

**REFORMAS TRIBUTÁRIAS NA AMÉRICA LATINA  
DURANTE OS ANOS 80: O CASO DO BRASIL**

**Sulamis Dain  
Patrícia Fesch Menandro**

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública  
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



**NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1993**

LC/L.772  
Agosto de 1993

O trabalho aqui apresentado foi elaborado pelas senhoras Sulamis Dain e Patrícia Fesch Menandro, Consultoras do Projeto Regional sobre Reformas de Política para aumentar a Efetividade do Estado na América Latina e no Caribe (HOL/90/S45).

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.

## SUMARIO

	<i>Pág.</i>
PREFÁCIO . . . . .	5
I. BRASIL: EVOLUÇÃO MACROECONÔMICA 1980/1990 . . . . .	7
1. Crise Fiscal e Dívida Externa . . . . .	8
2. A Política Econômica dos Anos 80 . . . . .	10
II. AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS 1980/1990 . . . . .	13
1. Finanças Públicas - Fatos Estilizados . . . . .	14
2. Investimento Público e Relações Intergovernamentais . . . . .	15
III. AS REFORMAS TRIBUTÁRIAS DOS ANOS 80 . . . . .	19
1. As Medidas Tributárias da Década de 80 . . . . .	19
2. A Economia Política das Reformas Tributárias . . . . .	25
3. Análise da Carga Tributária Brasileira . . . . .	32
IV. TENDÊNCIAS DOS ANOS 90 . . . . .	35
Notas . . . . .	38
BIBLIOGRAFIA . . . . .	41
ANEXOS . . . . .	43

## PREFÁCIO

O Projeto Regional sobre Reformas de Política para aumentar a Efetividade do Estado na América Latina e no Caribe (HOL/90/S45), que a CEPAL executa com a cooperação do governo dos Países Baixos, tem por objetivo identificar as reformas que habilitem os Estados da região a colocar em prática políticas eficazes para alcançar as metas conjuntas de estabilidade macroeconômica, transformação produtiva orientada ao crescimento sustentado, e equidade social.

Com este objetivo, o Projeto se propôs a analisar os processos efetivos de reforma das políticas públicas, numa visão articulada da reforma do aparato do Estado e suas relações com os grupos de interesses e os atores sociais, no contexto dos desafios que enfrentam os países da região na presente fase de seu desenvolvimento e das modalidades de funcionamento que vão adquirindo suas economias.

Para isto, são executadas análises dos processos de reformas nas diferentes áreas de políticas públicas num conjunto de países da região que têm empreendido tais processos. As áreas selecionadas correspondem a: reformas tributárias, privatização de empresas públicas, reformas comerciais, reformas trabalhistas e reformas nas áreas de políticas sociais. Os países selecionados são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México.

Em seguida, são realizadas análises comparativas -entre países- das reformas em cada área instrumental selecionada com o objetivo de extrair as respectivas lições, derivadas dos diferentes contextos nacionais.

Finalmente, pretende-se integrar as análises dos processos de reforma em cada país numa visão multidimensional do processo de reforma do Estado que está ocorrendo em cada um deles, derivando conclusões sobre as condições e possibilidades das estratégias de reforma do Estado na América Latina e Caribe.

## I. BRASIL: EVOLUÇÃO MACROECONÔMICA 1980/1990

Em termos macroeconômicos, o desempenho da economia brasileira nos anos 80 apresenta-se bastante desfavorável, se comparado com a década anterior. Em contraste com a década de 70, quando a taxa média de crescimento do PIB a preços constantes foi de 8.6% a.a., na década de 80 esta taxa reduziu-se para 1.5% a.a. Em 1990, o PIB real mantinha, com ligeira vantagem (5.6%) os níveis de 1980. Entretanto, entre 1980 e 1990, a renda per capita havia se contraído de US\$2100 para US\$1970, em dólares de 1990, o que representava uma queda de 6% no período. A inflação alcançou níveis absurdos, correlacionando-se com o desempenho de deficit operacional do setor público. Os resultados negativos da economia não se refletem diretamente nas taxa de desemprego, dado o peso do setor informal, causando, em contrapartida, a maior fragilidade das condições do mercado de trabalho e o trânsito de trabalhadores do segmento formal para o segmento informal deste mercado. Além disso, os indicadores sociais apresentam-se desfavoráveis e a concentração de renda aumenta.<sup>1</sup>

Dentre as razões para tal desempenho destacam-se, no plano dos fatores econômicos, os determinantes decorrentes do esgotamento do padrão de financiamento vigente na economia na década anterior, agravados pelos choques externos e pela reversão do fluxo de créditos proveniente do exterior. Pode-se dizer que a economia brasileira é essencialmente uma economia cujo crescimento (e estabilidade macroeconômica) esteve associado ao endividamento via crédito. Isto significa que sua capacidade de investimento, dados a reduzida margem de autofinanciamento e o incipiente desenvolvimento de seu mercado de capitais interno, se articulou, nos anos 70, em torno a mudanças favoráveis nas condições de crédito, então verificadas. Em decorrência de um "boom" dos mercados financeiros internacionais procedeu-se a rearticulação do financiamento externo dos países em desenvolvimento em geral, e do Brasil, em particular, em torno aos bancos privados, permitindo grande ampliação de recursos gerados pelo mercado de crédito, em condições de juros baratos e prazos favoráveis.

Do ponto de vista macroeconômico, foi possível flexibilizar o financiamento dos eventuais desequilíbrios do balanço de transações correntes; mesmo na ausência desta necessidade de financiamento, o país continuava se endividando e acumulando reservas. Do ponto de vista microeconômico, os empréstimos externos viabilizaram a multiplicação das relações débito-crédito no sistema financeiro nacional, com repercussões favoráveis, no primeiro momento, para os principais agentes econômicos públicos e privados.

Quando da crise decorrente do primeiro choque do petróleo, a forma de ajuste do balanço de pagamentos da economia brasileira foi singular, no que procurou conciliar tal ajuste com a manutenção de altas taxas de crescimento do PIB. Esta opção estratégica teve claras repercussões sobre as formas de financiamento da economia brasileira, e sobre a evolução das contas fiscais, monetárias e cambiais. Primeiramente, o setor produtivo estatal, e posteriormente, o setor público em geral, substituem o setor privado na tomada de recursos externos, que tanto atendia a maior necessidade de recursos para financiamento dos investimentos públicos, novos líderes da expansão da economia, como compensava as dificuldades do setor privado em servir a dívida anteriormente contratada, suprindo as cambiais necessárias a este processo e ao financiamento de novas exportações.<sup>2</sup>

Entretanto, tais condições não foram suficientes para comunicar o dinamismo do setor público ao investimento privado, o que induziu o governo a formular políticas especiais para setores predominantemente privados tidos como estratégicos, mobilizando em seu benefício um conjunto expressivo de instrumentos (e de recursos) na área de incentivos fiscais e creditícios, bem como de preços mínimos e subsídios diretos. Tais benefícios destinaram-se, durante a vigência do II PND<sup>3</sup> aos setores de agricultura, exportações e substituição de importações.

### **1. Crise Fiscal e Dívida Externa**

Para caracterizar a crise fiscal dos anos 80, bastaria o colapso verificado no financiamento público e privado apoiado no endividamento externo. Esta situação foi sendo, entretanto, sucessivamente agravada pela queda da arrecadação tributária e da capacidade de autofinanciamento do setor produtivo estatal. A crise latente das finanças públicas se tornou transparente e inevitável a partir do choque de juros de 1979 e da retração e virtual cessação da oferta voluntária de empréstimos externos verificada em 1982, que induziu o processo de aceleração da estatização da dívida externa (tabela 3) e a adoção de políticas de ajustamento que resultaram no agravamento do desequilíbrio financeiro do setor público.

Desde 1982, com a paralização do afluxo de créditos privados e de organismos internacionais ao financiamento externo do Brasil,<sup>4</sup> geraram-se problemas relativos a substituição destas fontes por recursos internos, com o agravante de que a economia precisava gerar um superavit de recursos reais para transferência ao exterior. No setor público, única fonte de financiamento de longo prazo, acumularam-se problemas relativos à queda da carga tributária, elevação da taxa de juros interna e externa, redução da capacidade de financiamento corrente e de expansão das empresas estatais, que se refletiram em sucessivos e crescentes déficits nos orçamentos públicos.

Tal situação foi ainda agravada com as desvalorizações reais do câmbio, notadamente a de 1983, que resultaram na valorização do estoque da dívida externa, em mãos do setor público, ao mesmo tempo em que se reduzia sua capacidade de pagamento, em função da retração da receita pública associada a tributos e tarifas. Como resultado da política de comércio exterior, e da orientação da produção privada para a exportação,<sup>5</sup> cresce o superávit comercial, em mãos do setor privado. A crise fiscal e financeira do setor público é reforçada pela necessidade de intensificação do crescimento da dívida pública interna, dado que o governo tinha que buscar junto ao setor privado, detentor dos saldos positivos em moeda estrangeira, os recursos em moeda nacional para liquidar, junto ao Banco Central, os compromissos de uma dívida externa estatizada.

O endividamento do setor público traduziu-se na necessidade de mobilização de recursos fiscais, dada a combinação perversa entre a alta dos juros internacionais, a desvalorização do câmbio e a alta da taxa de juros interna. Como resultado, o custo financeiro do endividamento interno e externo do setor público, equivalente a cerca de 5.5% do PIB, entre 1988 e 1989, passou a requerer cerca de 25% da receita tributária para financiá-lo. Na impossibilidade de promover uma reforma mais radical das finanças públicas, o governo veio ampliando seu endividamento interno de curto prazo, através da emissão de títulos públicos girados no "overnight". Agrava-se por este processo a indisponibilidade do setor público na promoção de política de estabilização. Os megasuperávits gerados na balança comercial desde 1984, permitem honrar os juros da dívida externa, mas, ao mesmo tempo, como são fundamentalmente privados, sendo públicos os encargos da dívida, comprometem ainda mais o Estado, pela necessidade de financiá-los em moeda nacional, às custas da elevação da dívida e do desequilíbrio interno do setor público (veja-se Tabela 4, no anexo a este capítulo).

A solução para tais desequilíbrios está longe de ser trivial, uma vez que a reforma do financiamento público supõe também a solução da questão do financiamento da economia.<sup>6</sup> Esta questão está profundamente influenciada pela dupla determinação (fiscal e cambial) do serviço da dívida externa. Nas políticas de estabilização recomendadas pelo FMI não há compatibilidade, para o caso brasileiro, entre as condições para se alcançar o equilíbrio nas transações correntes e a obtenção de um nível de deficit público que seja coerente com a capacidade da economia em financiá-lo. Adicionalmente, faz-se necessário compatibilizar os rendimentos dos tomadores da dívida interna à rentabilidade dos exportadores, dos quais depende, como detentores de moeda forte, o financiamento dos compromissos externos de um Estado debilitado. A assimetria de poderes reduz a capacidade do Estado na promoção de políticas de estabilização.

Neste contexto, pouco se pode esperar em termos da possibilidade de implementação de um choque fiscal compatível com a dimensão requerida para o saneamento financeiro do setor público. Além do óbvio

conflito distributivo associado a dimensão do ajuste, analisado no capítulo III em sua dimensão tributária, o choque fiscal, dadas a alta inflação e a indexação, terá impacto inflacionário. De outra parte, dado que a base de arrecadação apoia-se essencialmente na atividade interna, há claramente uma contradição entre as implicações recessivas do ajuste recomendado pelos organismos internacionais ao Brasil em termos da redução da base tributável e a necessidade de ampliação de receita que inspira o choque fiscal.

Do ponto de vista da política monetária, o raio de manobra do setor público é igualmente limitado. O mercado financeiro revela grande agilidade em antecipar as manobras da Autoridade Monetária, limitada em seu raio de manobra pelo encurtamento das estruturas temporais dos passivos do setor público (dívida pública e passivos bancários), acarretando a endogeneização da política monetária.

## 2. A Política Econômica dos Anos 80

A análise da política econômica da década de 80 por seus principais subperíodos revela o impasse das tentativas de ajuste, bem como sua natureza pendular, enfatizando ora o equilíbrio externo, ora o equilíbrio interno, sem alcançar nenhum dos dois. No período 1981-1984, praticou-se o ajuste monetário do balanço de pagamentos, com subperíodos claramente caracterizados. Entre 1980 e 1982, privilegiou-se a política comercial (controles administrativos das importações, juntamente com instrumentos fiscais e creditícios às exportações), além dos investimentos relacionados à substituição de importação remanescentes da década anterior. Entretanto, a redução nas importações apenas defrontou-se com o maior afluxo ao exterior de recursos referentes aos pagamentos do serviço da dívida. Para equilibrar a conta corrente no balanço de pagamentos, praticou-se uma política monetária restritiva e foram elevadas as taxas de juros, de modo a induzir as empresas ao endividamento externo e à compensação, pela conta de capitais, do desequilíbrio na conta corrente do balanço de pagamentos. Nesta etapa, o desequilíbrio externo foi financiado, na suposição de que era passageira a situação desfavorável do mercado financeiro internacional. Do ponto de vista do setor público, esta política teve impacto negativo, tanto pelo efeito recessivo da política monetária sobre a arrecadação tributária, como diretamente pelo efeito da elevação da taxa de juros sobre a dívida pública interna.<sup>7</sup> Com o agravamento da condição de financiamento da dívida externa, materializada na crise do balanço de pagamentos mexicano, aliada à virtual cessação dos fluxos financeiros privados internacionais e a assinatura de carta de intenções com o FMI, o Brasil adere, em 1983, ao ritual do ajustamento externo, baseado na usual combinação de políticas cambial e fiscal. Cortam-se gastos públicos, mas em contrapartida cai a carga tributária, em função da recessão e da aceleração da inflação (face à indexação imperfeita da receita pública). Pratica-se a desvalorização real do câmbio, particularmente em 1983,

para fins de equilíbrio do balanço de pagamentos, mas as correções monetária e cambial dos títulos públicos elevam o montante em cruzeiros da dívida pública. Em termos macroeconômicos, a consequência é o precário equilíbrio das contas fiscais e externas, que se dá, entretanto, as custas do agravamento do processo inflacionário.

A mudança nas condições políticas em 1985, com a redemocratização do país, e a transferência do poder aos civis, tem sua tradução em políticas econômicas voltadas para a promoção do crescimento e criação de empregos. A partir de então, as contas públicas apresentam modificação de tendência, particularmente destacada na evolução do consumo público, que cresce continuamente até o final do período analisado. A carga tributária recupera-se em 1985-1986, e também o investimento público (tabela 5), no círculo virtuoso provocado pela redução da inflação e ampliação da atividade econômica. Em fevereiro de 1986, foi editado o Plano Cruzado, que para combater a inflação, congelou preços e salários, expandindo a oferta monetária, tanto para recomprar a dívida interna prévia, em condições mais favoráveis de juros, como para prover liquidez compatível com a expansão da demanda por moeda provocada pela redução da inflação e pelo crescimento. Esta expansão repercutiu também sobre o balanço de pagamentos, através da expansão das importações, gerando um deficit de transações correntes da ordem de US\$5 bilhões, o qual, na ausência de aportes na conta de capital desde 1982, teve de ser financiado com a redução das reservas externas. Agrega-se desde então, até os anos 90, tendência a refutar, na prática, a tutela do FMI, e negociar diretamente com os bancos comerciais as condições de pagamentos dos encargos, bem como a renegociação do principal. As moratórias de 1987 e 1989, referentes aos pagamentos dos juros devidos ao sistema financeiro internacional, certamente não contribuem para a estabilização ou para a retomada dos investimentos.

Com o fracasso deste Plano, em fins de 1986, perde-se também a ilusão sobre a possibilidade de solução simultânea das equações fiscal e externa, e do processo inflacionário. Volta a aceleração inflacionária, em condições restritivas do financiamento externo voluntário e da demanda por ativos monetários domésticos, dificultando o financiamento dos novos desequilíbrios fiscais. Desde 1986 até 1990, todos os principais planos de estabilização (Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor), em que pese as diferenças de seus objetivos, instrumentos, escolhas de políticas e situação macroeconômica, partiram do suposto de que a estabilização poderia ser obtida de uma só vez, através de políticas monetárias e fiscais acompanhadas de políticas de renda,<sup>8</sup> que apagariam, pela redução drástica da inflação, a memória inflacionária. Desde o Cruzado, entretanto, tem-se evidência de que a queda abrupta da inflação e das taxas nominais de juros, na fase inicial do plano, não garante o equacionamento da questão monetário-financeiro e fiscal. Isto porque a existência de inflação residual ou a mera expectativa de retomada do processo inflacionário traz de volta a indexação.

Dado que a principal objeção ao Cruzado residiu na combinação entre uma política monetária passiva e a política de rendas, gerando superaquecimento da demanda, inflação e indexação, o Plano Bresser tentou cortar a demanda interna, bem como os salários reais. Fazia parte desta política uma combinação de juros reais positivos com a indexação dos ativos financeiros e do câmbio. Quando a inflação aumentava, o governo tentava revertê-la, usando os indexadores disponíveis (títulos públicos e câmbio) de modo a alternar sua defasagem em relação aos preços, e diluir tendências quanto a formação de expectativas inflacionárias. O poder do mercado era, no entanto, suficiente para arbitrar os diferenciais entre os indexadores, reduzindo o espaço das políticas monetária e fiscal, desembocando no recrudescimento da inflação. O Plano Verão, em 1989, tentou combinar taxas de juros reais e total desindexação da economia, o que se fez durante seis meses, até que estas taxas provocassem efeitos preços por seus repasses aos consumidores, além de impacto desfavorável sobre o déficit e a dívida pública. O primeiro plano Collor, de 1990, última tentativa de intervenção monetário-fiscal, com o objetivo de desindexar a economia e diminuir os ônus decorrentes da dívida pública interna, combinado com o congelamento de preços, terminou da mesma forma que os planos anteriores, recolocando os desequilíbrios públicos e privados.

## II. AS FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS 1980/1990

As condições de financiamento do setor público brasileiro, bem como as relações intergovernamentais nos anos 80, são profundamente influenciadas por alterações no campo político e econômico ocorridas entre 1974 e 1979, as quais demarcaram uma nova etapa da evolução do país. No plano político, iniciou-se então o processo de abertura e de reforço de procedimentos visando a institucionalização da democracia, com reflexos sobre a ampliação dos espaços de negociação, e a busca de mecanismos capazes de garantir um sistema de alianças capaz de dar sustentação aos objetivos do governo. No plano econômico, procedeu-se a montagem ou aprofundamento da nova etapa de industrialização brasileira, através da implantação de novos setores, e a correção de desequilíbrios na estrutura produtiva, com profundas implicações em termos do esforço financeiro do setor público, como principal responsável pelos investimentos e pelo suporte econômico do novo projeto de desenvolvimento.

A determinação governamental de levar a frente o II PND, face às mudanças da nova ordem internacional e a retração do investimento privado, teve como corolário o recurso crescente ao endividamento externo como forma de financiamento dos gastos públicos, e como solução dos problemas de balanço de pagamentos. Neste movimento, o setor público substituiu o setor privado na ampliação e liderança dos investimentos, na determinação da demanda agregada e na captação de recursos no exterior. Paralela e indiretamente, a ação governamental estendeu-se para a esfera privada, beneficiando setores exportadores em geral e a agricultura em particular, além dos setores ligados ao processo de substituição de importações, através de incentivos fiscais e creditícios. Em adição, foram realizadas despesas de fomento no orçamento monetário, que representaram o reforço do papel das Autoridades Monetárias em atividades atípicas ligadas ao desenvolvimento, ampliando também as operações ativas neste orçamento.

As implicações das ações do setor público sobre suas condições de financiamento são conhecidas. Mais imediatamente, a indução das empresas estatais à captação de recursos externos, primeira etapa do processo de estatização da dívida, aliou-se à política de contenção de preços e tarifas públicas para finalidades antiinflacionárias e de subsídios indiretos ao setor privado. O resultado foi a deterioração da capacidade de autofinanciamento do setor produtivo estatal, bem como a frustração de vários projetos do II PND. Na sequência, destaca-se a criação de mecanismos de eliminação do risco cambial na

busca de recursos externos, que reforçaram a presença estatal em substituição à demanda do setor privado. Em terceiro lugar, a elevação e posterior sustentação de elevadas taxas de juros no mercado interno, inicialmente para induzir e manter a demanda por recursos no mercado externo, aliada à utilização dos títulos da dívida pública para conter a expansão monetária decorrente do aporte líquido de recursos do exterior, deram partida ao processo de crescimento da dívida interna e de seus encargos.

A fragilidade financeira do setor público é a primeira marca de sua crise, desencadeada, como foi visto, pela mudança de condições da dívida externa, que repercutiu, no plano interno sobre a dívida mobiliária interna (nível, condições de prazo e juros). Fatores adversos atuam sobre a capacidade de autofinanciamento das empresas estatais, afetando sua condição de investimento e financiamento corrente. Tais circunstâncias tornam as esferas públicas incapazes de compensar a elevação dos encargos da dívida, contribuindo para manter a fragilidade financeira do estado. Há claramente um corte entre os anos iniciais e finais da década de 80, quanto aos fatores de pressão sobre o deficit público. Além dos já mencionados, agregam-se, a partir da dimensão política do manejo das finanças públicas, elementos de determinação de gastos associados a viabilização de alianças com o setor privado, tais como subsídios fiscais e creditícios, mais importantes na primeira metade da década, e a renúncia de arrecadação, iniciada no auge cíclico para fins de exportação e que foi utilizada de forma cada vez mais generalizada na década de 80. São típicos da segunda metade dos anos 80, os gastos crescentes com o consumo público (Tabela 5, Anexo I), notadamente com compras de bens e serviços de terceiros, progressivamente superfaturados, assim como os investimentos públicos, a medida em que a inflação se revelava imbatível, e os atrasos no repasse de recursos se sucediam. Finalmente, faz parte da crise das finanças públicas, o progressivo endividamento das administrações estaduais e dos grandes municípios, inicialmente como mecanismo compensatório à retração da receita tributária disponível nestas esferas de governo, e posteriormente como requisito necessário de financiamento de grandes obras públicas onde o "mix" entre o aporte tributário, os recursos próprios (no caso de empresas de serviços) e o endividamento são típicos.<sup>9</sup> Deve-se observar que a aprovação dos níveis destes empréstimos obedecia à determinação do nível federal, que definia as dívidas intra limite, aprovando, adicionalmente, os excessos de endividamento sobre os valores limite (denominados dívida extra limite) de modo a transformá-los em mais um elemento de arbitragem na relação entre a União e os governos subnacionais.

### 1. Finanças Públicas - Fatos Estilizados

A Tabela 5 (Anexo I) combina indicadores do setor público provenientes das contas nacionais, que referem-se apenas aos componentes da receita e da despesa governamental, permitindo uma visão "acima da linha" das

contas de governo (no conceito administração pública central aliada a administração descentralizada nos três níveis de governo, e que exclui as empresas estatais).

Parte da explicação para a evolução desfavorável observada nas contas acima da linha situa-se no mau desempenho da receita tributária, analisada detalhadamente no capítulo III. Um segundo elemento explicativo está no comportamento dos subsídios e demais transferências, inclusive gastos com Previdência Social. Os gastos com subsídios atingem seu auge entre 1980 e 1984, observando-se esforço do governo em reduzi-los no período posterior, parcialmente revertido pela recomposição das demais transferências em 1990. O crescimento da receita líquida não se transforma em elevação da poupança corrente primária, por ação da já mencionada aceleração dos gastos correntes com pessoal e com o consumo de bens e serviços, a partir do Plano Cruzado. A soma dos gastos correntes totais supera a renda corrente total, havendo poupança corrente nominal acentuadamente negativa desde o Plano Cruzado, com forte influência dos resultados desfavoráveis da dívida pública interna (Tabela 5, Anexo I). A série de investimento das administrações públicas apresenta ligeira aceleração desde 1986, sendo a poupança corrente capaz de financiá-lo, gerando pequeno superávit primário.

A visão das pressões sobre o financiamento público requer, entretanto, outro tipo de enfoque, dado pela apresentação das necessidades de financiamento do setor público consolidado, que sintetiza os principais fatores de pressão sobre o déficit público (Tabela 1, Anexo II). Os dados revelam a persistência dos desequilíbrios na conta de governo (governo central, estados e municípios), bem como na conta das empresas estatais, na explicação destes resultados, aos quais se adiciona a evolução desfavorável dos juros internos. A dramática reversão dos resultados negativos relativa a 1990, deve-se a fatores relacionados à política monetária e de dívida pública do Plano Collor, descritos no capítulo IV, e que não configuram tendência de recomposição mais do que circunstancial das finanças públicas brasileiras.

## **2. Investimento Público e Relações Intergovernamentais**

Um aspecto decisivo da crise das finanças públicas brasileiras é dado pelo comportamento do investimento público. No caso brasileiro, este dado assume grande relevância nos anos 80, dado que o último ciclo expansivo, dos anos 70, havia se dado principalmente em torno ao investimento das empresas estatais e secundariamente em torno ao setor público em geral, como compensação à desaceleração do investimento privado.

Na década de 80, o investimento público cresce acima da variação anual do PIB, a taxa de 2.8% do PIB. Entretanto, em virtude do desequilíbrio das contas públicas, o investimento das empresas públicas

federais decresce de 4.6% do PIB para 1.7% do PIB entre 80 e 90. A taxa de investimento agregada do setor público retraiu-se, no mesmo período, de 6.9% para 3.8% do PIB (Tabela 2, Anexo II).

As razões para a redução de quase 2/3 na taxa de investimento do setor produtivo estatal resultam da ruptura do padrão de financiamento, agora analisado na perspectiva das empresas públicas federais. Induzidas ao financiamento externo nos anos 70, tanto como líderes do II PND, quanto como peça chave da reciclagem da dívida externa a partir do choque do petróleo de 1973, aumenta a vulnerabilidade deste segmento, em termos da elevação de sua dependência de recursos fiscais e dos créditos públicos. Entretanto, o empenho do governo federal em reduzir o deficit público, em condições de receita tributária cadente, traduz-se em redução dos aportes orçamentários ao financiamento das estatais, passando os subsídios e aportes de capital de 67% dos investimentos efetuados para 13%, entre a primeira e a segunda metade da década de 80.<sup>10</sup> O quadro restritivo dos recursos do setor produtivo estatal completou-se com a imposição de limites a sua tomada de empréstimos bancários, visando conter o deficit público (NFSP), e com a retração dos empréstimos externos.

À esta tendência, o setor produtivo estatal não pôde contrapor seu esforço próprio de poupança. A tabela 3 revela como evoluíram, em termos reais, as principais tarifas e preços públicos, demonstrando, por sua subestimativa, relativamente à inflação, a escolha governamental da política tarifária como instrumento auxiliar da política antiinflacionária. Com isso, frustra-se a receita operacional das empresas estatais, agravando-se o quadro desfavorável com a elevação dos encargos financeiros da dívida interna, e, principalmente, da dívida externa.<sup>11</sup> Em face destas circunstâncias, a recuperação dos investimentos públicos, no que se refere ao seu segmento empresarial, está atrelada ao reequacionamento da questão do financiamento externo, e também à adoção de política tarifária realista.

A mesma ordem de questões que afeta o setor produtivo estatal atinge também, de forma negativa o desempenho da administração direta e de suas autarquias nos três níveis de governo. Até 1980, manteve-se elevada a formação bruta de capital fixo do governo, que representava 3.6%, como proporção do PIB,<sup>12</sup> concentrando-se a queda na década de 80. É possível também observar a mudança da distribuição destas despesas por nível de governo (Tabela 4, Anexo II). Enquanto há retração dos investimentos públicos federais ao longo dos anos 80, e não apenas, ao contrário do que se tem afirmado, na estrita dependência da reforma tributária de 1988 e da descentralização de recursos dela decorrente. O maior peso relativo do investimento nas demais esferas de governo decorre, inicialmente, do recurso crescente ao endividamento público, de forma não controlada estritamente pelo governo federal, e, mais recentemente, da maior apropriação de recursos fiscais.

Entretanto, como nas demais esferas do gasto público, o aporte de recursos fiscais adicionais já não é suficiente para alimentar os fluxos necessários de gasto, e ao mesmo tempo, promover o saneamento financeiro do Estado. A análise mais detalhada, das dificuldades e possibilidade de centrar um ajuste fiscal na reforma tributária é abordada em sequência, no capítulo III.

### III. AS REFORMAS TRIBUTÁRIAS DOS ANOS 80

#### 1. As Medidas Tributárias da Década de 80

##### a) *Antecedentes*

O sistema tributário vigente nos primeiros anos da década de 80 reproduzia, embora com distorções acumuladas, os princípios e a estrutura tributária decorrentes da reforma implantada no período 65/67 (Emenda Constitucional 18 de 01/12/65, Lei 5172 de 25/12/66 e Constituição de 1967), que havia propiciado elevação significativa da carga tributária nos três níveis de governo e enorme modernização na estrutura impositiva brasileira.

Data desta época a simplificação do sistema, com redução do número de impostos, clara definição de competências tributárias, introdução de um sistema de partilha federativa sobre os maiores tributos federais (renda e produtos industrializados), modernização da administração tributária com aumento da produtividade fiscal e, principalmente, a substituição da tributação em cascata pela sistemática do valor adicionado, que passou a reger os principais tributos indiretos - ICM, na competência estadual, e IPI, na competência federal. Esta reformulação fez parte de um conjunto de mudanças no plano da institucionalidade fiscal-financeira, visando capacitar o Estado brasileiro para funções de apoio ao desenvolvimento econômico, tanto pela criação de estímulos à elevação dos níveis de investimento privado, como pela manutenção de altas taxas de formação de capital no setor público.

No período decorrido entre a Reforma de 1965/67 e meados dos anos 70 foram introduzidas medidas direcionadas a um reforço da centralização de recursos na esfera da União, o que, mantido o desenho básico do sistema tributário recém-reformulado, deu origem a um sistema complexo de transferências e vinculações destinadas a Estatais, Previdência Social e às esferas estadual e municipal, com concentração de respectivas matérias legislativas no Governo Federal e reforço de seu poder discricionário. Esta centralização permitiu ainda a ampla concessão de incentivos e subsídios à atividade produtiva, principalmente no âmbito da tributação sobre a pessoa jurídica (Vide Quadro I; Anexo III).

No início da década de 70 verificou-se uma multiplicação de estímulos fiscais e creditícios e reduções no já incipiente grau de

autonomia dos governos subnacionais, enquanto o PIB do país crescia a taxas inéditas. Notadamente, as profundas modificações na estrutura produtiva e de renda do país não foram acompanhadas por ajustes de mesmo alcance na forma de atuação e financiamento do setor público. Acrescente-se, ainda, a ampla absorção dos efeitos da crise externa por esta esfera, que traduziu-se mais tarde em considerável expansão de suas despesas financeiras.

A situação econômica do país na década de 80 caracterizou-se por acentuado contraste com o período anterior. À crise da dívida externa e estrangulamento do balanço de pagamentos do país somaram-se, no plano interno, forte desaceleração do nível de atividades e ascensão dos patamares inflacionários. Em um cenário recessivo e inflacionário, com elevado desemprego e crescentes dispêndios financeiros, o sistema tributário nacional tornou-se progressivamente inadequado. As características básicas dos principais tributos diretos e indiretos - sua complexidade e elevado grau de renúncia fiscal -, os incipientes mecanismos de indexação de receitas, assim como a acentuada centralização do sistema, cuja dinâmica já demonstrava sinais de esgotamento desde meados dos anos 70, demonstraram-se incompatíveis, em um contexto econômico adverso, com a sustentação de patamares reais de arrecadação semelhantes aos verificados até então.

Neste sentido, as reformas tributárias conduzidas ao longo da década de 80 podem ser compreendidas a partir de dois movimentos gerais. Por um lado, em consonância com a redemocratização política do país, os governos subnacionais - estados e municípios - ganharam espaço através de uma progressiva revisão do processo de centralização anterior. No plano fiscal, foram alterados, de modo favorável aos governos subnacionais, os critérios e níveis de partilha de receitas da União, com conquista de crescente autonomia legislativa destes governos no campo tributário.

O segundo movimento deu-se no âmbito da União, referindo-se basicamente à tentativa de recomposição da carga tributária, de forma a fazer frente à grave crise fiscal do período. A atuação do Governo federal centrou-se em sucessivas reformas na área da tributação sobre a renda e em maior utilização de fontes de receitas extra-orçamentárias, destacadamente as contribuições sociais. Em adição, buscou-se um redimensionamento dos impostos sobre operações financeiras e produtos industrializados.

Note-se que, ao longo do período, estes dois movimentos passaram gradualmente a interagir. Por um lado, na medida em que aumentava a participação de estados e municípios no "bolo" da arrecadação tributária, decresciam os recursos disponíveis da União, em um contexto de receitas cadentes. Por outro lado, os esforços fiscais do poder central, por focalizarem o Imposto de Renda, tendiam a reverter apenas parcialmente para o âmbito federal, visto que este tributo compõe a base de cálculo das receitas partilhadas. Neste sentido, a criação/ex-

ploração de recursos extra-orçamentários tornou-se instrumento paulatinamente relevante, representando a possibilidade de obtenção de recursos adicionais circunscritos à esfera da União.

b) *Transformações no Sistema Tributário*

Tendo em conta estas diretrizes básicas, caberia um maior detalhamento sobre a sucessão de medidas introduzidas no período. Com este objetivo, buscou-se sintetizar a seguir as principais medidas implementadas na década de 80, referentes às modificações nas relações intergovernamentais e às alterações relevantes no campo dos impostos e contribuições. Por fim, foram descritas, em linhas gerais, as transformações no campo tributário trazidas pela Constituição de 1988.

Quanto à distribuição da arrecadação entre esferas de governos, o sistema implementado em 65/67 previa, como fonte de receitas de estados e municípios, além dos tributos próprios de competência das respectivas esferas (ICM e ITBI; e ISS e IPTU, respectivamente), a participação destes em parcela da arrecadação (federal) do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os recursos daí provenientes constituíam o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Inicialmente, em 1967, os percentuais destes fundos foram fixados em 20% do IR e IPI - que, à época, somavam, em conjunto, 90% da arrecadação federal - passando, contudo, para 10% (5% para cada uma das respectivas esferas) a partir do ano fiscal de 1969.

Além dos fundos de participação, os governos subnacionais recebiam percentuais dos Impostos Únicos federais (sobre combustíveis, energia elétrica e minerais), assim como o ICM estadual era partilhado com os municípios (em percentual de 20%). Na esfera estadual, a fixação de alíquotas do ICM e mudanças em geral em sua legislação complementar estavam subordinadas a decisões no âmbito federal.

A descentralização dos recursos tributários começou em meados da década de 70, com a progressiva elevação do percentual de partilha dos fundos de participação, que chegou a 23% em 1983. Ao longo da década de 80, este processo foi acentuado nos anos de 1983 e 1985, e constituiu traço central das transformações trazidas pela Constituição de 1988 (Vide Quadro II; Anexo III).

Em 1983, a aprovação da Emenda Constitucional nº 23 estabeleceu elevação na participação de estados e municípios na arrecadação do IR e IPI (para 28% em 1984 e 32% a partir de 1985), diferenciando os percentuais do FPE e FPM, em benefício dos municípios. Foram aumentadas a parcela do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis transferida aos mesmos e as alíquotas do ICM (de 16% para 17%), tendo sua incidência sido estendida para matérias-primas e bens de capital importados.

Em 1985, por seu turno, foram novamente elevados os percentuais dos fundos de participação (para 33%, vigentes em 1986) e os de partilha do Imposto sobre Transporte Rodoviário. Foi instituído o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA) de competência estadual, em substituição à taxa federal, com 50% de sua arrecadação destinada aos municípios. Determinou-se ainda o pagamento de "royalties" pela Petrobrás, em percentual determinado do valor de extração de derivados, aos respectivos estados e municípios de origem.

Cabe mencionar que, neste ínterim, o sistema tributário havia sofrido mudanças, tanto pela criação/expansão de tributos não partilhados, como pela expansão das contribuições sociais, igualmente não partilhadas, e que chegaram a representar 90% da receita tributária às vésperas da reforma de 1988.<sup>13</sup> Estas informações não invalidam o diagnóstico de descentralização progressiva, apenas o qualificam.

A Constituição de 1988 representou um marco no processo de descentralização de receitas. Entre as principais mudanças então introduzidas, destaca-se a maior participação dos governos subnacionais na arrecadação tributária total através de elevação de transferências intergovernamentais e de ampliação da base de incidência do ICM. Uma gama de medidas na esfera de competência dos tributos estaduais e municipais foram também implementadas, reforçando o potencial de arrecadação dos mesmos, além de expandirem paralelamente sua autonomia legislativa nas matérias fiscais.

O segundo movimento no campo tributário nos anos 80 referiu-se, como mencionado, à tentativa de recomposição da carga tributária no âmbito do governo federal, e concentrou-se em aspectos referentes ao Imposto de Renda (IR), principal tributo do Orçamento da União, e às chamadas contribuições sociais.

Já no início da década de 80, uma série de modificações foram conduzidas, com vistas à simplificação e adaptação da tributação sobre a renda, através da redução de restituições e de incentivos e subsídios à pessoa física. Os efeitos da conjuntura recessiva e inflacionária do período limitavam, no entanto, o retorno das medidas. Nos anos de 1983, 1985 e 1987/1988 foram realizadas reformas de maior impacto na legislação do IR (para detalhamento ano a ano das alterações em sua legislação, veja-se Quadro III do Anexo III). Estas revelaram-se, no decorrer do período, uma fonte relevante de ganhos conjunturais de recursos, além de terem logrado relativo sucesso no que concerne à simplificação e maior progressividade do imposto. Quanto à sustentabilidade da situação fiscal federal, contudo, as medidas implementadas não garantiram um fluxo estável de receitas adicionais, suficiente para compensar as dificuldades orçamentárias da União.

As alterações na legislação do tributo estiveram, por um lado, voltadas para a garantia de antecipações/ampliação de receitas e para a redução dos efeitos negativos da inflação sobre esta fonte de

arrecadação, através da instituição de mecanismos de correção do imposto devido e encurtamento nos prazos de recolhimento. Por outro lado, acentuaram-se as providências direcionadas à redução das restituições e a uma melhor distribuição da incidência do imposto. Ressalte-se, nestes aspectos, em 1985, a diminuição das retenções na fonte, com a definição de um sistema de bases correntes para as pessoas físicas, e a diferenciação do contribuinte com mais de uma fonte de renda, e, em 1987/88, a redução de incentivos fiscais e regionais no âmbito do IRPJ, o fortalecimento da tributação sobre ganhos financeiros e a eliminação de isenções e de tributação proporcional que vinham beneficiando os rendimentos e ganhos de capital. Em 1989, na esteira das transformações trazidas pela nova Constituição, o IRPF sofreu profundas alterações em sua legislação, com o objetivo de simplificação, ganhos de funcionalidade em relação à inflação e redução de carga sobre a poupança.

No que tange aos demais tributos federais, buscou-se reforçar a relevância do IOF enquanto fonte de arrecadação, com a elevação de suas alíquotas e reavaliação de suas bases de incidência, assim como redefinir/simplificar o IPI, com a finalidade de utilizá-lo como instrumento de coordenação de preços relativos (diminuindo preços de produtos manufaturados de amplo consumo, elevando preços da gasolina em detrimento do álcool combustível, reforçando tributação sobre o fumo, etc). Nos primeiros anos da década de 80, em particular, foi fortalecida a tributação sobre comércio exterior, com elevação do imposto sobre importações e concessão de incentivos fiscais a certas exportações. As sucessivas prorrogações do "crédito-prêmio" no IPI corroboram a dimensão da renúncia de arrecadação do governo federal, em nome do estímulo ao setor privado (vide Quadro IV; Anexo III).

Ainda na linha do esforço fiscal empreendido pela União, no sentido de manter os níveis de arrecadação federal, cabe destacar a elevação da participação dos ingressos não-tributários na arrecadação total federal. A primeira medida de destaque neste sentido referiu-se à criação do Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL (DL 1940 de 25/05/82) -, custeado com contribuição incidente sobre a receita bruta de empresas (públicas e privadas que realizam venda de mercadorias), instituições financeiras e sociedades seguradoras, ou, ainda, com recursos de dotações orçamentárias da União. Destinada a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter assistencial, em 1983 a Contribuição para o Finsocial já constituía a principal fonte de recursos do conjunto de receitas não-tributárias e a quarta maior fonte de receita do Tesouro Nacional. Nos anos seguintes, o expediente de elevação da alíquota desta contribuição foi diversas vezes utilizado, tendo esta passado de 0.5%, como inicialmente fixado, para 1.2% ao final de 1989, e 2% nos dias atuais.

A Constituição de 1988 significou um segundo conjunto de mudanças relevantes no âmbito destas fontes de recursos. Merece destaque a transferência para o orçamento da União de receitas

não-tributárias, como o PIS/PASEP e o Finsocial e a criação de novas fontes de financiamento para o sistema da Seguridade Social (como a contribuição social sobre o lucro), que passaria a ter orçamento próprio, embora inserido no Orçamento da União, a partir de 1990. Com a implementação da Carta, ficaram estabelecidos novos princípios de organização orçamentária, definindo-se vinculações para as contribuições sociais e estritamente previdenciárias, com parte das primeiras assemelhando-se bastante a típicos tributos (vide Quadro V; Anexo III).

Os efeitos imediatos da nova Constituição, e aqueles previstos para os anos seguintes (Quadros I a III; Anexo IIIb), significaram importante reforço do federalismo, primeiro movimento aqui analisado, com maior autonomia dos governos subnacionais a partir de, principalmente, redefinição de competências de arrecadação e partilhas. As medidas não contemplaram devidamente, contudo, a definição de um autêntico imposto sobre valor agregado, abrangente e não-cumulativo, e, ainda, a redistribuição dos gastos públicos entre as diferentes esferas de governo.

A obtenção de ganhos de arrecadação, por sua vez, permaneceu como foco da política fiscal nos anos seguintes, caracterizando-se crescentemente pela elevação de alíquotas, concentração de esforços em fontes de receitas não partilhadas, e, ainda, na adoção de expedientes emergenciais (antecipações, congelamento de tabela de descontos, atraso nos repasses a outras esferas, instituição de receitas de caráter transitório e impacto "once for all" sobre a carga tributária etc). Além de retirarem do sistema parte de seus aspectos positivos, os ajustes emergenciais, desde então, não contemplaram a correção de distorções preexistentes.

Neste sentido, ressalte-se, por exemplo, a manutenção das partilhas constitucionais sobre apenas parte da arrecadação da União; a inelasticidade adquirida por determinados incentivos fiscais; a seletividade, em termos de arrecadação, denotada pelos impostos de competência estadual e municipal, que passaram a "competir" com o espaço da União, assim como estimularam uma "guerra fiscal" entre os governos subnacionais. Em termos mais abrangentes, destaca-se a distribuição irregular e não-planejada da incidência tributária, após sucessivos ajustes de caixa, e a inadequação do esquema de financiamento, vinculação e concepção orçamentária da seguridade social.

Tais argumentos merecem atenção na medida em que, inseridos em um contexto de crise financeira, explosão inflacionária, mudanças políticas e, principalmente, contestação e baixa credibilidade associados à gerência dos recursos e serviços públicos, explicam grande parte da feição aguda, e politicamente controversa, que caracterizou a abrangência e os resultados da política fiscal no período recente.

## 2. A Economia Política das Reformas Tributárias

Para definir a economia política das reformas tributárias dos anos 80 é importante caracterizar as diferenças entre reformas tributárias de natureza estrutural e modificações "ad hoc" no sistema tributário, com o objetivo de aumentar a arrecadação, sem maiores preocupações com a coerência dos tributos ou a equidade da tributação. Justifica-se esta separação pelo fato de que a caracterização dos interesses envolvidos é diferenciada caso a caso.

Três são as motivações centrais dos ajustes tributários realizados nos anos oitenta no Brasil. A primeira deriva-se da necessidade de ampliação dos recursos tributários, como consequência da pressão crescentemente associada ao serviço da dívida pública (interna e externa), às estatais e à corrosão das bases de tributação por efeito da renúncia de arrecadação, da inflação e da recessão. Os atores que determinam a direção tentativa deste ajuste, são, de um lado, o governo federal, interessado em ganhos de arrecadação, e de outro, a classe empresarial dita desenvolvimentista, que tradicionalmente se apoia na concessão de benefícios fiscais e creditícios, e na demanda (política de compras) do governo.

A segunda refere-se à associação entre redemocratização, maior descentralização de receita para estados e municípios e mudanças no arranjo federativo, que fundamenta a luta política e suas consequências econômicas desde a segunda metade dos anos 70, culminando com a reforma tributária de 1988. Os principais atores responsáveis pela mudança são os governos e legislativos estaduais e municipais, movimentos políticos mais amplos, como a frente municipalista, e suas representações no Legislativo Federal. Finalmente, a terceira, diz respeito ao financiamento das demandas sociais materializadas na nova concepção de seguridade social introduzida pela Constituição de 1988, para a qual a dimensão tributária ganha relevância crescente. Os atores principais são os inúmeros movimentos da sociedade civil: sindicatos, associações de moradores, associações filantrópicas, representação dos aposentados, trabalhadores rurais, profissionais de saúde, etc.

Quanto ao primeiro tema, a associação entre "déficit" público e ajuste fiscal implica apenas na necessidade de ampliação do volume de recursos no orçamento fiscal do Governo Federal, definindo uma visão necessariamente pragmática do sistema tributário e das bases de tributação dotadas de maior produtividade fiscal. Já a questão federativa e o financiamento das políticas sociais são responsáveis por transformações estruturais neste sistema.

### a) *Ajuste Fiscal e Reforma Tributária*

Na linha dos ajustes fiscais relacionados à redução do déficit público, sucedem-se, desde o início da década, ampliações na base de

tributação do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas, com vistas à elevação da receita. As modificações concentram-se inicialmente no âmbito do imposto de renda da pessoa física, não se reproduzindo, da mesma forma, para a pessoa jurídica, para as quais, em nome do desenvolvimento, foram renovados inúmeros incentivos fiscais, sacrificando-se portanto a arrecadação potencial. A tributação era particularmente branda sobre os rendimentos e ganhos de capital, estimulando-se também a capitalização das empresas e dando-se tratamento fiscal privilegiado às sociedades de investimento.

Consequentemente, foi iniciada, desde a entrada dos anos 80, ampliação da base de tributação indireta, tanto no nível federal, como no nível estadual. Na União, houve criação de novos impostos, como o FINSOCIAL<sup>14</sup> e crescimento de importância do IOF. No plano estadual, autoriza-se a maior exploração do ICM, inicialmente pela elevação de alíquotas e, posteriormente, pela ampliação de sua base. A tentativa recente de deslocar a ênfase da tributação para os tributos indiretos decorre da possibilidade de diluir a reação dos agentes econômicos mais significativos, contra elevações dos tributos diretos e da dificuldade de eliminar o sistema de incentivos.

Foram infundadas, ao longo dos anos 80, as tentativas do Governo Federal de superar os níveis de carga tributária alcançados nos anos 1970/1973, apesar do esforço racionalizador sobre a arrecadação do imposto de renda, bem como a tentativa de ampliação de sua base, pela supressão sempre frustrada de incentivos e abatimentos fiscais. Também fracassaram as tentativas de ampliar a tributação dos ganhos de capital. Entre 1984 e 1989, apenas nos anos de recuperação da economia e de controle inflacionário, como em 1985 e sobretudo em 1986, houve significativa recomposição da carga tributária.<sup>15</sup>

#### b) *Federalismo Fiscal e Relações Intergovernamentais*

Quanto aos aspectos de descentralização da receita tributária, federalismo fiscal e relações intergovernamentais, deve-se enfatizar, contrariamente à crença generalizada, que o movimento de reforço da receita disponível<sup>16</sup> de estados e municípios foi anterior à reforma constitucional de 1988. De fato, desde meados da década de 70 foram gradativamente elevados os percentuais relativos aos Fundos de Participação de Estados e Municípios, desvinculando-se também a aplicação destes recursos de prioridades federais estabelecidas no auge do período autoritário. Como mencionado inicialmente, este movimento acentuou-se nos anos 80, ainda no período que antecede a Constituição de 1988.

Estas medidas, que beneficiaram governos estaduais e, sobretudo, as administrações municipais,<sup>17</sup> originam-se e são reforçadas por movimentos políticos, tais com a frente municipalista e a frente de governadores, que atestam o fortalecimento de lideranças locais, nascidas com a redemocratização do país e empenhadas na conquista de

maior autonomia política e financeira. O auge deste processo ocorreu por ocasião da Constituinte de 1988, quando a dimensão federativa se impôs aos demais aspectos de reorganização do sistema tributário brasileiro. Apesar da crescente penúria fiscal, a reformulação constitucional, no capítulo tributário, não contemplou medidas de elevação da carga tributária, centrando-se na ampliação dos fundos de participação, de natureza constitucional e caráter redistributivo, e na garantia de maior abrangência das bases de tributação próprias dos estados e municípios, com impacto positivo sobre sua capacidade de geração de receita. A materialização desta receita dependia, entretanto, do dinamismo da atividade econômica, razão pela qual vem-se frustrando nos últimos anos.

Impressiona aos analistas da Reforma a manutenção de grande parte do projeto inicial, ao longo das inúmeras etapas da discussão constituinte. A tramitação foi garantida por um pacto horizontal Norte/Nordeste, Sul/Sudeste, no nível estadual, tendo sido o acordo estabelecido em torno a garantia de maior disponibilidade de recursos pela ampliação dos fundos de participação, para o Norte /Nordeste, e de maior autonomia para tributar e elevação das bases próprias, para os estados do Sul/Sudeste, onde são mais expressivas as bases de tributação.

Além da ampliação dos fundos de participação, já descrita, a competência tributária dos estados foi ampliada em 1988 pela incorporação à base de cálculo do ICM, dos antigos impostos únicos (sobre combustíveis, energia elétrica, minerais), além dos impostos sobre serviços de transporte e telecomunicações, todos eles originalmente na competência federal. O ímpeto descentralizante foi capaz de superar pressões contrárias por parte dos "lobbies" organizados em torno às receitas vinculadas dos impostos únicos (empresas de construção pesada, firmas de engenharia etc.).

O imposto resultante, que deveria incorporar também o imposto sobre serviços, na última hora mantido na competência municipal, passou a se denominar ICMS (imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços). O antigo imposto sobre transmissão de bens imóveis foi dividido em dois, ficando o governo estadual com o imposto de heranças e doações (transmissão "causa mortis") e os municípios com a transmissão "inter-vivos" de bens imóveis. Os municípios ganharam ainda um novo imposto, o IVVC, sobre vendas a varejo de combustíveis, enquanto que os estados passaram a partilhar o imposto de renda, de competência federal, pela faculdade de tributar, em alíquota adicional de até 5%, lucros, ganhos e rendimentos de capital auferidos em seu território. Instituiu-se compensação aos estados pela perda de receita do ICMS, à título de imunidade fiscal na exportação de produtos industrializados, concedida pela União, de acordo com a Constituição. Finalmente, os governos subnacionais passaram a participar da competência residual, ou seja, da responsabilidade exclusiva do governo federal na criação de novos tributos. Cada vez que a União criar impostos, dará 20% de sua arrecadação aos demais níveis de governo.

Como ponto de partida para a avaliação do impacto destas mudanças nas relações intergovernamentais, cabe um esclarecimento sobre o processo decisório e sobre as distorções sofridas pela proposta técnica, da Subcomissão de Tributação até a promulgação da nova Constituição. No âmbito das relações intergovernamentais, como em outras áreas da proposta, havia uma concepção integrada de sistema tributário, a qual independentemente de juízo de valor sobre sua oportunidade ou correção, era dotada de coerência interna. Ao longo das várias instâncias decisórias, a racionalidade técnica foi sendo sacrificada, em nome de necessários acordos políticos, o que resultou na aprovação parcial de propostas que só faziam sentido em seu conjunto. Na área dos tributos sobre o valor adicionado, havia a intenção de integrar os impostos únicos, o ISS e demais impostos sobre serviços a um único imposto estadual sobre o valor adicionado, o ICMS. Pensava-se também, no padrão europeu, em substituir o princípio de origem que regia este imposto (e sua concepção como um imposto sobre a produção) pelo princípio de destino (associado a uma concepção de tributo sobre o consumo, com desoneração de bens de capital e insumos).

Na nova sistemática, a receita do ICMS passaria a pertencer ao estado onde o bem é consumido, com desoneração das exportações internas e externas. Perderiam os estados exportadores líquidos, de norte a sul do país, como Maranhão e São Paulo. Como perderia mais de 20% de sua receita de ICM (depois ICMS), pensou-se numa compensação à São Paulo, e demais grandes centros onde se concentra a produção, facultando a cobrança de um imposto de renda adicional, em base até então exclusiva da União. De outra parte, dada a sugestão de inclusão do ISS ao ICMS, a perda de receita dos municípios seria compensada pelo aumento de 20% para 25% do percentual de partilha da receita do ICMS com os municípios, e também pela já mencionada criação do IVVC, na competência municipal. Frustradas tanto a adoção do princípio de destino para o ICMS, por ação dos próprios estados que dele se beneficiariam,<sup>18</sup> como a inclusão do ISS ao ICMS, foram mantidas, entretanto, as "compensações" previstas, criando-se tributos desnecessários à reformulação que de fato ocorreu no sistema (menor que a inicialmente prevista).

Uma segunda área de problemas nas relações intergovernamentais refere-se aos critérios de partilha das transferências constitucionais, associadas aos fundos de participação de estados e, sobretudo, de municípios, que datam da Constituição de 1967. Estes critérios tinham uma dimensão redistributiva, representada pela ponderação do inverso da renda per capita, pela população e, no caso dos municípios, pela limitação da distribuição de recursos às capitais a 10% do total. Os 90% restantes são distribuídos aos demais municípios, por coeficientes crescentes segundo faixas populacionais, correspondendo a última faixa a 2.500.000 habitantes.

O objetivo implícito era o de fixar a população no interior, desestimulando as migrações para as capitais. Entretanto, como a lógica das migrações não obedece a este determinante, as capitais brasileiras detêm, hoje, cerca de 30% da população do país. Existe também no Brasil um número significativo de cidades de mais de 250.000 habitantes, não contempladas pela distribuição do FPM. Esta medida beneficiou os pequenos municípios e sua lógica de reprodução. Ainda que não justificados por viabilidade econômica, contam com os recursos do FPM para sua multiplicação, com a resultante pulverização da representação política.

Uma vez dominantes numericamente, os pequenos municípios conseguiram manter intocados os critérios de rateio de recursos, mesmo depois da reformulação constitucional. Isto tem permitido, ao longo do tempo, total desinteresse destas administrações pela arrecadação de tributos próprios, com grande prejuízo sobre a eficiência arrecadatória. Quanto às cidades de maior porte e suas regiões metropolitanas, onde se concentra grande parte da pobreza brasileira, dependem bem mais de sua receita própria e da partilha do ICMS, a qual inclui, como critério de rateio, o peso de cada município em sua arrecadação. Esta receita, frequentemente insuficiente, não encontra caminhos fáceis de expansão. Complementando a análise acima, algumas observações devem ser feitas sobre a descentralização de recursos do governo federal para estados e municípios e a necessidade de uma descentralização de encargos correspondente. A observação do Quadro IV (Anexo IIIb) revela que os maiores beneficiários da descentralização de receitas (receita própria + receita transferida) foram as administrações municipais, que hoje representam 18% da receita tributária disponível, contra cerca de 11.5% no momento da reforma, e apenas 6.5% em 1960. A participação dos governos estaduais, em contrapartida, cresce de 27.4% em 1988 para 30.4% em 1991, perdendo relativamente à 1960, quando representavam 34% dos recursos. Finalmente, a União reduz sua participação de 70.2% para 62.2%, da Constituinte até 1991, e também em relação ao ano de 1960 (63.9% dos recursos).

Quanto à descentralização correspondente dos encargos de governo, não havia como transformá-la em tarefa fácil, dada a heterogeneidade na distribuição de renda e riqueza, que determina necessidades diferenciadas de recursos para o financiamento de políticas sociais, e também diferenças de capacitação para o exercício de novas funções de Estado.

Uma vez que parte apreciável da perda de recursos por parte da União deveu-se à ampliação dos Fundos de Participação, a questão da redefinição de seus atuais critérios de rateio, obsoletos e inadequados a uma política de equalização fiscal, pareceria tarefa premente. Além da racionalidade política que norteou a manutenção destes critérios, outros argumentos reforçam a dificuldade desta mudança. Não é simples, dada a heterogeneidade brasileira, definir homogeneamente encargos "típicos" de cada esfera de governo, ou propor critérios

precisos para ratear os recursos descentralizados para, a nível local, garantir a capacidade financeira relacionada à política de necessidades básicas.

Nem por isso deixou de haver um processo de descentralização de encargos. O Quadro V (Anexo IIIb) ilustra como se alterou a composição da despesa, com sua evolução real nos três níveis de governo, desde a Constituinte, demonstrando a maior participação das administrações locais. A descentralização é verificada em todos os itens de despesa, como consumo e capital. Entretanto, é mais expressiva na formação de capital, onde a participação da União se reduz de 34% para 18% entre 1988 e 1991, enquanto a de estados e municípios eleva-se de 56% para 72%, no mesmo período.

Em nível desagregado, não houve correspondência entre a descentralização de receitas e de encargos. Os estados e municípios que mais investiram não foram aqueles que mais se beneficiaram da reforma tributária, em termos de ganhos de recursos. Explica-se, assim, a outra face deste processo: a manutenção de níveis de endividamento elevado, por parte destas administrações, e da pendência com a União, no momento de rolagem de suas dívidas.

c) *Reforma Tributária e Financiamento da Seguridade*

A questão do financiamento tributário da Seguridade Social transformou-se em tema relevante ao longo do debate constitucional, tanto pelo destaque do tema da proteção social, que representou a maior manifestação das demandas sociais represadas até então, como também na única área passível de geração de receita compensatória para o poder central.

Pela ótica do novo programa de gastos sociais decorrente da carta constitucional, as determinações sobre necessidades de recursos de financiamento se tornaram complexas e contraditórias. Dado que a Previdência Social brasileira combina um programa dirigido aos contribuintes, baseado em direitos adquiridos e na necessidade de financiar benefícios de acordo com contribuições,<sup>19</sup> com um programa fiscal de cobertura mínima à cidadania, independentemente de contribuição ao sistema, facilmente se conclui pela existência de um conflito de interesses e de concepções de financiamento entre estas duas forças que influenciaram as decisões constitucionais sobre o tema.

De um lado emergiram decisões de reforço à dimensão contributiva do sistema, como, por exemplo, a atualização dos valores de benefícios recebidos à época de sua concessão, e deteriorados pela indexação abaixo da inflação, desde 1982, ou a manutenção da aposentadoria por tempo de serviço, que beneficia predominantemente os trabalhadores de mais alta renda e qualificação, que têm menor rotatividade no emprego e maior possibilidade de comprovação de tempo de serviço. Finalmente,

foi introduzido o programa de seguro desemprego, limitado, entretanto, a trabalhadores do setor formal, anteriormente empregados.

De outro, foram ampliados os programas de natureza redistributiva, dirigidos à cidadania, e que devem depender exclusivamente de recursos de origem tributária, posto que não implicam em associação entre contribuição e benefício. Entre estes programas está, por exemplo, a concessão de benefícios no valor do salário mínimo aos trabalhadores rurais sem vínculo empregatício formal, independentemente de contribuição.<sup>20</sup> Além deste, foram introduzidos ou ampliados outros programas, de natureza redistributiva, destinados a garantir renda mensal vitalícia de um salário mínimo a indivíduos de mais de 65 anos, que não disponham de formas alternativas de proteção social, e também a deficientes de qualquer natureza.

A materialização deste programa de gastos, baseado simultaneamente nos princípios de equidade e igualdade, requer a adoção de um esquema tributário-contributivo, com clara separação das fontes e de seus usos. A partir da implementação da nova Constituição, revelou-se cada vez mais difícil financiar os programas redistributivos e, ainda, a universalização da assistência médica, implantada antes de 1988, com recursos oriundos de contribuição. Isto implicou em que a diversificação das fontes de financiamento, aprovada em 1988 - quando foi criada a contribuição sobre o lucro das empresas, deslocada para a Seguridade parcela da contribuição dos empregadores públicos e privados (PIS/PASEP) para o financiamento do seguro desemprego e elevadas as alíquotas do Finsocial -, apenas poderia cobrir a demanda social por recursos tributários, sem gerar recursos "livres" para o orçamento fiscal da União.

Caracteriza-se assim um conflito de dupla natureza. De um lado um embate entre matrizes diversas de financiamento e concepções opostas de Seguridade Social. De outro, entre a apropriação dos recursos tributários adicionais, justificados pela expansão dos gastos de natureza fiscal no orçamento da Seguridade Social, e a necessidade de recursos adicionais por parte da União, derivada da diminuição de sua disponibilidade de recursos, por efeito da Reforma de 1988.

A solução que tem sido encaminhada pelo governo federal apenas corrobora as observações acima. Dada a importância da partilha de receita com as demais esferas da Federação, baseada no imposto de renda e no imposto sobre produtos industrializados, o governo central vem se desinteressando por estas bases de arrecadação, promovendo, em contrapartida, a rescentralização tributária, pela redistribuição da carga na direção dos impostos não partilhados, como o imposto sobre operações financeiras, e das contribuições sociais do orçamento da União.<sup>21</sup> Como estes recursos estão comprometidos com o orçamento da Seguridade, o governo atrasa a implementação do novo plano de benefícios, ao mesmo tempo em que retém os recursos, esterilizando-os, em nome da política de estabilização. O resultado é a manutenção das

pressões dos grupos sociais, para viabilizar a materialização de seus direitos constitucionais, e também daqueles sobre os quais incidem as elevações de carga tributária, os quais vêm questionando judicialmente sua legalidade.<sup>22</sup>

### 3. Análise da Carga Tributária Brasileira

A evolução da carga tributária nos anos 80 leva a uma conclusão aparentemente paradoxal, mas auto explicativa. Há queda da carga macroeconômica, de 25.5% (média 70/73) para 22% (média 87/89), ao mesmo tempo em que esta erosão da carga tributária impõe um ônus excessivo aos agentes econômicos e sociais sobre os quais incide a carga tributária (Quadro IV; Anexo IIIb e Gráfico I; Anexo IIIc).

#### a) *Características da Estrutura Tributária*

A distribuição da carga por bases de incidência revela a evolução desfavorável dos impostos sobre o valor adicionado (IPI e ICMS), bem como a elevação do IR, devida ao aumento da tributação na fonte das pessoas físicas. A queda dos principais tributos do orçamento fiscal só não teve consequências mais graves sobre a receita do governo por ação das contribuições sociais, que passam de 5.6% do PIB para 7.3% do PIB entre 1970 e 1990. Dentre as contribuições sociais, a clássica incidência sobre a folha de salário manteve-se constante ao longo do período, devendo-se o dinamismo da arrecadação a outras modalidades de contribuições, a maioria sobre o faturamento, em nítido retrocesso relativamente à sistemática do valor agregado introduzida em 1967. A criação destes novos tributos não se justifica inteiramente em termos de necessidades adicionais de recursos pela Seguridade, posto que parte destes, como foi dito, é compensatória à descentralização tributária, integrando uma política de estabilização em nome da qual são esterilizados.

Causa espécie a estreiteza das bases de arrecadação, face a dimensão da atividade econômica brasileira. Após as últimas reformas do IR, já mencionadas, a redução do número de alíquotas com elevação dos limites de isenção combinou-se com a extrema desigualdade e concentração na distribuição de renda. Como resultado, numa população de 140 milhões, o número de contribuintes pessoas físicas é de apenas 1.2 milhão em 1991.

Exemplos semelhantes quanto à estreiteza da base podem ser encontrados na Previdência Social. Em 1986, 62% das pessoas ocupadas em todos os trabalhos recebiam até três (3) salários mínimos e 76% dos ocupados ganhavam até cinco (5) salários mínimos, pelos dados da PNAD 1986. Apenas 3.9% dos trabalhadores ocupados na agricultura contribuíam para a Previdência Social, percentagem que se elevava para 59.3% dos trabalhadores nos demais setores. Cerca de 64% dos trabalhadores contribuintes da Previdência ganhavam até três (3) salários mínimos

e respondiam por 25% da arrecadação. No outro extremo, os trabalhadores que recebiam mais de 20 salários mínimos eram apenas 2.9% dos trabalhadores totais, mas contribuíam com 16.6% da arrecadação. Os dados demonstram que a estreiteza de base, combinada com a heterogeneidade, introduzem grande rigidez no sistema tributário, submetendo-o a lógicas extremadas e a imposições tributárias necessariamente elevadas na perspectiva microeconômica.

O sistema tributário brasileiro, resultante das transformações detalhadas nos itens 1 e 2 (cuja caracterização, em 1990, encontra-se nos gráficos II a V, anexo IIIc), apresenta carga múltipla e grande heterogeneidade na configuração da carga tributária. Quanto à carga múltipla, sobre bens e serviços incidem o IPI e o ICMS, ambos tendo por base o valor adicionado, e também o PIS/PASEP, o FINSOCIAL, o IOF, o ISS, o IVVC e outros, tendo por base vendas e faturamento. O FINSOCIAL e o PIS/PASEP são ambas contribuições sociais sobre o faturamento. O número de contribuições sociais é excessivo, somando-se às já mencionadas, contribuições sobre a folha de salários e a contribuição sobre o lucro líquido das empresas.

O peso das contribuições sociais brasileiras é atualmente excessivo em relação aos padrões internacionais, somando US\$ 34.3 bilhões na entrada da década de 90, face a uma receita tributária do governo federal da ordem de US\$ 58.13 bilhões, sendo em conjunto o item mais importante da arrecadação tributária no Brasil.

No que se refere às contribuições sociais sobre vendas e faturamento, além da carga múltipla, existe fragmentação de impostos. Entretanto, o exame da distribuição dos principais impostos e contribuições sociais (exceto folha de salários), por setores e atividades (gráficos VI a IX, anexo IIIc), revela grandes diferenças na configuração tributária e na contribuição de cada setor à arrecadação, segundo o tipo de imposto. Dificilmente a necessária simplificação do sistema se distribuiria linearmente entre setores, provocando, ao contrário, mudanças significativas na distribuição setorial da carga.

#### b) *Distribuição da Carga Tributária*

A busca de maior abrangência nas bases de tributação tem levado o governo a optar pelo avanço da tributação indireta, o que parece o caminho possível, em economias caracterizadas pelo crescimento de atividades informais, não necessariamente ligadas à pobreza, e sim à ilegalidade. Dada a ausência de seletividade na tributação indireta, a carga tributária dos indivíduos de baixa renda tende a ser mais elevada que a dos indivíduos de rendas altas, dado o maior peso do consumo na renda pessoal e familiar.

Estudo recente sobre a incidência tributária nos orçamentos familiares por classe de renda, revela que, sobre as famílias de renda

até três salários mínimos incide carga tributária indireta de cerca de 29.5% da renda familiar, enquanto para trabalhadores com renda familiar acima de 20 salários mínimos, a carga tributária representa pouco mais de 16% da renda (Dain,1991).

Existe também grande heterogeneidade na distribuição da carga tributária. As estatísticas das maiores empresas revelam diferenças setoriais importantes na carga tributária, no conceito recolhimento de impostos(11), entre ramos de indústria. A participação dos tributos na receita varia de 5.8% na construção civil a 56.6% nas indústrias de bebida e fumo e 41.0% na indústria automobilística, para uma carga média de 20.5% (gráficos X e XI, anexo IIIc).

As características acima apresentadas, relativas a configuração estrutural e setorial da carga tributária resultante das sucessivas reformas da década de 80, sugerem dificuldades, de fato verificadas nos primeiros anos da década de 90, para conciliar interesses contraditórios em proposta racional, que atenda a necessidade de geração de recursos adicionais, de equilíbrio federativo e de simplificação tributária.

#### IV. TENDÊNCIAS DOS ANOS 90

No governo Collor a questão fiscal volta ao centro das atenções. O plano de estabilização de março de 1990 subordinou o combate à inflação ao controle de suas duas causas fundamentais que, no diagnóstico do governo, eram o desequilíbrio externo e o estrangulamento do setor público. A superação do desequilíbrio financeiro, por sua vez, tinha duas frentes, a reforma fiscal e o ajuste patrimonial do Estado, que precediam a correção do desequilíbrio externo. O êxito na redução a curto prazo do déficit público, expressão mais imediata do sucesso da reforma nas finanças públicas brasileiras, seria pré-condição para a reabertura da negociação externa.

Houve inusitada convergência entre técnicos do governo e economistas de várias tendências quanto ao diagnóstico de desequilíbrio financeiro do setor público, por ocasião do Plano Collor. Era visível o crescimento exponencial dos encargos financeiros da dívida interna e externa. Não só o volume da dívida mobiliária interna causava preocupação, mas, sobretudo, seu perfil de curtíssimo prazo, que a reduzia a moeda indexada com juros, e sua distribuição entre os agentes econômicos (Banco Central, sistema financeiro e empresas), que tiravam o caráter ativo da política monetária.

No que respeita às empresas estatais, as séries oficiais demonstravam a defasagem de seus preços e tarifas, bem como as dificuldades de setores como siderurgia e energia elétrica em superar seu desequilíbrio patrimonial, mesmo que o realismo dos preços públicos propiciasse a recuperação da receita operacional. Era também consensual a avaliação negativa a respeito da queda da carga tributária<sup>23</sup> e da disponibilidade final de recursos em mãos do governo, após efetuadas as transferências relativas ao pagamento de juros e subsídios, e também em decorrência da renúncia de arrecadação (incentivos, isenções, deduções e abatimentos).

Idêntico consenso havia sobre a excessiva redução da capacidade de financiamento do Governo Federal, após a reforma tributária de 1988, dada a imperfeita correspondência entre descentralização de recursos e de encargos de governo e o crescimento dos encargos da União com a materialização dos novos direitos sociais.

Conhecidos os desdobramentos da "reforma monetária" do Plano, que provocou uma desvalorização no estoque da dívida pública, bem como alongou temporariamente seus prazos de pagamentos, sem contudo

representar solução estrutural para tal questão, os maiores acertos do programa situaram-se na área da desregulamentação, na liberalização dos preços públicos e, principalmente, nas medidas tributárias.<sup>24</sup>

As principais medidas tributárias do Plano Collor foram o fim do anonimato, inclusive dos títulos ao portador e o corte nos incentivos dos impostos de renda, produtos industrializados e importação, assim como a suspensão temporária dos incentivos regionais, à exportação e à agricultura, por todos considerados ajustes necessários, porém de difícil implementação.<sup>25</sup>

O fim do anonimato representava a possibilidade de redução virtual da economia informal, ampliando a receita nos três níveis de governo. A eliminação do título ao portador era pré-condição para a tributação, pelos impostos de renda e operações financeiras, do ouro, bolsas de mercadorias e ações em bolsa de valores. A tributação pelo IOF estendia-se também ao estoque de riqueza líquida. De impacto "once for all", esta modalidade de tributação pelo IOF representava, por si só, cerca de um terço dos ganhos de arrecadação previstos pelo Plano. Atuaram ainda de forma positiva os efeitos de redução da inflação, que permitiram a aproximação entre recolhimentos de impostos e sua apropriação pelo erário público, assim com a possibilidade de efetuar pagamentos de impostos usando cruzados novos bloqueados.

O impacto sobre a carga bruta das medidas extraordinárias do Plano Collor, rebateu de forma extremamente favorável sobre a arrecadação dos três níveis de governo, principalmente sobre o governo federal. De uma média de 22% do PIB no biênio 1988/1989, a carga bruta ultrapassou os 28% do PIB em 1990, valor este jamais alcançado no Brasil.<sup>26</sup>

A explicação para esta elevação da receita tributária de 6% do PIB, num ano de queda de 4% do PIB, reside no fato da arrecadação estar apoiada na incidência sobre estoques financeiros, na captação da atividade informal e na utilização de dinheiro retido pelas Autoridades Monetárias (inclusive para pagamentos de tributos atrasados), sendo pouco afetada pela dramática redução nos fluxos monetários e financeiros nos meses seguintes ao Plano.

Esgotados os efeitos positivos do Programa Econômico, em 1991, restabeleceu-se a tendência à redução da carga tributária, que neste ano equivale a 23.7% do PIB. Uma explicação parcial decorre da finalização dos efeitos "once and for all" sobre a carga tributária, já mencionados, e também da dificuldade técnica e política de enfrentar o desafio de uma reforma tributária mais abrangente.

No governo Collor, estão mescladas duas temáticas: a do ajuste fiscal (e a necessidade de recursos tributários líquidos) como centro da política de estabilização e a de uma reforma estrutural do sistema tributário. A razão pela qual a aquisição de recursos tributários

líquidos assume centralidade para a política de estabilização é explicada pelo pequeno raio de manobra das demais variáveis de ajuste.

Na ausência de regime monetário estável, a dívida mobiliária interna federal é, na verdade, moeda indexada. De fato, recompuseram-se as dificuldades com a administração desta dívida, verificando-se elevação exponencial de seus encargos. Ademais, não teve significado fiscal positivo o processo de privatização realizado até aqui. Conseqüentemente, e em função dos compromissos com o programa de ajuste acordado com o FMI, a reforma tributária (com o significado implícito de geração de superávit primário nas contas fiscais) passa a ser pré-condição para a redução da inflação e para a retomada do crescimento.

Pelas peculiaridades (nomia, não dispõe o Brasil de bases expressivas na área de tributos do comércio exterior, e, portanto, independentes do dinamismo da economia interna, para ancorar políticas de estabilização e a realização de megasuperávits fiscais, como fizeram o México com o fundo do petróleo, ou o Chile com o cobre. No caso brasileiro, os ganhos desejados de arrecadação são frequentemente contraditórios aos ajustes recessivos das políticas de estabilização. Nestas condições, as "reformas tributárias" ampliam a arrecadação virtual, enquanto reduz-se a arrecadação efetiva por efeito do encolhimento das bases de tributação (renda, folha de salários, faturamento, valor agregado), como consequência direta da queda da atividade interna. Reduzido seu raio de manobra, o governo frequentemente lança mão de expedientes tributários que tornam mais injusta e concentrada a carga tributária, além de transgredirem preceitos constitucionais e legais quanto à configuração das bases de arrecadação e à vinculação de gastos fiscais.

Tais expedientes geram contestações sobre sua legalidade e constitucionalidade, frequentemente acolhidas pelo Judiciário. A estas sobrepõem-se contestações relativas ao impacto das trocas de moedas sobre os ativos e sobre a renda e lucro das empresas, com ganho de causa para as mesmas e permissão legal para o ressarcimento dos recolhimentos indevidos nos anos fiscais subsequentes. Como ilustração, no apagar das luzes de 1991, o governo lançou um pacote tributário, centrado nos resultados das empresas, esperando receita adicional de US\$ 12 bilhões. O resultado foi um contencioso em 1992 da ordem de US\$ 10 bilhões, atestando a inoperância de reformas em tais condições.

Do ponto de vista de uma reforma "strictu sensu", voltada para a correção do sistema, a situação não é menos complexa. Com frequência, o aperfeiçoamento de impostos não implica, dadas as taxas de crescimento atuais, em elevação de receita. Nos impostos sobre o valor adicionado, por exemplo, a correção dos efeitos em cascata, embutidos na sistemática atual e indesejáveis do ponto de vista do estímulo à exportação e da boa técnica tributária, diminuiriam a arrecadação. Da

mesma forma, a desoneração dos bens de capital no ICMS reduziria sua receita.

A eliminação de tributação sobre o faturamento, e sua substituição por adicional sobre o valor agregado implicaria na necessidade de elevação expressiva de suas alíquotas e em alterações imprevisíveis nos preços relativos, dado que a distribuição setorial da incidência sobre valor agregado e faturamento não é idêntica. Isenções e exclusões de impostos são, em grande medida, responsáveis pela dispersão setorial das alíquotas efetivas e pela discrepância entre alíquotas efetivas e alíquotas legais. Entretanto, a revogação de parte dos incentivos e isenções, desejável para fins de arrecadação e maior eficiência do sistema, esbarra em obstáculos políticos, uma vez que fere interesses estabelecidos, relativos aos "lobbies setoriais" e regionais.

Os argumentos apresentados não devem ser percebidos como destinados a concorrer para a paralisação do debate sobre reforma tributária, tendo apenas a intenção de separar analiticamente a temática da reforma do igualmente relevante tema do ajuste fiscal. Reformas tributárias são processos políticos longos, que implicam confronto entre interesses contraditórios. A questão de como pactar uma reforma tributária não é trivial, e se torna mais viável na perspectiva da retomada do crescimento, quando, particularmente no caso brasileiro, o ônus da reforma significa apenas menores ganhos marginais e não as novas perdas da conjuntura atual. Melhor seria solucionar o contencioso tributário, que igualmente geraria os recursos adicionais ditos necessários, em troca de um programa tributário que graduassem a introdução de medidas de aperfeiçoamento do sistema à paulatina recuperação da atividade econômica.

#### Notas

<sup>1</sup> Tabela 1, capítulo 1.

<sup>2</sup> Para uma análise mais detalhada das relações entre a crise da dívida e seus desdobramentos, leia-se Belluzzo, L.G., e Almeida, J.S.G., 1992.

<sup>3</sup> II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, Governo Geisel, 1974/-1976.

<sup>4</sup> A evolução do balanço de pagamentos é apresentada na tabela II, do anexo ao capítulo I.

<sup>5</sup> O setor privado pôde beneficiar-se da política do setor público, que financiou tanto seu ajuste patrimonial, como a política de exportação. Quanto ao primeiro aspecto, o estado facultou às empresas (inicialmente as privadas, e, nos anos 80, inclusive as públicas), a liquidação antecipada em moeda nacional de sua dívida externa. Quanto ao segundo aspecto, puderam as empresas apropriar-se de

incentivos e subsídios, ajustar suas margens de lucro através de alterações favoráveis de preços relativos, além de tirar vantagem de uma política cambial favorável. Com isso, e dados que seus fundos próprios deixam de ser canalizados para investimentos, tornam-se credoras líquidas do setor público, realizando aplicações financeiras de curto prazo, notadamente em títulos da dívida pública.

<sup>6</sup> Leia-se, para maior esclarecimento deste ponto, Braga, J.C.S., 1992.

<sup>7</sup> Para uma primorosa interpretação da política de estabilização brasileira nos anos 80, leia-se Damill, M., Fanelli, J.M., e Frenkel, R. (1991).

<sup>8</sup> À respeito, leia-se Miranda, J.C. (1992).

<sup>9</sup> Ver Braga, op.cit.

<sup>10</sup> Ver Colombi Neto, J., 1987.

<sup>11</sup> Ver Dain, S., 1988.

<sup>12</sup> Ver Afonso, J.R.R., 1992.

<sup>13</sup> Com a criação de novos tributos, em meados da década de 80, a base de partilha representava apenas 67% da receita tributária do governo federal.

<sup>14</sup> Este imposto, destinado ao financiamento do gasto social, veio a ser apenas mais uma fonte tributária no orçamento fiscal da União, substituindo outras receitas. Representou também grande retrocesso em comparação à introdução dos impostos sobre o valor agregado que ocorrera nos anos 60, por representar modalidade de tributação em cascata.

<sup>15</sup> Entre 1985 e 1986, a carga tributária sobe 2.5% do PIB, revelando a importância do "efeito Tanzi" sobre a tributação, e também a natureza parcialmente "self-defeating" dos ajustes recessivos sobre a receita pública, dado o peso da atividade econômica interna na definição das bases de arrecadação.

<sup>16</sup> Receita própria + - transferências de (para) outros níveis de governo.

<sup>17</sup> Veja-se, à respeito, quadro VI, em anexo.

<sup>18</sup> O teto de contribuições e de benefícios situa-se em 10 salários mínimos, sendo que quase 70% dos contribuintes situa-se na faixa salarial até 3 salários mínimos. Entretanto, os estamentos superiores da distribuição salarial tem capacidade de pressão e de defesa da manutenção do teto de contribuição, e do caráter de "seguro" ao sistema.

<sup>19</sup> Estes valores são equivalentes aos concedidos a trabalhadores com emprego formal, que recebam 1 salário mínimo, em troca de contribuição de 8% do salário, além de significativa contribuição do empregador.

<sup>20</sup> Finsocial, Pis/Pasep, contribuição social sobre o lucro das empresas.

<sup>21</sup> Estima-se hoje em cerca de 1.5% do PIB as perdas de arrecadação do governo federal, por efeito do contencioso das contribuições sociais. Em resposta aos questionamentos das pessoas jurídicas, alegando a ilegalidade e a inconstitucionalidade das medidas do governo para ampliar a arrecadação sobre bases relativas a faturamento

e lucro, o Judiciário vem dando ganho de causa contra o Executivo Federal, o que tem resultado no descumprimento as metas de arrecadação destas contribuições.

<sup>22</sup> Existe uma diferença entre o recolhimento de tributos e o de carga tributária. Na tributação indireta, os impostos são recolhidos pelas empresas, e repassados parcial ou totalmente aos consumidores finais em função de fatores como o grau de monopólio, a duração do ciclo de produção (dado que na sistemática de débitos/créditos vigente para tributos sobre o valor adicionado, não há indexação dos créditos).

<sup>23</sup> Entre 1970/1973 a carga tributária foi de 25.5%, retrocedendo em 1988 para 22% do PIB, nível este obtido na entrada dos anos 60, com um sistema tributário primitivo e pouco eficiente.

<sup>24</sup> Quanto ao programa de privatização, de um ponto de vista meramente fiscal, as privatizações ocorridas não corresponderam as previsões quanto a geração de recursos, tendo dado lugar a liquidação de dívida intra setor público, e a troca, dentro do próprio setor público, de dívidas ditas moedas "podres" por ações das empresas privatizadas, com valorização patrimonial, e uma contribuição de apenas 1% de redução da dívida pública.

<sup>25</sup> Para uma descrição mais detalhada das reformas do Plano e de seus desdobramentos, ver Dain e Afonso (1990).

<sup>26</sup> Ver Villela e Afonso (1992).

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, José Roberto R. - *"Federalismo Fiscal e Reforma Institucional: Falácias, Conquistas e Descentralização"*, Rio de Janeiro, Outubro, 1992 (mimeo).
- AFONSO, José Roberto R. & VILLELA, Renato - *"Estimativa da Carga Tributária no Brasil em 1990 e sua Evolução nas Duas Últimas Décadas"*; Boletim Conjuntural IPEA, Rio de Janeiro, nº13, p.35-40, abril 1991.
- AFONSO, José Roberto R. & VILLELA, Renato - *"Características Recentes da Carga Tributária Bruta no Brasil"*; Boletim Conjuntural IPEA, Rio de Janeiro, nº18, p.33-34, julho 1992.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de - *"A Crise da Dívida e suas Repercussões sobre a Economia Brasileira"* in *A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional* (BELLUZZO, L.G.M. & BATISTA Jr., P.N.- Orgs.); Paz e Terra; Rio de Janeiro, 1992.
- DAIN, Sulamis & AFONSO, José Roberto R. - *"O Financiamento do Setor Público no Plano Collor"* in *Aquarella do Brasil - Ensaios políticos e econômicos sobre o Governo Collor* (Org.TAVARES, M.C.), Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1990.
- DAIN, Sulamis & AFONSO, José Roberto R. - *"Reforma Tributária no Brasil: Situação Atual e Cenários de Mudanças"*; IEDI; Dezembro 1991; (mimeo).
- DAMILL, Mario; FANELLI, José Maria & FRENKEL, Roberto - *"Shock Externo y Desequilibrio Fiscal: La Macroeconomía de la América Latina en los 80"*, Cedes, Dezembro, 1991.
- MCM Consultores Associados - *"O Imposto Sobre Transações Financeiras no Contexto de uma Reforma Tributária"*; São Paulo; Julho 1992; (mimeo).
- MIRANDA, José Carlos (Coord.) - *"Condicionantes Macroeconômicos da Competitividade da Economia Brasileira - Nota Técnica Inicial do Bloco Temático I"*, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira (Coord.:IEI/UFRJ; UNICAMP/IE & Outros), Campinas, 1992.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R.; VILLELA, Renato & VARSANO, Ricardo - "A Questão Fiscal" in: *Perspectivas da Economia Brasileira 1980*; Rio de Janeiro; IPEA; 1989.

SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. - "Auge e Declínio dos Investimentos Públicos no Brasil", Brasília, 1992.

ZINI Jr., Alvaro Antonio - "Reforma Monetária, Intervenção Estatal e o Plano Collor", SBPC, São Paulo, Agosto, 1992(mimeo).

## ANEXO I

TABELA 1  
BRASIL: PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS

	1980/82	1983/85	1986/88	1989	1990	1991
<b>Performance</b>						
Valor do PIB (1) (US\$ bilhões)	376	382	449	469	451	455
Crescimento do PIB (%)	1.8	3.3	3.7	3.3	-4.0	1.0
Renda Real per Capita (1980=100)	95	90	100	100	94	93
Inflação (2) (%)	102	223	506	1783	1477	418
<b>Balanço de Pagamentos (\$ bilhões)</b>						
Balança Comercial	-0.3	10.7	12.9	16.1	11.0	10.6
Pagto.de juros e lucros (líquido)	-9.3	-10.7	-10.6	-12.0	-10.6	-9.5
Conta Corrente	-13.6	-2.3	-0.9	1.0	-2.2	-2.0
<b>Indicadores do Setor Externo</b>						
Dívida Externa (US\$ bilhões)	75	100	115	115	121	128
Dívida Externa/PIB (%) (3)	29	47	39	26	25	32
Exportações/PIB (%)	8.2	11.7	9.2	7.6	6.6	7.8
Importações/PIB (%)	8.3	6.7	4.9	4.1	4.3	5.2
<b>Taxa de Câmbio Real</b>						
Deflac.por preços no atacado	88.0	89.3	86.8	63.6	59.8	71.9
Deflac.por preços ao consumidor	88.9	109.8	114.4	82.2	73.2	85.5
<b>Indicadores Sociais</b>						
Taxa de Desemprego (%)	7.0	6.4	3.7	3.4	4.1	4.6
Emprego Industrial em SP (4)	93.9	83.8	97.9	98.3	96.3	89.5
Salário Médio na Industr.SP (4)	99.0	87.2	115.8	112.5	87.2	67.8
Coefficiente de Gini	0.584	0.590	0.595	0.603	n.d.	n.d.

Fonte: Zini Jr., A.A. (1992).

Dados Primários: Contas Nacionais - IBGE (1991); contas do setor externo - Brasil Programa Econômico, vol.31; taxa de desemprego - IBGE; emprego e salário em São Paulo - FIESP e Conjuntura Econômica; taxa de câmbio real - Zini (1992); Coeficiente de Gini de concentração de renda - PNAD/IBGE (1991).

Notas:

- (1) Em dólares constantes de 1990.
- (2) Inflação medida pela variação do IGP-DI de dezembro a dezembro.
- (3) A preços correntes.
- (4) SP = São Paulo; 1980 = 100.

**TABELA 2**  
**BALANÇO DE PAGAMENTOS - CONTAS ANALITICAS**  
 1970/91 - Em US\$ Bilhões de 1991 (1)

Períodos	Balança Comercial	Serviços Reais	Serviços Financ. (2)	Conta Corrente	Conta Capital	Variação Reservas (3)	Variação na Dívida Externa
1970/73	-1.0	-7.7	-5.7	-14.4	29.5	17.2	24.0
1974/78	-28.5	-19.1	-26.6	-74.2	84.6	16.3	71.9
1979/82	-6.9	-21.2	-53.3	-81.3	57.8	-12.8	41.4
1983/85	41.8	-9.3	-42.1	-9.6	0.0	10.0	26.3
1986/88	45.8	-12.5	-36.8	-3.5	-21.7	-3.2	10.7
1989/90	29.2	-5.4	-24.3	-0.4	-17.5	0.9	7.9
1970/90	80	-75	-189	-183	133	28	182

Fonte: Zini Jr., A.A. (1992).

Dados Primários: Banco Central do Brasil, Relatório Anual, vários números.

Notas:

- (1) Valores Correntes ajustados pelo índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos, tomando-se como ano base (1991=100).
- (2) Serviços Financeiros e a soma dos pagamentos líquidos com juros, lucros e "royalties".
- (3) A soma das colunas 4 e 5 difere da 6 devido aos erros e omissões e, após 1983, pelo financiamento compensatório da balança de pagamentos (FMI e pagamentos compensatórios).

**TABELA 3**  
**DÍVIDA EXTERNA PÚBLICA SOBRE DÍVIDA EXTERNA TOTAL**  
 Em %

Anos	(1)	(2)
1980	69.2	56.8
1981	68.0	57.8
1982	66.8	60.7
1983	74.1	71.2
1984	77.5	71.9
1985	80.7	73.8
1986	85.6	78.4
1987	86.6	80.9
1988	88.8	80.8
1989	90.1	83.3
1990	89.7	81.9

Fonte: Damill; Fanelli & Frenkel (1991).

Dados Primários: IPEA (1989, cap.3) e Banco Central do Brasil.

Notas:

- (1) Dívida Pública Registrada sobre Dívida Externa Total.
- (2) Dívida Externa Pública Líquida sobre Dívida Externa Líquida Total.

**TABELA 4**  
**SUPERAVITS SETORIAIS**  
Estimativas em % do PIB

Anos	Poupanca Externa (1)	Superavit Privado (2)	Deficit Publico (3)
1980	5.45	1.35	6.80
1981	4.44	1.86	6.30
1982	5.79	1.51	7.30
1983	3.37	1.03	4.40
1984	-0.02	2.72	2.70
1985	0.11	4.29	4.40
1986	1.97	1.63	3.60
1987	0.49	5.21	5.70
1988	-1.28	6.08	4.80
1989	-0.23	7.13	6.90
1990	0.50	-1.80	-1.30(*)
1980	5.45	1.35	6.80
1981/82	5.12	1.68	6.80
1983/84	1.67	1.88	3.55
1985/86	1.04	2.96	4.00
1987/89	-0.34	6.14	5.80
1990	0.50	-1.80	-1.30

Fonte: Damill; Fanelli & Frenkel (1991).

Notas: (1) e (2+3) obtidos das Contas Nacionais a preços correntes; (3) corresponde as Necessidades de Financiamento do Setor Publico (PSBR, conceito operacional), apresentado em IPEA (1989), cap.3 e dados do Banco Central do Brasil. As metodologias de ambas as fontes sao diferentes.

(\*) Estimativa preliminar.

**TABELA 5**  
**CONTA CORRENTE E SUPERAVIT PRIMARIO DAS ADMINISTRACOES PUBLICAS**  
**Em % do PIB**

Anos	Consumo Final (1)	Salarios e Encarg. Sociais (2)	Bens e Servicos (3)	Subsidios (4)	Transf. de Seg. Social (5)	Juros Divida Interna (6)	Gasto Corrente (7)	Poupanca Corrente Nominal (8)	Gasto Corrente exc. Juros (7a)	Poupanca Corrente Primaria (8a)
1980	9.20	6.31	2.89	3.86	7.77	1.93	22.76	0.90	20.83	3.21
1981	9.32	6.46	2.86	2.68	8.22	2.26	22.48	1.09	20.22	3.64
1982	10.01	7.05	2.96	2.48	8.58	3.30	24.36	-0.35	21.06	4.10
1983	9.66	6.61	3.05	2.65	8.36	4.22	24.90	-1.37	20.67	3.91
1984	8.28	5.65	2.63	1.59	7.76	6.28	23.92	-2.83	17.64	4.75
1985	9.87	6.94	2.93	1.59	7.24	11.12	29.82	-8.16	18.70	4.13
1986	10.67	7.30	3.37	1.47	7.97	10.70	30.81	-7.11	20.11	4.63
1987	12.16	7.77	4.39	1.59	7.54	9.95	31.24	-6.13	21.29	4.72
1988	12.61	7.92	4.68	1.23	7.18	16.15	37.16	-12.54	21.01	4.55
1989	14.32	9.72	4.60	1.93	7.50	22.42	46.16	-20.06	23.74	3.25
1990	15.63	10.49	5.15	1.72	8.29	15.19	40.84	-10.17	25.64	5.68
1980	9.20	6.31	2.89	3.86	7.77	1.93	22.76	0.90	20.83	3.21
1981/82	9.66	6.75	2.91	2.58	8.40	2.78	23.42	0.37	20.64	3.87
1983/84	8.97	6.13	2.84	2.12	8.06	5.25	24.41	-2.10	19.16	4.33
1985/86	10.27	7.12	3.15	1.53	7.60	10.91	30.31	-7.64	19.40	4.38
1987/89	13.03	8.47	4.56	1.58	7.41	16.17	38.19	-12.91	22.02	4.17
1990	15.63	10.49	5.15	1.72	8.29	15.19	40.84	-10.17	25.64	5.68

(Continuação TABELA 5)

Anos	Carga Tributária Bruta (9)	Impostos Indiretos (10)	Impostos Diretos (11)	Outras Rendas Líquidas (12)	Renda Corrente Total (13)	Renda Corrente exc. Juros (13a)	Investim. das Adm. Públicas (14)	Superavit Primario Adm. Publ. (15)
1980	24.70	13.52	11.18	-1.03	23.66	24.03	2.37	0.84
1981	24.65	12.92	11.73	-1.09	23.57	23.86	2.60	1.04
1982	25.27	12.57	12.69	-1.25	24.02	25.16	2.35	1.75
1983	25.07	12.81	12.26	-1.54	23.52	24.59	1.83	2.09
1984	21.82	10.43	11.39	-0.73	21.09	22.39	1.90	2.85
1985	22.53	10.57	11.96	-0.87	21.66	22.83	2.32	1.81
1986	25.35	12.47	12.88	-1.66	23.69	24.74	3.08	1.55
1987	23.34	11.59	11.76	1.77	25.11	26.01	3.21	1.51
1988	21.89	10.89	11.00	2.73	24.62	25.56	3.17	1.38
1989	21.94	10.77	11.17	4.16	26.10	26.99	2.93	0.31
1990	27.43	14.31	13.12	3.24	30.66	31.32	3.50	2.18
1980	24.70	13.52	11.18	-1.03	23.66	24.03	2.37	0.84
1981/82	24.96	12.75	12.21	-1.17	23.79	24.51	2.47	1.39
1983/84	23.44	11.62	11.82	-1.14	22.51	23.49	1.86	2.47
1985/86	23.94	11.52	12.42	-1.26	22.68	23.78	2.70	1.68
1987/89	22.39	11.08	11.31	2.88	25.28	26.19	3.11	1.07
1990	27.43	14.31	13.12	3.24	30.66	31.32	3.50	2.18

Fonte: Damilli, Fanelli &amp; Frenkel (1991).

Dados Primarios: IBGE, Contas Nacionais, 1991.

Notas:

(1) = (2) + (3)

(7) = (1) + (4) + (5) + (6)

(6) = Juros nominais incluindo correção monetária.

(7a) = Gasto corrente das administrações públicas sem considerar os juros da dívida pública interna

(8a) = (13a) - (7a)

(9) = (10) + (11)

(13) = (9) + (12)

(13a) = Renda Corrente das administrações públicas sem considerar as transferências ao exterior

(15) = (8a) - (14)

## ANEXO II

TABELA 1  
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO  
Em % do PIB

Anos	Deficit Primario (1)	Juros (2)	Juros Externos (2a)	Juros Internos (2b)	Deficit Operacional (3)	Admin. Central (3a)	Admin. Estadual e Munic. (3b)	Empresas Estatais (3c)	Org.Desc. e Previd. Social (3d)	"Senhoriagem" (4)
1980	3.2	3.6	1.5	2.1	6.8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1981	2.3	4.0	2.0	2.0	6.3	1.8	1.4	2.9	0.1	1.7
1982	1.9	5.4	2.3	3.1	7.3	2.2	1.5	3.6	0.0	1.9
1983	-1.6	6.0	2.8	3.2	4.4	1.1	0.3	2.9	-0.1	1.3
1984	-4.1	6.8	3.4	3.4	2.7	1.8	-0.4	1.1	0.0	2.3
1985	-2.6	7.0	3.0	4.0	4.4	1.4	0.9	2.3	0.0	2.3
1986	-1.6	5.2	2.6	2.6	3.6	1.6	0.9	1.4	-0.3	3.7
1987	1.0	4.7	2.3	2.4	5.7	3.0	1.6	0.9	0.1	2.8
1988	-0.9	5.7	2.3	3.4	4.8	3.4	0.2	0.4	0.4	3.6
1989	0.9	6.0	1.6	4.4	6.9	3.8	0.6	2.4	0.1	5.0
1990	-4.6	3.3	1.5	1.8	-1.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.8
1991(*)	-1.0	3.3	n.d.	n.d.	2.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1980	3.2	3.6	1.5	2.1	6.8					
1981/82	2.1	4.7	2.2	2.6	6.8	2.0	1.5	3.3	0.1	1.8
1983/84	-2.9	6.4	3.1	3.3	3.6	1.5	-0.1	2.0	-0.1	1.8
1985/86	-2.1	6.1	2.8	3.3	4.0	1.5	0.9	1.9	-0.2	3.0
1987/89	0.3	5.5	2.1	3.4	5.8	3.4	0.8	1.2	0.2	3.8
1990	-4.6	3.3	1.5	1.8	-1.3					4.8

Fonte: Damill; Fanelli & Frenkel (1991).

Dados Primarios: IPEA (1989, cap3); Banco Central do Brasil.

Notas: (1) = (3) - (2)

(2a) Juros reais externos e internos, estimado pelo BACEN, em IPEA (1989), cap 3.

(2b) Estimativa apresentada in GIAMBIAGI (1991); (2b) Estimado por diferença.

(3) Necessidades de Financiamento do Setor Público (PSBR, conceito operac.), estimado pelo BACEN, em IPEA (1989), cap 3.

(4) = (3a) + (3b) + (3c) + (3d). Desagregação apresentada em Queiroz & Nabao (1990).

(5) Fluxo de emissão anual da Base Monetária, em % do PIB a preços correntes.

(\*) Dados Preliminares.

TABELA 2  
TAXA DE INVESTIMENTO DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL: 1980/90  
EM PORCENTAGEM DO PIB

Anos	A Preços Correntes				A Preços Constantes de 1980					
	Adm. Pública A	Estatais Federais B	Setor Público C	FBKF Total D	C/D	Adm. Pública E	Estatais Federais F	Setor Público G	FBKF Total H	G/H
1980	2.4	4.6	6.9	22.9	30.3	2.4	4.6	6.9	22.9	29.8
1981	2.6	6.3	7.9	22.9	34.5	2.4	4.9	7.2	21.0	18.2
1982	2.4	4.9	7.2	21.4	33.7	2.1	4.4	6.5	19.6	26.0
1983	1.8	3.7	6.6	18.1	30.6	1.7	3.6	5.2	16.9	22.1
1984	1.9	3.3	6.2	16.9	31.0	1.6	3.2	6.2	16.3	21.4
1985	2.3	3.1	6.5	16.9	32.2	2.2	3.0	6.3	16.4	21.7
1986	3.1	2.8	6.9	19.1	30.9	1.6	2.6	6.8	16.7	24.6
1987	3.2	3.4	6.6	22.3	29.7	2.0	2.7	6.3	17.9	23.2
1988	3.2	3.0	6.1	22.9	26.0	2.4	2.2	4.6	17.0	21.6
1989	2.9	2.6	5.5	24.9	22.2	2.0	1.7	3.7	16.9	20.6
1990	3.5	1.4	5.2	21.7	23.7	2.6	1.2	3.8	16.0	19.6
1991	3.1	1.6	4.7	...	...	...	...	...	16.1	...

Fonte: Serra, J. & Afonso, J.R.R. (1992).

Dados Primários: Contas Nacionais; MEFP e Giambiagi, F. (1991).

Notas: Administração Pública inclui governos federal, estadual e municipal. Dados não disponíveis sobre empresas controladas por governos subnacionais.

**TABELA 3**  
**EVOLUÇÃO REAL DAS PRINCIPAIS TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS**  
**1976/1991 - Em Numero Índice Base Média de 1980=100**

Anos	Derivados Petroleo				Energia Eletrica			Telefonia		Aco	
	Gasolina	Oleo Diesel	GLP	Oleo Combust.	Industrial	Residencial	(tarifa Interurbana)	Chapas Grossas	Laminados		
1976	73	79	154	46	...	132	159	...	...		
1977	75	90	154	47	...	122	156	...	...		
1978	69	86	146	45	...	112	142	...	...		
1979	70	94	128	57	...	116	133	...	...		
1980	100	100	100	100	...	100	100	...	...		
1981	100	114	98	142	130	132	87	110	109		
1982	87	114	89	124	180	143	79	110	109		
1983	84	120	101	139	196	134	66	96	97		
1984	76	118	105	141	187	122	58	89	93		
1985	69	109	95	131	185	97	61	86	96		
1986	63	79	66	97	205	62	45	74	83		
1987	81	71	70	93	226	78	45	66	73		
1988	62	66	55	77	228	73	37	66	74		
1989	42	49	36	49	181	117	29	55	61		
1990	39	42	39	43	171	110	19	54	56		
1991	38	43	44	48	...	97	15	...	...		

**CRESCIMENTO MEDIO REAL ANUAL (%)**

1976/91	-4	-4	-8	0	...	-2	-15	...	...
1980/91*	-8	-7	-7	-6	5	0	-16	-6	-6
1976/80	8	6	-10	21	...	-7	-11	...	...
1980/84	-7	4	1	9	17	5	-13	-3	-2
1984/91*	-9	-13	-12	-14	-2	-3	-18	-8	-8

Fonte: Serra, J. & Afonso, J.R.R. (1992).

Elaboracao: FUNDAÇÃO IESP/CAM. Dados Primarios: CNP/DNP; Eletrobras; Cemig; Telebras e Cosipa.

Notas: Atualização mensal conforme deflator IGP/DI(FGV) e preços nominais vigentes no dia 15. Energia elétrica/consumo - industrial fora hora ponta-seca; residencial acima de 300 Kwh.

(\*) Variação média até 1990, na ausência de dados para 1991.

**TABELA 4**  
**DISTRIBUIÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS,**  
**POR NÍVEL DE GOVERNO, NAS CONTAS NACIONAIS: 1970/91**

Anos	Evolução Real (Nº Índice)			Taxas			Distrib. % Despesa por Gov.		
	PIB	FBKF Global	FBKF Governo	% PIB	% FBKF Global	% FBKF Global	Central	Estadual	Munic.
1970	44	39	82	4.42	23	23	36	42	22
1975	71	80	118	3.95	17	17	46	33	20
1980	100	100	100	2.37	10	10	30	39	31
1985	106	76	103	2.32	14	14	22	52	26
1986	114	93	146	3.05	16	16	28	47	25
1987	118	92	156	3.15	14	14	34	39	27
1988	118	87	157	3.17	14	14	33	38	29
1989	121	88	150	2.93	12	12	29	48	23
1990	117	81	172	3.50	16	16	15	61	24
1991/e	118	...	156	3.13	-	-	18	46	36

Fonte: Afonso, J.R.R. (1992)

Dados Primários: Contas Nacionais, FGV/CEF e IBGE/DECNA (tabelas especiais).

Notas: Evolução Real (base 1980=100): correção PIB e FBKF Governo, conf. Deflator PIB; FBKF Global, a preços constantes. Gasto com formação bruta de capital fixo = despesas com investimento em construção e aquisição de máquinas e equipamentos novos.

### ANEXO III

#### QUADRO I CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO DOS ANOS 70

Receitas	Caracterização
UNIÃO: Imp. de Renda	Principal tributo do orçamento da União; (Vide Nota).
Tributos Indiretos	Imposto s/Produtos Industrializados (IPI), Impostos Únicos s/Lubrificantes e Combustíveis (IULC), s/Energia Elétrica (IUÉE) e s/Minerais (IUM), Imposto s/Transportes (IT) e s/Serviços de Comunicações (ISC), Imposto s/Exportações p/ o estrang., s/Importações de produt.estrang., Imposto s/a propriedade Territorial Rural (ITR), e Imposto s/Operações Financeiras (IOF).
Receitas Extra-Orçamentárias	Contribuições para os fundos patrimoniais dos trabalhadores, FGTS e PIS/PASEP, e para a Previdência Social, incidentes s/folha salarial.
GOVERNOS SUBNACIONAIS	Estados: Imposto s/Circul. de Mercadorias (ICM) e Imposto s/Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Municípios: Imposto s/ Serviços de qualquer natureza (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e 20% da receita do ICM. Fundos de Participação: transferências da União (constitucionais) calculadas a partir de percentuais incidentes s/a arrecadação conjunta do IR e IPI. Participação na receita dos Impostos Únicos.

OBS: O princípio de anualidade não era aplicável para impostos indiretos, taxas e contribuições; O IPI e ICM são impostos sobre o valor agregado (IVAs).  
Notas: O IR era dotado de pequena capacidade distributiva, com concentração de incidência sobre rendimentos do trabalho, excetuados os estímulos à poupança e ao investimento, assim como a isenção aos rendimentos auferidos pelo capital. Ressalte-se, no âmbito do IRPJ, a baixa carga tributária incidente sobre rendimentos do capital, a concessão de abatimentos a investidores de setores prioritários, os estímulos à acumulação de capital e a concentração de incidência no setor secundário da economia, sendo os setores terciário e primário tributados de forma branda. O IPI, foi igualmente utilizado como instrumento de fomento de setores específicos. Os Impostos Únicos eram caracterizados por alta vinculação a gastos em investimentos e manutenção de projetos previstos em lei, além de serem partilhados com estados e municípios. O IOF gerava arrecadação ainda insípida no período, incidindo a baixas alíquotas sobre operações creditícias, de câmbio e seguros, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

**QUADRO II**  
**DESCENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS E RESPECTIVAS MUDANÇAS**  
**NAS MATÉRIAS TRIBUTÁRIAS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS**

Data/Vigência	Medida e Observações
1976: 1977	Emenda Constitucional eleva os percentuais de partilha dos Fundos de Participação. Criação da Reserva Especial do Fundo de Participação para as regiões Norte e Nordeste.
1977/78 (imediata)	União passou a absorver os incentivos do ICM referentes às exportações.
1980: 1981/82/83	Emenda Constitucional nº 17 fixou percentuais de partilha de 10%, respectivamente, em 1981, e de 10.5% em 1982 e 1983.
1980:	Decretos-Leis 1805 e 1833: maior autonomia para os estados quanto aos seus dispêndios e vinculações de recursos; atribuição de 50% da arrecadação do ITBI (estadual) aos municípios.
1983: 1984/1985 Emenda Constituc. nº23	Reajuste da alíquota referente aos Fundos de Participação para 28% do IR/IPI em 1984, e 32% a partir de 1985, com diferenciação dos percentuais de cada esfera, sendo 12.5% e 14% p/os municípios, respectivamente e 13.5% e 16% no caso dos estados, com aumento da parcela do IULC transferida aos mesmos (de 40% em 1983, p/ 44% em 1984 c/ aumentos anuais de 4% até 1988 quando chegaria a 60%, sendo dois terços para estados e um terço para os municípios. Elevação das alíquotas do ICM (de 16% p/ 17%) com extensão da incidência deste imposto para matérias-primas e bens de capital importados e mudança da base de cálculo p/ cigarros (p/ valor de venda ao invés de preço de custo).
1983: Res.nº 364 do Senado Fed.	Alterou as alíquotas interestaduais do ICM p/ 12% nas vendas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, fixando a mesma alíquota p/as intraregionais das Regiões Sul e Sudeste
1985: 1986 Emenda Constituc. nº 27 de 28/11/85	Elevou participação de estados/municípios na receita do IR e IPI (para 33%, sendo 14% para FPE, 17% para FPM e 2% para o Fundo Especial) Elevou partilha do Imposto s/Transporte Rodoviário para 50%, para estados, e criando percentual de 20% para municípios). Transformou a Taxa Rodoviária Única (TRU) federal em imposto de competência estadual denominado Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA). Os municípios teriam direito a 50% da arrecadação do IPVA.

(Continuação Quadro II)

---

1985: Lei 7453 de 27/12/85	Determinou pagamento de "royalties" pela Petrobrás, p/respectivos estados e municípios de origem na proporção de 5% sobre o valor do óleo, xisto betuminoso, gás natural extraídos de plataforma continental de sua localização.
1988: Constituição e Medidas Correlatas ALTERAÇÕES NAS PARTILHAS	Elevação do percentual transferido para 39.5% do IR e IPI em 1989 (sendo 19% para estados e 20.5% para municípios), com elevações anuais sucessivas até 1993 quando seria de 47% (21.5% para estados e 22.5% para municípios); Destinação de 3% da arrecadação do IR+IPI p/ aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; Destinação de 10% da arrecadação do IPI p/ instituição do Fundo de Participação das Exportações (FPex), p/ estados e Distrito Federal, segundo o valor das respectivas exportações de produtos industrializados.
1988; Constituição e Medidas Correlatas ALTERAÇÕES NA TRIBUTAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS	Deixaram de figurar (março/1989) como fonte de receita do Tesouro Nacional os impostos únicos sobre lubrificantes e combustíveis, sobre energia elétrica e minerais, além dos impostos sobre transportes e comunicações que tiveram sua incidência incorporada ao ICM, de competência estadual, que passou a denominar-se ICMS; Permissão para instituição (estadual) de um adicional sobre o Imposto de Renda, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital, de alíquota máxima de 5%; Substituição do Imposto s/Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), pelo Imposto s/transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD), de competência estadual, e pelo Imposto sobre Transmissão inter vivos de bens imóveis (ITVBI), dos municípios; Elevação do percentual de partilha do ICM/ICMS com os municípios de 20% para 25%. Autorizada a cobrança de um Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC) na esfera municipal; Transferência de 25% dos recursos do FPex aos municípios proporcionalmente à origem do fato gerador (e mantido repasse de 50% do IPVA arrecadado, segundo critérios de origem).
1989: Lei Complementar nº61	Estabeleceu as normas de regulamentação do FPEx.
1989: Lei Complementar nº62	Estabeleceu as normas de cálculo, entrega e controle das liberações dos recursos dos fundos de participação.

---

Fonte: Relatórios Anuais do Banco Central do Brasil.

**QUADRO III.a**  
**MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA: 1980/82**

Legisl./Vigência	Objetivos e Observações
DL 1695-10/09/79 (imediata)	Suprimiu incidência do IRF s/13º salário.
DL 1704-23/10/79 1980 1980/81/82	-Elevou de 30% p/35% alíquota do IRPJ. -Criou adicional s/lucros superiores a valor estipulado (e reajustável) com alíquota de 5% p/pessoas jurídicas.
DL 1841-29/12/80 1981	Reduziu faixa e percentual de alíquotas p/dedução do IRPF p/aplicação em fundos de invest. (DL157/67). De faixa entre 24% a 10% passou a 3 aliq.: 18%, 12% e 8%.
DL 1870-06/05/81 (imediata)	Instituiu limite mínimo p/retenção do IRF retido como antecipação do IR declarado.
Port 210-03/09/81 (imediata)	Antecipou para 1/10/81 a atualização da tabela do IRF s/rendimentos do trabalho.
DL 1885-29/09/81 1982	Elevou para 10% alíquota do Adicional s/lucros das Instituições financeiras.
DL 1887-29/10/81 1982	-Reduziu novamente percentuais de dedução dos "fundos 157" para 12%, 8% e 4%. -Reduziu incentivo aos invest.das Pessoas Físicas (cad.poupança/subscrição de ações) Limites p/dedução (30%, 20% e 15%) do IRPF devido foram reduzidos à metade. -Suprimiu abatimentos ref.a prêmios de seguro de vida e acidentes, juros de dívidas pessoais (IRPF). -Aumentou valores nominais dos abatiment. de prestações do SFH e aluguéis (IRPF).

Fonte: Relatórios Anuais do Banco Central do Brasil.

Nota: Comentários explicativos sobre as restituições do IR: Ao final da década de 70, cerca de 60% das retenções na fonte do IR referiam-se a recolhimento antecipado incidente sobre os rendimentos do trabalho. O IR pago em excesso (na fonte) pela pessoa física em um determinado ano era restituído, em período estipulado do ano seguinte (normalmente entre junho e dezembro), em espécie ou sob a forma de fundos de investimento instituídos pelos Decretos-leis 157 e 880. As tabelas de descontos na fonte permaneciam fixas, em valores nominais, ao longo do ano, sendo corrigidas ao final do período por índices constantes em legislação ordinária. Em um contexto de aceleração inflacionária, os valores retidos na fonte cresciam periodicamente. O cálculo das restituições, por seu turno, era referenciado ao imposto anual devido segundo os novos parâmetros nominais estabelecidos para o período subsequente, elevando de forma expressiva o valor das restituições.

**QUADRO III.b**  
**MODIFICAÇÕES NO IMPOSTO DE RENDA EM 1982 /VIGÊNCIA EM 1983:**

TRIBUTO/ LEGISLAÇÃO	DIREÇÃO DA MEDIDA Objetivos e Observações
	<b>ESTÍMULOS CAPITALIZAÇÃO DE EMPR.PRIVADAS</b>
DL 1950-14/07/82	Mudou cobrança do IR s/trans. imobiliárias: eliminou limite p/ lucros obtidos na venda de imóveis e isentou do IRPF s/ ganhos auferidos na venda de imóveis, desde que seja aplicado em ações ou quotas (K) de Pessoas Jurídicas Privadas c/sede no país.
DL 1978-21/12/82	Prorrogou p/30/06/83 isenção do IRPJ na venda de imóveis e na cessão de participação societária que lhe integrem o ativo permanente.
DL 1994-29/12/82	Assegurou crédito financeiro às empresas que elevassem seu capital social nas formas previstas no decreto.
	<b>FORTALECIMENTO DO MERCADO DE CAPITAIS</b>
DL 1986-28/12/82	Abrandou o tratamento fiscal aplicado às sociedades de investimentos.
	<b>CORREÇÃO DE DISTORÇÕES/MAIOR ARRECADAÇÃO</b>
DL 1967-23/11/82	-Introduziu correção monetária no parcelamento do
DL 1968-23/11/82	IRPF e IRPJ devido;
	-IRPF: aumentou o limite de abatimentos, converteu em ORTN as restituições, nova redução nos percentuais de abatimentos por conta de investimentos incentivados e subscrição de cotas do Fundo 157;
	-IRPJ: reduziu de 35% para 30% imp.pago por empresas c/base no lucro real, e de 30% p/25% p/empresa c/base no lucro arbitrado, aumentou Adicional s/ Lucros de 5% p/10% p/empresas em geral e de 10% p/15% p/instituições financeiras.

**QUADRO III.c**  
**ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA: REFORMA DE 1983**

Data	Medidas
09/06/83	Encurtamento dos prazos de retenção na rede bancária, assim como do prazo p/ as empresas repassarem aos bancos o imposto de renda descontado de seus empregados. Antecipação de cotas do IRPJ devido de 1984 das instituições financeiras para o período julho/dezembro de 1983. Reajuste da tabela de descontos (30% em julho). Instituição de novas alíquotas superiores (40% e 45%) do IR retido na Fonte.
01/07/83 (DL nº 2027)	Ampliação da incidência na fonte sobre ganhos de capital, passando a tributar na fonte, à alíquota de 4%, os rendimentos das pessoas físicas e jurídicas não-financeiras obtidos nas operações de mercado aberto.
(DL nº 2030)	Instituição de adicional de 10% sobre alíquota do IRF incidente sobre ganhos c/ dividendos, juros e lucros, com vigência temporária.
26/10/83	Alterações nas alíquotas do IRPF e IRPJ. Correção dos valores da tabela progressiva. Elevação do limite de dedução de despesas com juros do Sistema Financeiro de Habitação e aluguéis das pessoas físicas. Revogação dos benefícios fiscais instituídos pelo DL nº157 de 10/02/67 ("Fundo 157").
20/12/83 (DL 2072) (DL 2073)	Aperfeiçoamento da legislação do IRPJ sobre aplicações financeiras. Ampliação da tributação sobre a remessa ao exterior de lucros e dividendos.

**QUADRO III.d**  
**MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA - 1984/85**

Data	Medidas
1984	<p>Reajuste das tabelas do imposto retido na fonte, do imposto de renda da pessoa física e seus abatimentos legais.</p> <p>Instituição de atualização (com base na ORTN) de valores retidos na fonte por pessoas físicas.</p> <p>Alteração do mecanismo de antecipação, e respectiva atualização, do IR das instituições financeiras.</p> <p>Elevação de 8% para 10% da alíquota de tributação na fonte dos rendimentos de pessoas físicas e jurídicas não-financeiras nas operações de mercado aberto de prazo até trinta dias.</p>
1984: (DL 2134-26/06)	Prorrogação de uma série de incentivos fiscais para o Nordeste, Amazônia, pesca e exportação de manufaturados.
(DL 2127-20/06)	Estendeu a isenção do imposto de renda para os rendimentos das cadernetas de poupança com saldo médio superior à quantia antes determinada.
1984: vigência a partir de 1985 (DL 2182-11/12)	Instituiu correção e parcelamento (em 6 vezes) da restituição do IRPJ (tributadas com base no lucro real), a ser paga a partir de novembro de cada ano, a contar de 1985.
1985:	<p>Redução de dez dias no prazo de recolhimento do IR Fonte dos assalariados e sobre ganhos de capital.</p> <p>Antecipação, em dez dias, do prazo de recolhimento de cada parcela do IRPJ.</p> <p>Elevação das alíquotas do IR para operações de curto-prazo com títulos ou valores mobiliários no mercado aberto.</p> <p>Redução das faixas do IR na Fonte sobre rendimento real dos títulos de crédito e depósitos a prazo fixo.</p>

**QUADRO III.e**  
**MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA - REFORMA TRIBUTÁRIA**  
**DE 1985**

---

<b>Data/Legisl.</b>	<b>Medidas</b>
Lei 7450 de 23/12/85	Isenção do imposto até cinco salários mínimos (até sete, se o contribuinte tivesse três dependentes). Redução do imposto na fonte com sistema de bases correntes para as pessoas físicas. Parcelamento em até quatro anos das restituições referentes ao ano-base de 85. Introdução de diversas alterações na legislação do IRPJ, de forma a evitar a evasão de receitas. Estabelecida sistemática de declaração semestral do IRPJ para as grandes empresas (definidas em lei). Encurtamento dos prazos de permanência dos recursos na rede bancária (3 dias).

---

**QUADRO III.f**  
**MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA - 1986/1987/1988.**

Data/Vigência	Medidas
1986	<p>Isenção do IR para o lucro obtido pelas pessoas físicas na alienação de imóveis de valor inferior a cifra estipulada.</p> <p>Redução do adicional sobre o lucro das instituições financeiras de 15% para 10%. Extinção temporária do regime de correção monetária das demonstrações financeiras das pessoas jurídicas (posteriormente revogada, com retorno à total correção monetária, segundo DL 2308 de 19/12/86).</p>
1986: Vig. em 1987 (DL 2297-21/11)	<p>Estabeleceu isenção para a tributação na alienação de imóveis, até 31/12/1987 (desde que o imóvel tenha sido financiado, anteriormente a 28/02/86, pelo SFH) e para os juros auferidos por pessoas físicas em cadernetas de poupança, até 31/12/88 Instituiu incidência na fonte, à alíquota de 40%, sobre o rendimento real produzido por títulos, obrigações ou aplicações financeiras.</p>
1987: (DL 2323-26/02)	<p><b>MEDIDAS DE REFORÇO DO IR:</b></p> <p>Conversão da base de cálculo do IRPJ em unidade monetária reajustável (OTN), para efeito de pagamento em cotas mensais.</p>
(DL 2325-08/04)	<p>Permissão para a dedução da parcela referente à correção monetária na determinação do lucro real, nas condições previstas.</p>
(DL 2354-08/87)	<p>Extinção da semestralidade para grandes empresas, com adoção, a partir de 1988, do sistema de declaração anual.</p>
(Res. 1386-08/87 e Res. 1421 de 27/11/87)	<p>Reinstituição de alíquota do IRF, em 10%, incidente sobre o rendimento total das operações de curto prazo com títulos privados, com posterior redução para 6%; e correção dos valores da tabela de incidência na fonte.</p>
1987: Vig. em 1988 (DLs 2394 a 2401 21/12/87)	<p><b>MEDIDAS DE REFORÇO DO IR:</b></p> <p>IRPF: Redução da alíquota mais elevada de de 50% para 45%; conversão (em OTN) do saldo do imposto a pagar ou a restituir apurado na declaração; recolhimento trimestral complementar para o contribuinte com duas ou mais fontes de renda; imposição de alíquota de 45% sobre os rendimentos de título ao portador não identificado; correção da tabela progressiva acima da inflação; e tributação na fonte dos rendimentos brutos auferido nas operações financeiras de curto prazo.</p>

(Continuação Quadro III.f)

---

IRPJ: (alterações nos incentivos fiscais) Redução da destinação para o Fiset, Finor e Finam (fundos de investimentos setoriais e regionais, que permitiam abatimentos no IR a pagar) de 50% para 40% do imposto devido; redução das destinações; eliminação de depreciação acelerada em operações de "leasing"; não renovação da isenção dos lucros auferidos na exportação de produtos manufaturados, entre outras.

Primeiro Sem.  
1988:

Instituição de sistemática de atualização monetária de receitas e despesas.

Instituição de atualização monetária das devoluções do imposto de renda líquido das pessoas jurídicas, devidas sobre o pagamento do primeiro semestre de 1986.

Elevação da alíquota do adicional sobre o lucro das instituições financeiras (de 10%) para 15%.

Alterou-se, de setembro para julho, o início das antecipações do IRPJ das instituições financeiras. Redução dos prazos de recolhimento do imposto de renda na fonte à metade.

---

**QUADRO IV**  
**RESUMO DAS PRINCIPAIS MEDIDAS RELACIONADAS AO IPI/IOF**

Período/Vigência	Modificações/Medidas
<b>IOF</b>	
Res.610-18/04/80 (imediate)	REFORÇO DO IMPOSTO Elevou alíquotas do tributo transformando na 3ª maior fonte de receita da União.
Res.672-31/12/80 1981	Elevou alíquota incidente s/operações de câmbio ref.às importaç. de 15% para 25%.
<b>IPI</b>	
Port.78-01/04/81 (imediate)	MANTÉM CRÉDITO Xs + ELEV. DE ALÍQ. Restabeleceu crédito-prêmio às exportaç. (registrado como restituição do IPI), com alíq. de cálculo lo fixada em 15% em 1981, 9% em 1982 e 3% até junho de 1983.
Port.300-22/1/81 1982	Elevou alíquota do IPI Fumo para 35%.
Port.270-18/11/81 1982	Estipulou redução gradual até setembro/82 (quando chegou a 11%) p/a alíquota do crédito-prêmio p/estimular exportações.
Decr 86805 29/12/81-1982 (*)	Elevou alíquotas incidentes s/produtos considerados supérfluos (automóveis, refrigerantes, armas, prods. beleza etc)
1980/82 (Outras Medidas)	IPI: Redistribuição de incidência, mais branda p/as exportações (c/a manutenção da alíquota do crédito-prêmio em 11% até 1985) e segmentos específicos do mercado interno (incentivos p/o aumento da utilização de carros a álcool, c/a redução de alíquota incidente s/os mesmos e isenções p/táxis movidos a álcool, nos casos previstos), e reforço em outros segmentos (fumo, automóveis movidos a gasolina, entre outros), sem impacto expressivo s/sua arrecadação.  IOF: Receita crescente. Em 1982, foi em parte afetada pela mudança da base de cálculo nas operações de crédito ao consumidor (p/valor do "principal" ao invés de "principal mais encargos", e por nova zeragem de alíq. s/operações de câmbio de determinadas importações e de crédito ao amparo da política de preços mínimos.
1984	IPI: Novo redimensionamento de alíquotas incidentes sobre produtos diversos.

(Continuação Quadro IV)

---

1985	IPI:Extinção do crédito-prêmio às exportações; fixação de teto de 45 dias para o prazo de recolhimento (fora o mês em que ocorre o fato gerador). Elevação de alíquotas do IPI sobre cigarros, bebidas e automóveis (c/redução gradual a partir de 04/87 prevista para este último). IOF:redução de alíquotas incidentes na liquidação de câmbio em pagamento de importações de diversos produtos.
1987	IPI: Redução de aliq.incidentes s/vários tipos de veículos (de 25% a 33%).
1988	IPI:Implementação de prazos de pagamento, período de apuração e correção do imposto devido na incidência s/alguns produtos.

---

**QUADRO V**  
**NOTAS SOBRE A REORGANIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS CONTRIBUIÇÕES**  
**PARAFISCAIS E PARA A SEGURIDADE SOCIAL - CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Área	Significado das Medidas
Seguridade	Procurou-se diversificar a base de cálculo das contribuições destinadas ao chamado "sistema da Seguridade Social" (que abarca o custeio dos gastos na área da saúde, ação social e previdência social; assim, do ponto de vista do empregador, além da folha de salários, lucro e faturamento passaram a ser atingidos. Até a implementação da nova organização orçamentária, 5/6 do Finsocial passariam a ser destinados à Seguridade Social. O Pis-Pasep perdeu seu caráter de poupança compulsória (preservados os direitos sobre os fundos patrimoniais já acumulados) e a contribuição passou a ser destinada ao financiamento do seguro-desemprego, do abono anual para trabalhadores de baixa renda e programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, passando a constar como recurso orçamentário da União. A criação da contribuição social sobre o Lucro seguiu a mesma orientação.
Contribuições Parafiscais (incluindo-se as sociais e as "de interesse de categorias profissionais ou econômicas")	Tornaram-se mais semelhantes a impostos. "Serão definidas em lei complementar e estarão sujeitas aos princípios da legalidade, da irretroatividade e, a exceção daquelas que financiarão a seguridade social, ao da anualidade. Estas últimas poderão ser exigidas depois de decorridos 90 dias da data de publicação da lei que as houver instituído ou modificado."

OBS: Em 15/12/88 é criada a contribuição social sobre o lucro, através da Lei nº 7689. A Instrução Normativa 198 (29/12/88) estabeleceu, posteriormente, as normas para a cobrança da referida contribuição, incidente à alíquota de 8% sobre o lucro líquido das pessoas jurídicas, em geral, e 10% no caso das instituições financeiras.

ANEXO III.b

QUADRO I  
COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS POR NÍVEL DE GOVERNO  
Situação Vigente - Constituição da República de 1988

GOVERNO	MODALIDADE DE TRIBUTOS:
<b>UNIÃO</b>	<p>Impostos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>importações (II);</li><li>exportações (IE);</li><li>renda e proventos de qualquer natureza (IR);</li><li>produtos industrializados (IPI);</li><li>operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos/valores mobiliários (IOF);</li><li>propriedade territorial rural (ITR);</li><li>grandes fortunas (IGF);</li><li>extraordinários, em caso de guerra externa; e não previstos na Constituição (residual).</li></ul> <p>Contribuições:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>sociais vinculadas à seguridade social:<ul style="list-style-type: none"><li>dos empregados, incidentes sobre a folha de salários (CSFS), o faturamento (FINSOCIAL) e o lucro (CLPJ);</li><li>dos trabalhadores, sobre os salários (CSFS);</li><li>sobre concursos de prognósticos;</li></ul></li><li>social do salários-educação (CSE);</li><li>outras sociais:<ul style="list-style-type: none"><li>de intervenção do domínio econômico; e</li><li>de interesse categorias profissionais.</li></ul></li></ul> <p>Empréstimos compulsórios para financiar: despesas extraordinárias (calamidade ou guerra), e investimentos urgentes e de relevante interesse.</p>
<b>ESTADOS</b>	<p>Impostos sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte e de comunicação (ICMS);</li><li>propriedade de veículos automotores (IPVA); e</li><li>Adicional do imposto sobre a renda pago à União incidente sobre lucros e ganhos de capital (Ad. IR).</li></ul> <p>Contribuição social para custeio de sistema próprio de previdência dos seus servidores.</p>

(Continuação Quadro I)

---

**MUNICÍPIOS**

Impostos sobre:

prestação de serviços de qualquer natureza  
(ISS);

vendas e varejo de combustíveis (IVVC);  
propriedade predial e territorial urbana (PTU); e  
transmissão "inter vivos" de bens e direitos  
(ITBI).

Contribuição social para custeio de sistema  
próprio de previdência dos seus servidores.

---

**COMUNS AOS  
TRÊS NÍVEIS:**

Taxas por:

exercício do poder de polícia;  
utilização de serviços públicos específicos e  
divisíveis prestados ou disponíveis.

Contribuição de melhoria, decorrente de obras  
públicas.

---

**QUADRO II**  
**COMPETÊNCIAS OU ENCARGOS POR NÍVEL DE GOVERNO**  
**Situação Vigente - Constituição da República de 1988**

<b>COMPETÊNCIA</b>	<b>PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES:</b>
<b>UNIÃO:</b>	
<b>EXCLUSIVA</b>	atividades industriais nucleares; defesa nacional; desapropriação de imóveis para reforma agrária; emissão de moeda, administração das reservas cambiais e fiscalização do sistema financeiro; pesquisa, exploração, refino, comércio exterior e transporte marítima de petróleo e seus derivados, bem como de minérios e minerais nucleares; polícia federal, rodoviária nacional e de fronteiras; proteção dos índios; relações internacionais; serviços de estatística e geografia; serviços telefônicos, telegráficos e telecomunicações serviços postais.
<b>CONCESSÃO POSSÍVEL</b>	aproveitamento e serviços de energia elétrica; navegação aérea e infra-estrutura aeroportuária, previdência social; serviços de informações, radiodifusão e demais serviços de telecomunicações; transporte ferroviário e aquaviário entre portos; transporte rodoviário de passageiros interestadual e internacional
<b>ESTADO:</b>	
<b>CONCESSÃO POSSÍVEL</b>	serviços locais de gás canalizado.
<b>MUNICÍPIO:</b>	
<b>COOPERAÇÃO ENTRE GOVERNOS</b>	educação pré-escolar e de ensino fundamental (prioridade de atuação na área de ensino); proteção do patrimônio histórico-cultural; serviços de atendimento à saúde da população.
<b>CONCESSÃO POSSÍVEL</b>	serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo.

(Continuação Quadro II)

---

COMPETÊNCIA:	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES:
<b>COMUNS AOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO</b>	ações de assistência social: coordenação (federal) e coordenação e execução (estados, municípios, outros); ações e serviços públicos de saúde, através de um sistema único descentralizado; construção de moradias e melhoria condições habitacionais e de saneamento básico; fomento da produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar; melhoria condições habitacionais e de saneamento; promoção do turismo; proteção do meio-ambiente; proteção da história, artes e cultura; sistemas de ensino organizados em regime de colaboração.

---

**QUADRO III**  
**TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS POR NÍVEL DE GOVERNO**  
Situação Vigente - Constituição da República de 1988

SENTIDO:	MODALIDADE DE REPARTIÇÃO:
<b>DA UNIÃO PARA ESTADOS</b>	<p><b>DISTRIBUIÇÃO:</b> 21.5% da arrecadação líquida do IR e do IPI, para o Fundo de Participação dos Estados (FPE), redistribuído através de fórmula (fixada em lei) objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico; 10% da arrecadação líquida do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados.</p> <p><b>PARTILHA:</b> 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública estadual; 30% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro* conforme a origem; 20% da arrecadação de novo imposto que a União venha a instituir (competência residual); Dois terços da arrecadação da contribuição ao Salário-Educação, conforme origem do recolhimento (rateio determinado por lei federal); Participações no resultado ou compensação financeira pela exploração pela União (ou suas concessionárias) de petróleo e gás, recursos hídricos para geração de energia elétrica e outros recursos minerais, no território ou no mar próximo(*)</p>
<b>DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS</b>	<p><b>DISTRIBUIÇÃO:</b> 22.5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), redistribuído através de fórmula (fixada em lei) objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico.</p> <p><b>PARTILHA:</b> 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal; 70% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme a origem; 50% da arrecadação do ITR, conforme sítio dos imóveis. Participações no resultado ou compensação financeira pela exploração pela União (ou suas concessionárias) de petróleo e gás, recursos hídricos para geração de energia elétrica e outros recursos minerais, no território ou no mar próximo(*)</p>

(Continuação Quadro III)

---

**DOS ESTADOS**

**PARA MUNICÍPIOS**

**DISTRIBUIÇÃO**

25% da arrecadação líquida do ICMS, através de fórmula: sendo, pelo menos, três quartos proporcional ao valor adicionado gerado em cada localidade, e até um quarto, segundo critérios de lei estadual;

25% da participação do Estado na repartição de 10% do IPI estadual, pela mesma fórmula de rateio do ICMS.

**PARTILHA:**

50% do IPVA, conforme veículos licenciados na localidade.

---

(\*) Participação ou compensação constituem uma espécie de royalties pagos pelas empresas concessionárias (públicas ou privadas) que exploram bens naturais pertencentes à União. Não é uma receita prevista no Sistema Tributário Nacional; mas, na prática, representam uma espécie de transferência intergovernamental.

**QUADRO IV**  
**DISTRIBUIÇÃO DA ARRECAÇÃO PRÓPRIA E RECEITA DISPONÍVEL**  
**POR ESFERAS DE GOVERNO (%) E EVOLUÇÃO DA RECEITA TOTAL**

**Arrecadação Própria:**

Ano	União	Estados	Munic.	Total
1960	63.9	31.3	4.7	100
1965	63.6	30.8	5.6	100
1970	65.0	32.2	2.8	100
1975	70.8	26.1	3.1	100
1980	72.8	24.0	3.2	100
1985	70.4	27.0	2.6	100
1986	67.1	30.1	2.3	100
1987	69.9	27.4	2.7	100
1988	70.2	26.9	2.9	100
1989/p	66.4	31.7	2.9	100
1990/p	64.8	31.6	3.6	100
1991/p	62.2	32.3	5.6	100

**Receita Disponível e Total:**

Anos	União	Estados	Munic.	Total	Total	
					%PIB	Índice
1960	59	34.0	6.5	100	17	18.7
1965	55	35.0	10.2	100	19	24.9
1970	59	30.6	10.7	100	25	48.3
1975	65	25.7	9.5	100	23	71.9
1980	66	24.3	9.5	100	22	100.0
1985	61	27.3	11.6	100	21	97.8
1986	57	20.8	13.2	100	22	114.0
1987	61	27.8	11.5	100	22	113.0
1988	61	27.4	11.4	100	21	109.0
1989/p	57	29.8	12.9	100	21	112.0
1990/p	54	30.4	15.9	100	26	138.0
1991/p	51	30.4	18.2	100	23	119.0

**QUADRO V**  
**DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA LÍQUIDA PRÓPRIA POR NÍVEL DE GOVERNO NAS**  
**CONTAS NACIONAIS**

ANOS	UNIÃO A	ESTADOS B	MUNICÍPIOS C	GLOBAL D=A+B+C
PORCENTAGEM DO PIB				
1960	9.72%	6.98%	1.10%	17.80%
1965	13.51%	8.32%	1.87%	23.70%
1970	14.82%	8.52%	2.61%	25.94%
1975	16.29%	6.63%	2.48%	25.41%
1980	13.60%	5.69%	2.35%	21.64%
1985	10.86%	6.96%	2.70%	20.52%
1986	11.35%	7.86%	3.31%	22.52%
1987	12.34%	7.46%	3.62%	21.49%
1988	10.42%	7.46%	3.62%	21.49%
1988/p	14.45%	8.17%	3.68%	26.29%
1990/p	14.16%	10.20%	4.37%	28.73%
1991/p	11.92%	7.16%	5.68%	24.76%
COMPOSIÇÃO				
1960	54.6%	32.2%	6.2%	100.0%
1965	57.0%	35.1%	7.9%	100.0%
1970	57.1%	32.8%	10.0%	100.0%
1975	64.1%	25.1%	9.8%	100.0%
1980	62.8%	26.3%	10.8%	100.0%
1985	52.9%	33.9%	13.2%	100.0%
1986	50.4%	34.9%	14.7%	100.0%
1987	52.0%	34.2%	13.8%	100.0%
1988	48.4%	34.7%	16.8%	100.0%
1989/p	54.9%	31.1%	14.0%	100.0%
1990/p	49.3%	35.5%	15.2%	100.0%
1991/e	48.2%	28.9%	22.9%	100.0%
EVOLUÇÃO REAL (índice: ano-base 1980)				
1960	17.1	29.3	11.3	19.7
1965	29.4	43.3	23.6	32.5
1970	47.6	65.4	48.6	52.4
1975	84.7	82.4	74.8	63.0
1980	100.0	100.0	100.0	100.0
1985	84.3	129.1	121.7	100.1
1986	94.8	156.7	160.1	116.2
1987	106.8	168.0	164.3	129.1
1988	90.0	154.1	181.3	116.8
1989/p	129.0	174.3	190.3	147.6
1990/p	121.4	208.8	217.2	154.8
1991/e	103.4	148.3	285.6	135.0

**(Continuação Quadro V)**

---

Elaboração própria a partir de: "Conta Administrações Públicas:, FGV (até 1987) e IBGE (1988/91); e IMF, "Government Finance Statistics Yearbook", 1990.

(p) Dados provisórios, sujeitos a revisão, (e) Estimativas preliminares.

Valores atualizados pela variação do Deflator Implícito do PIB.

Despesa Líquida Própria = despesas corrente e com formação bruta de capital, excluídos encargos das dívidas interna e externa (transf.p/externo), transferências intra e inter governo, bem como para consumidores e setor privado com recursos dos fundos PIS/PASEP e FGTS, Contas nacionais não computam despesas com inversões financeiras, concessão empréstimos e amortizações da dívida.

**QUADRO VI**  
**CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR NÍVEL DE GOVERNO E POR PRINCIPAIS TRIBUTOS - 1970/91**

Governo e Tributo	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>UNIÃO</b>	17.33	17.36	18.12	17.82	18.11	18.59	18.95	19.42	19.29	18.45	18.42
Principais Tributos											
Orçamento											
Fiscal	9.54	9.66	10.34	9.52	9.40	8.79	9.52	9.01	8.56	8.12	8.10
IR	2.52	2.52	2.88	2.94	3.07	3.00	3.00	3.29	2.98	3.16	2.91
IPI	4.38	4.42	4.30	3.88	3.75	3.37	3.12	2.78	2.68	2.31	2.20
IOF	0.00	0.00	0.00	0.39	0.37	0.38	0.42	0.35	0.36	0.40	0.95
Outros	2.64	2.72	3.16	2.31	2.21	2.04	2.98	2.59	2.53	2.25	2.04
Contribuições da											
Seguridade Social	5.68	5.93	6.46	6.64	6.67	7.50	7.85	8.16	8.49	8.33	7.49
sobre Folha Salarial	4.39	4.38	4.51	4.55	4.41	5.02	5.30	5.49	5.71	5.72	5.15
sobre Faturamento											
(Finsocial) e Lucro	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
PIS/Pasep e FGTS (a)	1.29	1.55	1.95	2.09	2.25	2.48	2.55	2.68	2.78	2.61	2.34
Demais Tributos	2.11	1.77	1.33	1.66	2.05	2.29	1.58	2.25	2.24	2.00	2.83
<b>ESTADOS</b>	7.95	7.22	7.21	6.60	6.37	5.93	5.42	5.39	5.70	5.38	5.34
ICM/ICMS	6.87	6.29	6.19	5.76	5.50	5.26	4.81	4.81	5.06	4.78	4.79
Demais Tributos	1.09	0.93	1.02	0.85	0.88	0.67	0.61	0.59	0.64	0.60	0.55
<b>MUNICÍPIOS</b>	0.70	0.69	0.68	0.63	0.57	0.70	0.76	0.73	0.71	0.83	0.91
<b>TOTAL</b>	25.98	25.26	26.01	25.05	25.05	25.22	25.14	25.55	25.70	24.66	24.67

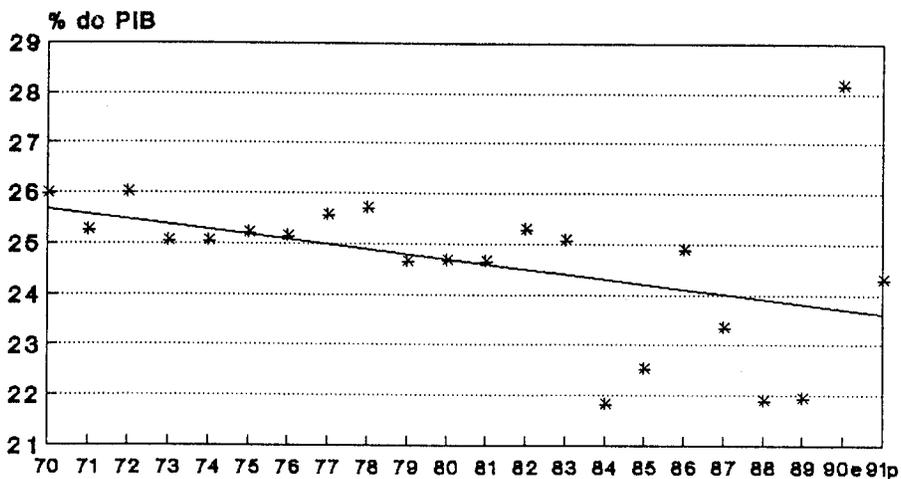
**QUADRO VI**  
**CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR NÍVEL DE GOVERNO E POR PRINCIPAIS TRIBUTOS - 1970/91 (cont.)**

Governo e Tributo	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>UNIÃO</b>	18.58	19.19	19.19	16.07	16.39	17.54	16.87	15.62	14.74	18.65	15.72
Principais Tributos											
Orçamento											
Fiscal	7.87	7.34	9.01	8.61	8.87	8.89	8.36	8.72	7.07		
IR	3.08	3.17	3.74	4.03	4.44	4.47	3.72	4.09	3.93	4.32	3.25
IPI	2.14	2.10	1.96	1.25	1.74	2.07	2.34	2.02	2.04	2.35	2.15
IOF	1.14	1.10	0.67	0.78	0.52	0.64	0.55	0.33	0.15	1.30	0.59
Outros	1.51	0.97	2.64	2.56	2.17	1.71	1.75	2.26	0.93		
Contribuições da											
Seguridade Social	7.80	9.06	8.29	7.03	6.96	8.18	7.07	6.33	7.38		
sobre Folha Salarial	5.36	6.25	5.48	4.70	4.56	4.96	4.56	4.10	4.26	4.96	4.39
sobre Faturamento											
(Finsocial) e Lucro	0.00	0.37	0.57	0.52	0.58	0.68	0.65	0.72	1.20	2.02	1.59
PIS/Pasep e FGTS (a)	2.43	2.43	2.24	1.81	1.82	2.54	1.87	1.48	1.89	2.51	2.35
Demais Tributos	2.92	2.78	1.89	0.43	0.56	0.47	1.44	0.64	0.34	1.22	0.98
ESTADOS											
ICM/ICMS	5.26	5.41	5.17	5.17	5.60	6.72	5.89	5.58	6.52	8.24	7.72
Demais Tributos	4.77	4.84	4.65	4.63	5.13	6.07	5.26	4.98	6.04	7.37	6.76
MUNICÍPIOS	0.49	0.57	0.52	0.53	0.47	0.66	0.63	0.60	0.48	0.87	0.96
TOTAL	0.81	0.67	0.70	0.58	0.54	0.62	0.58	0.60	0.59	0.94	1.34
	24.65	25.27	25.07	21.82	22.53	24.88	23.34	21.80	21.85	27.83	24.78

Elaborada a partir de: Contas Nacionais, FGV e IBGE = PIB e receita tributária por nível de governo (até 1989). FGV/CEF, IBGE/Decna, Balanços Gerais da União, MPAS/Dataprev e BNH/CEF = receita tributária federal desagregada. MEFP/Confaz = ICM-ICMS. Tributos no conceito da contabilidade nacional: arrecadação líquida (exclusive restituições e incentivos) de impostos, taxas e contribuições, inclusive de dívida ativa, multas e juros. Principais Tributos do Orçamento Fiscal da União: receita tributária mais receita de contribuições informada no Balanço Geral da União, exclusive contribuições para seguridade social. Contribuição para seguridade sobre folha salarial: paga por empregados e empregadores para INPS - INSS.

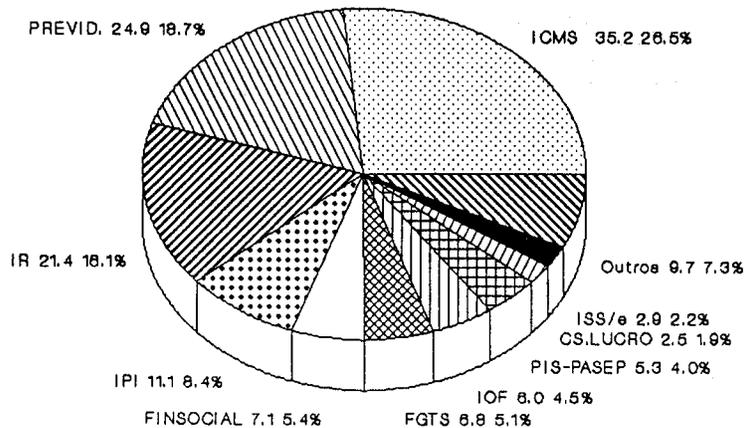
ANEXO III.c

GRAFICO I  
EVOLUCAO DA CARGA TRIBUTARIA  
BRUTA GLOBAL: 1970-1991



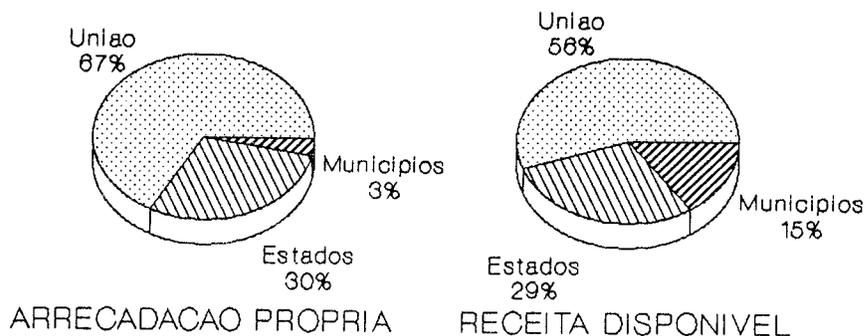
1990/91 - estimativas proprias.  
Tributos - conceito amplo.  
Fonte - Contas Nacionais.

GRAFICO II  
CARGA TRIBUTARIA GLOBAL EM 1990:  
PRINCIPAIS TRIBUTOS



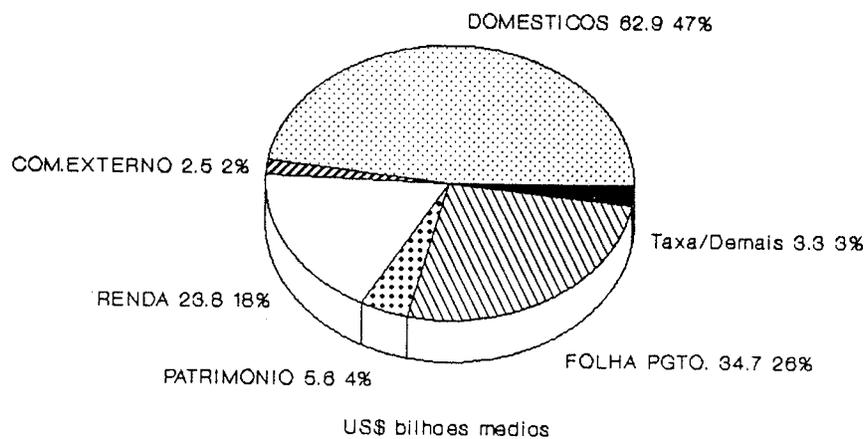
Arrecadacao: US\$ 132,8 bilhoes / 28,1% PIB  
Inclui contr.seguridad e arrec.est.mun.  
Tributos - conceito contas nacionais

**GRAFICO III  
CARGA TRIBUTARIA GLOBAL EM 1990:  
DISTRIBUICAO POR NIVEL DE GOVERNO**



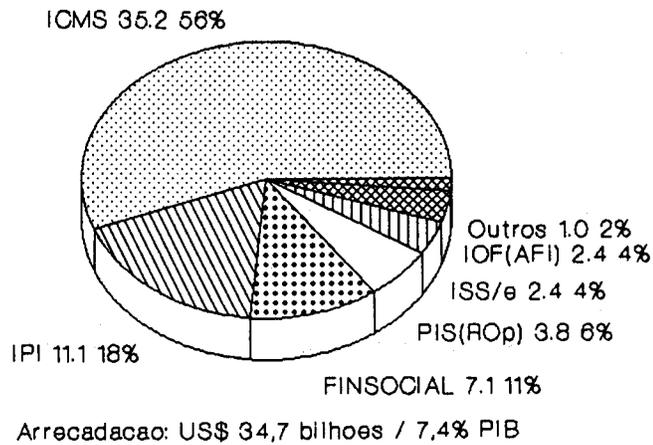
Tributos - conceito Contas Nacionais.  
 Receita Disponível: arrecadação  
 mais/menos transferências compulsórias.

**GRAFICO IV  
CARGA TRIBUTARIA GLOBAL EM 1990:  
POR BASE DE INCIDENCIA**



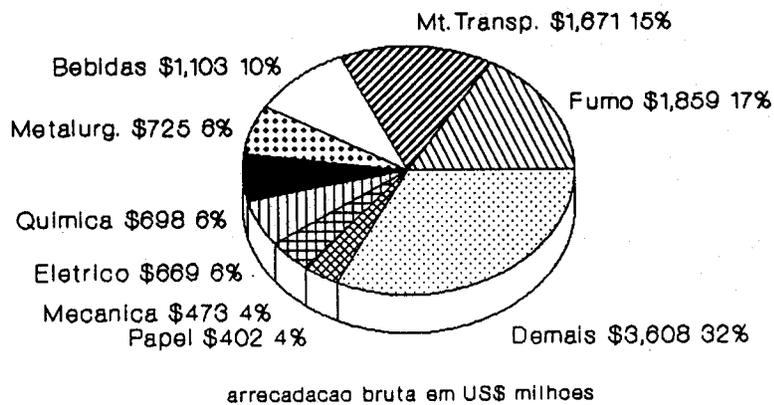
Arrecadação: US\$ 132,8 bilhões/28,1% PIB  
 Inclui contr. segurança e arreo. est. mun.  
 Tributos: conceito contas nacionais.

**GRAFICO V**  
**CARGA GLOBAL EM 1990: TRIBUTOS**  
**INCIDENTES SOBRE BENS/SERVICOS INTERNOS**



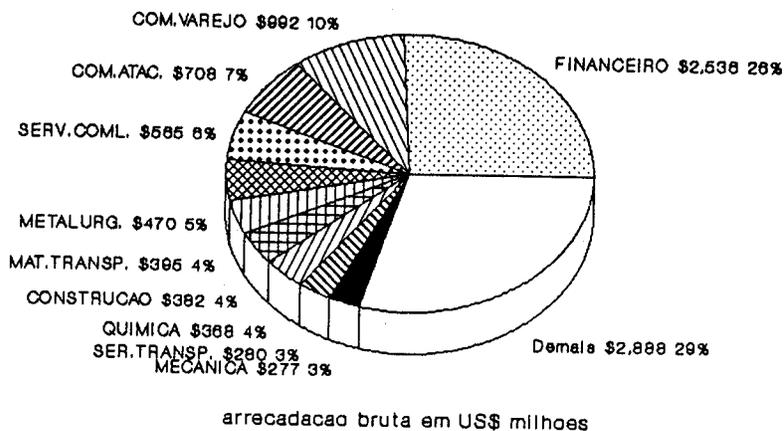
Inclui trib.s/producao e consumo interno  
 Tributos - conceito contas nacionais.

**GRAFICO VI**  
**ARRECADACAO SETORIAL DE IPI EM 1990**  
**- maiores recolhimentos -**



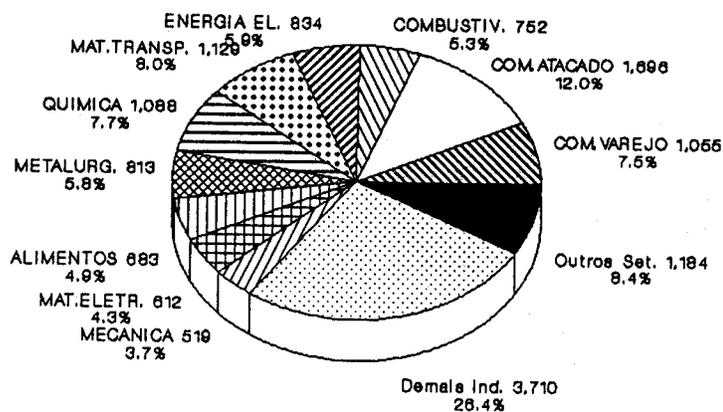
Arrecadacao total: US\$ 11,218 milhoes  
 Distrib.difere do imposto devido.  
 Fonte: MEFP/DRF

**GRAFICO VII**  
**ARRECADACAO SETORIAL IRPJ + CONTR.LUCRO**  
 em 1990: 10 maiores contribuintes



**Arrecadacao total: US\$ 9.860 milhoes**  
 Demais: inclui contr.nao identificados  
 Fonte: MEFP/DRF

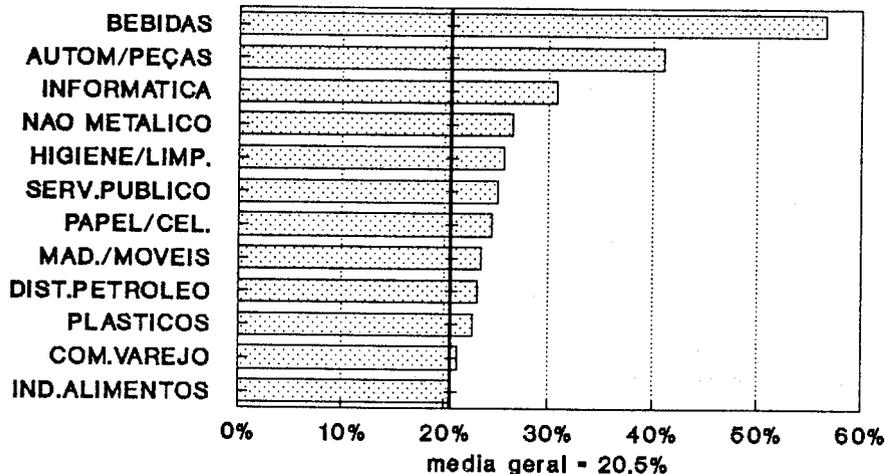
**GRAFICO VIII**  
**ARRECADACAO DO ICMS DE SAO PAULO EM 1990**  
 - Por Principais Setores/Atividades -



**Arrecadacao total = US\$ 14.075 milhoes**  
 Setorial: conf.origem recolhimento  
 Fonte: Seo.Fazenda S.Paulo

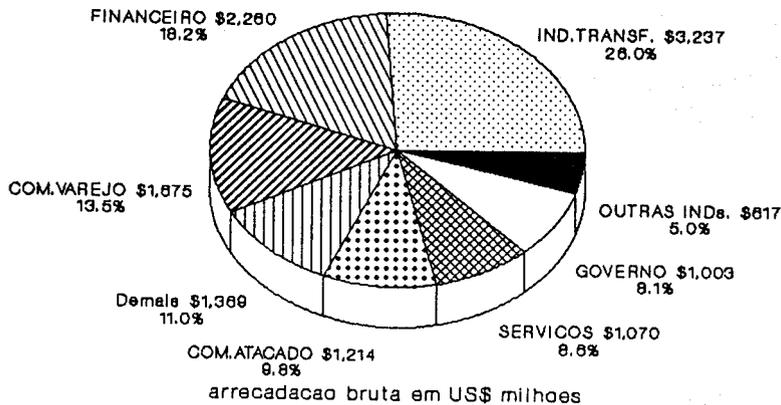
### GRAFICO X IMPOSTOS SOBRE RECEITA - 1990 ATIVIDADES MAIS ONERADAS

Impostos em % da receita



Panel das maiores empresas  
Media ponderada empresas por atividade  
Fonte: Rev.Exame (dados das empresas).

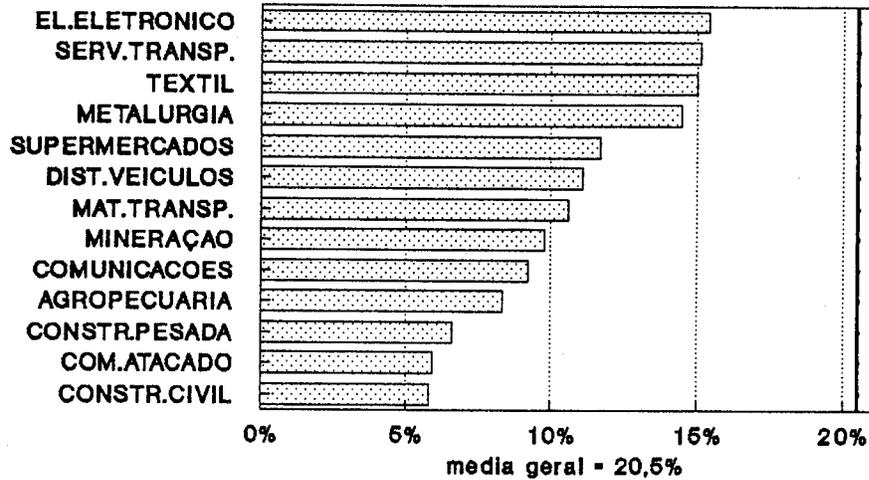
### GRAFICO IX - COMPOS.DA ARREC.EM 1990 Contrib.ao FINSOCIAL e PIS/PASEP - maiores fontes de recolhimento -



Arrecadacao total: US\$ 12.444 milhoes  
Demais: inclui contr.nao identificados  
Fonte: MEFP/DRF

**GRAFICO XI**  
**IMPOSTOS SOBRE RECEITA - 1990**  
**ATIVIDADES MENOS ONERADAS**

Impostos em % da receita



**Painel das maiores empresas**  
**Media ponderada empresas por atividade**  
Fonte: Rev.Exame (dados das empresas).