeira aos Estados e Municípios e reduzir a regressividade potencial da estrutura tributária.

Grande parte das modificações introduzidas já haviam sido antecipadas em projeto elaborado pelo executivo e encaminhado, como subsídio, à Assembléia Nacional Constituinte. Esse projeto foi resultado de estudos e discussões de técnicos da área tributária, reunidos na Comissão de Reforma Tributária - CRT coordenada pela SEPLAN. Muitos dos comentários que aqui serão feitos, tanto no que diz respeito aos avanços na estrutura tributária como ao que faltou fazer, estão baseados nas conclusões dessa Comissão, da qual o autor fez parte.

1. Tributos Indiretos

Na nova estrutura tributária, os tributos indiretos podem ser divididos, a grosso modo, em dois grupos. O primeiro é composto pelos tributos que aproximam-se do modelo de impostos sobre o valor agregado. São eles o imposto sobre produtos industrializados - IPI, de competência federal, e o imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicações - ICMS, de competência estadual.

O segundo grupo é formado pelos demais tributos indiretos, destacando-se o imposto sobre serviços - ISS, de competência municipal; o recém criado imposto sobre vendas de combustível a varejo - IVCV, de competência municipal; o FINSOCIAL e o PIS/PASEP, que são considerados, juridicamente, contribuições para-fiscais e que estão vinculados ao Orçamento da Seguridade; os tributos sobre o comércio exterior: impostos de importação - II e de exportações - IE; e o imposto sobre operações financeiras - IOF.

O IPI incide, principalmente, sobre o consumo e, formalmente, baseia-se no princípio da seletividade. Entretanto, os incentivos concedidos à Zona Franca de Manaus - ZFM distorcem, na prática, esse princípio, uma vez que ali se concentram indústrias sofisticadas, como as de eletro-eletrônicos, de relógios, etc., cujos produtos são internados com isenção do IPI.

Outro problema consiste na superposição de incidências do IPI e do ICMS nos produtos industrializados nas demais áreas do País. Havia uma proposta do CRT que transformava o IPI num imposto do tipo "excise-tax", cuja incidência seria restrita a fumo, bebidas, eletrodomésticos e veículos automotores, que hoje já respondem por mais de 70% da arrecadação desse imposto, enquanto os demais produtos seriam tributados exclusivamente pelo ICMS. A proposta, entretanto, não foi aprovada pela Constituinte, por pressão das unidades mais pobres da federação, que recebem parte do produto da arrecadação do IPI sob a forma de transferência, sem necessidade, assim, de desenvolver maior esforço fiscal.

A principal inovação entre os tributos indiretos consistiu na expansão da base do ICM que, além de sua incidência na comercialização (circulação) de mercadorias, passou a incidir também sobre a prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações, extinguindo-se os correspondentes impostos federais. Por outro lado, a eliminação dos impostos únicos sobre minerais, energia elétrica e combustíveis e lubrificantes, a comercialização desses bens e serviços passou a ser tributada pelo novo ICMS.

A proposta original da CRT avançava ainda mais no sentido de aproximar o ICMS a um imposto sobre vendas de bens e serviços não-cumulativo e seletivo em função da essencialidade dos produtos, modelo teórico que inspirou sua criação, como substituto do antigo imposto sobre vendas e consignações.

Nessa proposta, o ICMS incorporaria, além de parte do IPI, como já foi referido, também o ISS. Nesse último caso a oposição política partiu das prefeituras dos grandes municípios, para os quais o ISS é uma importante fonte de receita.

Desse modo, o ICMS incide sobre as vendas de quase todos os bens e serviços, excluindo-se aqueles com tributação específica, como no caso dos serviços abrangidos pelo ISS. Ainda assim, a incidência não se dá exatamente sobre o valor agregado, pois nem os insumos agrícolas, nem os bens de capital geram crédito, com algumas exceções.

Outra modificação introduzida diz respeito a aplicação do princípio da seletividade também ao ICMS. Até a nova Constituição

havia uma alíquota fiscal única de 17%.¹ Com as novas regras ela pode variar entre 12% (produtos de consumo popular), 17% e 25% (bens de luxo). Como a aplicação dessas alíquotas varia conforme a unidade da federação, a tabela VI apresenta um quadro recente de sua distribuição.

Um dos pontos mais polêmicos em relação ao ICMS durante os debates da matéria tributária ao longo da Constituinte consistiu na proposta da CRT de adotar o princípio puro do destino na incidência de ICMS.

O princípio atual é misto, uma vez que ocorre incidência no Estado de origem, nas transações interestaduais, porém a alíquota é reduzida, propiciando que o Estado consumidor também tribute a operação de comercialização.

TABELA VI
DISTRIBUIÇÃO DAS ALIQUOTAS POR TIPO DE PRODUTO
E POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

REGIÃO	UF	COMUN.	TRANSP.	ENERGIA ELETRICA	GLP	LUB. e COMB. (exceto GLP) e MINERAIS	CIGARROS	BEBIDAS
NORTE	AM	25	17	0 e 17 ***/	12	17	25	25
	PA	17	17	17	12	17	25	25
	AC	...	...	...	...	...	25	25
	RO	...	...	...	...	...	...	...
	RR	17	17	17	12	17	...	...
	AP	17	17	17	12	17	...	...
NORDESTE	MA	25	17	25	12	17	25	25
	PI	17	17	25	12	17	...	...
	CE	17	17	20	12	17	25	25
	RN	17	12 e 17 ***/	0 e 17 ***/	12	17	25	25
	PB	17	17	17	12	17	...	...
	PE	17	17	17	12	17	17	17
	AL	...	...	...	12	17	25	25
	SE	0 e 17 */	17	0,17 e 25 ***/	12	17	25	25
	BA	0 e 18 */	18	0,18,19, 23 e 25 ***/	12	18	...	...
CENTRO-OESTE	DF	17	17	17	12	17	...	...
	GO	25	17	25	12	17	...	...
	MT	25	12 e 17 **/	25	12	17	25	25
	MS	25	12 e 17 **/	25	12	17	...	...
	TO	25	17	25	12	17	...	...
SUDESTE	SP	18	12	12 e 25	12	18	25	25 *****/
	RJ	17	17	17	12	17	25	25
	ES	12	17	12 e 25	12	17	25	25
	MG	18	17	18	12	18	...	...
SUL	PR	17	12 e 17 **/	25	12	17	...	...
	SC	17	17	12 e 25	12	17	25	25 *****/
	RG	25 e 17 */	17	12, 17 e 25	12	12 e 17 *****/	25	25 *****/

NOTAS:

*/ As alíquotas diferenciadas foram fixadas visando dar um tratamento privilegiado para a telefonia rural e comunitária, as chamadas telefônicas públicas de técnicas para reparo e telefonia não residencial, nos Estados de SE, BA e RS, respectivamente.

**/ As alíquotas diferenciadas foram fixadas visando dar um tratamento privilegiado para o transporte interestadual (RN, MT, MS) e para o transporte rodoviário (PR).

***/ As alíquotas diferenciadas foram fixadas visando dar um tratamento privilegiado ao baixo consumo, residencial e/ou comercial, ao serviço de abastecimento d'água, a utilização como insumo industrial, ao consumo rural para irrigação, a iluminação pública, ao transporte público eletrificado de passageiros, etc., variando de Estado para Estado.

****/ 12% para óleo diesel.

*****/ Exceto cerveja.

*****/ Exceto vinho.

Na proposta da CRT, os bens e serviços sairiam com suspensão do Estado produtor, sendo tributados apenas nos Estados consumidores. Isto beneficiaria os Estados importadores líquidos, geralmente os mais pobres, e penalizaria os Estados exportadores líquidos. No atual contexto, os grandes perdedores seriam São Paulo e Amazonas, este último por causa da ZFM.

Para manter a coerência técnica, o princípio deveria ser estendido para as operações externas, isentando-se todas as exportações - e não apenas as de produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados, como ocorre hoje - e tributando-se todas as importações.

Para viabilizar operacionalmente a proposta, a CRT sugeriu que se mantivesse o recolhimento antecipado no Estado de origem, mas que o produto dessa arrecadação fosse destinado a uma Câmara de Compensação que, posteriormente, faria o rateio dos recursos.

A proposta sofreu oposição de representantes de várias unidades da federação e, o que é mais curioso, principalmente daquelas mais pobres, que teoricamente deveriam beneficiar-se da medida. Ocorre que, estrategicamente, os representantes dessas unidades optaram por reivindicar aumento dos percentuais de partilha tributária, ao invés de procurar apoiar o aumento da receita no esforço próprio de arrecadação.

O *Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL* foi criado com recursos de uma nova contribuição social, ainda que essa apresentasse características de imposto. Essa contribuição, que ficou conhecida como Finsocial, incide sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam vendas de mercadorias, bem como das instituições financeiras e das sociedades seguradoras. Para as empresas que realizam exclusivamente venda de serviços, a contribuição incidia sobre o valor do imposto de renda devido (ou como se devido fosse), sistemática essa que mudou em maio de 1989, passando a incidir também sobre a receita bruta.

Durante os anos de 1985 a 1986, a alíquota do Finsocial foi de 0.5%, tendo aumentado para 0.6% em 1988. De janeiro a agosto de 1989, ela voltou ao nível de 0.5%, tendo passado para 1% a partir de setembro de 1989. A Medida Provisória 99/89 eleva a alíquota para 1.2% a partir do exercício de 1990.

A arrecadação do Finsocial era feita, até dezembro de 1985, pelo Banco do Brasil. Em janeiro de 1986, ela passou para a Secretaria da Receita Federal, o que contribuiu para o aumento de sua arrecadação.

Os fundos constituídos com recursos do *Programa de Integração Social - PIS* e do *Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público - PASEP*, criados em 1970, foram unificados a partir de 1975. Em 1988, para vigorar em 1989, foram introduzidas significativas alterações, sendo extintos o PIS - Dedução do Imposto de Renda e o PIS - Repique e criado o PIS - Receita Operacional, sendo reduzida as alíquotas (para compensar a mudança na base de incidência) e passando a administração da contribuição para o âmbito da Secretaria da Receita Federal.

A partir de julho de 1988, o PIS/PASEP passou a ser cobrado da seguinte forma:

- União, Estados, DF, Territórios e Municípios: 1% das receitas correntes efetivamente arrecadados; e transferências correntes e de capital recebidas de outras entidades da Administração Pública;
- autarquias: 0.65% da receita operacional bruta e transferências correntes e de capital recebidas;
- fundações e condomínios: 1% da folha de pagamento de remuneração dos empregados;
- demais pessoas jurídicas de direito privado: 0.65% da receita operacional bruta.

A Lei 7689/88 reduziu, somente para os fatos geradores ocorridos durante 1989, a alíquota de 0.65% para 0.35%. A Medida Provisória 86/89 (rejeitada pelo Congresso Nacional) e a Medida Provisória 99/89 fixaram em 0.50% a referida alíquota, para vigorar a partir de 1990.

Finalmente, ainda em relação aos tributos indiretos, cabe levantar alguns comentários à sistemática de tributação das importações.

As alíquotas marginais do *imposto de importação* são muito elevadas, ainda que tenham havido esforços recentes, no sentido de reduzir os seus níveis. Entretanto, as alíquotas médias são baixas, como resultado de regimes especiais de importação, sob os quais se realizam parte significativa das importações brasileiras.

Pior ainda, a fixação das tarifas aduaneiras não é o único, nem o principal, instrumento de controle das importações. As práticas não-tarifárias, sob as formas de listas de proibições, contingenciamentos, decisões administrativas, etc., acabam exercendo maior influência, de maneira pouco transparente.

A necessidade de modernizar a indústria brasileira, abrindo-a, de maneira gradual e controlada, à concorrência internacional, levou o País a redefinir a Política Industrial e a adotar, de maneira coerente, uma Reforma Tarifária.

A nova Política Industrial² é composta de três tipos de programas: Os Programas Setoriais Integrados (PSI), os Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e os Programas Especiais de Exportação (BEFIEX). Esse último já existia há alguns anos, tendo sido apenas flexibilizado.

Os PSI visam estimular a maior eficiência e a capacitação tecnológica de cadeias produtivas. Seus principais instrumentos são a redução gradual das tarifas alfandegárias de produtos concorrentes, a concessão de incentivos fiscais (como a redução do II e do IPJ para a importação de máquinas e equipamentos e de insumos), e recomendações para a adequação de outros instrumentos de política econômica aos objetivos do programa, como a suspensão de restrições não-tarifárias às importações, a flexibilização do controle de preços para o setor e melhores condições de financiamento.

O primeiro estágio dos PSI consiste na identificação, pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), de um complexo industrial. A partir daí, é constituída uma Câmara Setorial, com

representantes dos empresários dos diversos elos da cadeia produtiva em questão, de entidades que compõem a rede de apoio ao complexo, em termos de capacitação tecnológica e formação de recursos humanos, e de órgãos do governo envolvidos na política industrial.

Essas Câmaras têm como objetivo elaborar diagnóstico do complexo industrial, projetar as condições de oferta e demanda, elaborar diagnóstico econômico-tecnológico e, principalmente, construir cenários em que se projetam trajetórias de melhorias da eficiência desse complexo industrial.

Em seguida, esses estudos são submetidos a Comissão Interministerial de Apoio que, com base nas sugestões da Câmara, prepara a pauta da reunião do CDI, da qual participam os Ministérios da área econômica e áreas afins.

A grande inovação dos PSI consiste em aglutinar, nos trabalhos da Câmara Setorial, os diversos interesses em conflito e viabilizar uma ação articulada do setor público na área de política industrial, de modo a evitar a utilização inconsistente dos diversos instrumentos de política econômica, notadamente os incentivos fiscais.

Outra novidade da política industrial consiste na criação dos Programas de Desenvolvimento Tecnológico-Industrial (PDTI). Esses Programas compreendem projetos e atividades que visam desenvolver a capacitação tecnológica de empresas (ou grupos de empresas), inclusive aqueles desenvolvidos, com este fim específico, por instituição de pesquisa independente, como as Universidades.

Esses programas são analisados, caso a caso, pela Secretaria de Desenvolvimento Industrial - SDI, através de grupos setoriais de caráter inter-ministerial. Entre os incentivos que podem ser concedidos, destacam-se a depreciação acelerada incentivada, os abatimentos do Imposto de Renda com despesas em pesquisa tecnológica, a redução do II e do IPI para equipamentos de pesquisas e a redução do IOF e do IR para a importação de tecnologias.

Deve ficar claro que, nos casos de medidas e estímulos ao desenvolvimento industrial que tenham caráter geral, não existe necessidade de criação de PSI ou PDTI, sendo o acesso ao benefício automático

Os Programas Especiais de Exportações - BEFIEEX consistem em programas de modernização vinculados à exportação de produtos manufaturados. Eles existem há quase vinte anos e tiveram importante papel na alavancagem das exportações brasileiras, notadamente no que se refere ao esforço de exportação de empresas multinacionais.

O grande avanço no novo esquema de incentivos fiscais e de vantagens creditícias no contexto da Política Industrial consiste em que, embora eles ainda sejam usados para estimular os investimentos privados prioritários, deverão ser descendentes e, sempre, por prazo determinado. Além disso, a criação desses incentivos foi precedida da eliminação de diversos outros que se achavam dispersos na legislação tributária e que eram administrados por várias agências, viabilizando assim uma ação centralizada e coordenada.

Em relação a Reforma Tarifária,³ convém observar, preliminarmente, que a concepção tarifária brasileira remonta à

Reforma Aduaneira de 1957 (Lei 3244/57). As principais novidades dessa Reforma foram: i) a introdução das alíquotas "ad valorem" em substituição às alíquotas específicas anteriormente vigentes; ii) o estabelecimento de nomenclatura técnica e sistemática, com base no modelo da Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira (Bruxelas); iii) a adoção de mecanismos capazes de permitir flexibilidade de adaptação da tarifa à conjuntura econômica; iv) a simplificação dos controles cambiais e administrativos vigentes; e v) a criação do Conselho de Política Aduaneira, depois transformado em Comissão de Política Aduaneira (CPA).

A CPA foi investida de poderes que lhe permitiam, mediante simples resolução, decidir sobre a atualização da nomenclatura, rever a base de cálculo do II e alterar o nível de direitos aduaneiros.

Em 1967, acompanhando a tendência de liberalização das importações, ocorreu uma ampla revisão da estrutura tarifária, com redução significativa dos níveis de proteção à indústria doméstica.

Entretanto, durante os anos 1970 e 1980, foram criados vários mecanismos não-tarifários de controle do comércio externo e órgãos cujas atribuições, em muitos casos, se superpunham às da CPA.

Com isto, os regimes especiais de importação se multiplicaram, de tal modo que o pagamento integral do imposto passou a ser exceção (19.3% do total do imposto arrecadado). O recolhimento efetivo passou a representar apenas 5.8% do potencial.⁴

Dessa forma, o nível excessivo das alíquotas legais e os controles administrativos das importações contrastavam com a liberalidade fiscal.

A Reforma Tarifária de 01/07/88 visou, primordialmente, recuperar a tarifa como instrumento de política econômica compatível com a nova política industrial, através da eliminação de grande parte dos "regimes especiais" de importação, restando, apenas, os regimes relativos a: i) importações, que estimulam exportações (como drawback, Befiex e incremento à exportação); ii) nova política industrial; iii) desenvolvimento regional (SUDAM, SUDENE e SUFRAMA); iv) acordos internacionais (GATT, ALADI e Integração Brasil-Argentina-Uruguai); v) preceitos constitucionais (entidades de direito público de educação e de assistência social; livros e papel de imprensa); vi) abastecimento alimentar (alimentos básicos, fertilizantes e defensivos agrícolas); e vii) importações sem valor comercial (amostras, bagagens e encomendas postais).

Os primeiros resultados da reforma tarifária já podem ser detectados pela evolução das alíquotas nominal e efetiva apresentada na tabela VII. A alíquota nominal, que era de 39.1% no 1º semestre de 1988, caiu para 32.9% no 2º semestre de 1988 e para 29.6% no 1º semestre de 1989. Por outro lado, a alíquota efetiva manteve-se razoavelmente estável. Já se esboça, portanto, uma tendência de redução das diferenças entre as alíquotas nominal e efetiva.

Ademais, destaque-se que a reforma unificou no II os diversos tributos incidentes sobre os produtos importados, eliminado o IOF - Câmbio e a Taxa de Melhoramentos de Portos.

TABELA VII
IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO
ALIQUOTAS NOMINAL E EFETIVA MEDIAS */
1983-1989

(Em %)

ANOS	NOMINAL	EFETIVA
1983	43.1	11.2
1984	40.9	10.4
1985	36.6	10.6
1986	39.0	9.7
1987	37.2	9.8
1988 - 1º Semestre	39.1	10.5
1988 - 2º Semestre	32.9	10.2
1989 - 1º Semestre	29.6	10.6

Fonte: CIEF/SRF e CPA.

*/ Exclusive importação de petróleo e trigo.

2. Tributos Diretos

Os principais tributos e contribuições diretos podem ser agrupados, de modo a facilitar a análise, nos seguintes itens: i) impostos sobre o patrimônio, incluindo-se os recém criados impostos sobre grandes fortunas - IGF e imposto sobre a transmissão causa-mortis de bens e direitos - ITBD, o imposto territorial rural - ITR, o imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA, o imposto sobre a propriedade territorial urbana - IPTU e o imposto sobre a transmissão de bens imóveis - ITBI; ii) o imposto de renda, que pode ser dividido em três rubricas: imposto sobre a renda das pessoas jurídicas - IRPJ, imposto sobre a renda das pessoas físicas - IRPF e imposto de renda retido na fonte pagadora - IRF; iii) o recém criado adicional sobre o imposto de renda; iv) a contribuição social sobre o lucro; e v) as contribuições sobre a folha de pagamentos.

O principal aperfeiçoamento introduzido pela nova constituição entre os tributos diretos foi a criação do IGF, a ser definido em lei complementar, de competência federal.

Tal tributo visa elevar a carga tributária sobre o patrimônio pessoal, complementando a tributação da renda em sua tarefa de reduzir a regressividade do sistema tributário e, assim, diminuir as disparidades na distribuição da renda.

A efetividade do IGF dependerá, evidentemente, da amplitude de sua base de incidência, a ser definida em lei complementar, e do

nível de incidência. Nesse sentido, as primeiras indicações são desalentadoras, uma vez que o projeto de lei complementar aprovado pelo Senado praticamente restringe a incidência à propriedade imobiliária.

O IGF não deverá prejudicar os demais tributos sobre o patrimônio, uma vez que eles deverão gerar crédito. Ao contrário, os Estados e Municípios deverão se sentir encorajados a elevar os níveis de incidência, em consonância com o do IGF.

O IPTU é o mais tradicional dos impostos patrimoniais brasileiros, pois sua competência principal tem sido mantida desde a Constituição de 1934.

Esse imposto apresenta problemas de equidade, na medida em que é cobrado em escala proporcional, e de administração, uma vez que as administrações municipais apresentam carência de recursos técnicos e humanos necessários à montagem de uma estrutura da arrecadação relativamente complexa para atingir o potencial de receita inerente ao tributo. A grande dificuldade, neste caso, refere-se à montagem e permanente atualização do cadastro de imóveis que permita a definição eficaz da base de cálculo do tributo.

Alguns municípios têm inovado no sentido de adotar uma tributação progressiva, distinguindo os lotes construídos dos não construídos e fixando limites de isenção para imóveis populares. A diferenciação de alíquotas pelo valor dos imóveis, entretanto, vem sendo objeto de polêmica entre tributaristas, em relação a sua constitucionalidade.

O ITR é um dos impostos que mais tem contribuído para a regressividade do sistema tributário. Deixou de ter finalidade estritamente fiscal, para assumir uma função extrafiscal no processo de Reforma Agrária, que mostrou-se frustrante.

Na sistemática de cálculo do ITR, criaram-se mecanismos de incentivos e de progressividade que, tecnicamente, premiavam ou penalizavam a exploração racional ou o uso indevido da terra.

Entretanto, a utilização do ITR como instrumento de Reforma Agrária nunca funcionou, provavelmente em função de dois motivos. Em primeiro lugar, pela falta de decisão política em executar um programa efetivo de Reforma Agrária. Em segundo, pela péssima administração desse tributo pelo INCRA.

A base de cálculo sempre foi subestimada, em função do hiato existente entre os valores cadastrais da terra e seu valor de mercado. As reformulações da tabela de progressividade e incentivos acabaram por reduzir ainda mais os valores dos impostos, ainda que a Lei 6746/79 tenha feito uma tentativa de reduzir esses defeitos.

Em resumo, os valores lançados do imposto nunca foram capazes de exercer qualquer força de coerção sobre especuladores e latifundiários.

Além disso, a falta de controle sobre a arrecadação e de fiscalização levaram a um quadro alarmante de inadimplência e sonegação. Assim, o ITR não funcionou nem como instrumento de desconcentração fundiária, nem como fonte de receita para os municípios.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO prevê, já para 1990, um aumento da arrecadação do ITR. Nesse sentido, está sendo examinado pelo Congresso projeto que modifica as hipóteses de incidência e de cálculo da base do ITR e transfere a sua administração para a Secretaria da Receita Federal.

Em relação ao que deveria ser o novo imposto sobre heranças e doações, cabe destacar que o *ITBD* nada mais é que o resultado do desdobramento do antigo *IBTI* em dois tributos, sendo um "causa-mortis", que permanece de competência estadual, e outro "inter-vivos", que passou para a competência municipal.

Como o *ITBD* só incidirá sobre os bens imóveis, o seu alcance será limitado. Mesmo porque não poderia ser de outra forma, mantida a competência estadual e não modificada a legislação que regula os títulos ao portador.

Outra inovação, aliás discutível, consistiu no dispositivo que faculta aos Estados cobrar um adicional ao *Imposto de Renda* pago à União, por pessoas físicas e jurídicas, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital, em percentual limitado a 5% do imposto pago.

Trata-se da ruptura da exclusividade absoluta da União sobre o *Imposto de Renda*, que poderá trazer complicações econômicas, como a diferenciação de cargas de acordo com o domicílio fiscal, ou operacionais, quanto à forma de cobrar e fiscalizar o recolhimento do adicional por parte dos Estados.

As iniciativas isoladas dos governos estaduais na cobrança desse adicional vêm criando inconsistências que dificultam a sua administração. Assim, enquanto alguns Estados calculam o adicional com base no *IPRJ* incidente sobre os lucros da empresa, outros o fazem sobre os lucros dos estabelecimentos industriais. Problema análogo surge na incidência do *IRF* sobre rendimentos e ganhos de capital, dependendo do Estado considerar ocorrido o fato gerador na praça do aplicador ou na do captador dos recursos. Tais inconsistências têm levado a que muitos contribuintes recorram judicialmente contra essa incidência. Além disso, impediram, até agora, que a Secretaria da Receita Federal celebrasse convênio com as Secretarias de Fazenda Estaduais, visando facilitar a cobrança.

A nova Constituição incluiu outras modificações que, se não afetam a estrutura tributária propriamente dita, são importantes inovações conceituais. Uma das principais se refere às contribuições de melhoria. O dispositivo constitucional anterior vinculava a cobrança dessa contribuição ao beneficiamento dos imóveis.⁵ A nova redação amplia o seu potencial de utilização na medida em que desvincula sua aplicação de um beneficiamento direto do imóvel.

Em relação ao *Imposto de Renda*, as maiores críticas sempre se concentraram em sua baixa progressividade efetiva, em decorrência da não abrangência de sua base de incidência, dada a isenção de vários tipos de ganhos de capital ou a sua tributação proporcional exclusivamente na fonte.

Neste ponto, deve-se ressaltar que, nos últimos anos, foram realizados grandes avanços na tributação dos ganhos de capital das pessoas físicas, ainda que se precise qualificá-los.

A maior parte dos ganhos de capital se realizam nas transações com ações e participações societárias, com outros títulos públicos e privados e com imóveis. As transações com outros tipos de ativos, tais como patentes industriais, ouro, pedras e metais preciosos, obras de arte, etc., são quantitativamente menos importantes e de mais difícil controle.

Na tributação dos ganhos de capital no Brasil, os decorrentes de transações imobiliárias são os que primeiro foram submetidos a essa incidência.

Exceção feita a alguns lucros de loteamento e construção de imóveis, cuja tributação já era anteriormente prevista, pode-se afirmar que o lucro das pessoas físicas com transações imobiliárias começou a ser tributado em 1978, com o advento do DL 1641.

Antes de 1978, a tributação dos lucros imobiliários somente se efetivava se ocorresse a equiparação da pessoa física à jurídica, com base na caracterização de prática habitual e profissional na incorporação ou construção de imóveis para venda, de propriedade da referida pessoa física.

As regras de equiparação foram objeto de sucessivas alterações, mas mostraram-se inócuas, já que as possibilidades de elisão eram amplas, desde que as transações fossem distribuídas no tempo.

A partir de 1978, com o DL 1641, foi criada a tributação do lucro imobiliário, ainda que essa convivesse, até 1983, com a sistemática de equiparação. Em 1983, a partir do DL 2072, essa última sistemática foi revogada.

A partir de 1984, os lucros imobiliários passaram a ser tributados de acordo com as seguintes normas:

- a) é tributável o lucro decorrente da alienação do imóvel, resultado da diferença entre o valor da alienação e o custo de aquisição corrigido monetariamente;
- b) o lucro somente é tributável a partir de um limite mínimo fixado anualmente;
- c) o lucro tributável é reduzido em 5% por ano completo transcorrido entre a data de aquisição e a de alienação do imóvel;
- d) o contribuinte pode optar entre a tributação exclusivamente na fonte, à uma alíquota de 25%, e a tributação progressiva na declaração do IRPF.

Os resultados da tributação dos ganhos imobiliários permaneceram pouco expressivos, em função da redução permitida e da subavaliação dos valores das vendas dos imóveis.

A Lei nº 7713/88 procurou aperfeiçoar a sistemática, limitando a redução sobre o ganho de capital apurado aos imóveis adquiridos até 1988, em percentuais decrescentes que variam de 100% para imóveis adquiridos até 1969 a 5% para imóveis adquiridos em 1988.

Além disso, a Lei 7713/88 autorizou que a autoridade lançadora possa arbitrar o valor ou preço do imóvel transacionado, sempre que o valor ou preço declarado seja notoriamente inferior ao de mercado.

Até 1983, a tributação dos ganhos de capital em transações com valores mobiliários centrava-se, quase exclusivamente, nos lucros

auferidos na alienação de participações societárias, conforme as regras estabelecidas no DL 1510/70. Essa incidência sempre mostrou um fraco desempenho de arrecadação, uma vez que estavam isentas as alienações efetivadas após decorrido um período de cinco anos da data de subscrição ou aquisição. Essa isenção foi revogada pela Lei 7713/88.

Com o DL 2065/83, a tributação dos ganhos de capital foi estendida aos títulos de crédito, com correção monetária tanto pré-fixada como pós-fixada. Ademais, os rendimentos obtidos por pessoas físicas em aplicações financeiras de curto prazo também passaram a ser tributados.

Tendo em vista o crescente peso dos rendimentos e ganhos de capital auferidos no mercado financeiro, após 1983, como consequência da desaceleração econômica e do crescimento da dívida mobiliária do governo federal, as regras de tributação do mercado financeiro passaram a ser modificadas com grande frequência, tendo em vista, inclusive, as tentativas mal-sucedidas do governo em desindexar a economia.

As modificações mais recentes, entretanto, são apresentadas a seguir.

A Lei 7713/88 definiu a tributação dos rendimentos de capital, a partir de 01.01.89, segundo três categorias: títulos de curto prazo (até 29 dias), títulos de longo prazo (mais de 29 dias) e fundos de curto prazo (até 29 dias).

Nos títulos de curto prazo, nos casos de aplicadores não identificados, era prevista a incidência de uma alíquota de 9% sobre o rendimento bruto, no momento de cessão, liquidação ou resgate. A Lei 7730/89 elevou, a partir de 16.01.89, a alíquota de 9% para 30%, especificando que, nos casos de LFT, a base de cálculo seria o rendimento real, ao invés do rendimento bruto. Além disso, o limite para definição do curto prazo passou para 89 dias.

A Medida Provisória 61/89 reduziu a alíquota de 30% para 10%, a partir de 31.05.89, sobre o rendimento bruto. A Medida Provisória 68/89, por sua vez, elevou a alíquota de 10% para 50%, a partir de 01.07.89, sobre o rendimento real. Ademais, a definição de curto prazo voltou a ser limitada a 29 dias.

Nos casos em que o aplicador é identificado, a Lei 7713/88 estabeleceu, a partir de 01.01.89, a incidência sobre o rendimento real. A Lei 7730/89 modificou esse tratamento, estabelecendo, a partir de 16.01.89, a alíquota de 40% sobre o rendimento real, se LFT e 10% sobre o rendimento bruto, nos demais casos.

A Lei 7751/89 unificou as alíquotas em 8% sobre o rendimento bruto, que, por sua vez, foi reduzido para 5% pela Medida Provisória 61/89. A Medida Provisória 68/89 alterou novamente essa regra, a partir de 01.07.89, fixando a alíquota de 35% sobre o rendimento real.

A tributação dos rendimentos dos títulos de longo prazo também foi modificada durante 1989. Além da já citada mudança do número de dias como referência para curto e longo prazo, as alíquotas, segundo as hipóteses de portador identificado e não-identificado, e a fórmula de cálculo (sobre o rendimento bruto ou real) variaram diversas vezes.

Assim, a Lei 7713/88 fixou 25% (identificado) e 30% (não-identificado) sobre o rendimento real, a partir de 01.01.89, A Lei 7738/89 reduziu a alíquota de 25% para 7.5% sobre o rendimento real, nos casos de aplicador identificado, e de 30% para 25%, sobre o rendimento real, se LFT. A Lei 7751/89, reduziu a alíquota de 7.5% para 5% para aplicador não-identificado.

A Medida Provisória 61/89 inovou, ao escalonar as alíquotas segundo o período de aplicação. Assim, nos casos de aplicador identificado, foi fixada a alíquota de 4% nas aplicações de 30 a 59 dias e 3% para as de mais de 60 dias, sobre o rendimento bruto. Nos casos de aplicador não-identificado, essas mesmas alíquotas seriam o dobro, ou seja, 8% e 6%, respectivamente. A Medida Provisória 68/89 mudou novamente o critério, passando as alíquotas a incidirem sobre o rendimento real, com alíquotas, para os mesmos períodos, de 30% e 25% (identificado) e 40% e 35% (não-identificado), respectivamente.

Nos casos de Fundos de Curto Prazo, a Lei 7713/88 estabeleceu a alíquota de 5% incidente sobre os valores brutos apropriados diariamente. A Lei 7730/89 modificou a definição de curto prazo de 29 dias para 89 dias, mas manteve a alíquota. A Lei 7751/89 elevou a alíquota de 5% para 12%. A Medida Provisória 47/89 estabeleceu a alíquota de 8% para fundos nominativos e 12% para fundos ao portador. A Medida Provisória 61/89 redefiniu o curto prazo como até 29 dias e reduziu as alíquotas, de 8% para 5% (nominativo) e de 12% para 10% (portador). A Medida Provisória 68/89 introduziu nova redução, de 5% para 2.5% (nominativo) e de 10% para 5% (portador). Finalmente, a Lei 7856/89 restabeleceu as alíquotas anteriores, a partir de 01.01.90, de 5% (nominativo) e 10% (portador).

Finalmente, convém destacar que o único tipo importante de ganho de capital que continua isento é o decorrente de transações a vista de ações em Bolsas de Valores. Essa isenção é justificada, normalmente, pela necessidade de estimular essa forma de captação de poupança, que é incipiente no Brasil, mas que apresenta grande potencialidade. As operações a termo e de opções, entretanto, são tributadas, tendo em vista seu caráter mais especulativo, quando comparadas com as operações a vista. Além disso, o Congresso examinou o projeto que dispunha sobre a incidência do IOF sobre as operações realizadas no mercado a vista de ações em Bolsas de Valores, que acabou sendo arquivado.

Da retrospectiva feita, ainda que resumida, podem ser tiradas algumas conclusões.

A tributação dos rendimentos e dos ganhos de capital, no caso de aplicações no mercado financeiro, confundem-se. Durante muito tempo, o que foi chamada na legislação tributária de ganho de capital incluía o rendimento real do capital.

Uma definição para os ganhos amplamente aceita pelas legislações dos países que os tributam consiste nos ganhos surgidos em decorrências de uma transmissão, por venda, de um elemento do patrimônio e representados pela diferença entre o preço de venda e o preço de compra, aí eliminados os efeitos da erosão provocada pela inflação.

No caso brasileiro, ao se tributar os deságios dos títulos privados, não se tributa exclusivamente os ganhos de capital, uma vez que os deságios incluem, pelas características da legislação financeira, uma parte dos juros reais.

Outro aspecto importante consiste na não existência, na estrutura tributária brasileira, de um tributo específico sobre os ganhos de capital. Eles são tributados no âmbito do imposto de renda, o que torna a referida diferenciação entre rendimentos e ganhos de capital secundária.

Outra especificidade da legislação brasileira deriva-se da opção por se tributar os ganhos de capital exclusivamente na fonte, ao invés de incluí-los na tributação progressiva. A justificativa para essa opção tem sido a da simplificação, tanto para o contribuinte como para a administração fiscal. Ainda que se possa criticar essa fórmula pela falta de equidade, relativamente aos rendimentos do trabalho, convém lembrar que a recente mudança na tabela progressiva do IRPF, reduzindo a alíquota marginal máxima para 25%, minimizou esse aspecto.

Ao se computar, como tributação sobre o capital, o IRPJ, o IRPF sobre rendimentos de capital e o IRF sobre rendimentos e ganhos de capital, pode-se constatar um crescimento da participação dessa tributação no total da arrecadação do imposto de renda.

Entretanto, esse resultado precisa ser qualificado. Deve-se ter em conta, em primeiro lugar, que os grandes oligopólios, numa economia de baixa competitividade como a brasileira e altamente cartelizada, tendem a repassar parcela considerável dos aumentos desse tributo para os consumidores, via preços. Como a arrecadação do IRPJ é, hoje, altamente concentrada nas grandes empresas, o aumento da participação do IRPJ no total da arrecadação do imposto de renda não evidenciam, necessariamente, uma maior progressividade do sistema tributário.

Em relação a tributação, exclusivamente na fonte, sobre os rendimentos auferidos no mercado financeiro, deve-se levar em conta que, dadas as dificuldades crescentes que o governo vem encontrando para rolar a sua dívida mobiliária, ele vem garantindo uma remuneração líquida elevada para os aplicadores. Assim, as elevações da incidência tributária sobre as aplicações de curto prazo têm sido compensadas por aumentos na taxa bruta de juros dos títulos públicos. Desse modo, é questionável se o aumento desse tipo de incidência tem contribuído para elevar a progressividade da estrutura tributária. Ao contrário, talvez acabe beneficiando as pessoas jurídicas aplicadoras, que só pagam o imposto na declaração.

De qualquer modo, essas qualificações não invalidam o esforço que vem sendo feito, no sentido de ampliar a tributação sobre os rendimentos e ganhos de capital.⁶

Outro importante avanço consistiu na simplificação da sistemática de cálculo e cobrança do IRPF introduzida pela Reforma de 1988, e que será totalmente implementada somente em 1990.

O IRPF passou a incidir sobre o rendimento bruto (antes incidia sobre a renda líquida), suprimindo-se as deduções, os abatimentos e as reduções do imposto. Foram abertas exceções somente para as

deduções de dependentes e pensões alimentícias e, em alguns casos, para despesas com saúde.

A eliminação da maior parte das deduções e abatimentos, ampliando a base de incidência, permitiu uma simplificação e suavização da tabela progressiva, tendo o número de alíquotas sido reduzido de 8 para 2, mantendo-se o limite de isenção (com valor significativamente elevado). As alíquotas marginais passaram a ser 10% e 25%.

Além disso, a sistemática de pagamentos de tributo foi alterada, na direção de um sistema de bases correntes ("pay as you earn"). O imposto passou a ser devido mensalmente, permitindo a simplificação da declaração anual. O contribuinte que tiver mais de uma fonte de rendimento poderá fazer o recolhimento complementar mensalmente ou deixar para o fazer no fim do exercício, atualizando monetariamente o saldo de cada mês.

Avançou-se, também, na direção da integração do IRPJ com o IRPF. O lucro líquido distribuído pelas pessoas jurídicas não está mais sujeito à incidência na fonte, somente à do IRPF. Assim, do ponto de vista tributário, passou a ser indiferente reter ou distribuir os lucros.

Outro aperfeiçoamento do Imposto de Renda, esse ainda a nível de projeto de lei, consiste na modificação da atual sistemática de tributação da atividade rural.

A atividade rural tem, ainda hoje, uma tributação favorável, no que diz respeito ao Imposto de Renda. Esse tratamento especial vem sendo mantido desde 1969, independente de qualquer avaliação de seus resultados.

Os rendimentos oriundos das atividades agropecuárias, declaradas na cédula G do IRPF, obedecem a uma sistemática de apuração diferente da utilizada nas demais cédulas, pois a base tributável pode ser reduzida em função dos investimentos realizados.

Do resultado líquido (receita bruta menos despesas de custeio), o declarante pode reduzir até 80% de seu valor, em função dos investimentos realizados durante o ano-base na exploração da atividade rural, multiplicando o valor de certo tipo de investimento por coeficiente próprio (de uma a seis vezes o valor dispensado). Alguns dispêndios podem ser abatidos como custo ou despesas operacional e, cumulativamente, como investimento (formação e melhoria do plantel, insumos e serviços técnicos, etc.).

O rendimento tributável a ser declarado na cédula G, ademais, corresponde a somente 50% da importância líquida obtida após a redução dos investimentos.

Em qualquer hipótese, o rendimento líquido tributável na cédula G é limitado em 15% da receita bruta se, após a aplicação das reduções, ainda assim o rendimento tributável ultrapassar esse valor. Ressalte-se que este tipo de benefício não se condiciona a qualquer ação vinculada ao contribuinte.

Assim, na hipótese de aproveitamento máximo dos redutores dos investimentos, os rendimentos não tributáveis (diferença cédula G) podem chegar a representar 90% do lucro da atividade.

As empresas agrícolas também têm um tratamento diferenciado. Ele é idêntico ao das demais pessoas jurídicas até a apuração do resultado contábil do período. A diferença para as outras pessoas jurídicas reside, basicamente, na aplicação de uma alíquota reduzida (1%) sobre o lucro da exploração, além do incentivo de redução dos investimentos, até o limite de 80%, à semelhança da pessoa física.

O maior problema da atual sistemática de tratamento favorecido da renda agrícola, como foi visto, consiste na não garantia de que o incentivo produza os resultados esperados.

O referido projeto de lei, que altera a sistemática de tributação da renda agrícola, visa restabelecer a eficácia do benefício fiscal e adaptar a tributação do setor rural à nova sistemática de tributação das pessoas físicas, criada pela Lei 7713/88.

Atualmente, como foi visto, o benefício é baseado na utilização de multiplicadores de investimentos e gastos específicos na atividade rural, para reduzir a base de cálculo do imposto.

No projeto, mantém-se estímulo de redução da base de cálculo, condicionando-a, no entanto, a manutenção de recursos, pelo agricultor, em caderneta de poupança vinculada ao financiamento do setor rural, em substituição ao sistema de multiplicadores. A base de cálculo pode ser reduzida em até 10% e a tributação dos restantes 90% postergada em função do saldo médio mantido nessas cadernetas de poupança. Isso permite a criação de um fundo de financiamento auto-sustentado para o setor. Por sua vez, os investimentos são depreciados integralmente no próprio ano de sua realização.

O projeto prevê a utilização das mesmas alíquotas do IRPF para as outras atividades (10% e 25%), mas mantém a apuração do imposto anual, ao invés de mensal.

No caso de pessoa jurídica, a alíquota passa a ser de 17%, de forma a evitar estímulos artificiais à criação de empresas rurais.

Outra novidade na estrutura tributária foi a criação, com base no texto constitucional, de *contribuição social sobre os lucros das pessoas jurídicas*, cujo produto da arrecadação destina-se ao Orçamento da Seguridade. A sua instituição levou a uma redução da alíquota do IRPJ. Entretanto, suas alíquotas foram recentemente majoradas (Lei 7856, de 24.10.89), passando de 8% para 12%, no caso de empresas não-financeiras, e de 10% para 14%, no caso de instituições financeiras.

A substituição de parte do IRPJ pela contribuição social sobre o lucro apresenta o inconveniente de elevar o grau de vinculação da receita fiscal, além de que o aumento da carga total sobre os lucros e a majoração das alíquotas têm impacto sobre a inflação, notadamente nos casos de oligopólios.

3. As Transferências Intergovernamentais

Uma grande preocupação da nova Constituição foi com a desconcentração de recursos tributários em favor dos Estados e Municípios.

Além da ampliação da base de incidência própria, a Constituição préviu um aumento das transferências tributárias da União para os Estados e Municípios.

O Fundo de Participação dos Estados - FPE passou de 18.0% sobre o produto da arrecadação do IPI e do IR, em 1988, para 19.0% em 1989, de 19.5% em 1990 e deverá crescer 0.5 pontos percentuais a cada ano, até 1993. O Fundo de Participação dos Municípios - FPM passou de 20%, em 1988, para 20.5% em 1989, 21.0% em 1990 e deverá crescer 0.5 pontos percentuais a cada ano, até 1993. Além disso, foram criados o Fundo de Financiamento à Produção das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com recursos provenientes de 3% do produto da arrecadação do IPI e do IR e o Fundo de Ressarcimento das Exportações, com recursos provenientes de 10% do produto da arrecadação do IPI.

O aumento das transferências tributárias da União para Estados e Municípios e a redução de competência tributária da União em favor dos Estados e Municípios devem ter reduzido a receita fiscal da União, somente em 1989, em cerca de 0.88% do PIB, sem que a União tenha conseguido compensar essa perda com a transferência de atribuições, tendo em vista o insucesso da Operação Desmonte.

O impacto da Constituição sobre as finanças públicas em 1989 foi, na verdade, muito maior do que essa cifra. Somando-se o aumento dos benefícios para os funcionários públicos (0.12% do PIB), para os servidores das estatais (0.30% do PIB) e para os segurados da previdência (1.70% do PIB), verifica-se que o efeito conjunto deve ter atingido algo em torno de 3% do PIB. Assim, o esforço para redução do déficit público durante 1989 teve que ser muito maior.

Um constrangimento adicional consiste em que os acréscimos de receita derivados de novos tributos criados pela União ou de elevações do IR e do IPI são imediatamente partilhados entre União, Estados e Municípios. Isto minimiza os resultados que qualquer esforço fiscal feito pela União para amenizar sua crise financeira, sem que os Estados e Municípios, em contrapartida, assumam maiores encargos ou paguem suas dívidas para com a União.

III. O IMPACTO DA INFLAÇÃO SOBRE A ARRECAÇÃO FISCAL

A perda de valor real dos tributos em função do aumento dos preços entre o momento da ocorrência do fato gerador e o aumento em que o tributo é efetivamente recolhido aos cofres públicos ficou conhecida na literatura teórica e nos trabalhos empíricos sobre finanças públicas como efeito Oliveira-Tanzi.

Para se entender melhor como a inflação afeta a arrecadação fiscal, procurou-se formalizar alguns aspectos envolvidos, tomando-se por base artigo de Fernando de Holanda Barbosa.⁷

Suponha-se, inicialmente, que um determinado tipo de imposto seja indexado integralmente com relação à inflação e, para simplificar, que seja proporcional à renda nominal. Seja uma defasagem de períodos entre o fato gerador do imposto e a arrecadação do mesmo. Assim

$$T_t = \delta Y_{t-\theta} = \delta P_{t-\theta} Y_{t-\theta}$$

onde δ é a alíquota do imposto, $Y_{t-\theta}$ é a renda nominal, $P_{t-\theta}$ é o índice de preços e $Y_{t-\theta}$ é a renda real, todos medidos no período $t-\theta$.

O valor real do imposto será

$$\frac{T_t}{P_t} = \delta Y_{t-\theta} \frac{P_{t-\theta}}{P_t}$$

Supondo-se que a taxa de inflação entre os períodos $t-\theta$ e t seja constante e igual a π

$$P_t = P_{t-\theta} (1 + \pi)^\theta$$

Assim, o valor real do imposto pode ser escrito como:

$$\frac{T_t}{P_t} = \delta Y_{t-\theta} (1 + \pi)^{-\theta}$$

A partir da expressão anterior pode-se concluir que, para uma dada taxa de inflação (π), quanto maior a defasagem entre o fato gerador e a arrecadação (θ), menor é o valor real coletado pelo

governo (T_t/P_t). Por outro lado, para uma dada defasagem (θ), quanto maior a taxa de inflação (π), menor a arrecadação real (T_t/P_t).

Desse modo, pode-se montar o gráfico a seguir, relacionando a taxa de inflação com a arrecadação real, para os diversos níveis de defasagem entre o fato gerador e a arrecadação.

No caso brasileiro, a intensa aceleração inflacionária não levou a que a carga tributária bruta despencasse, como seria de se esperar e como ocorreu em outros países. A inflação média de 1970 foi de 19.4%, passando para 27.9% em 1975, 102.2% em 1980 e 582.0% em 1988 (tabela VIII). No entanto, a carga tributária bruta passou, de 25.9% em 1970, para 26.34% em 1975, para 24.21% em 1980 e 22.10% em 1988 (tabela II).

A principal razão para essa relativa inflexibilidade para baixo da receita fiscal real foi a crescente adequação do sistema tributário à inflação crescente, através da redução dos prazos de recolhimento e da indexação da arrecadação. Esse fenômeno foi mais notável nos últimos três anos, quando a inflação cresceu dramaticamente.

Assim, a relativa neutralização do efeito Oliveira-Tanzi ocorrida no País pode ser interpretada pelo gráfico a seguir.

O gráfico mostra que, apesar do aumento da taxa de inflação de π para π_1 , a arrecadação real permaneceu constante em $(T/P)_0$,

em virtude do deslocamento da função $T(\theta)$ pela redução da defasagem entre o fato gerador e a arrecadação.

Procurar-se-á, em seguida, ilustrar a redução real ocorrida no Brasil, a partir das principais modificações introduzidas, quanto aos fatos geradores e as sistemáticas de arrecadação dos principais tributos.

Gráfico 1

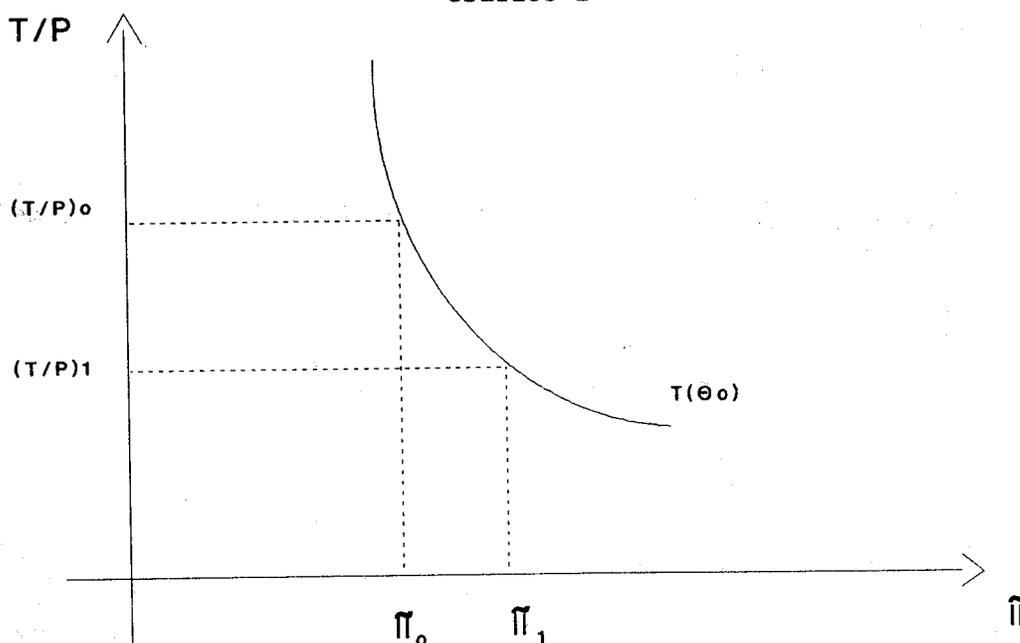


Gráfico 2

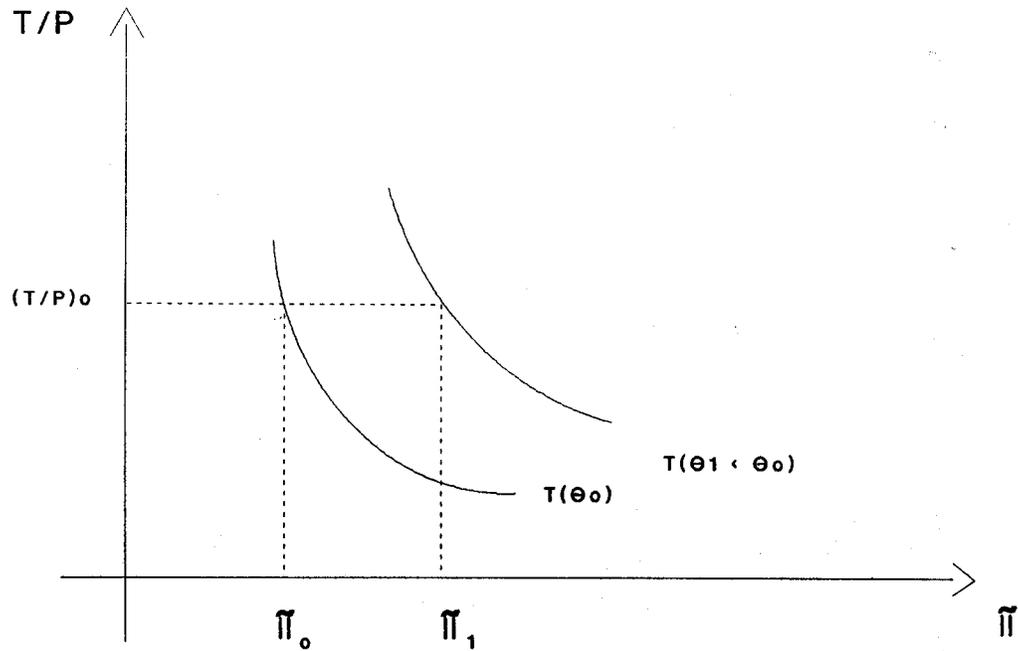


TABELA VIII

INFLAÇÃO

(Em %)

ANOS */	INFLAÇÃO	
	FINAL DE PERÍODO	MEDIA
1950	2.4	11.5
1955	12.2	16.3
1960	30.5	29.1
1965	34.3	57.1
1970	19.3	19.4
1975	29.3	27.9
1980	110.2	100.2
1985	235.1	225.5
1986	65.0	142.3
1987	415.8	224.8
1988	933.6	582.0
1989	1 595.25	1 287.34

Fonte: FGV e IBGE.

*/ - De 1950 a 1987: IGP-DI.
1988-1989 - IPC.

1. Tributos e Contribuições de Competência Federal

As tabelas IX, X e XI mostram a gradual redução dos prazos de recolhimento do IPI, IRF, Pis/Pasep e Finsocial, culminando com a nova sistemática criada pela Lei 7799/89, que estabeleceu a conversão do tributo ou contribuição em BTN fiscal.

No caso do IPI (tabela IX), verifica-se que os cigarros (saídas para mesma unidade da federação) tiveram seu prazo reduzido de 15 dias após a quinzena para 10 dias após a quinzena em 01.01.86, para 7 dias após a quinzena em 01.08.88, sendo betenizado 9 dias após a quinzena, a partir de 01.07.89.

Os automóveis tiveram seu prazo reduzido de 45 dias após o mês para 30 dias após o mês em 01.01.86 e para 20 dias após a quinzena em 01.08.88, sendo betenizado 9 dias após a quinzena a partir de 01.07.89.

Cervejas e refrigerantes tiveram seu prazo reduzido de 15 dias após o mês para 10 dias após a quinzena em 10.08.88, sendo betenizado 9 dias após a quinzena, a partir de 01.07.89.

Os demais produtos tiveram seus diversos prazos unificados em 45 dias após o mês em 15.03.85, que foi reduzido para 30 dias após a quinzena em 01.08.89 e betenizado 9 dias após a quinzena, a partir de 01.07.89.

TABELA IX

**EVOLUÇÃO DOS PRAZOS DE RECOLHIMENTO
IPI**

DISCRIMINAÇÃO	ATE 15/03/85 PORT. MF 47/80	DE 15/05/85 a 01/07/85 PORT. MF 330/85	DE 01/01/86 a 01/08/88 PORT. MF 124/85	DE 01/01/88 a 01/08/89 PORT. MF 226/88	A PARTIR DE 01/07/89 LEI 7799/89
Cigarros					
- Saídas p/mesma unidade da federação (região).	15 dias apos a quinzena	15 dias apos a quinzena	10 dias apos a quinzena	07 dias apos a quinzena	Conversão em BTNF, 9 dias apos a quinzena, com mais 6 dias para recolher.
- Saídas p/mesma unidade da federação (região).	30 dias apos a quinzena	30 dias apos a quinzena	20 dias apos a quinzena	15 dias apos a quinzena	Conversão em BTNF, 9 dias apos a quinzena, com mais 11 dias para recolher.
Automoveis					
	45 dias apos o mes	45 dias apos o mes	30 dias apos o mes	20 dias apos o mes	Conversão em BTNF, 9 dias apos a quinzena, com mais 21 dias para recolher.
Cervejas e Refrigerantes					
	15 dias apos o mes	15 dias apos o mes	15 dias apos o mes	10 dias apos o mes	Conversão em BTNF, 9 dias apos a quinzena, com mais 6 dias para recolher.
Demais produtos					
	Varios (75, 90, 105, 120, 150 e 165 dias apos o mes).	45 dias apos o mes	45 dias apos o mes	30 dias apos o mes	Conversão em BTNF, 9 dias apos a quinzena, com mais 36 dias para recolher.

Fonte: CSA/SRF/MF.

TABELA X

EVOLUÇÃO DOS PRAZOS DE RECOLHIMENTO IRF

DISCRIMINAÇÃO	ATE 01/05/85	DE 01/05/85	DE 01/07/85	DE 01/05/86	DE 01/08/88 A 01/07/89	A PARTIR DE 01/07/89
Rendimento do Trabalho - Pagamento ocorre no próprio mes a que se refere o rendimento.	ATE 01/05/85 PORT. MF 136/86	DE 01/05/85 A 01/07/85 PORT. MF 238/85	DE 01/07/85 A 01/05/86 PORT. MF 331/85	DE 01/05/86 A 01/08/89	DE 01/08/88 A 01/07/89 IN.SRF 112/88 E 115/88	A PARTIR DE 01/07/89 LEI 7799/89
- Pagamento ocorre apos o mes a que se refere o rendimento.	Ate o ultimo dia do mes seguinte.	Ate o dia 20 do mes seguinte.			Ate o dia 10 do mes seguinte.	Conversão em BTNF, 3 dias apos o fato gerador, podendo recorrer ate o dia 10 da quinzena subsequente.
- Pagamento ocorre apos o mes a que se refere o rendimento.	Ate o ultimo dia do mes do pagamento.	Ate o dia 20 do mes do pagamento (se pago na 1ª quinzena) ou ate o ultimo dia do mes do pagamento (se pago na 2ª quinzena).				
Demais rendimentos	Ultimo dia da quinzena subsequente.		Rendimento de titulos de renda fixa, ORTN, etc. - se pago na 1ª quinzena, ate o dia 20 do mes. - se pago na 2ª quinzena, ate o dia 15 do mes seguinte.		Rendimento de titulos de renda fixa, ORTN, etc. - se pago na 1ª quinzena, ate o dia 25 do mes. - se pago na 2ª quinzena, ate o dia 10 do mes seguinte.	Conversão em BTNF, 3 dias apos o fato gerador, podendo recorrer ate o dia 10 da quinzena subsequente.

Fonte: CSA/SRF/MF.

TABELA XI

**EVOLUÇÃO DOS PRAZOS DE RECOLHIMENTO
PIS/PASEP e FINSOCIAL**

DISCRIMINAÇÃO	ATE 01/07.88	DE 01/07/88 A 01/07/89	A PARTIR DE 01/07/89
Pis/Pasep	Ate o ultimo dia do 6º mes subsequente.	Ate o 10º dia do 3º mes subsequente.	LEI 7799/89 Conversão em BTF no 3º dia do mes subsequente, podendo recolher ate o 10º dia do 3º mes subsequente.
DISCRIMINAÇÃO	ATE 01/07/89 (PORT. 144/86)		A PARTIR DE 01/07/89 (LEI 7799/89)
Finsocial	Ate o ultimo dia util da 1ª quinzena do mes subsequente.		Conversão em BTF no 3º dia do mes subsequente, podendo recolher ate o ultimo dia util da 1ª quinzena do mes subsequente.

Fonte: CSA/SRF/MF.

No caso do IRF (tabela X), rendimentos do trabalho, o prazo que ia até o último dia do mês seguinte (quando o pagamento ocorre no próprio mês a que se refere o rendimento) passou para até o dia 20 do mês seguinte em 01.05.85, para até o dia 10 do mês seguinte em 01.08.88, sendo betenizado 3 dias após o fato gerador, a partir de 01.07.89.

O Pis/Pasep (tabela XI) teve seu prazo reduzido de até o último dia do 6º mês subseqüente para até o 10º dia do 3º mês subseqüente em 01.07.88, sendo betenizado no 3º dia do mês subseqüente a partir de 01.07.89.

O Finsocial (tabela XI), que tinha o prazo até o último dia útil da 1ª quinzena do mês subseqüente desde 1986, foi betenizado no 3º dia do mês subseqüente a partir de 01.07.89.

Verifica-se, entre os tributos pesquisados, que ocorreu, efetivamente, uma redução de prazos de recolhimento ao longo dos últimos anos, como reação a elevação dos patamares inflacionários.

Além disso, no caso do IRPF e do IRPJ, tributos com apuração anual (o IRPF passou a ser apurado mensalmente somente a partir de 1989), o cálculo do imposto a pagar já era indexado há vários anos, assim como o pagamento em cotas. A indexação das cotas somente foi suspensa durante os Planos Cruzado e Verão, sendo posteriormente restabelecida.

A tabela XII mostra as defasagens ainda existentes entre os tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal.

A última coluna apresenta o número médio de dias de defasagem entre o fato gerador e o recolhimento sem indexação. Ela é o resultado do número médio de dias do período de apuração somado ao prazo de recolhimento sem apuração. Ressalte-se que o número expresso nessa coluna inclui dias não-úteis.

A ocorrência do efeito Oliveira-Tanzi não decorre somente dessa defasagem, mas também do fato de que a betenização não neutraliza todo o efeito inflacionário quando a inflação não é constante, porque a BTNF expressa a inflação com uma defasagem média de 30 dias.

Dessa forma, percebe-se que o efeito Oliveira-Tanzi pode ser reduzido, mas não eliminado inteiramente.

Por outro lado, deve-se levar em conta que, nos casos do IRPF e do IRPJ a inflação pode provocar efeitos que tendem a se contrapor ao efeito Oliveira-Tanzi.

No caso do IRPF, a não atualização monetária da tabela progressiva ou a sua indexação imperfeita tendem a elevar a alíquota efetiva dos contribuintes, jogando-os para faixas de renda mais altas. Esse efeito foi importante no caso brasileiro, porém, hoje, a tabela está betenizada, a partir da Lei 7799/89.

No caso do IRPJ, o efeito mais óbvio consiste na tributação do lucro inflacionário. Esse problema não existe na legislação brasileiro há muito tempo, na medida em que o lucro inflacionário⁸ é diferível no tempo.

TABELA XII

DEFASAGENS ATUAIS DOS PRINCIPAIS TRIBUTOS
FEDERAIS E CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

(Em número de dias)

TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES	PERÍODO DE APROVAÇÃO	PRAZO DE RECOLHIMENTO SEM INDEXAÇÃO	PRAZO DE RECOLHIMENTO TOTAL	DEFASAGEM SEM INDEXAÇÃO
II	Diário	Zero	Zero	Zero
II				
Cacau	Diário	15	Zero	15
Laminado	Diário	30	Zero	30
Outros	Diário	45	Zero	45
IPI				
Fumo	Quinzenal	9	15	17
Bebidas	Quinzenal	9	15	17
Veículos	Quinzenal	9	30	17
Demais	Quinzenal	9	45	17
IR				
IRPJ	Anual	Zero	BTNf e ANTEC	-
IRPF (Complem-mensal)	Mensal	15	Zero	30
IRF				
Rend-trabalho	Quinzenal	3	10	3
Rend-capital	Quinzenal	3	10	3
Remessas externass	Diário	Zero	Zero	Zero
Demais	Quinzenal	3	10	3
IOF				
Op. Credito/seguro	Diário	3	8	3
Op. Cambio	Diário	3	8	3
Tit. Val. mobiliários	Diário	3	8	3
Ouro	Mensal	3	15	3
FINSOCIAL	Mensal	3	15	18
Contr. S/Lucro	Anual	Zero	BTNf e ANTEC	-
PIS/PASEP	Mensal	3	70	18
Contr. S/Açucar e Alcool	Mensal	9	30	24

Fonte: CSAr-SRF/MF.

2. ICMS

Os prazos de recolhimento do antigo ICM e do atual ICMS também foram gradualmente reduzidos, como resposta à aceleração inflacionária.

O Convênio ICM nº 24, de 05.11.75, estabeleceu os prazos máximos de 180 dias, contados do encerramento do período de apuração, para os estabelecimentos industriais, e de 90 dias, para os comerciais.

O Convênio ICM nº 38/88 reduziu esses prazos para o 40º e 20º dias do mês subsequente ao do fato gerador, respectivamente.

Finalmente, o Convênio ICMS nº 92, de 22.08.89, estabeleceu a atualização monetária do valor do ICMS devido, com base do BTNf, a partir do 10º dia subsequente ao do encerramento do período de apuração ou da ocorrência do fato gerador.

Evidentemente, dentro dos limites máximos estabelecidos pelo Convênio, cada Estado ajustou seus prazos efetivos de acordo com as condições econômicas e com as necessidades de caixa.

Tomou-se, como exemplo, o Estado de São Paulo. A tabela XIII mostra a evolução da defasagem entre o fato gerador e o recolhimento, por setor de atividade econômica. A defasagem média, ponderada pela

TABELA XIII

**PRAZOS DE RECOLHIMENTO DO ICM/ICMS
ESTADO DE SÃO PAULO**

SETORES	PARTICIPAÇÃO (%) DO SETOR NO TOTAL DA ARRECADAÇÃO (EM 1987)	NUMERO MEDIO DE DIAS DECORRIDOS ENTRE O FATO GERADOR E O RECOLHIMENTO (EM VIGOR A PARTIR DA DATA)		
		SET/83	NOV/88	OUT/89 */
01. Comercio Atacadista	9.98	24	24	24
Varejista	9.14	24 a 26	24 a 26	24
02. Ind. Automobilística	0.75	27	27	24
03. Ind. do Fumo	1.83	27	27	24
04. Ind. de Cimento	1.11	42	31	24
05. Ind. de Bebidas	3.63	43	31	24
06. Demais Industrias	62.11	46 a 47	35	24
07. Abatedouro Avícola	0.10	54	40	24
08. Contrib. Subst-Sorvete	0.04	60	55	24
09. Ind. Textil	4.12	76	55	24
10. Ind. Vest. Calc. e Art. de Tecido	2.24	76	55	24
11. Ind. Tijolos e Ceramica	0.18	80	55	24
12. Frigoríficos	0.21	81	55	24
13. Pequenas Indust. (geral)	1.88	80 a 84	55	24
14. Pequenas Indust. Textil	0.28	103	55	24
15. Outros setores	2.40	Vários	Vários	24
Media Ponderada	100.0	44	34	24

Fonte: Secretaria da Fazenda de São Paulo.

*/ "Bettenização" a partir do dia 09 do primeiro mes subseqüente ao da ocorrência do fato gerador.

participação de cada setor na arrecadação, passou de 44 dias, segundo as regras em vigor em set/1983, para 34 dias, segundo as regras em vigor em nov/1988, e para 24 dias, segundo as regras em vigor em out/1989 (bettenização). Assim, a defasagem entre 1983 e 1989 caiu quase pela metade.

3. Os Prazos de Recolhimento da Rede Bancária

Os tributos são arrecadados, no Brasil, pela rede bancária. Como os bancos mantêm os recursos arrecadados durante um certo prazo em seu poder, o aumento da inflação eleva a remuneração dos bancos derivada desse prazo de retenção.

Como reação a esse fenômeno, o governo vem procurando reduzir o prazo de retenção dos recursos do Tesouro na rede bancária.

Em 1985, os bancos retinham os recursos da arrecadação fiscal por um prazo médio de 16 dias. A partir de janeiro de 1986, o prazo foi reduzido para 3 dias. A partir de janeiro de 1989, para 2 dias.

Além disso, ao final de 1988, a STN determinou que os órgãos integrantes do SIAFI passassem a recolher os tributos por eles devidos diretamente à STN, evitando o "passeio" do dinheiro até a unidade administrativa e seu posterior retorno pela rede bancária.

Outra mudança agilizadora foi a implantação, a partir do 2º trimestre de 1989, do recolhimento das receitas arrecadadas diretamente à conta do Tesouro Nacional, através da compensação das reservas bancárias no BACEN. A medida eliminou o trânsito de recursos pelo Banco do Brasil e a emissão de mais de 20 mil documentos diários. Ademais, a medida permite à SRF conhecer, a partir do segundo dia após a arrecadação, o montante de recursos que estão ingressando na conta do Tesouro.

IV. INCENTIVOS FISCAIS

Os incentivos fiscais são amplamente utilizados em vários países, objetivando, na maioria das vezes, estimular a acumulação de capital e promover mudanças na alocação de recursos, em favor de regiões mais atrasadas ou setores prioritários.

O crescimento desordenado desses incentivos gerou a necessidade de seu ordenamento, quantificação e avaliação. Nesse sentido, os países da OCDE inovaram, criando orçamentos de gastos tributários.

O conceito de gastos tributários (tax expenditures) foi usado pela primeira vez pelo Prof. Stanley Surrey, então Secretário do Departamento do Tesouro do EUA, em 1967, referindo-se aos dispositivos existentes na legislação do imposto de renda, que não faziam parte da estrutura do imposto, mas que continham deduções, isenções e outros benefícios fiscais. Segundo Surrey, esses benefícios constituíam-se em gastos do governo realizados por intermédio da redução da carga tributária, ao invés de um desembolso direto.

No início dos anos 70, somente os EUA e a Alemanha elaboravam orçamentos de gastos tributários. Atualmente, eles são feitos pela maioria dos países membros da OCDE, em obediência às determinações legais surgidas nos últimos anos.

Os primeiros esforços realizados no Brasil para identificar e quantificar os gastos tributários foram empreendidos pela Secretaria da Receita Federal - SRF que, em 1984, elaborou estudo listando os dispositivos legais no âmbito do IR, IPI e II que potencialmente acarretavam perda de arrecadação e procurando estimar essa perda.

Em 1988, a Secretaria Especial de Assuntos Econômicos - SEAE e a Secretaria da Receita Federal - SRF, ambas do Ministério da Fazenda, desenvolveram estudo mais ambicioso. Antecipando-se à norma constitucional, foi elaborado o primeiro orçamento de incentivos fiscais, que se incorporou ao Orçamento Geral da União para 1989.

Em termos de avaliação dos incentivos, um estudo importante foi o realizado, entre 1985 e 1986, pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais - COMIF, sobre os incentivos fiscais do FINOR, FINAM e Fiset.

Todos esses estudos deram maior transparência aos mecanismos de renúncia de receita e de aplicação dos recursos, gerando uma crescente oposição à criação de novos incentivos fiscais e viabilizando a redução dos já existentes.

1. A Estimativa dos Incentivos Fiscais para 1990

A tabela XIV apresenta as estimativas de renúncia de receita para 1990. Deve-se observar que os resultados apresentados não coincidem com os constantes do orçamento, porque os critérios de estimação são diferentes. Enquanto o orçamento projeta os limites máximos permitidos pela legislação para gozo do benefício fiscal, a referida Tabela baseia-se em estudo preliminar elaborado pela SEAE e pela SRF, refletindo os níveis historicamente observados de utilização das opções. Essa diferença é influenciada pelo efeito da inflação sobre o atraso nos repasses dos recursos do FINOR e FINAM.

A estimativa dos incentivos fiscais para 1990, antes da Lei 7988/89, totalizava 1.45% do PIB. Esse percentual foi reduzido, pela referida lei, para 1.05%. A tabela XIV apresenta a estimativa por tributo e por tipo de incentivo, além da modificação introduzida pela Lei 7988/89.

TABELA XIV

INCENTIVOS FISCAIS - TOTAL POR TRIBUTO PROJEÇÃO PARA 1990

(Em % do PIB) */

Discriminação	Antes da Lei 7988/89	Depois da Lei 7988/89
Imposto de Importação	0.28	0.28
IPI - Vinculado Importação	0.09	0.09
IPI	0.20	0.16
Contribuição sobre Lucro	0.11	-
IRPF	0.07	0.07
IRPJ	0.70	0.33
TOTAL	1.45	1.17

Fonte: SEAE.

Obs.: */ PIB de Ncz\$ 476 467 milhões.

TABELA XIV-A

I - INCENTIVOS FISCAIS - IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89	
	% DO PIB	
1. INCENTIVO FISCAL A EXPORTAÇÃO - Isenção do Imposto de Importação, amparada pelo DL nr. 2324/87 (antigo DL nr. 1189/71), regulamentado pela Portaria MF 290/87 (antigo Decreto 69282/71 - isenção em valor proporcional ao incremento das exportações.	0.00334	Revogado.
2. COMISSÃO PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS A PROGRAMAS ESPECIAIS DE EXPORTAÇÃO-DEFIEX-Isenção e/ou redução do Imposto de Importação, amparadas pelos Decretos-Leis nrs. 1219/72 e 1428/75 regulamentados pelos decretos nrs. 71218/72 e 77065/76, respectivamente - incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento industrial, presentemente alterado pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto.	0.07707	Transformação de isenção em redução de 50% e diminuição pela metade dos coeficientes de redução.
3. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - CDI - Isenção e/ou redução do Imposto de Importação, amparadas pelos Decretos-Leis nrs.1137/70 e 1428/75 regulamentados pelos Decretos nrs. 67707/70 e 77065/76, respectivamente - incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento industrial, presentemente revogados pelo DL nr. 2433/88 e Decreto nr. 96760/80, observado os direitos adquiridos.	0.02612	
4. PROGRAMAS SETORIAIS INTEGRADOS - PSI - Redução do Imposto de Importação, amparada pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.		Transformação de isenção em redução de 50% e diminuição pela metade dos coeficientes de redução.
5. PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL - PDTI - Redução do Imposto de Importação, amparada pelo DL. nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.		Transformação de isenção em redução de 50% e diminuição pela metade dos coeficientes de redução.
6. GRUPO EXECUTIVO DA INDÚSTRIA DE MINERAÇÃO - GEIMIX - Isenção e/ou redução do Imposto de Importação, amparadas pelo Decreto-Lei nr. 1287/73 - estende os benefícios do DL nr. 1137/70 em favor das atividades de mineração - e pelo DL nr.1428/75, regulamentado pelo Decreto nr. 77065/76 presentemente revogado pelo DL nr. 2433/88, observados os direitos adquiridos.	0.00114	
7. SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE - Isenção e/ou redução do Imposto de Importação, amparadas pelo Artigo 18 da Lei nr. 3692/69 e pelo Decreto-Lei nr. 1428/75, regulamentado pelo Decreto nr. 77065/76. Revogado e reconstituída a redução, pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.		Diminuição de 90% para 70% dos coeficientes de redução.
8. SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA - SUDAM - Isenção e/ou redução do Imposto de Importação, amparadas pelos Decretos-Leis 756/69 e 1428/75, regulamentados pelos Decretos nrs. 67527/70 e 77065/76, respectivamente. Revogado e reconstituída a redução pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo decreto nr. 96760/88.		Diminuição de 90% para 70% dos coeficientes de redução.
8.1. PROGRAMA GRANDE CARAJAS - Isenção e/ou redução do Imposto de Importação, amparadas pelo DL nr. 1956/82. Revogado e reconstituída a redução pelo DL 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.		
9. PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO NAVAL - Isenção do Imposto de Importação amparada pelo Decreto-lei nr. 1403/75, regulamentado pelo Decreto nr. 75752/75, para importações destinadas a execução do programa de construção naval e do plano diretor de reparação naval. Atualmente, alterado pelo DL nr. 2433/88 (redução de ate 80%).	0.00313	

tabela XIVA- (concl.)

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89	
	% DO PIB	
10. PETROLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS - Isenção do Imposto de Importação, amparada pelas Leis nrs. 2004/57, 4287/63 e DL nr. 1953/82 - importações realizadas pela Petrobras e demais empresas que organizar. Alterado pelo DL nr. 2434/88, que prevê a redução de até 80% a ser determinada pela CPA.	0.00823	
11. REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S/A - Isenção do Imposto de Importação amparada pela Lei nr. 3115/57 - Importações destinadas a manutenção de ampliação das instalações da RFFSA. Derrogadas pela Lei nr. 2434/88.	0.00011	
12. EMPRESA DE TRANSPORTE AEREO - Isenção do Imposto de Importação amparada pela Lei 1815/53 e/ou pelos incisos VII, IX, XI e XII do artigo 15 do Decreto-Lei nr. 37/66, regulamentados pelos incisos VII, VIII, IX e X do artigo 149 do Decreto nr. 91030/85. Atualmente alterada pelo DL nr. 2434/88 (redução de até 80% - para aeronaves e isenção apenas para partes, peças e componentes para reparo).	0.00835	
13. Isenção do Imposto de Importação amparada pelas Leis nrs. 3890-A/61 e/ou 5382/68 - Importações realizadas pela ELETROBRAS e Subsidiárias e/ou pela CTA Hidroelétrica do São Francisco, respectivamente e/ou pelo Decreto-Lei nr. 1522/77 - Setor de Energia Elétrica. Atualmente alterada pelo DL nr. 2434/88 (redução de até 80%).	0.05657	
14. Isenção de Imposto de Importação - concedida as emissoras de Televisão e Rádio, Indústrias Cinematográficas e CIAs de Telecomunicações, nos termos da legislação específica. Atualmente alterada pelo DL nr. 2434/88 (redução de até 80% - apenas para as emissoras de televisão e rádio).	0.00205	Transformação de isenção em redução de 50%.
15. ZONA FRANCA DE MANAUS - Isenção do Imposto de Importação, amparada pelo artigo terceiro do Decreto-Lei nr. 288/67, regulamentado pelo Decreto nr. 61244/67 - Importações realizadas através da Zona Franca de Manaus (O DL nr. 2434/88 manteve o tratamento tributário).	0.07851	
16. ZONA FRANCA DE MANAUS - Mercadorias importadas da Zona Franca de Manaus e internadas, para consumo, em outros pontos do território nacional, com isenção (bagagem de passageiro) - DL nr. 2434/88.	0.00146	
17. ZONA FRANCA DE MANAUS - Mercadorias industrializadas na Zona Franca de Manaus, com matérias-primas ou partes componentes importadas, internadas, para consumo em outros pontos do território nacional (Art. 7º do DL 288/67).	0.01311	
18. INFORMÁTICA - Isenções concedidas pela Lei Informática nr. 7232/84 - Art. 13/14 e Decreto nr. 92187/85.	0.00138	
19. CIEX - Redução do Imposto de Importação, nas importações realizadas por empresas que assumam compromisso de exportação, de conformidade com os DL nrs. 491/69, 1428/75 e 1726/79 - benefício revogado pelo DL 2433/88, observados os direitos adquiridos.	0.00007	
20. EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A - Isenção do Imposto de Importação-II, amparada pelos DL nrs. 2011/83 e 2415/88.	0.00017	
21. Concessionárias de serviço ferroviário ou metroviário - Redução de 80% do Imposto de Importação incidente sobre os equipamentos, máquinas, veículos, aparelhos e instrumentos, e seus respectivos acessórios sobressalentes e ferramentas, importados por concessionárias de serviço ferroviário ou metroviário, desde que sem similar nacional (Medida Provisória nr. 78 de 4/8/89).		
22. LEI DO ESPORTE - Isenção do imposto de importação na aquisição de equipamentos e materiais desportivos de fabricação estrangeira, sem qualidades e características similares nacionais.		Transformação de isenção em redução de 50%.
TOTAL	0.28081	

TABELA XIV-B

II - INCENTIVOS FISCAIS - IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - VINCULADO A IMPORTAÇÃO

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89	
	% DO PIB	
1. INCENTIVO FISCAL A EXPORTAÇÃO - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelo DL nr. 2324/87 (antigo DL nr. 1189/71, regulamentado pela Portaria MF 290/87 (antigo Decreto 69282/71) - Isenção em valor proporcional ao incremento das exportações.	0.00082	Revogado.
2. COMISSÃO PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS A PROGRAMAS ESPECIAIS DE EXPORTAÇÃO-BEFIEX - Isenção e/ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparadas pelos DL nrs. 1291/72 e 1428/75, regulamentados pelos decretos nrs. 71278/72 e 77065/76, respectivamente, presentemente alterado pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.	0.01889	Transformação de isenção em redução de 50% e diminuição pela metade dos coeficientes de redução.
3. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - CDI - Isenção e/ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparadas pelos Decretos-leis nrs. 1137/70 e 1428/75, regulamentados pelos decretos nrs. 67707/70 e 77065/76, respectivamente - Incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento industrial, presentemente revogados pelo DL nr. 2433/88, observado os direitos adquiridos.	0.00646	
4. PROGRAMAS SETORIAIS INTEGRADOS - PSI - Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI - amparada pelo DL 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.		Transformação de isenção em redução de 50% e diminuição pela metade dos coeficientes de redução.
5. PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL - PDTI - Redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.		Transformação de isenção em redução de 50% e diminuição pela metade dos coeficientes de redução.
6. GRUPO EXECUTIVO DA INDÚSTRIA DE MINERAÇÃO - GEIMIX - Isenção e/ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparadas pelo DL nr. 1287/73 - estende os benefícios do DL nr. 1137/70 em favor das atividades de mineração - e pelo DL nr. 1428/75, regulamentado pelo Decreto nr. 77065/76 presentemente revogado pelo DL nr. 2433/88 (observados os direitos adquiridos).	0.00028	
7. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE - Isenção e/ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparadas pelo art. 18 da Lei nr. 3692/59 e pelo Decreto-Lei nr. 1428/75, regulamentado pelo Decreto nr. 77065/76. Revogado e reconstituída pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto nr. 96760/88.		Diminuição de 90% para 70% dos coeficientes de redução.
8. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA - SUDAM - Isenção e/ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparadas pelos DL nrs. 756/69 e 1428/75, regulamentados pelos Decretos nrs. 67527/70 e 77065/76, respectivamente. Revogado e reconstituída a redução pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo decreto nr. 96760/88.		Diminuição de 90% para 70% dos coeficientes de redução.
8.1. PROGRAMA GRANDE CARAJAS - Isenção e/ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparadas pelo DL nr. 1956/82. Revogado e reconstituída a redução pelo DL nr. 2433/88, regulamentado pelo Decreto 96760/88.		
9. PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO NAVAL - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelo Decreto-lei nr. 1403/75, regulamentado pelo Decreto nr. 75752/75, para importações destinadas a execução de programas de construção naval e do plano diretor de reparação naval. Atualmente alterado pelo DL nr. 2433/88 (redução de até 80%).	0.00079	

tabela XIVb- (concl.)

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89 % DO PIB	
10. PETROLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelas Leis nrs. 2004/57, 4287/63 e pelo DL nr. 1593/82. Revogada pelo DL nr. 2434/88, que prevê a redução de até 80%, a ser determinada pela CPA.	0.00263	
11. ZONA FRANCA DE MANAUS - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelo artigo terceiro do Decreto-lei nr. 288/67, regulamentado pelo Decreto nr. 61244/67.	0.03735	
12. ZONA FRANCA DE MANAUS - Mercadorias importadas da Zona Franca de Manaus e internadas, para consumo, em outros pontos de Território Nacional.	0.00024	
13. ITAIPU - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelo DL. nr. 1450/76. Revogado e reconstituído com a redução de 80%, pelo DL nr. 2434/88.	0.00025	Revogado.
14. EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações S/A - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelos Dec. Leis nrs. 2011/83 e 2415/88.	0.00024	
15. SUNAMAN - Superintendencia Nacional da Marinha Mercante - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pelo DL. nr. 1856/81 e Art. 100 do Decreto 96760/88.		
16. INFORMÁTICA - Isenção e/ou redução concedidas pela Lei de Informática nr. 7232/84, art. 13/14 e Decreto nr. 92187/85.	0.00045	
17. REDE FERROVIARIA FEDERAL S/A - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pela Lei nr. 3115/57 - Importações destinadas a manutenção das instalações da RFFSA. Derrogada pela Lei nr. 2434/88.	0.00003	
18. EMPRESA DE TRANSPORTE AEREO - Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, amparada pela Lei 1815/53 e/ou pelos incisos VII, IX, XI e XII do artigo 15 do DL. nr. 37/66, regulamentados pelos incisos VII, VIII, IX e X do art. 149 do Decreto nr. 91030/85. Atualmente alterada pelo DL nr. 2434/88 (redução de 80% - para aeronaves e isenção apenas para partes, peças e componentes para reparo).	0.00791	
19. Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados, amparada pelas Leis nrs. 3890/A/61 e/ou 5382/68 - Importações realizadas pela ELETROBRAS e Subsidiárias e/ou pela CTA Hidroelétrica do São Francisco, respectivamente e/ou pelo Decreto-lei nr. 1522/77 - Setor de Energia Elétrica. Atualmente alteradas pelo DL nr. 2434/88 (redução pelo DL nr. 2434/88 (redução de até 80%).	0.01153	
20. Isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados - concedida as emissores de Televisão e Rádio, Industrias Cinematograficas e CIAs de Telecomunicações, nos termos da legislação específica. Atualmente alterada pelo DL nr. 2434/88 (redução de até 80% - apenas para as emissores de Televisão e Rádio).	0.00078	
TOTAL	0.08863	

TABELA XIV-C

III - INCENTIVOS FISCAIS - IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89 % DO PIB	
1. RELATIVOS AO SETOR AERONAUTICO (DL 1386/84)	0.00330	
1.1. Produtos Aeronáuticos para emprego ou reposição nos produtos de sua industrialização (RIPI/82 art. 45 XXVIII e 92 I).		
1.2. Aparelhos e instrumentos para emprego em aerostado, aeronaves, catapultas e outros (RIPI/82 art. 45 XXIX e 92 I).		
1.3. Equipamento de segurança de voo e de treinamento, material de radiocomunicação e dispositivos de apoio em terra para utilização exclusiva na manutenção, proteção e movimentação de seus produtos (RIPI/82 art. 45 XXX e 92 I).		
1.4. Aparelhos, máquinas e ferramentas, suas partes e peças para utilização de suas oficinas (RIPI/82 art. 45 XXXI e 92 I).		
1.5. Ferramental e gabaritos para emprego na industrialização dos prod. relacionados no item 1.2 (RIPI/82 art. 45 XXXII e 92 I).		
2. RELATIVOS A CONSTRUÇÃO NAVAL	0.00176	
2.1. Navios e outras embarcações, reconstruídos, adaptados ou reparados por qualquer empresa e os construídos por empresas existentes em 28/02/67 (DL 244/67 - RIPI/82 art. 45, XIV e 92 I).		
2.2. Barcos de pesca para as cooperativas de pescadores (Lei 4502/64 - RIPI/82 art. 44 XXX).		
2.3. Embarcações em até uma ou mais de cem toneladas brutas de registro, exceto para esporte ou recreação (Lei 4502/64 - Lei 4986/66 - RIPI/82 art. 45 XIII).		
3. RELATIVOS A PELICULA DE POLIETILENO PARA EMPREGO EM ENBALAGENS (sacos plásticos de leite, cereais, etc) e em outros produtos.	0.00033	
4. RELATIVOS A ZONA FRANCA DE MANAUS E REGIAO DA AMAZONIA OCIDENTAL (DL 288/67, DL 340/67, DL 355/68, DL 356/68, DL 1435/75, DL 1593/77 e D. 92560/86).	0.09939	
• Produtos nacionais destinados ao consumo, a industrialização ou a reexportação (RIPI/82 art. 45 XXII e XXIV, art. 92 I).		
• Produtos elaborados com matérias-primas agrícolas e extrativas vegetais, por estabelecimentos industriais localizados na Amazônia Ocidental (RIPI/82 art. 45 XXVI e art. 82 XI).		
• Produtos industrializados na Zona Franca de Manaus por estabelecimentos com projetos aprovados pela SUFRAMA (RIPI/82 art. 45 XXI).		
5. RELATIVOS A AQUISIÇÃO DE MAQUINAS, APARELHOS E EQUIPAMENTOS PARA INSTALAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MODERNIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS. (Lei 4503/64, DL 1136/70, DL 1428/75, DL 2433/88).	0.07101	Transformação de isenção em redução de 50%.
6. RELATIVO A CREDITOS REFERENTES AS MATERIAS-PRIMAS E PRODUTOS INTERMEDIARIOS DOS VEICULOS, EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PARA VIAS FERREAS. (DL 1500/76 - RIPI/82 art. 92 II - ADN CST 13/82).	0.00047	
7. RELATIVO AO SETOR SIDERURGICO: Credito de importancia igual a 95% do saldo do imposto apurado, para aplicação em projetos de ampliação da produção de aço e derivado (Lei 7554/86 - IN/SRF 80/87(RIPI/82 art. 400).	0.01896	Redução para 47.5% do credito.
8. RELATIVOS A REDUÇÃO DAS ALIQUOTAS INCIDENTES SOBRE BEBIDAS NÃO ALCOOLICAS E SUAS PREPARAÇÕES QUE ATENDAM AOS PADROES DE QUALIDADE EXIGIDOS PELO MINISTERIO DA AGRICULTURA, ATRAVES DE NOTA COMPLEMENTAR A TIPI (D. 84637/80).	0.00766	
TOTAL	0.20287	

TABELA XIV-D

IV - INCENTIVOS FISCAIS - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO DAS EMPRESAS

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO ANTES DA LEI Nº 7988/89	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	% DO PIB	
1. Exclusão do lucro decorrente de exportações incentivadas, Lei 7688/88, art. segundo, parágrafo primeiro.	0.11038	Revogado.
TOTAL	0.11038	

TABELA XIV-E

V - INCENTIVOS FISCAIS - IMPOSTO DE RENDA PESSOA FISICA

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO ANTES DA LEI Nº 7988/89	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	% DO PIB	
1. ATIVIDADES RURAIS - CEDULA G Considera-se rendimento tributável na cedula G, o correspondente a 50% da Receita Bruta desta atividade, de opção do contribuinte. Os incentivos dos investimentos rurais permitem a redução da Receita Líquida em até 80% da mesma, em função de um fator multiplicador aplicado ao valor dos investimentos.	0.06999	
TOTAL	0.06999	

TABELA XIV-F

VI - INCENTIVOS FISCAIS - IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURIDICA

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89 % DO PIB	
1. DEPRECIÇÃO ACELERADA INCENTIVADA		
1.1. CDI - Depreciação acelerada incentivada (DL 1137/70, art. 1ª e DL 1287/73, art. 1ª IV).	0.01766	Redução em 50% da parcela incentivada dos coeficientes de depreciação.
1.2. Depreciação acelerada incentivada, para vagões ferroviários (DL 1571/77).		
1.3. Depreciação acelerada incentivada (Lei 7450/85, art. 84).		
1.4. Depreciação acelerada incentivada - Empresas de Leasing (Portaria 140/84).		
1.5. PDTI - Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (DL 2433/88 e Decreto 96760/88).		
1.6. Empresas titulares de PSI, empresas de indústrias de alta tecnologia ou empresas instaladas nas áreas da SUDENE e SUDAM (DL 2433/88 e Decreto 96760/88).		
2. EXAUSTÃO MINERAL INCENTIVADA (DL 1096/70, A, Art. 1ª e DL 1779/80, Art. 1ª).		
3. INCORPORAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DE ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS (DL 2296/86, Arts. 5ª a 9ª).		
4. REAVALIAÇÃO DE IMOVEIS DE SOCIEDADES SEGURADORAS (DL 9781/46, Art. 1ª) NÃO TRIBUTAÇÃO DO VALOR DA REAVALIAÇÃO.		
5. ATIVIDADES RURAIS	0.05872	
5.1. Atividades Rurais (DL 902/69, Art. 7ª Parágrafo único - Redução do lucro apurado, em até 80% pela dedução de investimentos realizados multiplicados por coeficientes específicos.	0.05381	
5.2. Atividades Rurais (DL 1383/74, art. 1ª) - Pagando Imposto de Renda c/aliquota reduzida: 6%.	0.00491	
6. EXPORTAÇÃO - (ALIQ. REDUZIDA: 3%)	0.37254	Elevação para 18% da alíquota aplicável a exportação incentivada.
6.1. Exportação de produtos manufaturados - Exportação direta (DL 1158/71, art. 1ª).		
6.2. Exportação de produtos manufaturados - Exportação por intermédio de empresa comercial exportadora (DL 1248/72, art. 3ª) - Trading.	0.01689	
6.3. Exportação de produtos manufaturados - Exportação por intermédio de empresa comercial exportadora (DL 1248/72, art. 4ª) - Trading.		
6.4. Venda de bens a empresas nacionais de engenharia para execução de obras no exterior (DL 1418/75, art. 2ª) - Tributação do lucro a alíquota de: 3% em 1989 e 6% a partir de 1990.		
6.5. Fornecimento a estaleiros para exportação de embarcações (DL 1362/74, art. 1ª) - Tributação do lucro a alíquota de 3% em 1989 e 6% a partir de 1990.		
6.6. Fornecimento para equipar dependências de empresas brasileiras no exterior (DL 1189/71, art. 5ª) - Tributação do lucro a alíquota de: 3% em 1989 e 6% a partir de 1990.		
6.7. Fornecimento para arrendamento mercantil no exterior (Lei 6099/74, art. 19) - Tributação do lucro a alíquota de: 3% em 1989 e 6% a partir de 1990.		

tabela XIVf-(cont. 1)

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89 % DO PIB	
6.8. Exportação através da Zona Franca de Manaus (DL 1435/75, art. 4º) - Tributação do lucro a alíquota de: 3% em 1989 e 6% a partir do exercício de 1990.		
6.9. Produtos exportados pelo IAA (DL 308/67, art. 26) - Tributação do lucro a alíquota de: 3% em 1989 e 6% a partir de 1990.		
6.10. Exportação de serviços (DL 1418/75, art. 1º) - Tributação do lucro a alíquota de: 3% em 1989 e 6% a partir de 1990.	0.00318	
6.11. Exportação de minerais elaborados (DL 1240/72, arts. 1º e 4º) - Tributação do lucro a alíquota de: 3% em 1989 e de 6% a partir do exercício de 1990.	0.01213	
6.12. BEFIEIX		
6.12.1. BEFIEIX (DL 1219/72, art. 10, Parágrafo 2º) Pagamento de impostos federais com valor do imposto suplementar sobre dividendos provenientes de lucros na exportação; pode ser transferido para outras empresas.		
6.12.2. BEFIEIX - Regime especial de compensação de prejuízos (DL 1219/72, art. 13) - Prejuízos podem ser compensados em até 6 exercícios.		
7. INFORMÁTICA	0.01171	
7.1. Informática - Pesquisa e Desenvolvimento	0.00013	
7.1.1. Informática - Pesquisa e desenvolvimento (Lei 7232/84, art. 13, V e VI - Dedução em dobro das despesas com pesquisas e desenvolvimento.	0.00013	
7.1.2. Informática - Doação de bens ou serviços a institutos de ensino - Dedução em dobro do valor dos bens ou serviços doados.		
7.1.3. Informática - Desenvolvimento de "Software" (Lei 7232/84, art. 15) - Não tributação do lucro auferido na comercialização de "softwares".		
7.1.4. Pesquisa - Desenvolvimento na área de microeletrônica (Lei 7232/84, art. 14) - Dedução em dobro dos gastos realizados.		
7.2. Informática - Outros	0.01158	
7.2.1. Informática - Produção de bens e serviços - depreciação acelerada (Lei 7232/84, art. 13).		
7.2.2. Informática - Amortização acelerada (Lei 7232/74, art. 15) Amortização, em 3 anos, de despesas com desenvolvimento de "softwares".		
7.2.3. Microeletrônica - Produção de componentes eletrônicos - Não tributação do lucro auferido, comercialização dos bens adquiridos.		
7.2.4. Microeletrônica - Depreciação acelerada (Lei 7232/84, art. 14) - Depreciação, em 3 anos, dos bens do ativo imobilizado.		
7.2.5. Aquisição de bens de microeletrônica (Lei 7232/84, art. 14, Parágrafo único) - Dedução em dobro do custo dos bens adquiridos.		
7.2.6. Investimentos em empresas de Informática (Lei 7232/84, art. 21) - Dedução de até 0.5% do imposto devido, para aquisição ações novas de empresas de informática.	0.01158	Dedução de até 0.25%.

tabela XIVf-(cont.2)

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89 % DO PIB	
7.2.7. Vendas para Distritos de Exportação de Informática (SUDAM e SUDENE) (Lei 7232/84, art. 27) - Não tributação do lucro auferido nas vendas.		
7.2.8. Informática - Formação e desenvolvimento de recursos humanos (Lei 7232/84, art. 13, V) - Dedução em dobro (até 15% do imposto) dos gastos com recursos na área de Informática.	0.00000	
8. DESENVOLVIMENTO REGIONAL	0.10028	
8.1. SUDENE	0.07813	
8.1.1. SUDENE - ISENÇÃO/REDUÇÃO	0.07550	
. Isenção do imposto (instalação) Lei 4239/63, art. 13, DL 756/69, art. 23.		
. Isenção do imposto (modernização) Lei 4239/63, art. 13, DL 756/69, art. 23.		
. Redução do imposto (Lei 4239/63, art. 14 e DL 756/69, art. 22).		
8.1.2. SUDENE - REDUÇÃO POR REINVESTIMENTO	0.00263	
. Dedução por reinvestimentos DL 756/69, art. 29, Lei 5508/68, art. 23.		
8.2. SUDAM	0.02215	
8.2.1. - SUDAM - ISENCAO/REDUÇÃO	0.02207	
. Isenção do imposto (instalação) Lei 4239/63, art. 13, DL 756/69, art. 23.		
. Isenção do imposto (modernização) Lei 4239/63, art. 13, DL 756/69, art. 23.		
. Redução do imposto (Lei 4239/63, art. 14 e DL 756/69, art. 22).		
8.2.2. SUDAM - REDUCAO DO IRPJ PARA REINVESTIMENTO	0.00008	
. Dedução por reinvestimentos DL 756/69, art. 29, Lei 5508/68, art. 23.		
8.3. Grande Carajás (DL 1813/80 e DL 1825/80, art. 1ª) - Isenção do imposto e adicional.		
9. DESENVOLVIMENTO SETORIAL		
9.1. Atividade pesquisa (DL 221/67, art. 8ª) - Isenção do imposto.		
9.2. Empreendimentos Turísticos		
9.2.1. Empreendimentos turísticos isenção (DL 1191/71, art.2ª).		
9.2.2. Empreendimentos turísticos - redução (DL 1439/71, arts. 2ª a 5ª).		
10. BENEFÍCIOS PARA O TRABALHADOR	0.02128	
10.1. Formação Profissional	0.00592	
10.1.1. Projetos de formação profissional (Lei 6297/75, art. 1ª) (Limite global de redução: 8% imposto) - Dedução em dobro (até 8% do imposto) de despesas com formação de empregados.		
10.1.2. Projetos de formação profissional (Lei 6542/78, art. 1ª) Crédito contra IPI ou restituição em dinheiro (até 10% do imposto) de despesas com formação de empregados.		

tabela XIVf-(cont.3)

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89 % DO PIB	
10.2. Programa de Alimentação do trabalhador	0.01070	
10.2.1. Programa de Alimentação do Trabalhador (Lei 6321/76, art. 1ª) - Dedução em dobro (ate 5% do imposto) de despesas com alimentação de empregados.		
10.2.2. Programa de Alimentação do Trabalhador (Lei 6542/78, art. 1ª) - Credito contra IPI ou restituição em dinheiro (ate 5% do imposto) de despesas com alimentação de empregados.		
10.3. Vale-Transporte (Lei 7418/85, art. 4ª) - Dedução em dobro 6% do imposto) de despesas com transporte do empregado.	0.00466	
11.LEI SARNEY	0.00417	
11.1. Lei Sarney - Doações - Dedução em dobro de doações.	0.00392	
11.2. Lei Sarney - Patrocínios - Dedução de mais de 80% do valor do patrocínio.		
11.3. Lei Sarney - Investimentos - Lei 7505/86, art. 4ª) - Exclusao de mais de 50% do valor do investimento; o principal pode ser admitido como despesa.		
11.4. Fundo Promoção Cultural.	0.00025	
12.INCENTIVOS AO ESPORTE AMADOR	0.00809	Redução em 50% dos incentivos ao esporte amador.
12.1. Doações - Deduções em dobro de doações.	0.00784	
12.2. Patrocínios - Dedução de mais de 80% do valor do patrocínio.		
12.3. Investimentos - Lei 7752/89, art. 4ª) - Exclusao de mais de 50% do valor do investimento; o principal pode ser admitido como despesa.		
12.4. Fundo de Promoção do Esporte Amador.	0.00025	
13.INCENTIVOS AO MEIO AMBIENTE	0.00417	
13.1. Doações - Deduções em dobro de doações.	0.00392	
13.2. Patrocínios - Dedução de mais de 80% do valor do patrocínio.		
13.3. Investimentos (Lei 7752/89, art.4ª) - Exclusao de mais de 50% do valor do investimento; o principal pode ser admitido como despesa.		
13.4. Fundo Nacional do Meio Ambiente.	0.0025	
14.OUTRAS DEDUÇÕES		
14.1. Redução do adicional do imposto, por exportação (DL 2303/86, art. 14ª) - Redução do adicional para 7%, 4% ou 0% se exportar ate 25%, 50% ou mais de 50% da receita.		
14.2. Incorporação de entidades de previdencia privada (DL 2296/86, art. 8ª) - Dedução como despesa operacional, e mais 40% da insuficiencia de reserva tecnica.		
14.3. Projetos de Desenvolvimento Tecnológico - Dedução em dobro de ate 8% do imposto, das despesas de custeio voltadas para o desenvolvimento de tecnologia industrial.		
15.INVESTIMENTOS REGIONAIS/SETORIAIS	0.08950	
15.1. Fundo de Recuperação do Estado do Espírito Santo - FUNRES (DL 1376/74, art. 11, item V) - Dedução de ate 33% do imposto. Se ha opção para FUNRES, nao ha opção pelo PIN/PROTERRA.	0.00104	

tabela XIVf--(concl.)

DISCRIMINAÇÃO	1990-PROJEÇÃO	MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI 7988/89
	ANTES DA LEI Nº 7988/89 X DO PIB	
15.2. FINOR (DL 1376/74, art. 11, I).	0.05912	Redução em 50% dos créditos do imposto de renda.
15.3. FINAM (DL 1376/74, art. 11, I).	0.02933	
16. DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE TECNOLOGIA INDUSTRIAL - Crédito de até 50% do Imposto de Renda relativo a pagamentos ao exterior a título de royalties e assistência técnica, para aplicação no desenvolvimento de projetos de tecnologia industrial (DL 2433/88, art. 6º item 4).	0.01458	
17. LUCRO PRESUMIDO - As empresas com receita Bruta anual não superior a 100 000 OTM's podem optar pela tributação com base no lucro presumido pagando o imposto de renda a alíquota de 25% sobre o lucro.		
TOTAL	1.48516	

Entre os incentivos do IRPJ, destacam-se à exportação (alíquota reduzida e regime especial para empresas com projetos Befiex); os incentivos regionais e setoriais (FINOR, FINAM, FUNRES e Isenção/Redução para empresas nas áreas da SUDENE, SUDAM, Grande Carajás e Atividades Pesqueiras e Turísticas); o tratamento beneficiado à renda agrícola (redução do lucro apurado e alíquota reduzida); salários indiretos e incentivos à cultura e ao esporte (benefícios ao trabalhador - formação profissional, programa de alimentação ao trabalhador e vale-transporte - lei Sarney e incentivos ao esporte amador); e política industrial (depreciação acelerada e incentivos à informática, notadamente à pesquisa e desenvolvimento).

Os principais incentivos do IPI são: à SFM (isenção para importações da ZFM e isenção para os bens produzidos na ZFM e ali consumidos ou internados para consumo no resto do País); às exportações (isenção/redução do IPI vinculado à importação nos casos de incremento de exportações e Projetos Befiex); à política industrial (isenção/redução do IPI vinculado à importação para projetos incluídos em PSI e PDTI, para projetos com direitos adquiridos aprovados pelo CDI, GEIMIX, etc., para projetos aprovados pela SUDENE, SUDAM, Carajás, etc.; isenção/redução do IPI concedidos ao amparo da lei da Informática); e ao setor siderúrgico (crédito de 95% do IPI apurado, para aplicação em projetos de ampliação).

Os principais incentivos do II são: às exportações (isenção/redução do II nos casos de incremento de exportações e projetos Befiex); à ZFM (isenção para importação da ZFM) e para mercadorias importadas pela ZFM ou produzidas na ZFM que são internadas); e à política industrial (isenção/redução para projetos incluídos em PSI e PDTI, para projetos aprovados pela SUDENE, SUDAM, Carajás, etc. e para projetos com direitos adquiridos e aprovados pelo CDI, GEIMIX, etc.; isenção/redução concedidos ao amparo da lei de Informática).

No caso do IRPF, o único incentivo ainda existente é o tratamento beneficiado à renda agrícola, decorrente da redução de até 80% da receita líquida ou de até 50% da receita bruta.

Finalmente, no caso da Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas, o incentivo considerado foi a exclusão do lucro decorrente de exportações incentivadas, eliminado pela Lei 7988/89.

2. A Eliminação ou Redução dos Incentivos Fiscais

O conjunto de incentivos já foi bem maior do que é hoje. Foram desenvolvidos diversos esforços para reduzi-los.

Em dezembro de 1987, o governo introduziu, pela primeira vez, através do DL 2396/87 e 2397/87, um amplo conjunto de medidas visando rever os incentivos fiscais na área do IRPF e do IRPJ.

Dessa forma, foram eliminados alguns incentivos que já tinham atingido os objetivos a que se propuseram, assim como outros notoriamente ineficazes. Ademais, os percentuais de opção calculados sobre o imposto devido para outros incentivos foram reduzidos, tanto de forma global, como específica.

Em relação ao IRPF, foi suprimida a faculdade de redução de imposto devido a título de estímulo às aplicações em caderneta de poupança e às subscrições de ações de companhia abertas.

No que diz respeito ao IRPJ, as principais medidas, de forma resumida, foram as seguintes:

- eliminação do incentivo ao Florestamento e Reflorestamento, exceto nas áreas da SUDENE, Espírito Santo e Vale do Jequitinhonha, ficando limitado a 10% do imposto devido (anteriormente esse limite era de 50% para o Nordeste e Amazônia e 35% para as demais regiões);
- eliminação do Fiset-Turismo;
- eliminação da isenção do imposto de renda sobre os lucros da exportação, que passaram a ser tributados em 3% no exercício de 1989 e 6% a partir de 1990;
- redução do limite global dos incentivos (FINOR, FINAM e Fiset) de 50% para 40% do imposto devido;
- redução do limite dos incentivos ao Norte e Nordeste (FINOR e FINAM), de 50% para 40% do imposto devido;
- redução do limite para aplicações em ações da EMBRAER, de 1% para 0.5% do imposto devido;
- redução do limite para aplicação em ações de empresas de informática, de 1% para 0.5% do imposto devido;
- redução do limite para dedução de gastos na formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos na área de informática, de 15% para 10% do imposto devido;
- redução do limite para aplicações em programas de formação profissional de empregados e vale-transporte, de 10% para 8% do imposto devido;
- redução do limite global de dedução do imposto para aplicações em programas de formação profissional (inclusive informática), em vale-transporte e em alimentação do trabalhador, de 15% para 10% do imposto devido;

- elevação da alíquota, de 6% para 17%, a partir de 1989, para as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, permanecendo a tributação de 6% em 1988, condicionada à aplicação de 1/3 do valor do imposto dispensado (diferença entre as alíquotas de 6% e 17%) na renovação ou ampliação da frota (reformulado pelo Decreto-lei nº 2413/88);
- redução dos percentuais aplicados sobre os incentivos fiscais em favor do PIN (de 30% para 24%) e do PROTERRA (de 20% para 16%).

Esse conjunto de medidas deve ter rendido ao Tesouro cerca de 0.084% do PIB, sob a forma de redução da renúncia de receita.

Em dezembro de 1988, o governo introduziu nova redução dos incentivos, através da Lei 7714/88, que deve ter rendido ao Tesouro cerca de 0.12% do PIB, sob a forma de redução da renúncia de receita.

Os principais incentivos cancelados foram os seguintes:

- eliminação do Fiset - Florestamento e Reflorestamento;
- eliminação da opção de redução do imposto devido através da aquisição de ações novas da EMBRAER;
- eliminação das alíquotas especiais das concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, de telecomunicações, de saneamento básico, de transporte rodoviário de passageiros;
- eliminação dos incentivos a reserva florestal em formação;
- eliminação dos incentivos às pessoas jurídicas executoras de obras na área do Programa Grande Carajás;
- eliminação dos incentivos às sociedades de capital de risco;
- eliminação da dedução do imposto de renda do valor pago a título de Pis/Pasep correspondente às exportações (em compensação foi concedida isenção do Pis/Pasep).

Além disso, não foram prorrogados os seguintes incentivos: isenção do IR sobre o Lucro da atividade pesqueira e isenção do IPI sobre o táxi a álcool.

Finalmente, o governo editou, em 27.09.89, a Medida Provisória nº 549, reduzindo de 50% vários incentivos fiscais, seguindo a orientação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 1990. As principais mudanças propostas eram as seguintes:

- alteração dos percentuais de redução do II e IPI na importação de bens abrangidos pela política industrial (de 80%, 90% para 40% e 45%);
- alteração dos percentuais de redução do II e IPI para empresas jornalísticas de televisão (de 80% para 40%);
- alteração dos percentuais de redução do II e IPI para Befiex (de 90% e isentos para 50%);
- alteração dos percentuais de redução do II e IPI para materiais desportivos (de isento para redução de 50%);
- redução dos incentivos a empresas siderúrgicas (crédito do IPI de 95% para 47.5%);
- redução dos percentuais de redução do II e IPI para indústria de informática (de 0% para 50% de redução);

- revogação da isenção na importação para empresas que incrementarem suas exportações;
- alteração para 18% da alíquota do IR sobre o lucro de exportação;
- estabelecimento da incidência da contribuição social sobre o lucro da exportação;
- redução de 1% para 0.35% da dedução do IRPJ para aplicação em ações novas de empresas do setor de informática;
- redução em 50% do coeficiente de depreciação acelerada incentivada;
- redução de 10% para 5% da receita líquida como despesa operacional no PDTI;
- redução em 50% dos incentivos do IR concedidos ao desporto amador;
- redução em 50% do crédito do IR pago e do IOF para empresas que executarem PDTI;
- cobrança de IRRF e IOF nas remessas destinadas a obtenção e manutenção de direitos de propriedade com redução de 50% (atualmente estão isentos).

Entretanto, o Congresso Nacional não aprovou parte das medidas propostas. Ainda assim, a Lei 7988/89 deverá reduzir as renúncias de receita em 0.28% do PIB em 1990 e 0.01% do PIB em 1991.

As medidas aprovadas estão listadas na tabela XIV.

Convém ressaltar que, do estoque de incentivos ainda existentes, uma boa parte não pode ser eliminado, seja por garantia constitucional, como é o caso da ZFM, ou seja por direito adquirido (projetos já aprovados).

Além disso, as recentes modificações na sistemática de incentivos fiscais não ocorreram somente na direção de sua redução. Contrariando a orientação geral de não criar novos incentivos, foram criados os incentivos à cultura (Lei Sarney), e ao esporte. Ademais, o Congresso aprovou mudança nos critérios de cálculo dos recursos a serem repassados para o FINOR e FINAM, indexando-os, o que deve elevar significativamente as renúncias previstas para essas rubricas.

V. SUBSÍDIOS

1. Os Subsídios nas Contas Nacionais

Os subsídios, segundo a metodologias das Contas Nacionais, são vistos como impostos negativos, que reduzem os preços de bens e serviços.

Nesse conceito, os subsídios cresceram no País, durante os anos 70, passando de 0.77% do PIB em 1970 para 1.92% em 1980, conforme tabela II. A partir daí, ocorreu uma reversão dessa tendência, com reduções graduais. De 1.92% do PIB em 1980, os subsídios passaram para 1.54% em 1985, 1.45% em 1986, voltaram a crescer para 1.64% em 1987 e caíram para 1.09% em 1988.

A tabela XV mostra a composição dos subsídios em 1986, destacando os principais itens: trigo (0.42% do PIB); Finex (0.12%); transferências para a Rede Ferroviária (0.12%); e açúcar e álcool (0.08%).

TABELA XV

**SUBSÍDIOS DA UNIAO
DESTINO DAS APLICAÇÕES
(CONCEITO DAS CONTAS NACIONAIS)
1986**

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (NCz\$ 1000)	COMPOSIÇÃO (%)	PARTICIPAÇÃO NO PIB (%)
1. UNIAO	44 063	81.7	1.15
Subsídios a Empresas Governamentais	10 631	19.7	0.28
Rede Ferroviário	4 632	8.6	0.12
Outras	5 999	11.1	0.16
Subsídios ao Setor Privado	33 432	62.0	0.87
Trigo	16 305	30.2	0.42
Açúcar e Alcool	2 902	5.4	0.08
Finex	4 674	8.7	0.12
Outros (Preços Mínimos, Combustíveis, Café, Funagri, etc.)	9 551	17.7	0.25
2. Estados	7 579	14.1	0.20
3. Municípios	2 255	4.2	0.06
TOTAL	53 897	100.0 1/	1.41

Fonte: FGV/CEF.

2. Os Subsídios no Orçamento Fiscal

A abordagem das Contas Nacionais, baseada em metodologia desenvolvida pela Organização das Nações Unidas, não é a única possível. Dependendo do tipo de uso que se queira fazer das informações, outros enfoques podem se mostrar mais adequados.

Os subsídios podem ser identificados, por exemplo, a partir de operações de crédito com recursos do governo em que as taxas de aplicação são menores que as de captação, independentemente de beneficiarem consumidores ou aumentarem os lucros dos produtores.

Outra abordagem possível consiste em incluir entre os subsídios aqueles que se apresentam de maneira implícita, sendo resultantes de políticas de regulação governamental. São os casos das transferências de renda de consumidores para os produtores de bens e serviços domésticos protegidos por barreiras à importação ou por barreira à entrada no mercado, de transferência de renda do governo para empresas privadas decorrentes de políticas de preços defasados aplicados a insumos produzidos por empresas estatais e de transferências entre consumidores decorrentes de políticas de equalização nacional de preços.

Dado o escopo deste trabalho, limitar-se-á a investigação aos subsídios decorrentes de equalização de taxas de juros e de preços que caracterizam transferências de renda do governo para produtores e consumidores, além das transferências correntes da União para as empresas estatais (SEST).

A tabela XVI mostra os principais subsídios. Para 1986 e 1987, foram feitas estimativas de dispêndios com equalização de taxas de crédito rural. Note-se o crescimento desse subsídio de 1986 para 1987 (0.23% do PIB para 0.71% do PIB), como resultado das regras fixadas para o crédito rural durante o Plano Cruzado. Esses subsídios foram drasticamente reduzidos a partir de 1988, passando para 0.19% do PIB em 1988, 0,03% em 1989 e projetando-se 0.06% para 1990.

Mesmo levando-se em conta que o total de subsídios estimados para 1986 e 1987 não inclui a equalização de taxas do Finex e a equalização de preços, é evidente o esforço de redução ocorrido após 1988. Os subsídios passam de 1.36% do PIB em 1987, para 0.66% em 1988 e 0.45% em 1989. Para 1990, é esperado um pequeno aumento (0.53% do PIB).

Deve-se ressaltar que os subsídios relativos a equalização de taxas de preços só passaram a fazer parte do Orçamento Fiscal a partir da criação, em 1988, do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito - 30C. Até então, eles compunham o passivo de Orçamento Monetário, sendo financiados pelo BACEN, através de expansão monetária ou colocação de títulos públicos, ou, em menor escala, por transferências do Tesouro.

TABELA XVI

SUBSÍDIOS NOS ORÇAMENTOS FISCAL E DAS OPERAÇÕES
OFICIAIS DE CREDITO - 30C
1986-90

Discriminação	1986	1987	1988	1989	1990
Crédito Rural */	0.23	0.71	0.19	0.03	0.06
Sest **/	0.40	0.65	0.27	0.33	0.38
Finex	....	....	0.14	0.06	0.07
Microempresas	-	0.00	0.00	-	-
Equalização de Preços	....	....	0.06	0.04	0.02
- Trigo	....	....	0.02	0.02	-
- AGF	....	....	0.03	0.01	-
- Estoques Reguladores	....	....	0.00	0.00	0.01
- Açúcar	....	....	0.01	0.00	0.00
TOTAL	0.63	1.36	0.66	0.45	0.53

Fonte: STN e SEPLAN.

*/ Estimativa SEPLAN para 1986 e 1987. A partir de 1988 com base no 30C. Inclui equalização de taxas para custeio, investimento e EGF.

**/ Transferências Correntes.

Por isso mesmo, o levantamento de uma série histórica homogênea e abrangente dos subsídios é muito difícil, pois somente são disponíveis, anteriormente a 1988, os valores dos desembolsos líquidos de cada conta, que podem ser maiores ou menores que os subsídios efetivos, ainda que a análise desses desembolsos seja relevante para avaliar as pressões sobre a base monetária.

Os desembolsos líquidos das Autoridades Monetárias com operações financeiras favorecidas e as transferências do Tesouro Nacional para essas mesmas contas, para o período 1980-1986, são apresentados nas tabelas XVII e XVIII. As informações foram tiradas do trabalho de Hélio Cezar Bontempo,⁹ que as pesquisou a partir dos Informativos do BACEN sobre a execução do Orçamento Monetário.

TABELA XVII

DESEMBOLSOS LIQUIDOS DAS AUTORIDADES MONETARIAS COM CREDITOS
DIRECIONADOS E GASTOS DO TESOURO NACIONAL COM OPERAÇÕES FAVORECIDAS
ABERTURA POR TITULOS CONTABEIS

ANOS	REDESCONTOS E REFINANCIAMENTOS		ADIANT. A FUNDOS E PROGRAMAS		CREDITOS AO SETOR PUBLICO		OUTROS CREDITOS AO SETOR PRIVADO		TOTAL DAS OP. COM OPERAÇÕES FAVORECIDAS (E=A+B+C+D)		TRANSF. DO TN P/ OPERAÇÕES FAVOREC.		TOTAL DOS DESEMBOLSOS LIQUIDOS E TITULOS OPERAÇÕES FAVOR.	
	*/	(A)	**/	(B)	***/	(C)	****/	(D)	(E=A+B+C+D)	(F)	(F)	(G=E+F)		
1980	0.26		0.68		1.30		3.41		56.5		2.36		8.01	
1981	0.79		0.89		0.53		2.53		4.74		1.00		5.74	
1982	0.57		0.62		0.14		2.29		3.62		1.11		4.73	
1983	0.36		0.94		1.83		2.27		5.40		1.55		6.95	
1984	(0.04)		0.61		1.82		3.23		5.62		0.84		6.46	
1985	(0.06)		0.55		2.38		6.63		9.50		0.12		9.62	
1986	-		(0.05)		1.71		1.57		3.23		0.50		3.73	
1987	-		1.44		2.38		1.34		5.16		0.10		5.26	

Fonte de Dados Básicos: Helio Cezar Bontempo: "Subsídios e Incentivos - Uma Avaliação Analítica Parcial".

*/ Redescontos: Cafe e Outros; Refinanciamentos: Manufaturados Exportáveis (ate 1985).

**/ Fundos e Programas: Funagri; FDPE Cafe; Proasal; Finex; Reserva Monetaria; Proagro; Outros.

***/ Creditos ao Setor Publico IAPAS e SPB (ate 1986); Antec. de Receitas e Apoio Financ. a Est. e Munic. (a partir de 1987); Consolidação de Dividas e Adiant. a Empresas Estatais (a partir de 1985); Emprestimos Refin. do Serviço Div. Externa (Emprestimos-Ponte - GB 588, MF 30, MF 87 e outros; Juros; ex- clui Amort. Depositos de Projetos).

****/ Suprimentos ao Banco do Brasil: Preços Mínimos (AGF); Comercialização do Trigo; Estoques Reguladores; Credito Rural; Cafe-Aquisição; Outros suprimentos; Conta Movimento (ate 1986).

TABELA XVIII

DESEMBOLSOS LÍQUIDOS DAS AUTORIDADES MONETÁRIAS COM CRÉDITOS DIRECIONADOS E GASTOS DO TESOIRO NACIONAL EM OPERAÇÕES FAVORECIDAS ATIVIDADES E SETOR DE DESTINO DOS RECURSOS

(Em % do PIB)

ANOS	RURALS E AGROINDUS- TRIAIS	COMERCIO EXTERIOR	EMPRESTIMOS E TRANSF. AO SETOR PÚBLICO	SUBSÍDIOS FINANCEIROS AO SETOR PÚBLICO E PRIVADO	DIVERSOS	TOTAL
(A)	(B)	*/ (C)	**/ (D)	(E)	(F=A+B+C+D+E)	
1980	4.06	0.74	1.34	0.64	1.23	8.01
1981	2.35	1.33	0.64	0.64	0.78	5.74
1982	2.76	0.95	0.20	0.46	0.36	4.73
1983	1.75	1.11	1.93	1.02	1.14	6.95
1984	1.78	0.57	1.85	0.09	2.17	6.46
1985	3.32	0.14	2.43	0.08	3.65	9.62
1986	0.80	0.02	1.73	0.20	0.98	3.73
1987	1.26	0.24	2.38	0.05	1.33	5.26

Fonte de Dados Básicos: Helio Cezar Bontempo: "Subsídios e Incentivos - Uma Avaliação Analítica Parcial".

*/ Inclui Pagamento de Juros Externos e Exclui Amortizações.

**/ Ressarcimento do DL 1452/76 ao BNDES; Incentivos Pecuniários para Captação de Recursos Externos; DL 1411/75; DL 2032/83; Encargos com Mutuários do SFH; Absorção da Dívida Externa da RFFSA, etc.

Os desembolsos líquidos atingiram 8.01% do PIB em 1980, sendo reduzidos para 5.74% do PIB em 1981 e 4.73% do PIB em 1982. A partir de 1983 eles voltaram a crescer, alcançando 6.95% do PIB em 1983, 6.46% do PIB em 1984 e 9.62% do PIB em 1985. Com o início do processo de unificação orçamentária, em 1986, eles foram drasticamente reduzidos (3.73% do PIB), voltando a crescer em 1987 (5.26% do PIB).

A tabela XVIII mostra que os desembolsos líquidos para os setores rural e agroindustrial caíram ao longo do período 1980-1987, passando de 4.06% do PIB em 1980, para 1.26% do PIB em 1987. Os desembolsos líquidos com o comércio exterior também foram reduzidos, passando de 1.34% do PIB em 1980, para 0.24% do PIB em 1987. Entretanto, os empréstimos e transferências ao setor público apresentaram comportamento oposto, passando de 1.34% do PIB em 1980, para 2.38% do PIB em 1987, devido, principalmente, à absorção dos encargos da dívida externa das empresas estatais e dos governos estaduais e municipais pelo Tesouro Nacional, além da criação de programas de consolidação de dívidas das empresas estatais e de antecipação de receita e apoio financeiro a Estados e Municípios.

São desenvolvidos, a seguir, alguns comentários sobre os principais tipos de subsídios.

3. Os Subsídios ao Trigo

O governo brasileiro controla a comercialização do trigo, adquirindo o produto importado e o de produção doméstica e repassando-o aos moinhos. Além disso, o governo fixa o preço de aquisição aos produtores e o de venda aos moinhos.

Tem-se, então, dois tipos de subsídios. O primeiro, ao produtor nacional, cujo produto é adquirido por um preço superior ao do produto importado. O segundo, ao consumidor, que pode comprar o produto a um preço inferior ao custo de produção.

Além disso, o governo tem dispêndios com o programa referente a manutenção e expansão de estoques, custos de financiamento externos, etc.

A tabela XIX mostra, para o período 1982-1987, que a produção doméstica respondeu ao esquema de incentivos. No período em questão, a produção interna cresceu 221.7%. Por seu turno, as importações caíram 36.4%. Como o consumo interno não acompanhou o crescimento da produção interna, ocorreu uma expansão dos estoques de 118.9%, no mesmo período.

A queda do preço médio do trigo importado, notadamente a partir de 1985, foi acompanhada pela redução do preço pago ao produtor interno, embora esta tenha ocorrido em menor proporção. Assim, enquanto em 1984 o preço do trigo importado era 67.3% do preço do trigo produzido internamente, em 1986 essa relação caiu para 40.2%, recuperando-se um pouco em 1987 (50.5%).

A relação entre o preço de venda aos moinhos e o preço pago ao produtor interno apresentou seu valor mais baixo, no período 1982-1987, em 1986, tendo atingido 32.4%.

Em princípio, o subsídio ao consumidor foi eliminado em junho de 1988, com o preço ao consumidor passando a refletir o custo médio dos estoques mantidos pelo governo. Em 1989, ele voltou a ocorrer durante a vigência do Plano Verão (até setembro).

Deve-se observar, entretanto, que a eliminação do subsídio ao consumidor, mantido o subsídio ao produtor, vem provocando um impacto perverso sobre as finanças públicas, tendo em vista o aumento dos estoques governamentais do produto decorrente dos simultâneos aumento da produção e redução do consumo.

4. Programa de Garantia de Preços Mínimos

O Programa de Garantia de Preços Mínimos prevê duas modalidades de operação. A primeira, consiste nos denominados "empréstimos do governo federal para estocagem de produtos", conhecidos pela sigla EGF. São destinados, prioritariamente, aos produtores rurais e suas cooperativas, sem prejuízo, contudo, de inclusão de outro beneficiários (setores industriais e de exportação) quando sua inclusão atender aos interesses do escoamento da produção.

TABELA XIX

TRIGO
 PRODUÇÃO DOMÉSTICA, IMPORTAÇÕES, ESTOQUES, CONSUMO
 APARENTE DE PREÇOS
 1982-87

ANOS	PRODUÇÃO DOMÉSTICA		IMPORTAÇÃO		ESTOQUE (FINAL PERÍODO)		CONS.-APARENTE		PREÇOS MÉDIOS					
	(1 000 TON)	ÍNDICE	(1 000 TON)	ÍNDICE	(1 000 TON)	ÍNDICE	(1 000 TON)	ÍNDICE	PROD.	INTER.	IMPORTADO	VENDA AOS MOINHOS	(B/A)	(C/A)
		1982=100		1982=100		1982=100		1982=100	(A)	(B)	(C)	(%)	(%)	(%)
1980	1 846	100.0	4 224	100.0	2 497	100.0	-	275	164	136	59.6	49.5		
1981	2 194	118.9	4 709	111.5	2 446	98.0	6 954	204	157	110	77.0	53.9		
1982	1 963	106.3	4 621	109.4	2 305	92.3	6 725	226	152	111	67.3	49.1		
1983	4 381	237.3	4 552	107.8	4 383	175.5	6 855	248	137	121	55.2	48.8		
1984	5 684	307.9	2 166	51.3	3 918	156.9	8 315	241	97	78	40.2	32.4		
1985	6 124	331.7	2 687	63.6	5 466	218.9	7 263	186	94	65	50.5	56.5		

Fonte: CTRIN.

OS EGF visam permitir que o produtor, ainda que ocorra excesso de oferta no início da safra, retenha o seu produto para colocação no mercado na medida do crescimento da demanda, tendo em vista o período de entressafra.

Os EGF para estocagem são concedidos sob duas modalidades: com opção de venda e sem opção de venda.

A segunda modalidade refere-se às "aquisições do governo federal", conhecidas pela sigla AGF. Elas visam dar sustentação aos preços, através de compras diretas e indiretas.

A compra direta consiste na aquisição, pelo governo federal, da produção oferecida à venda. É realizada exclusivamente com produtores e suas cooperativas e normalmente visa absorver eventuais sobras de produção não colocadas no mercado a preços mais compensadores do que os de sustentação.

A aquisição indireta caracteriza-se pela compra do produto vinculado às operações de EGF com opção de venda ou, mesmo, sem opção de venda. Nestes casos, são absorvidas todas as despesas inerentes ao financiamento, tais como encargos financeiros, conservação, armazenagem, seguro, etc.

No período 1970-1989, percebe-se uma queda nas operações tanto de AGF, como de EGF. No primeiro caso, como pode ser observado na tabela XX, o valor das operações caiu de 71.6%, sendo que essa tabela XX

TABELA XX

**POLITICA DE GARANTIA DE PREÇOS MINIMOS
VALORES REAIS A PREÇOS DE 1989*/**

ANOS	A G F				E G F			
	NUMERO DE OPERAÇÕES	QUANTIDADE ADQUIRIDA (MIL TON)	VALOR NCz\$ MIL	INDICE 1970=100	NUMERO DE OPERAÇÕES	QUANTIDADE FINANCIADA (MIL TON)	VALOR NCz\$ MIL	INDICE 1970=100
1970	...	549	386 651	100.0	...	274	872 161	100.0
1971	...	48	32 861	8.5	12 314	1 200	887 245	101.7
1972	...	35	35 781	108.9	16 695	1 787	1 519 914	171.3
1973	...	36	27 076	75.7	14 165	1 346	1 187 288	78.1
1974	...	219	128 371	474.1	24 154	3 210	2 756 825	232.2
1975	...	398	983 368	766.0	37 684	5 938	6 496 809	235.7
1976	...	989	1 083 654	110.2	38 770	7 957	6 938 882	106.8
1977	43.290	2 756	1 879 926	173.5	30 133	7 842	7 129 263	102.7
1978	14 583	526	426 073	22.7	17 173	5 567	5 344 319	75.0
1979	3 386	412	477 776	112.1	15 208	6 666	5 504 747	103.0
1980	4 661	309	468 964	98.2	33 725	10 784	8 584 941	156.0
1981	39 714	1 048	1 110 612	236.8	63 342	14 143	9 652 780	112.4
1982	156 620	4 553	3 554 241	320.0	48 869	10 664	7 833 274	81.2
1983	37 135	1 319	601 436	16.9	43 326	10 068	4 667 967	59.6
1984	25 269	458	358 207	59.6	20 053	4 623	2 637 368	56.5
1985	176 615	5 392	4 656 155	1 299.9	22 910	6 075	5 117 601	194.0
1986	150 278	5 298	3 977 310	85.4	12 984	7 142	6 779 630	132.5
1987	138 177	10 960	3 741 204	94.1	10 729	11 548	5 149 520	76.0
1988	102 195	4 182	1 383 718	37.0	31 200	12 977	4 458 386	86.6
1989	37 928	2 019	392 658	28.4	18 176	9 059	1 910 104	42.8

Fonte: Banco do Brasil - DERUR/PREMI.

*/ Deflator: IGP-DI medio do ano.

TABELA XXI

POLITICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (VALOR DAS OPERAÇÕES)

(Em Cz\$ Mil)

PRODUTOS	A G F					E G F				
	1985	1986	1987	1988	1989	1985	1986	1987	1988	1989
Algodão caroço	610 386	416	0	0	0	475 212	3 069 163	4 946 718	45 141 052	108 535
Algodão Pluma	478 701	471 614	183 310	3 684 312	501	268 367	2 220 364	3 550 658	28 080 374	60 815
Alho	0	0	0	6 123	0	0	44 034	75 026	7 619	26
Amendoim	2 486	29	3 078	0	0	41 200	109 424	30 728	525 492	1 767
Arroz	858 217	4 321 550	12 656 916	53 459 641	239 316	1 583 400	4 957 955	14 312 265	92 054 737	528 206
Aveia	4 173	47	0	1 891	0	122	16 945	139 859	826 449	13 542
Carnauba	31	0	0	2 764	0	497	0	2 193	172 046	48
Castanha Caju	0	0	0	0	0	6 008	106 685	719 612	2 094 223	2 660
Centeio	6 713	613	425	0	0	0	0	0	8 498	0
Cevada	0	315	28 120	0	0	1 419	174 503	1 054 812	5 764 898	185 296
Embalagens	58 099	292 406	1 285 088	3 482 904	0	4 339	41 922	9 598	100 038	10 591
Farelos/Rações	0	0	0	0	0	0	0	0	348 172	4 296
Farinha Mandioca	18 047	264 506	152 881	0	15 269	43 711	249 143	177 605	67 807	25 819
Fecula Mandioca	0	342	0	1 816	11	0	0	245 362	245 390	6 561
Feijão	613 223	268 218	468 457	6 598 229	49	203 599	526 628	818 782	6 496 377	45 625
Frango	0	0	0	0	0	3 197	0	76 328	0	0
Gergelim	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Girassol	0	0	103	0	0	0	0	0	0	0
Juta/Malva	6 860	0	0	1 465 590	2 269	13 970	35 110	60 051	1 211 423	1 605
Manona	111 659	564	12	0	1	8 322	74 893	0	0	0
Milho	1 155 600	3 210 735	16 110 740	26 437 832	131 560	732 057	1 596 654	4 639 247	60 546 586	527 800
Pescado	0	0	0	0	0	287	0	37 448	0	0
Rami	0	0	0	1 538	0	686	0	2 215	83 963	4 482
Seda - Casulo	0	0	0	0	0	3 627	0	25 019	147 853	815
Semente	17 595	560	0	40 533	188	699 250	502 814	2 505 538	24 663 136	233 601
Sisal	101	390	130 108	303 920	0	3 760	0	28 376	221 658	124
Soja	1 345 749	2 071 468	2 379 423	534 998	623	1 612 904	4 604 590	12 069 579	35 998 288	132 010
Sorgo	19 601	72 584	183 047	139 904	1 645	13 942	28 058	32 519	294 323	1 146
Sutino	0	0	0	0	0	2 834	4 698	107 222	519 451	0
Trigo Sarraceno	0	0	51	0	0	114 810	1 088	1 694	0	0
Uva/Derivados	3 919	13 705	0	1 291 502	1 226	0	368 733	554 620	8 279 313	14 734
TOTAL	5 311 160	10 990 062	33 581 759	197 453 706	392 658	5 837 520	18 733 404	46 223 074	313 999 166	1 910 104

tendência já se esboçava desde 1983, sendo 1985 uma exceção. No caso das Operações de EGF, a queda foi menor (57.2%), com tendência de queda pronunciada também desde 1983 (apenas os anos de 1985 e 1986 apresentaram recuperação significativa).

A tabela XXII mostra que as operações, tanto de EGF como de AGF, são extremamente concentradas. Em 1989, do valor total das operações de AGF, 60.9% eram com arroz, 33.5% com milho e 3.9% com farinha de mandioca. Em relação as operações de EGF, 27.7% eram com arroz, 27.6% com milho, 12.2% com sementes, 9.7% com cevada, 6.9% com soja, 5.7% com algodão em caroço, 3.2% em algodão em pluma e 2.4% com feijão.

Destaque-se que, no que diz respeito às operações de AGF, no período 1985-1989, o Algodão, o feijão e a soja já tiveram participações elevadas no início do período.

TABELA XXI-A

POLITICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (VALOR DAS OPERAÇÕES)

(Em Cz\$ Mil)

PRODUTOS	TOTAL				
	1985	1986	1987	1988	1989
Algodão caroço	1 085 598	3 069 579	4 946 718	45 141 052	108 535
Algodão Pluma	747 068	2 691 978	3 733 968	31 764 686	61 316
Alho	0	44 034	75 026	13 742	26
Amendoin	43 686	109 453	33 806	525 492	1 767
Arroz	2 441 617	9 279 505	26 969 181	145 514 378	767 522
Aveia	4 295	16 992	139 859	828 340	13 542
Carnauba	528	0	2 193	174 810	48
Castanha Caju	6 008	106 685	719 612	2 094 223	2 660
Centeio	6 713	613	425	8 498	0
Cevada	1 419	174 818	1 082 932	5 764 898	185 296
Embalagens	62 438	334 328	1 294 686	3 582 942	10 591
Farelos/Rações	0	0	0	348 172	4 296
Farinha Mandioca	61 758	513 649	330 486	67 007	41 088
Fecula Mandioca	0	342	245 362	347 207	6 572
Feijão	816 822	794 846	1 287 239	13 094 606	45 674
Frango	3 197	0	76 328	0	0
Gergelim	0	0	0	0	0
Girassol	0	0	103	0	0
Juta/Malva	20 830	35 110	60 051	2 677 013	3 874
Mamona	119 981	75 557	12	0	1
Milho	1 887 657	4 807 389	20 749 987	86 984 418	659 360
Pescado	287	0	37 448	0	0
Rami	686	0	2 215	85 501	4 482
Seda - Casulo	3 627	0	25 019	147 853	815
Semente	716 845	503 374	2 505 538	24 703 669	233 789
Sisal	3 861	390	158 484	525 578	124
Soja	2 958 653	6 676 058	14 449 002	35 998 497	132 633
Sorgo	33 543	100 642	215 566	829 321	2 791
Suíno	2 834	4 698	107 222	659 355	0
Trigo Sarraceno	0	1 088	1 745	0	0
Uva/Derivados	118 729	382 438	554 620	9 570 815	15 960
TOTAL	11 148 680	29 723 466	79 804 833	411 452 872	2 302 762

TABELA XXII

POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS (VALOR DAS OPERAÇÕES - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL)

(Em C2\$ Mil)

PRODUTOS	AGF					EGF					TOTAL				
	1985	1986	1987	1988	1989	1985	1986	1987	1988	1989	1985	1986	1987	1988	1989
Algodão caroço	11.5	0.0	0.0	0.0	0.0	8.1	16.4	10.7	14.4	5.7	9.7	10.3	6.2	11.0	4.7
Algodão Pluma	9.0	4.3	0.5	3.8	0.1	4.6	11.9	7.7	8.9	3.2	6.7	9.1	4.7	7.7	2.7
Alho	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
Amendoim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.7	0.6	0.1	0.2	0.1	0.4	0.4	0.0	0.1	0.1
Arroz	16.2	39.3	37.7	54.9	60.9	27.1	26.5	31.0	29.3	27.7	21.9	31.2	33.8	35.4	33.3
Aveia	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.3	0.7	0.0	0.1	0.2	0.2	0.6
Carnauba	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Castanha Caju	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.6	1.6	0.7	0.1	0.1	0.4	0.9	0.5	0.1
Centeio	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Cevada	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.9	2.3	1.8	9.7	0.0	0.6	1.4	1.4	8.0
Embalagens	1.1	2.7	3.8	3.6	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.6	0.6	1.1	1.6	0.9	0.5
Farelos/Rações	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
Farinha Mandioca	0.3	2.4	0.5	0.0	3.9	0.7	1.3	0.4	0.0	1.4	0.6	1.7	0.4	0.0	1.8
Fecula Mandioca	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.3	0.0	0.3	0.1	0.3
Feijão	11.5	2.4	1.4	6.8	0.0	3.5	2.8	1.8	2.1	2.4	7.3	2.7	1.6	3.2	2.0
Frango	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Gergelim	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Girassol	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Juta/Malva	0.1	0.0	0.0	1.5	0.6	0.2	0.2	0.1	0.4	0.1	0.2	0.1	0.1	0.7	0.2
Mamona	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	1.1	0.3	0.0	0.0	0.0
Milho	21.8	29.2	48.0	27.1	33.5	12.5	8.5	10.0	19.3	27.6	16.9	16.2	26.0	21.1	28.6
Pescado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Rami	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Seda - Casulo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Semente	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	12.0	2.7	5.4	7.9	12.2	6.4	1.7	3.1	6.0	10.2
Sisal	0.0	0.0	0.4	0.3	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0
Soja	25.3	18.8	7.1	0.0	0.2	27.6	24.6	26.1	11.5	6.9	26.5	22.5	18.1	8.7	5.8
Sorgo	0.4	0.7	0.5	0.5	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1
Suíno	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0
Trigo Sarraceno	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Uva/Derivados	0.1	0.1	0.0	1.3	0.3	2.0	2.0	1.2	2.6	0.8	1.1	1.3	0.7	2.3	0.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Banco do Brasil - DEUR/PREMI.

As operações de AGF têm sido mais utilizadas nos casos de produtos para os quais o governo procura estimular a produção, como o arroz e o milho, e, em particular, beneficiam produtos de qualidade inferiores, como o arroz do tipo "amarelão", produzido principalmente na região Centro-Oeste, e o algodão e o feijão produzidos no Nordeste.

Comparando o preço mínimo do arroz e do milho em OTN entre as safras 1979-1980 e 1987-1988, por exemplo, verifica-se um crescimento de 32% para o arroz irrigado, 43% para o arroz de sequeiro e 100%, para o milho.

Como resultado dessa política de preços, as quantidades desses dois produtos envolvidos em operações AGF cresceram significativamente nos últimos anos. No caso do arroz, os estoques passaram de 1.7 milhões de toneladas na safra de 1979-1980, para 6.1 milhões de toneladas na de 1986-1987. No caso do milho, passaram de 1.5 milhões de toneladas na safra de 1979-1980 para 9.7 milhões na de 1986-1987.

Na safra 1989-1988 ocorreu uma significativa redução das operações de AGF e EGF por falta de recursos orçamentários, mas mantém-se um problema originário da política praticada anteriormente, que é o elevado custo para o Tesouro de manter estoques tão elevados desses dois produtos. Para se ter uma idéia, os estoques de arroz e milho estavam estimados, ao final da safra 1987-1988, em 4.6 milhões de toneladas e 4.2 milhões de toneladas, respectivamente, sendo que, desse total, a quase totalidade era representada por estoques da CFP.

5. Subsídios ao Açúcar e ao Alcool

Os subsídios ao setor açucareiro constantes do O3C decorrem da gravosidade da exportação de açúcar. Ocorre que, em geral, o IAA compra o açúcar do produtor por um preço superior ao de exportação. Atualmente, o governo não vem precisando subsidiar as exportações, na medida em que o preço externo vem se mantendo acima do interno. Ao contrário, o IAA vem vendendo estoques formados nos últimos anos.

6. Crédito Rural

Como já foi visto, os desembolsos líquidos com operações que beneficiavam os setores rural e agroindustrial eram, em 1980, os maiores, entre as operações favorecidas. Além disso, os níveis implícitos de subsídios eram extremamente elevados. Desde então, tanto o nível de desembolso líquido como o de subsídios vieram caindo.

A queda dos subsídios pode ser inferida da tabela XXIII, onde é apresentada a evolução dos custos das operações de crédito rural. Assim, enquanto, em 1980, os empréstimos de custeio pagavam, nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, 28% da correção monetária (médios e grandes produtores) 5% de juros, em 1989 passaram a pagar correção plena (BTN fiscal) e juros de 12%.

A referida tabela mostra que a eliminação dos subsídios se deu de maneira gradual, mas persistente, a partir de 1983, tendo como exceção o ano de 1986, em função do Plano Cruzado.

Como as operações de crédito rural apresentam, atualmente, um custo de correção monetária plena mais taxa de juros de 12% ao ano e este é considerado, para fins orçamentários, como sendo o custo de captação do governo, considera-se, no orçamento fiscal, que os subsídios ao crédito rural estão eliminados, ainda que se saiba que o governo, por motivos conjunturais, vem incorrendo em um custo de captação de recursos no mercado financeiro superior a este.

Ademais, deve-se lembrar que ainda existem subsídios implícitos em programas de longo prazo incluídos em Fundos e Programas, cujos empréstimos foram concedidos no passado por prazos de até 10 anos e que ainda estão sendo amortizados, como são os casos do Proalcool/BID, Provarzea, etc.

7. Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX

Assim como no crédito agrícola, os empréstimos do FINEX, antes de 1984, assumiam a forma de pagamento parcial da correção monetária.

Nos financiamentos à produção para exportação, Resolução BACEN nº 602, de 05.03.80, fixou o custo de juros de 2% ao ano mais 40% de

TABELA XXIII

CREDITO RURAL
EVOLUÇÃO DOS ENCARGOS FINANCEIROS

(% ao ano)

RUBRICAS	CORREÇÃO MONETARIA		JUROS		PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES
	SUDAM E SUDENE	DEMAIS REGIÕES	SUDAM SUDENE	DEMAIS REGIÕES	
1980 (C. 191, de 15.09.80)					Fertilizantes a juro zero
CUSTEIO					
. mini e pequenos produtores	19%CM	19%CM	2%	5%	
. demais produtores	28%CM	28%CM	2%	5%	
INVESTIMENTO					
. mini e pequenos produtores	24%CM	24%CM	2%	5%	
. demais produtores	33%CM	33%CM	2%	5%	
COMERCIALIZAÇÃO					
. mini e pequenos produtores	19%CM	19%CM	2%	5%	
. demais produtores	28%CM	28%CM	2%	5%	
. preços mínimos	24%CM	24%CM	2%	5%	
1981 (C.196, de 04.12.81)					
CUSTEIO					
. mini e pequenos produtores	-	-	35%	45%	
. demais produtores	-	-			
. grandes produtores	-	-			
INVESTIMENTO					
. mini e pequenos produtores	-	-			
. demais produtores	-	-			
. grandes produtores	-	-	35%	45%	
1982 (C.200, de 02.02.82)					Juros do C. Agrícola em área da seca - a.s.: pequeno 21%, medio 30% e grande 30%
CUSTEIO					
. mini e pequenos produtores	-	-	35%	45%	
. demais produtores	-	-			
. grandes produtores	-	-			
INVESTIMENTO					
. mini e pequenos produtores	-	-			
. demais produtores	-	-			
. grandes produtores	-	-	35%	45%	
1983 (C. 222, de 01.09.83)					
CUSTEIO	70%CM	85%CM	3%	3%	
INVESTIMENTO	70%CM	85%CM	3%	3%	
COMERCIALIZAÇÃO	70%CM	85%CM	3%	3%	

correção monetária. A Resolução nº 674, de 02.01.81, mudou esse custo para 40% ao ano, debitado semestralmente.

A partir de 1984, a sistemática de subsídio passou a ser a de equalização de taxas. Nos financiamentos à produção para exportação, a Resolução nº 950, de 21.08.84, fixou um rebate da taxa de juros de mercado de 10% para operações contratadas até 02.05.85 e de 15% para operações contratadas a partir de 03.05.85. A Resolução nº 1538, de 30.11.88, reduziu esse rebate para 7.5%, ainda que não tenha sido aplicada, pois esses financiamentos foram suspensos a partir de 23.02.89.

Nos financiamentos às exportações e importações, a Resolução nº 509/79 já previa a equalização de taxas. O valor a ser equalizado corresponde à diferença entre os níveis de juros dos financiamentos (LIBOR acrescida de "spread" e comissões) e a taxa do Finex. Em 1989, a taxa média de equalização foi 4.75% ao ano.

tabela XXIII (Cont.)

RUBRICAS	CORREÇÃO MONETARIA		JUROS		PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES
	SUDAM E SUDENE	DEMAIS REGIÕES	SUDAM SUDENE	DEMAIS REGIÕES	
1984 (C. 229, de 21.11.84)					
CUSTEIO					
. 1ª semestre/84	70%CM	100%CM	3%	3%	
. 2ª semestre/84	80%CM	100%CM	3%	3%	
INVESTIMENTO					
. 1ª semestre/84					
- ate 100 MVR	70%CM	100%CM	3%	3%	
- mais de 100 MVR	100%CM	100%CM	3%	3%	
. 2ª semestre/84					
- ate 100 MVR	80%CM	100%CM	3%	3%	
- mais de 100 MVR	100%CM	100%CM	3%	3%	
COMERCIALIZAÇÃO					
. 1ª semestre/84					
- Com. Rural	70%CM	100%CM	3%	3%	
- Preços Mínimos	100%CM	100%CM	3%	3%	
. 2ª semestre/84					
- Com. Rural	80%CM	100%CM	3%	3%	
- Preços Mínimos	100%CM	100%CM	3%	3%	
1985 (C. 230, de 20.08.85)					
CUSTEIO	85%CM	100%CM	3%	3%	
INVESTIMENTO					
- ate 100 MVR	85%CM	100%CM	3%	3%	
- mais de 100 MVR	100%CM	100%CM	3%	3%	
COMERCIALIZAÇÃO					
- Com. Rural	85%CM	100%CM	3%	3%	
- Preços Mínimos	100%CM	100%CM	3%	3%	
1986 (R. 1080, de 22.01.86)					
CUSTEIO					
. mini e pequenos produtores	35%CM	100%CM	3%	3%	
. demais produtores	65%CM	100%CM	3%	3%	
INVESTIMENTO					
. mini e pequenos produtores	35%CM	100%CM	3%	3%	
. demais produtores	65%CM	100%CM	3%	3%	
COMERCIALIZAÇÃO					
. mini e pequenos produtores	35%CM	100%CM	3%	3%	
. demais produtores	65%CM	100%CM	3%	3%	
(R. 1090, de 06.03.86)					Plano Cruzado
CUSTEIO					
. mini e pequenos produtores	-	-	3%	3%	
. demais produtores	-	-	3%	3%	
INVESTIMENTO					
. mini e pequenos produtores	-	-	3%	3%	
. demais produtores	-	-	3%	3%	
COMERCIALIZAÇÃO					
. mini e pequenos produtores	-	-	3%	3%	
. demais produtores	-	-	3%	3%	
(R. 1131, de 15.05.86)					
CUSTEIO					
. mini e pequenos produtores	-	-	3%	8%	
. demais produtores	-	-	10%	10%	
INVESTIMENTO					
. mini e pequenos produtores	-	-	3%	8%	
. demais produtores	-	-	10%	10%	
COMERCIALIZAÇÃO					
. mini e pequenos produtores	-	-	3%	8%	
. demais produtores	-	-	10%	10%	

tabela XXIII (concl.)

RUBRICAS	CORREÇÃO MONETARIA		JUROS		PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES
	SUDAM E SUDENE	DEMAIS REGIÕES	SUDAM SUDENE	DEMAIS REGIÕES	
1987 e 1988 (R.1350, de 01.07.87)					
CUSTEIO					
. Grupo I	100%CM	100%CM	7%	7%	
. Grupo II	100%CM	100%CM	9%	9%	
INVESTIMENTO					
. Grupo I	100%CM	100%CM	7%	7%	
. Grupo II	100%CM	100%CM	7%	7%	
COMERCIALIZAÇÃO					
. Grupo I	100%CM	100%CM	7%	7%	
. Grupo II	100%CM	100%CM	7%	7%	
1989 (Rs. 1576 e 1577 de 02.02.89, a partir de 15.01.89 - C. 1518)					
CUSTEIO					
. MCR 18 (Juros ate...)	BTnf	BTnf	12%	12%	
. Rec. Tesouro	BTnf	BTnf	12%	12%	
INVESTIMENTO					
. MCR 18 (Juros ate...)	BTnf	BTnf	12%	12%	
. Rec. Tesouro	BTnf	BTnf	12%	12%	
COMERCIALIZAÇÃO					
. MCR 18 (Juros ate...)	BTnf	BTnf	12%	12%	
. Rec. Tesouro	BTnf	BTnf	12%	12%	

Fontes: BB, BACEN e CFP.
Elaboração: MF/SEAE/CPA.

VI. RECUPERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Até meados dos anos 60, o Orçamento Fiscal refletia os desequilíbrios fiscais do governo e seu financiamento era realizado através da expansão monetária, tendo em vista a incipiência do mercado de título público.

O pequeno estoque da dívida pública então existente decorria de colocação compulsória de títulos e era administrada pela "Caixa de Amortizações" do Ministério da Fazenda.

Após 1964, ocorreu uma grande reforma no sistema financeiro. A Lei nº 4357/64 criou as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, que viabilizou a remuneração dos títulos públicos às taxas de juros reais positivas, mesmo num contexto de inflação alta. Este foi, aliás, o início da montagem de um grande sistema de indexação. A administração da dívida pública continuou, entretanto, sob a responsabilidade da Caixa de Amortizações.

A Lei nº 4596/64 introduziu a reforma bancária, criando o Banco Central - BACEN e o Conselho Monetário Nacional - CMN. Entretanto, o Banco do Brasil continuou, em conjunto com o BACEN, como Autoridade Monetária, na medida em que manteve as funções de depositário das reservas voluntárias dos bancos privados e de prestador de serviços de compensação de cheques, além de poder nivelar automaticamente suas reservas através da "conta movimento" do BACEN no Banco do Brasil.

A Lei nº 4380/64 criou o Sistema Financeiro de Habitação e a Lei 4728/85 regulamentou o restante do sistema financeiro. A Lei nº 4829/65 criou o Sistema Nacional de Crédito Rural, cabendo ao BACEN a administração da maior parte dos fundos que compunham esse sistema.

O sistema de apoio oficial ao setor agrícola foi complementado pela criação do Programa de Garantia de Preços Mínimos (Decreto-Lei nº 79/67) e pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária-Seguro Agrícola (Lei nº 5969/73).

A Constituição brasileira de 1967, por sua vez, viabilizou a transferência de administração da dívida pública da Caixa de Amortização do Ministério da Fazenda para o BACEN, na medida em que, em seu artigo 69º, estabelecia que as "as operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativos à amortização de empréstimos internos, não atendidos pelo orçamento anual, serão reguladas em lei complementar".

O Decreto-Lei nº 263/67 transferiu para o BACEN a competência relativa ao restante de títulos públicos sem cláusula de correção monetária. O Decreto-Lei nº 1079/70 criou as Letras do Tesouro Nacional - LTN, títulos com vencimento de curto prazo, com fins

monetários, dando ao BACEN a competência para emití-los e colocá-los no mercado com descontos. Por sua vez, deu a competência para o CMN de fixar os montantes de emissão líquida, atendidos o limite de 10% do volume de meios de pagamento do exercício anterior e a restrição de que as despesas com descontos decorrentes da colocação desses títulos deveriam estar previstas no orçamento fiscal.

Percebe-se que a base legal para essas novas regras da administração da dívida pública era discutível, na medida em que a Constituição estabelecia, expressamente, a necessidade de uma lei complementar. De forma a cumprir essa condição, foi editada a Lei Complementar 12/71, que eliminou os limites anteriores à expansão da dívida pública e a necessidade de que os encargos dessa dívida transitassem pelo orçamento fiscal e permitiu que o BACEN, autorizado pelo CMN, pudesse utilizar disponibilidades de caixa do Tesouro para nivelar o giro da dívida pública e subscrever diretamente títulos do Tesouro para nivelar a conta do Tesouro.

Dessa forma, o BACEN passou a ter competência para emitir, em nome do Tesouro, títulos públicos e, inclusive, subscrevê-los diretamente, com o objetivo de cobrir o déficit fiscal e os encargos do giro da dívida e para atender às exigências da política monetária.

Essas operações eram realizadas fora do controle do Congresso Nacional. Ademais, tendo em vista que o BACEN tinha funções que extrapolavam a de autoridade monetária, operando também como um banco de fomento, a política monetária foi tomada em uma concepção ampla, passando a incluir não só operações que visavam regular a liquidez da economia, mas também a cobertura de operações de crédito oficial ao setor privado e de despesas com a formação de estoques de produtos agrícolas e com subsídios.

Assim, o BACEN estava autorizado a emitir títulos para nivelar a conta do Tesouro, a qual, por sua vez, era pressionada não só por gastos autorizados pelo orçamento fiscal, mas também por aqueles realizados pelo próprio BACEN, em nome do Tesouro, constante da programação monetária.

Dessa forma, o Congresso Nacional não tinha mais controle sobre a política fiscal, uma vez que uma parcela significativa dos gastos do Tesouro fugia de sua competência, sendo autorizada pelo CMN e financiada, automaticamente, pelo BACEN, através da colocação de títulos públicos. Assim, as necessidades de financiamento do Tesouro confundiam-se com as do BACEN.

As principais operações que faziam parte da programação monetária e que pressionavam a conta do Tesouro eram relativas às seguintes políticas e programas: comercialização do trigo, formação de estoques reguladores, políticas de preços mínimos, política de equalização de preços de açúcar, programa de combustíveis, programa de cobertura de avales e empréstimos-ponte relativos à dívida externa (Avisos GB 588 e MF 30 e MF 09), etc.

Como conclui Oliveira, "o mecanismo viabilizado pela Lei Complementar nº 12 tornou as políticas monetárias e da dívida pública meramente acomodativas a uma política fiscal frouxa. Na verdade, esse documento legal remove o próprio conceito restritivo inerente a

política fiscal, caráter esse consubstanciado nos limites de gastos aprovados pela Lei de Meios".¹⁰

Esta sistemática de financiamento automático dos gastos públicos levou a que o governo não promovesse esforços no sentido de aumentar a carga tributária, evitando, assim, as pressões contrárias. Como consequência, o endividamento público cresceu de modo descontrolado.

A necessidade de sanear as finanças públicas levou o governo, a partir de 1985, a promover uma série de reformas na sistemática operacional dos gastos públicos e de seu financiamento, acompanhadas de mudanças no aparato institucional, visando dar maior transparência à política fiscal e fornecer instrumentos mais eficazes de controle do gasto público.

A recuperação dos instrumentos de controle das finanças públicas teve como antecedente uma série de diagnósticos dessa confusão institucional, elaborados por técnicos envolvidos na negociação externa a partir da vinda da missão do FMI em 1982. No segundo semestre de 1984, o Ministério da Fazenda realizou trabalho de grande amplitude, envolvendo cerca de cento e cinquenta técnicos daquele Ministério, da SEPLAN, do BACEN e do Banco do Brasil. As propostas dos diversos grupos de trabalho não foram implementadas de imediato, levando-se em conta, inclusive, que o governo que as elaborou estava no final de seu mandato, mas vêm sendo adotadas a partir de então. Elas representam, sem dúvida, um dos mais expressivos casos de sucesso na luta pelo saneamento das finanças públicas.

Essas reformas iniciaram-se pelo processo de unificação orçamentária, que começou em 1985.¹¹ Como já referido, o Banco do Brasil realizava uma série de operações por conta do BACEN e do Tesouro e o BACEN, por sua vez, por conta do Tesouro, sem que houvesse uma autorização orçamentária para isto. Na proposta orçamentária de 1986 foram incluídas despesas de natureza fiscal e não reembolsáveis, como subsídios ao trigo, ao crédito rural e à exportação e as aquisições de produtos agrícolas relativas ao programa de garantia de preços mínimos (AGF). As operações reembolsáveis, como o crédito agrícola e a formação de estoque regulares, somente foram incorporados ao orçamento fiscal na proposta de 1988, criando-se o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito-03C.

Em janeiro de 1986, através do voto 045 do CMN, foi congelada a Conta Movimento do BACEN no Banco do Brasil. As operações do interesse do Tesouro realizadas pelo Banco do Brasil passaram a ser objeto de prévio e específico suprimento de recursos pelo Tesouro. Em 1987 foi concluído o acerto de contas entre Tesouro e o Banco do Brasil.

Em março de 1986 foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, como órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria e de programação financeira (execução do orçamento fiscal). Além disso, a STN ficou como responsável pelo acompanhamento dos compromissos dos estados, municípios, empresas estatais e instituições financeiras oficiais federais e pelo registro e controle das responsabilidades e haveres do Tesouro Nacional

relativos a empréstimos, financiamentos, avales, garantias, participações societárias, etc.

O Decreto-Lei nº 2376/87 estabeleceu limite para emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal (o estoque da dívida pública só podia ser elevado, em termos reais, para financiar o déficit orçamentário autorizado pelo Congresso Nacional), limitando, assim, os amplos poderes concedidos ao CMN e ao BACEN pela Lei Complementar nº 12; determinou a nova forma de tratamento dos resultados do BACEN e de seu relacionamento com o Tesouro Nacional (as receitas e despesas decorrentes da execução das políticas monetária e cambial passaram a ser de exclusiva responsabilidade do BACEN, mas ao final de cada exercício os resultados financeiros do BACEN seriam transferidos ao Tesouro); determinou o acerto de contas deste último, do saldo das contas de financiamentos que aquela instituição realizou em nome de Tesouro (essa aquisição foi realizada através da emissão de Letras Especiais sujeitas à correção monetária); Criou a Letra Financeira do Tesouro - LFT, de emissão do Tesouro Nacional, em substituição à Letra do Banco Central - LBC.

A partir de janeiro de 1988 foram transferidos do BACEN para a STN a administração das operações de fomento e da dívida pública mobiliária federal.

Em janeiro de 1987 foi implantado o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, que passou a realizar a execução orçamentária e financeira do Tesouro, interligando, em modalidade "on-line", cerca de 2 000 unidades gestoras do governo federal (responsáveis por cerca de 8% do valor das despesas) e, em modalidade "off-line", as demais 1 500 unidades. Isto permitia eliminar a defasagem de quatro meses então existente na contabilidade da União e viabilizar a implantação da caixa única do Governo Federal. Em 1988 foi, finalmente, criada a caixa única do Tesouro Nacional, racionalizando o fluxo financeiro entre o Tesouro e as unidades gestoras e desburocratizando os procedimentos administrativos.

Em 1987 foi criada a Comissão de Coordenação Financeira - CCF, composta por representantes de órgãos do Ministério da Fazenda e SEPLAN diretamente envolvidos com as finanças públicas. Na verdade essa comissão substitui o extinto Conselho Interministerial de Controle dos Orçamentos Públicos - COMOR, criado em 1983, que visava conter a expansão do endividamento.

Em relação a Secretaria da Receita Federal - SRF, muitas medidas de aperfeiçoamento também foram introduzidas, notadamente no que se refere a atividade de fiscalização.

A SRF assumiu, ao longo dos últimos quatro anos, a administração de outros tributos, como o IOF, as contribuições para o Finsocial, Pis/Pasep e sobre o açúcar e álcool e a cota de contribuição sobre exportação de café. Está em análise no Congresso Nacional proposta do executivo de também transferir para a SRF a administração do ITR. Ademais, a SRT poderia, também, absorver as atividades de arrecadação do IAPAS, embora essa mudança venha esbarrando em obstáculos de natureza política.

Visando combater a inadimplência, foi restabelecido o instituto de prisão administrativa para os devedores do IPI e do IRF, criada a relação de devedores (que impede que os contribuintes dela constantes realizem determinadas operações) e instituída a cobrança administrativa domiciliar.

De modo a agilizar e tornar mais efetivas as atividades de cobrança e fiscalização, foi criado o Programa de Atualização Tecnológica - PAT, que prevê a utilização de 3 000 micros PC/16 bits, além dos periféricos necessários, alcançado um contingente de 5 000 funcionários. Está sendo testado, também, pelo SERPRO um equipamento com tecnologia ainda pioneira no País, capaz de permitir a interligação total entre os computadores do SERPRO (onde estão armazenadas as grandes bases de dados) e os equipamentos da SRF, proporcionando condições para um processamento cooperativo, bem mais ágil e eficiente que o atual.

Destaque-se, ainda, a implantação do projeto SAFIRA, que consiste na emissão automática de auto de infração em praticamente todas as regiões fiscais, através do uso de microcomputadores ligados a um microcomputador das Superintendências. O sistema calcula os acréscimos legais, lança e faz capitalização legal, além de indicar efeitos reflexos da infração.

O reaparelhamento da SRF, em conjunto com a nova sistemática e remuneração dos auditores fiscais (criação da retribuição adicional variável), vem propiciando que sejam perseguidas metas de esforço fiscal, capazes de contribuir para a redução do déficit público.

VII. CONCLUSÕES

As primeiras estimativas do déficit do Tesouro para 1989 situam-se em torno de 12% do PIB,¹² segundo o conceito operacional, apesar de todos os esforços desenvolvidos na área fiscal. O aumento do déficit de 1988 para 1989 é explicado, basicamente, pelo elevado nível dos encargos financeiros da dívida pública (cerca de 15% do PIB).

Esse resultado reflete o aprofundamento dos desequilíbrios estruturais da economia brasileira. Sua reversão exige, entre outras medidas, uma reforma fiscal capaz de gerar um superávit operacional.

Entretanto, as dificuldades para promover uma reforma fiscal capaz de gerar um superávit são maiores do que a princípio podem aparentar. Isto porque a intervenção do Estado na economia brasileira está alicerçada em conceitos econômicos e práticas políticas que, embora anacrônicos, ainda são hegemônicos.

A indústria brasileira desenvolveu-se segundo um estilo que ficou conhecido como modelo de substituição de importações. Nesse processo, o Estado cumpriu funções de proteger as indústrias nascentes.

Deve-se ter em conta que as práticas protecionistas adotadas, principalmente a partir da segunda metade da década de cinquenta, foram direcionadas a poucos grupos privados, gerando forte cartelização industrial, com o Estado gerenciando interesses e barrando a entrada de novos grupos nos segmentos protegidos. Formaram-se, assim, verdadeiros "cartórios", que funcionam a partir de um estreito relacionamento entre os grupos privados e o Estado, sendo garantido os primeiros créditos abundantes e subsidiados, incentivos fiscais e regulamentações que os protegem da concorrência.

Como resultado dessas práticas tem-se que cerca de quatro ou cinco grupos concentram, na maioria dos setores industriais estratégicos, mais de 50% da produção.

A manutenção desse protecionismo por um prazo que já chega a quase quarenta anos provocou ineficiências e atraso tecnológico, o que estreita o mercado de trabalho e deprime o salário real.

Essa exagerada centralização, gerou, ainda, a concentração excessiva de poder nas mãos de alguns poucos grupos econômicos, que reagem através de ações desestabilizadoras às tentativas de redução de suas elevadíssimas margens de lucro.

A modernização da economia brasileira passa pela retirada do Estado de suas atuais funções de "guarda-chuva" do setor privado, expondo a já madura indústria brasileira, de forma gradual e controlada, à concorrência de mercado.

Desse modo, a economia brasileira encontra-se, hoje, numa encruzilhada. A postergação das reformas apontadas não poderá continuar ocorrendo, pois levará ao rápido agravamento da crise, deflagrando-se o processo hiperinflacionário. Assim, a sociedade brasileira deverá escolher entre o enfrentamento aos interesses que se opõem às reformas e a involução gradual de sua estrutura produtiva, com todos os riscos sociais e políticos inerentes a essa última opção.

Notas

¹ Nas operações interestaduais essa alíquota era reduzida, com seu valor variando conforme as regiões de origem e destino.

² A descrição dos novos mecanismos da Política Industrial está baseada nos textos de Antonio J. de C. Antunes, SEAE/MF (mimeo).

³ A análise da evolução da estrutura tarifária brasileira está baseada nos textos de José Patrocínio da Silveira, SAEE/MF (mimeo).

⁴ Estimativas da CPA.

⁵ A redação anterior a 1983 era ainda mais restritiva, porque o conceito de "valorização" permitia uma série de contestações judiciais.

⁶ Mais adiante será feita referência ao aperfeiçoamento da tributação sobre outro importante tipo de rendimento de capital auferido pelas pessoas físicas, os lucros distribuídos.

⁷ Barbosa, Fernando de Holanda: "Inflação, indexação e orçamento do governo" em Revista Brasileira de Economia, jul/set de 1987.

⁸ Lucro inflacionário = Saldo do Credor da Correção Monetária - [(Variações Monetárias Passivas + Despesas Financeiras) - (Variações Monetárias Ativas + Receitas Financeiras)].

⁹ "Subsídios e Incentivos - Uma Avaliação Quantitativa Parcial", 1988, DEPEC/DIPEC/BACEN (mimeo).

¹⁰ Oliveira, João do Carmo: Reordenamento Financeiro do Governo Federal: Implicações da Lei Complementar nº 12.

¹¹ A descrição das medidas introduzidas está baseada no texto de Pedro Pullen Parente.

¹² Deflacionando-se os encargos pelo IPC do mês seguinte, ao invés de usar o IPC do mês, o déficit reduz-se para cerca de 6% do PIB.

BIBLIOGRAFIA

- Barbosa, Fernando de Holanda, "Indexação e Orçamento do Governo" em Revista Brasileira de Economia, Jul/Set 1987.
- Bontempo, Hélio Cezar, *Subsídios e Incentivos - Uma Avaliação Quantitativa Parcial*, Texto de Discussão do DEPEC-DIPEC/BACEN (mimeo).
- Conceição, Ricardo Alves da, *A Política de Preços Mínimos*, discurso pronunciado em reunião da ALADI.
- Giambiagi, Fábio, "O "Efeito-Tanzi" e o Imposto de Renda da Pessoa Física: Um Caso de Indexação Imperfeita", em Revista de Finanças Públicas.
- Giffoni, Francisco de Paula, *Tributação da Renda e do Patrimônio*, Estudos para a Reforma Tributária, Textos INPES para Discução, março 1987.
- Giffoni, Francisco de Paula, *Análise Estrutural do Novo Sistema Tributário Constitucional*, em O Sistema Tributário na Nova Constituição, Piscitelli, Roberto B. (org.), Ed. UnB.
- Oliveira, João do Carmo, *Reordenamento Financeiro do Governo Federal: Implicações da Lei Complementar nº 12*, Texto para Discussão da Universidade de Brasília, Fev. 1986.
- Parente, Pedro Pullen, *O Déficit Público e as Mudanças Institucionais*, SEPLAN (mimeo).
- Rezende, Valmir José de, *A Tributação dos Ganhos de Capital*, Texto de Discussão para a Comissão de Reforma Tributária do Senado Federal, 1984 (mimeo).
- SEPLAN, *Política Fiscal para 1990*, Out. 1989 (mimeo).
- Silva, Mário Tinoco da, *O Novo Sistema Tributário e a Crise Fiscal*, em O Sistema Tributário na Nova Constituição, Piscitelli, Roberto B. (org.).
- Silva, Mário Tinoco da, "A Crise Financeira do Setor Público no Brasil e a Reforma Tributária", em Revista de Finanças Públicas, Abr/Mai/Jun 1986.
- Silva, Mário Tinoco da, "O Cenário Fiscal para o próximo Governo", em Economia em Perspectiva, Carta de Conjuntura do Corecon - SP. nº 65, jan-90.
- Subsídios Governamentais e a Expansão da Base Monetária*, em Conjuntura Econômica, Mar. 1989.
- Villela, Luiz Arruda, *A Identificação dos Gastos Tributários no Brasil*, Mai. 1989 (mimeo).

SÉRIE POLÍTICA FISCAL*

- | N° | Título: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624/Add.1) |
| 12 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |
| 15 | "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641) |

* O leitor interessado em obter números anteriores da Série de Política Fiscal, pode solicitá-los dirigindo sua correspondência ao seguinte endereço: Projeto Regional de Política Fiscal, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.