



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 03

**SIMPLIFICANDO O BRASIL:
PROPOSTAS DE REFORMA NA RELAÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO COM
O SETOR PRIVADO***

Maria Helena Zockun (coord.)

Hélio Zylberstajn

Simão Silber

Juarez Rizzieri

André Portela

Eli Pellin

Luís Eduardo Afonso

São Paulo, março de 2007

* Estudo patrocinado pela Fecomércio – Federação do Comércio do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1. O trabalho propõe formas de reduzir custos de transação na economia brasileira, simplificando a relação da atividade empresarial com o Governo em três áreas de maior interface entre os agentes: nas relações tributárias, nas relações trabalhistas e na burocracia.
2. Para simplificar o **SISTEMA TRIBUTÁRIO**, propõe-se fundir em um único Imposto de Consumo, com alíquota uniforme de 12% sobre o valor adicionado de todos os bens e serviços, sem exceção, os atuais tributos indiretos ICMS, IPI, PIS/PASEP, COFINS e SIMPLES. O Imposto de Consumo é de competência federal, com arrecadação compartilhada pela União, Estados e Municípios; recai sobre bens e serviços nacionais e importados; por definição, não incide sobre investimentos e exportação.
3. Ainda para simplificar o sistema tributário e as relações trabalhistas, propõe-se fundir num único Imposto de Renda abrangente, com alíquota uniforme de 17% sobre todos os rendimentos, sem exceção, os atuais Imposto de Renda de Pessoa Física, Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e as Contribuições à Previdência Social (INSS e do servidor público). O Imposto de Renda continuaria sendo de competência federal, com arrecadação compartilhada pela União, Estados e Municípios; contribuições sociais sobre folha de pagamentos e salários são extintas.
4. Para simplificar as **RELAÇÕES TRABALHISTAS**, além da extinção das contribuições sociais de empregados e empregadores, propõe-se consignar na Constituição Federal apenas os direitos básicos dos trabalhadores, como o direito de organizar livremente sindicatos, o direito de não ser discriminado, a proibição do trabalho infantil e escravo, proteção à mulher e ao menor, limites à extensão da jornada de trabalho, salário mínimo, segurança e saúde no local de trabalho.
5. Cria opções de regras de demissão, permitindo que as empresas optem por aquela mais adequada à sua situação; o FGTS é estendido aos servidores públicos e transformado em seguro-desemprego e em fundo de aposentadoria individual capitalizado. Tudo o mais relativo às relações de trabalho é deixado à negociação entre a empresa e seus empregados.
6. Para a simplificação da **BUROCRACIA**, além da alcançada pela simplificação tributária e das relações trabalhistas, propõe-se a fusão num único documento e num único procedimento dos pedidos e das concessões de licenças ambientais, de instalação e de operação das empresas. Propõe-se ainda racionalizar e tornar transparente os processos de uso do solo e autorização de construções.
7. Para simplificar e reduzir o tempo necessário à abertura e fechamento de empresas, propõe-se criar um único número de identificação das empresas, válido para as

- administrações federal, estadual e municipal; fundir os processos de registro e de inscrição fiscal das empresas, centralizando numa única unidade central de informações a entrega de documentos exigidos nas três esferas administrativas.
8. Propõe-se que se fixem prazos para as respostas dos órgãos públicos aos pleitos ou solicitações efetuadas pelo cidadão, findo o qual a ausência de resposta equivaleria à aprovação do pleito, assim como o comprovante da solicitação valeria como documento à atividade objeto do pedido.
 9. Propõe-se ainda que em qualquer área da relação entre o Estado e a empresa, os fiscais só possam aplicar multas a partir da segunda constatação da mesma irregularidade, servindo a primeira visita como oportunidade para o governo orientar o empresário.
 10. A simplificação no sistema tributário e nas relações trabalhistas resulta em redução na receita tributária do Governo. Para que as propostas sugeridas possam ser implementadas sem risco de desequilibrar as contas públicas, elas precisam ser precedidas de **REFORMAS NAS DESPESAS PÚBLICAS**, num prazo de 5 a 8 anos. Por isso propõe-se ampla Reforma na Previdência Social e nas Despesas de Custeio do Governo em todas as instâncias administrativas.
 11. A proposta de **REFORMA DA PREVIDÊNCIA** mantém inalterada a situação dos atuais beneficiários, cria benefícios diferenciados e transitórios para os atuais contribuintes e uma renda básica do idoso, ao qual tem direito todo cidadão que atinge 65 anos de idade, sem requisito de prévia contribuição ou vínculo de trabalho. O benefício individual é uniforme para todo cidadão, guarda relação com a renda *per capita* do país e é financiado pelos orçamentos gerais do setor público.
 12. Propõe-se que as **DESPESAS DE CUSTEIO** dos serviços públicos de educação, saúde, saneamento e nas demais áreas da administração dos governos passem por um choque de gestão. Tal choque visa melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos, de tal maneira que a população receba mais e melhores serviços ao mesmo tempo em que as despesas de custeio do governo aumentem, em termos reais, no mesmo ritmo de crescimento da população total.
 13. Além da simplificação nas relações econômicas do Governo com o setor privado, resultando na redução nos custos das transações, o conjunto de propostas apresentadas promove a **redistribuição da renda** nacional a favor das classes menos favorecidas, reduz os **preços** na economia, aumenta a **transparência** nas relações dificultando as fraudes e a corrupção, desestimula a **informalidade** nos mercados de trabalho e de produto, estimula o **consumo** e a **poupança**, reduz o **custo dos investimentos**, desonera as **exportações**, libera recursos para o **investimento público**, estimula o **investimento privado**, tudo isso resultando em maior **crescimento econômico** do país.

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO.....	1
1.1.	Simplificar o Sistema Tributário	2
1.2.	A Reforma da Previdência e a Redução de Outros Gastos Públicos.....	3
1.3.	Simplificar As Relações Trabalhistas.....	4
1.4.	Simplificar a Burocracia.....	4
1.5.	Consistência das Propostas.....	5
1.6.	Impacto da Proposta sobre a Disposição de Investir	5
2.	SIMPLIFICANDO A TRIBUTAÇÃO.....	7
2.1.	Os Cinco Princípios da Proposta de Reforma Tributária	11
2.2.	A Proposta de Reforma Tributária	13
2.2.1.	Características do Imposto sobre o Consumo.....	15
2.2.2.	As Seis Distorções causadas pela Competência Estadual do ICMS e Municipal do ISS e as Três Vantagens do Imposto de Consumo Proposto.....	15
2.2.3.	Características do Imposto de Renda Proposto	17
2.2.4.	Em Defesa de um Imposto de Renda Proporcional.....	18
2.2.5.	Em Defesa da Eliminação das Contribuições Trabalhistas	21
2.3.	Impactos sobre a Distribuição da Renda Líquida das Famílias.....	22
2.4.	Impacto sobre os Preços	24
2.5.	O Momento da Realização da Reforma Tributária.....	26
2.5.1.	Condições Macroeconômicas Desejáveis para a Realização da Reforma Tributária	27
2.5.2.	Resultado	28
3.	SIMPLIFICANDO A PREVIDÊNCIA SOCIAL	31
3.1.	Diagnóstico.....	31
3.2.	Dois Cenários	36
3.2.1.	A proposta de Reforma FIPE	36
3.2.2.	Os dois cenários.....	39
3.3.	Impactos da Reforma da Previdência Proposta	40
4.	RACIONALIZANDO AS OUTRAS DESPESAS DO GOVERNO	45
4.1.	Definição de Outras Despesas do Governo	45
4.2.	As Despesas de Consumo do Governo na Última Década.....	46
4.3.	A Eficiência na Gestão das Despesas no Governo	48
4.3.1.	Gastos na Educação Pública.....	48
4.3.2.	Gastos Públicos na Saúde.....	52
4.4.	Propostas Para Estabilizar O Gasto Real Do Governo Por Habitante.....	54
5.	SIMPLIFICANDO AS RELAÇÕES TRABALHISTAS	58
5.1.	As Imperfeições do Mercado de Trabalho	58
5.1.1.	Assimetrias Informacionais	58
5.1.2.	Tendência à Competição Predatória.....	61
5.1.3.	Insuficiência da Representação Coletiva dos Trabalhadores	62
5.1.4.	Tributação.....	63
5.2.	Propostas para A Reforma Trabalhista.....	65

5.2.1	Oferecer opções para demitir.....	66
5.2.2	Resultados Esperados	69
6.	SIMPLIFICANDO A BUROCRACIA	71
6.1.	Simplificando a Tributação	72
6.2.	Simplificando as Relações Trabalhistas	73
6.3.	Simplificando Outros Procedimentos	74
6.3.1	Simplificação e Fusão dos Procedimentos para a Obtenção de Licenças Ambientais.....	74
6.3.2	Racionalizar e Tornar Transparente o Processo de Uso do Solo.....	75
6.3.3	Racionalizar o Processo de Autorização de Projetos de Construção.....	75
6.3.4	Simplificar o Processo de Abertura e Fechamento de Empresas	75
6.3.5	Fixação de Prazos para a Resposta de Órgãos Públicos	76
6.3.6	Orientar Primeiro, Multar Depois.....	76
7.	IMPACTO DA PROPOSTA SOBRE A DISPOSIÇÃO DE INVESTIR DOS EMPRESÁRIOS PRIVADOS.....	77
7.1.	O Brasil em Relação aos Demais Países Emergentes.....	77
7.2.	Resultado da Sondagem	84
7.2.1	Dominância dos Fatores que Estimulam os Investimentos	84
7.2.2	Reação à Proposta de Simplificação do Sistema Tributário.....	85
7.2.3	Reação à Proposta de Mudanças nas Relações Trabalhistas	85
7.2.4	Reação às Propostas de Simplificação da Burocracia	86
7.2.5	Disposição a Investir como Resposta ao Conjunto da Proposta “Simplificando o Brasil” 86	
	ANEXO À SEÇÃO 2	88
8.	As Hipóteses de Crescimento Econômico nas Várias Etapas da Reforma Fiscal Proposta e Resultado das Simulações.....	88
8.1.	Modelo de Crescimento Econômico.....	88
8.2.	Simulações.....	90
8.3.	Resultados.....	92
	ANEXO À SEÇÃO 7	101
9.	Roteiro de entrevista.....	101

1. INTRODUÇÃO

O controle da inflação sem dúvida é uma condição necessária ao crescimento econômico, mas certamente outras condições precisam ser satisfeitas para que o Brasil volte a crescer de acordo com o potencial de seus recursos e a necessidade de sua população. Nestes 10 anos de estabilidade monetária (1994 a 2004), a renda *per capita* brasileira aumentou apenas 8,7%, irrisórios 0,8% ao ano.

Quando não se faz comparação com o resto do mundo, até parece que o país está indo bem. Mas ao confrontar a renda *per capita* brasileira com a dos demais países percebe-se quanto o Brasil tem se atrasado. Desde 1987 o Banco Mundial classifica 208 países em quatro grupos, de acordo com sua renda *per capita*: países de Renda Alta, Renda Média Alta, Renda Média Baixa e Renda Baixa. Exceto pelo ano de 1988, o Brasil era classificado como país de Renda Média Alta. Mas em 2002 e 2003 foi rebaixado e passou a integrar com outros 55 países o grupo de Renda Média Baixa, posição de onde mesmo o bom crescimento de 2004 não o vai tirar, pois o crescimento de 4,9% do PIB foi inferior à média do crescimento da renda mundial, de 5,1%; há no mínimo 90 países com renda *per capita* maior do que a brasileira (54 países de Renda Alta e 38 de Renda Média Alta) ¹.

Não há uma causa única que justifique o atraso econômico do Brasil, mas certamente entre elas estão os elevados custos de transação. A produtividade de uma economia, expressa por sua renda *per capita*, não depende apenas da tecnologia e do uso eficiente dos recursos naturais, de capita e trabalho na produção dos bens e serviços; isto é, não depende apenas do custo de produção. As trocas no mercado envolvem custos de transação que, não sendo negligíveis, afetam as decisões dos agentes econômicos.

Há indicações de que esses custos no Brasil são muito elevados quando comparados aos de outros países, e estão afetando negativamente a decisão de investimento e de produção dos agentes econômicos. Publicações como as do Banco Mundial (Doing Business) e indicadores como os do The Heritage Foundation e do The Fraser Institute² apontam sistematicamente o fraco posicionamento do Brasil na atração de investimentos, posição derivada especialmente de três grandes questões:

1. da complexidade do sistema tributário, que contém elevado número de tributos, cada um deles com regras de aplicação opacas e instáveis;
2. da complexidade da legislação trabalhista, que torna muito elevado o custo do trabalho formal;
3. do excesso de burocracia para operar e investir, além das burocracias dos sistemas tributário e trabalhista, cujo cumprimento requer muito mais tempo do que o requerido em outros países.

¹ Ou 85, se as rendas per capita forem avaliadas pela paridade do poder de compra. (Banco Mundial, World Development Indicators – 2004).

² World Bank, “Doing Business 2005” (www.doingbusiness.org/); The Heritage Foundation, “2004 Index of Economic Freedom” (www.heritage.org); The Fraser Institute, “Economic Freedom of The World: 2004 Annual Report” (www.freetheworld.com)

Neste trabalho não se pretende esgotar os assuntos tratados, mas abordá-los na profundidade necessária para expor o problema e apontar caminhos para a sua solução.

Em linhas gerais, aqui se encontram propostas para simplificar aquelas áreas, dentro de alguns critérios.

1. Simplificar o Sistema Tributário sob critérios da racionalidade econômica. Não se trata de simplificar a qualquer custo, mas dentro de critérios pautados pela racionalidade econômica. Por exemplo, um imposto único sobre movimentação financeira pode ser a forma mais simples de arrecadar e pagar, mas o custo das distorções que ele acarretaria para a atividade econômica com certeza é muitas vezes maior do que o benefício de sua simplicidade.
2. Simplificar a Legislação Trabalhista, para promover a inclusão legal de todos os trabalhadores. Sob as leis atuais, a metade da força de trabalho que é abrigada por ela conta com excesso de proteção (um trabalhador formal quando desempregado, por exemplo, dispõe do aviso prévio, da multa, do FGTS, do seguro-desemprego), enquanto a outra metade, operando no mercado informal, não tem proteção alguma (quando desempregado, se não conseguiu acumular alguma poupança, precisa contar com a solidariedade da família e dos amigos para sobreviver).
3. Simplificar a Burocracia, diminuindo as etapas dos processos administrativos para atingir uma dada finalidade. Trata-se de cumprir a legislação ambiental, de uso do solo, os padrões construtivos etc. de maneira mais rápida. Não se trata, de modo algum, de eliminar esses controles, mas de fazê-lo de modo mais rápido e menos custoso para os agentes econômicos.

Estas são as três questões que este trabalho aborda, propondo medidas para minimizar os problemas detectados. Mas para cumprir esse escopo, e propor medidas consistentes, foi necessário avançar em outras questões, e propor uma reforma fiscal para o país, tocando em temas complexos como o do federalismo fiscal.

1.1. SIMPLIFICAR O SISTEMA TRIBUTÁRIO

Há 13 anos, havia propostas de reforma tributária em todo o espectro de possibilidades: desde o Imposto de Venda a Varejo, que conferia total autonomia de arrecadação a estados e municípios, até o imposto único sobre transações financeiras, que concentrava toda a arrecadação na União.

Tal divergência de visões impediu que o tema prosperasse. Hoje há uma percepção mais clara de que: a) a guerra fiscal não é o único problema do ICMS; b) mesmo que fosse operacionalmente possível adotar o princípio do destino, a diferença de base econômica dos estados continuaria a gerar a distorção de que o mais pobre dos estados mais pobres tem sua cesta de consumo mais tributada do que o mais pobre dos estados mais ricos; c) a disputa dos Estados com a União a respeito da “perda” de receita com a Lei Kandir deságua na acumulação de créditos em mãos dos exportadores e investidores, mantendo parte das exportações e dos investimentos tributados pelo ICMS; d) os objetivos alocativos (para atrair investimento) e distributivos (para atenuar a regressividade do sistema) da renúncia fiscal são mais bem atendidos por um imposto nacional com receita compartilhada pelas três esferas de governo, sem afetar as finanças estaduais.

A alternativa imaginada para simplificar o sistema tributário foi reunir todos os tributos sobre consumo num único imposto, cuja base é o valor adicionado total de bens e de serviços nacionais e importados, com alíquota única, sem exceções, que simultaneamente gere a arrecadação dos

tributos substituídos e desestimule a informalidade. Por definição, as exportações e os investimentos são imunes ao imposto.

Entre 31 países que adotam o imposto sobre o valor adicionado, a média e a moda da alíquota máxima é de 16% e a mediana 17%. São alíquotas muito menores do que as praticadas no Brasil.

A soma das alíquotas legais dos tributos indiretos (IPI, ICMS, ISS, PIS/Pasep e Cofins) deve estar, em média, ao redor de 68%. Em 48 produtos de consumo, 40 deles têm soma das alíquotas legais (por fora) superior a 50%, como demonstrou o levantamento “Feirão de Impostos” realizado por inúmeras associações comerciais em muitas cidades do Brasil. Em 2004, a tributação indireta alcançou a cifra de R\$ 266,9 bilhões. E estima-se que o consumo das famílias a preços de mercado, em 2004, tenha sido de R\$ 975,2 bilhões. Isso significa que, com sonegação nula, a alíquota do novo imposto teria que ser de 38% $[266,9 / (975,2 - 266,9)]$, o que levaria a informalidade a ser maior do que a atual.

No mesmo sentido de simplificar a tributação com racionalidade, propõe-se fundir todos os tributos arrecadatários que incidem sobre a renda (Imposto de Renda, CSLL, e Contribuições à Previdência oficial em que a base de incidência é o salário ou a folha de pagamentos) num único Imposto de Renda abrangente, de competência federal, com alíquota única.

O sistema tributário proposto, além de mais simples e racional do que o atual, promoveria a redução dos preços, seria menos regressivo, promoveria a redistribuição da renda a favor dos mais pobres e desestimularia a informalidade no mercado de produtos e de trabalho.

As simulações realizadas mostraram que é inviável simplificar o sistema tributário se a necessidade de recursos do governo não diminuir em relação à base tributável: a carga tributária em 2004 alcançou o recorde de 36,7% do PIB e a racionalização do sistema tributário requer que a carga tributária total diminua para 28% do PIB.

1.2. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E A REDUÇÃO DE OUTROS GASTOS PÚBLICOS

A inclusão de propostas para a redução do gasto público, tema aparentemente à margem da questão da simplificação, derivou, portanto da constatação de que sem redução de gastos públicos não há como simplificar a tributação.

Dado que o principal déficit do governo é o da previdência social, não se poderá reduzir o gasto público sem proceder a mudanças na previdência social com essa finalidade. Em 2004, o déficit da previdência social e dos servidores públicos nas três esferas de governo somou 5,3% do PIB. Excluindo-se as estatais, o déficit nominal total do governo, também nas três esferas, chegou a 3,2% do PIB como resultado do enorme esforço de arrecadação tributária.

Uma comparação internacional com 61 países mostra que o Brasil gasta demais nessa rubrica, tanto porque o brasileiro se aposenta precocemente, quanto porque essas transferências estão muito concentradas no topo da pirâmide social, resultando em ganho médio do aposentado muito elevado e incompatível com o nível de renda do país.

Com uma população jovem e com baixa renda *per capita*, o Brasil gasta com previdência tanto quanto países ricos de população envelhecida. Em 2004, o Estado gastou R\$ 7.930 no ano para financiar o consumo de cada aposentado e pensionista do sistema público de previdência (INSS e servidores públicos da União, dos Estados e dos Municípios), enquanto despendeu R\$ 2.197 no ano

por pessoa para financiar todas as demais demandas da população junto ao setor público: educação, saúde, saneamento, habitação, transporte, segurança, administração pública, investimentos públicos, etc..

Já foram efetuadas várias reformas da previdência no Brasil, que produziram resultados modestos em termos de redução de gastos, mas que enfrentaram grandes resistências políticas. Aqui se encontrará uma proposta de solução que respeita os direitos adquiridos dos atuais beneficiários do sistema, contempla a expectativa dos atuais contribuintes e iguala todos os brasileiros na questão da assistência do Estado aos idosos, através da Renda Básica do Idoso.

A proposta de reforma da previdência aqui apresentada reduz as despesas com benefícios de 12% para 9% do PIB em 10 anos, resultado ainda insuficiente, em termos de redução de necessidade de recursos para o governo, que dispense outros cortes de despesa. Por isso, para que as propostas para Simplificar o Brasil sejam consistentes, são sugeridas outras formas de reduzir o gasto público além dos resultantes de uma reforma da previdência.

Depois de se analisar os principais tipos de gastos de custeio do governo, verificando o grande crescimento do gasto *per capita*, e a sua ineficiência frente aos resultados alcançados, propõe-se um choque de gestão na administração pública que torne possível alcançar melhores resultados mantendo o gasto por habitante inalterado no nível observado em 2004 por pelo menos uma década.

1.3. SIMPLIFICAR AS RELAÇÕES TRABALHISTAS

As condições do mercado de trabalho são dependentes das condições do mercado do produto ou serviço em que ele atua. Os mercados de produtos e serviços são extremamente heterogêneos, não comportando regras únicas e universais nas relações trabalhistas - que se traduzem em custos de encargos trabalhistas - sob pena de fomentar a informalidade no emprego.

Os principais custos trabalhistas são as contribuições previdenciárias - que são extintas na reforma tributária proposta - e os custos da demissão. Propõe-se a criação de opções quanto às regras de demissão, permitindo que as empresas optem por aquela mais adequada à sua situação, levando em conta o funcionamento mais eficiente do segmento do mercado de trabalho onde está situada. São regras estabelecidas pela legislação porque visam reduzir as imperfeições que ocorrem nesse mercado.

Propõe-se consignar na Constituição Federal apenas os direitos básicos dos trabalhadores, como o direito de organizar livremente sindicatos, o direito de não ser discriminado, a proibição do trabalho infantil e escravo, limites à extensão da jornada de trabalho, proteção à mulher e ao menor, salário mínimo, segurança e saúde no local de trabalho. Esses são os direitos que constituem a chamada cláusula social da Organização Internacional do Trabalho. Tudo o mais seria deixado à livre negociação entre empregados e seus empregadores.

1.4. SIMPLIFICAR A BUROCRACIA

As propostas de reforma do sistema tributário, da legislação trabalhista e a extinção das contribuições previdenciárias compõem a parte mais visível da simplificação da vida econômica das empresas, que por si só envolve grande redução da burocracia. O custo de conformidade à tributação, correspondente aos custos dos recursos privados dos contribuintes necessários para

cumprir suas obrigações com o fisco, está estimado em R\$ 7,2 bilhões/ano, recurso que poderia estar alocado na atividade produtiva se o desenho do sistema tributário fosse simplificado³.

Mas há muitas outras dificuldades burocráticas que se propõe simplificar. Os exemplos dessas dificuldades são incontáveis. A emissão de licenças ambientais no Brasil demora em média 2 anos, contra 1 ano nos Estados Unidos e 5 meses na Noruega (países mais exigentes do que o Brasil com essa questão).

Licenças de instalação (para dar cumprimento às leis de uso do solo) demoram 12 meses para serem concedidas no Brasil, contra 90 dias em Portugal. Relatórios do Banco Mundial confirmam que agentes públicos costumam pedir pagamentos irregulares para agilizar processos de instalação e construção no Brasil.

Há 5,5 milhões de cadastros de pessoas jurídicas (CNPJ) no Brasil contra 2,3 milhões de empresas em atividade, mostrando a dificuldade de se fechar empresas. Para iniciar um empreendimento, o tempo médio requerido para atender às exigências burocráticas aqui é de 152 dias, contra a média de 70 dias nos países da América Latina e de 25 dias nos países da OCDE, segundo o relatório “Doing Business”, do Banco Mundial.

Resumidamente, a proposta aqui apresentada é reunir todas essas exigências num único procedimento, em que os órgãos de diferentes esferas e níveis de governo compartilham as informações prestadas. Simplificar a Burocracia é também levar a simplificação para o interior da atividade do Estado.

1.5. CONSISTÊNCIA DAS PROPOSTAS

Usualmente, as propostas de reforma na área pública tratam isoladamente das receitas e das despesas; propostas de reforma tributária normalmente não interagem com as propostas de reforma da previdência, e vice versa.

Uma das características deste projeto foi tratar simultaneamente receitas e despesas do setor público, mantendo uma interligação total entre todas as áreas do projeto. É o único modo de conferir consistência às propostas.

Propõe-se que a reforma da previdência e o controle das despesas de custeio ocorra no ano 1 do processo de reforma fiscal. A reforma tributária é viabilizada quando a despesa pública e o crescimento econômico permitirem que a queda de receita tributária não requeira endividamento público acima de certo parâmetro: esse parâmetro foi definido como a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB entre 30% e 35%. As simulações indicaram que a reforma tributária pode ser implementada de 5 a 8 anos após a implementação do controle das despesas governamentais.

1.6. IMPACTO DA PROPOSTA SOBRE A DISPOSIÇÃO DE INVESTIR

O objetivo das propostas do projeto Simplificando o Brasil é o de criar ambiente mais favorável aos negócios e, portanto, ao crescimento econômico. As propostas só atingirão esse propósito se, sendo implementadas, os empresários as entenderem como estimulantes às suas disposições de assumir

³ A.V.Bertolucci e D.T. Nascimento, “Quanto custa pagar tributos?”, in Revista de Contabilidade e Finanças, FEA-USP, nº 29, mai/ago 2002.

riscos e investir. Esta parte do trabalho teve a finalidade de sondar em que medida esse resultado seria alcançado.

Foram realizadas sondagens junto a empresários representativos das várias áreas da atividade econômica, apresentando-lhes as propostas dos itens anteriores deste projeto, buscando captar suas reações. As questões foram formuladas de forma a distinguir a influência das mudanças estruturais propostas por este projeto, de mudanças no comportamento conjuntural em outras variáveis econômicas na disposição de assumir riscos e alocar recursos na atividade produtiva.

O resultado da sondagem mostrou o acerto da direção da proposta, indicando que, se adotada, cria expectativas de condições mais favoráveis aos negócios e de desenvolvimento das empresas em um ambiente eticamente mais saudável, resultando em fortalecimento das intenções de investimento. Na amostra de empresas entrevistadas, o adicional de investimento - relativamente à situação de ausência do conjunto das reformas sugeridas - chegaria a 20%.

2. SIMPLIFICANDO A TRIBUTAÇÃO

A complexidade do sistema tributário brasileiro pode ser resumidamente constatada pelo número de impostos e contribuições que têm como base de cálculo o valor das transações comerciais. Sem contar os impostos sobre o comércio exterior e a contribuição sobre a movimentação financeira, considerados de caráter regulatório, são sete os tributos arrecadatários sobre transações comerciais. Cinco deles são de competência federal (IPI, PIS/Pasep, Cofins, SIMPLES e o IRPJ/CSLL no regime do Lucro Presumido), um estadual (ICMS) e outro municipal (ISS). Desses sete tributos, quatro têm como base de incidência o valor adicionado (IPI, ICMS, PIS/PASEP e Cofins), mas modos distintos de cálculo, com alíquotas que variam entre produtos e entre Estados, com inúmeras exceções; e os outros três o faturamento (IRPJ/CSLL no regime do Lucro Presumido, SIMPLES e ISS). São tributos que se sobrepõem ocultando o efeito final sobre o preço dos bens e serviços e o ônus tributário imposto sobre os agentes econômicos.

O exemplo abaixo, de um produto manufaturado, do qual não faz parte nenhum insumo importado, é suficiente para ilustrar tal complexidade e o acréscimo efetivo de custo da tributação nos produtos.

Alíquotas nominais e efetivas dos tributos indiretos sobre o Valor Adicionado

	alíquota nominal %	R\$	alíquota efetiva %
custo sem impostos		100,00	
IPI	15,0	17,65	17,7
ICMS	17,0	24,10	24,1
PIS COFINS	9,25	14,45	14,4
soma	41,25	156,20	56,2

Os tributos recaem sobre si mesmos, vão se incorporando na base tributada uns dos outros, distanciando as alíquotas nominais das efetivas: a alíquota nominal de 15% do IPI se transforma em efetiva de 17,6%, a nominal de 17% do ICMS se transforma em efetiva de 24,1% e a nominal de 9,25% do PIS mais Cofins se transforma em alíquota efetiva de 14,4%. A soma das alíquotas nominais, que já é elevadíssima (41,25%), se transforma em acréscimo de 56,2% de tributos ao custo do produto escolhido como exemplo⁴.

Esse arranjo, que tenta ocultar a tributação do contribuinte, não passa despercebido ao consumidor, que o capta na diferença de preços praticados nos mercados de variados graus de formalidade. A tabela 1 mostra os tributos contidos nos preços de uma série de produtos: esta é a margem sob a qual floresce o mercado informal. Para competir com a informalidade, as empresas totalmente formais reduzem sua rentabilidade e sua capacidade de investir.

Verifica-se que dos 48 produtos relacionados, em apenas 4 (carne bovina e de frango, feijão e tijolo) os tributos indiretos acrescentam menos de 23% de valor ao preço dos produtos. Em outros 4 deles

⁴ No caso do comprador não ser o agente que recolhe o tributo, como é o caso dos consumidores finais (chamado de não-contribuinte na linguagem do fisco), o valor do PIS/Cofins, por exemplo, é calculado pela seguinte fórmula, em que V é o custo do produto antes da incidência de tributos; t1, t2 e t3 são, respectivamente, as alíquotas nominais do IPI, ICMS e PIS/Cofins: $V\{t3/(1-t3) + [(t3/(1-t3) * t2/(1-t2)] + [(t3/(1-t3)* t2/(1-t2)* t1/(1-t1)]\}$.

o acréscimo varia entre 20% e 50%, em 29 o acréscimo está entre 50% e 70% e em 11 produtos os tributos acrescentam mais de 70% de valor ao preço, chegando a multiplicar por 5 e 6 o preço no caso de cigarro e aguardente⁵. Excluindo o cigarro, o acréscimo médio de custo tributário ao preço dos produtos relacionados alcança 70% (mediana 61%, moda 68%).

⁵ Cálculos efetuados pelo IBPT- Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário considerando o IPI, ICMS, PIS, Cofins, e estimativas de INSS, FGTS, CPMF, IRPJ e CSLL sobre margens de lucro estimadas de cada setor. (disponível em www.tributarista.org.br).

Tabela 1

Conteúdo de tributos nos preços praticados no Varejo
(válidos para o Estado de São Paulo)

produtos	preço em R\$ a	tributos / preço final	tributos em R\$ b	preço sem tributos em a-b	acréscimo de custo tributário b/(a-b)
Materiais de Limpeza					
detergente	0,83	40,5%	0,34	0,49	68%
sabão em pó	3,98	42,3%	1,68	2,30	73%
amaciante	1,88	43,2%	0,81	1,07	76%
água sanitária	1,42	37,8%	0,54	0,88	61%
desinfetante	2,26	37,8%	0,86	1,40	61%
álcool	2,99	43,3%	1,29	1,70	76%
sabão em barra	3,31	40,5%	1,34	1,97	68%
sapóneo	2,09	40,5%	0,85	1,24	68%
Materiais de Construção					
vaso sanitário	60,00	39,5%	23,70	36,30	65%
saco de cimento	22,00	39,5%	8,69	13,31	65%
lata de tinta	90,00	39,5%	35,55	54,45	65%
tijolo	170,00	12,7%	21,58	148,42	15%
Bens de Consumo Durável					
TV 29 polegadas	1.249,00	38,0%	474,62	774,38	61%
DVD	620,00	38,0%	235,60	384,40	61%
som-Micro System	890,00	38,0%	338,20	551,80	61%
automóvel	28.000,00	29,0%	8.120,00	19.880,00	41%
Mercearia					
biscoito	1,20	35,0%	0,42	0,78	54%
feijão	3,34	18,0%	0,60	2,74	22%
açúcar	1,01	40,5%	0,41	0,60	68%
sal	0,74	29,5%	0,22	0,52	42%
farinha de trigo	1,59	34,5%	0,55	1,04	53%
macarrão espaguete	1,69	35,2%	0,59	1,10	54%
óleo	3,82	37,2%	1,42	2,40	59%
café	4,12	36,5%	1,50	2,62	58%
margarina 500g.	3,52	37,2%	1,31	2,21	59%
sabonete	0,90	42,0%	0,38	0,52	72%
iogurte	3,67	24,0%	0,88	2,79	32%
suco de frutas	3,02	37,8%	1,14	1,88	61%
leite longa vida	1,53	33,6%	0,51	1,02	51%
achocolatado	3,59	37,8%	1,36	2,23	61%
Enlatados					
ervilha	1,19	35,9%	0,43	0,76	56%
molho de tomate	1,30	36,7%	0,48	0,82	58%
milho verde	1,33	37,4%	0,50	0,83	60%
Carnes					
bovina	6,00	18,7%	1,12	4,88	23%
frango	4,00	18,0%	0,72	3,28	22%
Bebidas					
refresco em pó	0,80	38,3%	0,31	0,49	62%
cerveja	0,96	56,0%	0,54	0,42	127%
refrigerante em lata	0,93	47,0%	0,44	0,49	89%
água 1,5 litro	1,20	45,1%	0,54	0,66	82%
cachaça 1 litro	3,10	83,1%	2,58	0,52	491%
Camã, Mesa e Banho					
lençol	26,80	37,5%	10,05	16,75	60%
toalha de banho	16,80	36,3%	6,10	10,70	57%
cobertor	34,90	37,4%	13,06	21,84	60%
Serviços de Utilidade Pública					
energia elétrica	100,00	45,8%	45,80	54,20	85%
telefone	100,00	40,5%	40,50	59,50	68%
Outros					
gasolina	1,99	57,1%	1,14	0,85	133%
remédios	100,00	30,4%	30,38	69,62	44%
cigarro	2,50	81,7%	2,04	0,46	446%

Fonte: IBTP - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, apud ACSP - Associação Comercial de São Paulo ("Feirão de Impostos").

Alíquotas tão elevadas em bens de consumo não são facilmente encontráveis no resto do mundo. A tabela 2 relaciona as alíquotas máxima e mínima do imposto sobre valor adicionado em 31 países, ordenados de forma decrescente das alíquotas máximas vigentes.

Tabela 2

Alíquotas do Imposto Sobre Valor Adicionado

País/Região	em %	
	mínima	máxima
Brasil*	18,5	135,1
Colombia (a modal é de 16%)	2,0	45,0
Argentina	10,5	27,0
Hungria	0,0	25,0
Polônia	3,0	22,0
Bélgica	6,0	21,0
Irlanda	0,0	21,0
Áustria	10,0	20,0
Itália	4,0	20,0
França	2,1	19,6
Holanda	6,0	19,0
Portugal	5,0	19,0
Peru	18,0	18,0
Chile	18,0	18,0
Grécia	4,0	18,0
Reino Unido	0,0	17,5
Canadá	7,0	17,0
China	0,0	17,0
Venezuela	8,0	16,0
Alemanha	7,0	16,0
Espanha	4,0	16,0
México	10,0	15,0
Bolívia	13,0	13,0
Guatemala	12,0	12,0
Equador	0,0	12,0
Coréia do Sul	10,0	10,0
Filipinas	0,0	10,0
Tailândia	7,0	7,0
Taiwan	5,0	5,0
Japão	5,0	5,0
Cingapura	4,0	4,0
Média América Latina	10,7	20,6
Média América do Norte e Europa	4,2	19,4
Média Ásia	3,9	7,3
Média Geral	6,3	15,7

Fonte: • Deloitte Consultoria, “Pesquisa Internacional sobre Tributação 2003”, coordenação técnica de Marcelo Natale Rodriguez e Flávia Kauffmann Guimarães.

* Inclui IPI (mínima de 0% e máxima de 60%, não considerando fumo), ICMS (mínima de 7% e máxima de 25%), PIS de 1,65% e COFINS de 7,6%.

Pelos dados apresentados, com seu sistema complexo o Brasil impõe aos consumidores um ônus tributário sem paralelo no mundo sobre os bens em geral.

2.1. OS CINCO PRINCÍPIOS DA PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

Um sistema tributário moderno e racional deve se orientar por alguns princípios básicos consagrados pela teoria econômica e pela experiência. Eles comportam diferentes interpretações, mas de acordo com a visão deste trabalho, quanto mais claras e simples forem as definições desses princípios, menos exceções comportará o sistema tributário resultante, e mais simplificada a relação do contribuinte com o Estado, objetivo maior das propostas aqui apresentadas.

O primeiro princípio é o da **eficácia**. Segundo ele, o Estado deve arrecadar compulsoriamente dos cidadãos os recursos necessários para financiar os programas e serviços que a sociedade julga que o governo lhe deve fornecer, seja porque são serviços que não podem ser produzidos pelo setor privado, seja porque a sociedade considera como opção adequada que sejam providos complementarmente pelo setor público. No caso brasileiro, no desempenho de suas funções o governo tem mostrado pouca eficácia, extraindo da sociedade uma carga tributária incompatível com seu nível de renda e com o serviço prestado, e de uma forma que vem distorcendo a alocação de recursos e inibindo o desenvolvimento econômico. Por essa razão, o princípio da eficácia será aqui utilizado com outra lógica: este trabalho mostrará qual é a carga tributária compatível com modos e níveis de extração adequados às condições econômicas e sociais do país.

O segundo princípio é o da **neutralidade** ou da eficiência, segundo o qual os tributos não devem interferir na alocação dos recursos econômicos que prevaleceria na sua ausência. Isso significa que os impostos devem ter influência mínima nos preços relativos, de modo a não interferir na escolha dos consumidores nem na decisão dos produtores, as quais resultam na alocação mais eficiente dos recursos econômicos se orientadas apenas pelas condições do mercado de cada bem e serviço. Exceção a esse princípio é a comprovada existência de distorções em algum mercado, que resulte em preços que não reflitam os custos e benefícios sociais de sua produção e consumo; tal situação justifica a adoção de intervenções diferenciadas, que corrijam a distorção detectada. Mas como regra geral, o princípio da neutralidade (ou eficiência alocativa) indica que as alíquotas dos tributos devem ser uniformes, aplicadas com normas gerais, sem exceções.

O terceiro princípio é o da **equidade**, segundo o qual cada cidadão deve contribuir para o financiamento do Estado na medida de sua capacidade econômica. Esse é um princípio que não tem sido adotado em termos absolutos porque o conceito de capacidade contributiva é objeto de grande controvérsia. Neste texto entende-se que a capacidade contributiva de um cidadão é dada por sua renda, e independe de suas escolhas como consumidor, como poupador ou como investidor. É um princípio simples e claro, muito adequado para se alcançar o objetivo de simplificar o país.

O quarto princípio é o da **competitividade**, segundo o qual o sistema tributário nacional não deve constituir obstáculo à capacidade do país concorrer num mundo globalizado. Isso se refere ao capital - cuja atratividade depende dos impostos diretos sobre a renda e a propriedade - assim como sobre os bens e serviços - cuja competitividade no mercado internacional depende dos impostos indiretos e das contribuições incidentes sobre o uso da mão-de-obra.

O quinto princípio é o da **simplicidade**, segundo o qual o custo de pagar e arrecadar devem ser os menores possíveis e reduzir ao mínimo os litígios judiciais no pagamento de impostos. Regras gerais, ausência de exceções e de renúncias fiscais são o corolário deste princípio.

Há forte sinergia entre esses cinco princípios⁶. Um sistema que no seu todo seja equânime reduz a resistência dos contribuintes ao pagamento dos tributos. A percepção de um sistema altamente regressivo, como é o sistema brasileiro, desenvolve uma aversão do contribuinte ao pagamento dos tributos e a solidariedade de consumidores e produtores contra o fisco.

A condição econômica da maioria da população brasileira favorece esse fenômeno. 75% dela têm rendimento inferior a R\$ 500/mês, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2002/3: são 37 milhões de famílias abrangendo 132 milhões de pessoas. Apesar de renda tão baixa, as aspirações de consumo são elevadas, levando-as a ter um padrão de gasto incompatível com suas rendas. Até as classes de 10 salários mínimos (R\$ 2000/mês em 2003) a despesa total supera a renda familiar em proporção tão mais elevada quanto mais pobre a família. A despesa com alimentação absorve mais de 20% da renda da família, chegando a 57% nas que recebem até 2 salários mínimos.

Nessas condições sócio-econômicas em que vive parcela tão significativa da população brasileira, a tentativa de extração fiscal na ordem de grandeza mostrada anteriormente não é aceita pelos consumidores. A menos de algumas poucas grandes empresas, muito produtivas, as demais empresas não geram valor adicionado suficiente para remunerar os fatores de produção e recolher a totalidade de tributos cobrados àquelas alíquotas.

Não se pode esquecer de que a empresa não paga imposto. Os impostos são sempre pagos pelos consumidores no preço dos bens e serviços adquiridos. Mas como os impostos são recolhidos pelas empresas, independentemente de terem sido cobrados do consumidor, as menos produtivas têm três alternativas: i) ou recolhem ao fisco a totalidade do tributo, retirando parte dos recursos do seu próprio capital, se descapitalizando e comprometendo sua sobrevivência a médio prazo; ii) ou ficam inadimplentes cronicamente, porque não geram valor adicionado para recolher a totalidade dos tributos correntes; iii) ou submergem na informalidade, apresentando apenas uma fração de suas operações ao fisco.

Por isso, **a eficácia e a equidade** se reforçam: um sistema mais justo e equânime gera menor informalidade e sonegação.

Estes dois atributos são reforçados pela neutralidade. Este princípio envolve a adoção de alíquotas uniformes, aplicadas com normas gerais, sem exceções. Exceções, que usualmente abrem espaço para interpretações da norma, são campos férteis para a corrupção, fortalecendo a solidariedade do contribuinte com o agente público contra o fisco. A ausência de exceções, ao contrário, fecha as oportunidades de planejamento e elisão tributária, assim como reduz a sonegação e a corrupção.

Pode-se argumentar que diferenças de alíquota são necessárias para tornar o sistema equânime, colocando menor ônus tributário sobre a cesta básica, por exemplo. Mas essa não tem sido a experiência brasileira, especialmente no caso ICMS, principal imposto sobre o consumo. Em primeiro lugar, por ter como principal base de incidência os bens e serviços (47% da arrecadação tributária), o sistema tributário brasileiro é no seu conjunto regressivo: a progressividade dos tributos diretos (imposto de renda, contribuições previdenciárias, IPVA, IPTU e ITR) é insuficiente

⁶ Argumento inspirado em apresentação de José Roberto Afonso.

para compensar a regressividade dos tributos indiretos. E pior, ele é tão mais regressivo quanto mais pobre o Estado da federação, dado que, tendo uma base econômica menor, os governos estaduais não podem abrir mão da arrecadação do ICMS sobre os bens essenciais, como fazem os Estados mais ricos. Por exemplo, famílias com renda total de até 2 salários mínimos, pagando a totalidade de IPI, ICMS, PIS e Cofins nos produtos consumidos, gastam com esses tributos 25,8% de suas rendas se residentes em São Paulo e 30,1% se residentes em Belém. Esses percentuais vão se reduzindo à medida que aumenta a renda das famílias, porque a participação do consumo na renda se reduz⁷.

Neutralidade no sistema tributário, associada a transferências diretas de renda, é mais eficaz no cumprimento da equidade distributiva do que tentativas de fazer redistribuição indireta de renda através de diferenciação de alíquotas.

Regras gerais, ausências de exceções e de renúncia fiscal reduzem o custo que o contribuinte incorre no recolhimento do tributo, diminuindo a resistência das empresas ao papel de coletora de tributos que o fisco lhes impõe. Ao mesmo tempo, aqueles atributos facilitam a fiscalização. Assim **neutralidade e simplicidade** se aliam à **equidade** para tornar o sistema menos vulnerável à sonegação, contribuindo para ampliar-lhe a **eficácia**.

Finalmente, a competitividade do sistema evita que os produtos nacionais fiquem em desvantagem frente aos concorrentes internacionais, assim como evita que os contribuintes transfiram capitais e operações para o exterior. Desse modo, esse atributo de um sistema tributário favorece a ampliação da base tributável tornando a tributação mais produtiva para o fisco e menos onerosa para o contribuinte.

2.2. A PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA

A tabela 3 resume as duas modificações que se propõe para o sistema tributário. A primeira modificação é unificar os tributos arrecadatórios que incidem sobre bens e serviços – ICMS, IPI, ISS, PIS/PASEP, COFINS e SIMPLES - em um único **imposto sobre o consumo**, de competência federal.

A segunda modificação proposta é fundir todos os tributos arrecadatórios que incidem sobre a renda – Imposto de Renda, CSLL, Contribuições à Previdência oficial em que a base de incidência é o salário ou a folha de pagamentos – num único Imposto de Renda abrangente, de competência federal.

Esses dois novos impostos, de competência federal, seriam compartilhados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de acordo com critérios semelhantes aos atuais, de forma a garantir que cada ente da Federação mantenha sua participação atual na arrecadação total dos tributos, que hoje estão sob a competência distribuída nas três esferas de governo. No sistema atual, 41% da arrecadação total são compartilhadas (20% entre União, Estados e Municípios, e 21% entre Estados e Municípios); no sistema proposto, 70% da arrecadação total seriam compartilhadas.

⁷ Vianna, S.W., Magalhães, L.C.G; Silveira, F.G.; Tornich, F.A., “Carga Tributária Direta e Indireta sobre as unidades familiares no Brasil: Avaliação de sua incidência nas Grandes Regiões Urbanas em 1996”, IPEA, Texto para Discussão nº 757, Brasília, setembro de 2000.

Tabela 3
Resumo da Proposta de Reforma Tributária

Tributos	Arrecadação em 2004 R\$ bilhões	Proposta R\$ bilhões	Observação
a) tributos a substituir pelo Imposto de Consumo	266,9	85,0	Proposta de Imposto sobre o valor agregado , à alíquota única de 12% sobre o Consumo de todos os bens e serviços (base tributada = R\$ 708,4 bi em 2004)
ICMS	138,3		
IPI	21,1		
ISS	10,9		
PIS/PASEP	19,3		
COFINS	77,3		
SIMPLES (R\$ 10,5 bi, incluídos nos demais)			
b) tributos a substituir pelo Imposto de Renda	235,4	260,3	Proposta de Imposto sobre todas as Rendas e Ganhos de qualquer natureza , à alíquota única de 17% , sem deduções ou abatimentos ou isenções, recolhido pela fonte pagadora ou pelo próprio contribuinte. (base tributada = R\$ 1.531,2 bi em 2004)
IR + CSLL	109,7		
Contribuições para a Previdência	125,7		
Federal			
INSS patronal (est: sistema S / 3,1% x 20%)	47,7		
Sistema S	7,4		
Previdência exceto INSS patronal	46,1		
Contribuição Seg. Serv. Público	6,9		
Previdência Estadual	14,1		
Previdência municipal	3,5		
c) tributos sobre a propriedade	20,3	20,3	sem alteração
ITR	0,2		
IPVA	8,8		
ITCD	0,7		
IPTU	8,9		
ITBI	1,7		
d) tributos regulatórios	40,8	40,8	sem alteração
Imposto sobre o Comércio Exterior	9,2		
IOF	5,2		
CPMF	26,4		
e) outros	84,8	84,8	sem alteração
Contribuições Econômicas	22,4		
Salário Educação	4,8		
Outras contribuições sociais	3,4		
FGTS	30,5		
Demais estaduais	8,2		
Demais municipais	7,3		
Taxas federais, estaduais e municipais	8,2		
Total	648,2	491,2	redução de 24% , equivalente a 9% do PIB
Consumo das famílias a preços de mercado (2004)	975,25		
PIB 2004	1.766,62		
Carga tributária (% do PIB)	36,7%	27,8%	

fontes: José Roberto Afonso et. alii. "Tributos e Juros: As Duas Grandes Cargas sobre a Economia", 03/02/2005, baseado da STN, cujos dados são líquidos de incentivos, restituições e deduções.

Nota: a soma das parcelas não coincide com o total por problemas arredondamento.

2.2.1. Características do Imposto sobre o Consumo

O Imposto sobre o Consumo, resultante da fusão dos tributos mencionados - que desapareceriam - teria as seguintes características:

- i. incide sobre o Consumo de bens e serviços nacionais e importados;
- ii. incide sobre o Valor Adicionado de todos os setores de atividade econômica – primário, secundário e terciário - sem exceções, isto é, nenhuma atividade é isenta ou está fora do sistema;
- iii. a alíquota do imposto é 12%, única e uniforme em todas as operações internas;
- iv. o método de apuração do imposto é o da subtração, que neste caso – em que a alíquota é única e uniforme - é igual ao método de apuração pelo crédito fiscal;
- v. a base de cálculo não inclui o imposto, isto é, a alíquota é “por fora”;
- vi. por definição (é um imposto sobre o consumo), os investimentos e as exportações não são tributados;
- vii. por definição (é um imposto federal) não cabe o conceito de comércio interestadual e, conseqüentemente, não se aplica o princípio de origem/destino.

O valor de 12% para a alíquota do novo imposto sobre o consumo foi escolhido com base na alíquota do atual SIMPLES. A menor alíquota do SIMPLES é de 4,5% incidente sobre o faturamento da empresa. Calculando a alíquota incidente sobre o valor adicionado que geraria a mesma arrecadação que a alíquota de 4,5% sobre o faturamento, em cada um dos 43 setores em que o IBGE divide a atividade econômica⁸, observa-se que esta varia de 4,7% (atividade de aluguel de imóveis) a 31% (produção de óleos vegetais). A média dessas alíquotas equivalentes é de 12,44% ou 12% em valores redondos.

Os impostos atuais cujas características mais contrastam com as acima enumeradas são o ICMS e o ISS. O primeiro por ser estadual, incidir sobre mercadorias e alguns serviços, por ter inúmeras alíquotas que variam por produto e serviço, alíquotas que não são iguais entre Estados e por não abranger todos os setores da atividade econômica. O segundo por ser municipal, incidir sobre a prestação de serviços, ter como base de incidência o faturamento ou ser específico sobre certas atividades, ter alíquotas que variam entre Municípios e não abranger todos os serviços.

Essas características atuais, especialmente do ICMS que é o principal tributo indireto, violam em graus variados os princípios gerais que um imposto adequado deve ter, trazendo como conseqüência distorções alocativas e distributivas. Tais distorções têm como causa principal o fato do ICMS e do ISS serem impostos de competência sub-nacional.

2.2.2. As Seis Distorções causadas pela Competência Estadual do ICMS e Municipal do ISS e as Três Vantagens do Imposto de Consumo Proposto

Em primeiro lugar, a competência estadual de um imposto sobre o valor adicionado – como teoricamente é o ICMS - dá origem à **guerra fiscal** entre Estados para atrair investimentos para o

⁸ IBGE, Matriz de Insumo-Produto 1996, tabela 2 – Uso de Bens e Serviços – Componentes do Valor Adicionado.

seu território, reduzindo a eficiência do capital produtivo e deteriorando as finanças públicas. As dificuldades operacionais em se adotar o princípio de **destino** – que poderia desestimular tais práticas – têm sido insuperáveis. O mesmo ocorre com o ISS: diferenças de alíquota entre Municípios causam distorções alocativas nos investimentos das atividades tributadas.

Em segundo lugar, a competência estadual ou municipal gera conflito de interesses entre União, Estados e Município pela disputa de recursos para recuperar parte da isenção concedida pela Lei Kandir às **exportações e aos investimentos**. Isto é, Estados e Municípios não são solidários com a União na adoção de políticas que trazem inequívocos benefícios para a Nação.

Em terceiro lugar, mesmo que aquele conflito não existisse, os investimentos não são imediatamente desonerados, pois os créditos de ICMS são reconhecidos em 48 meses, com ônus financeiro sendo incorporado ao **custo do investimento**.

Em quarto lugar, nem todas as exportações e investimentos são desonerados, nem mesmo imperfeitamente (como mencionado acima, pelo diferimento do crédito), pois há **acumulação** de créditos quando os débitos gerados nas vendas ao mercado interno não são suficientes para abatê-los⁹. Adicionalmente, as empresas regidas pelo SIMPLES não têm direito a se creditar do IPI, PIS e Cofins, ou de ISS e ICMS se o estado e o município aderiram a essa modalidade de regime: são situações em que os investimentos e exportações são totalmente tributados.

Em quinto lugar, como já se mencionou, **os contribuintes pobres dos Estados menos desenvolvidos** têm cesta básica mais tributada do que pobres dos Estados mais ricos, porque quanto mais estreita a base econômica de um Estado, menos ele pode abrir mão de receita.

Em sexto lugar, a **renúncia fiscal** de ICMS com **finalidade distributiva**, através de redução do imposto sobre produtos e serviços da cesta básica, não atinge plenamente seu objetivo, porque beneficia as famílias de qualquer nível de renda, além de interferir na escolha do consumidor.

Teoricamente, o ideal seria deixar que os preços – incluindo os impostos – indicassem a escassez relativa dos produtos e a transferência de renda para as classes menos favorecidas se fizesse diretamente, através de **subsídios direcionados apenas aos mais necessitados**. O Imposto de Renda negativo poderia ser a forma mais eficaz e neutra de promover a redistribuição de renda. Todavia, os níveis elevados de isenção do IRPF impedem sua utilização como instrumento redistributivo.

Em contraposição às desvantagens dos atuais ICMS e ISS, o Imposto de Consumo com as características propostas traz, além de simplificação para o contribuinte, vantagens tanto alocativa quanto distributivas.

Em primeiro lugar, a arrecadação partilhada entre União e as outras esferas de governo acaba com a guerra fiscal entre Estados e entre Municípios, mas não impede que essas instâncias de governo continuem a atrair investimentos. Há inúmeros outros instrumentos para atingir essa finalidade –

⁹ As distorções mencionadas não ocorreriam se o ICMS e o ISS fossem impostos de consumo cobrados no varejo, como são os *sales taxes* cobrados pelos Estados norte-americanos.

como a melhor oferta de infra-estrutura - que não comprometem as finanças públicas, além de trazer benefícios duradouros para a população local¹⁰.

Em segundo lugar, um Imposto de Consumo federal viabiliza a desoneração completa das exportações e dos investimentos (incluindo a desoneração financeira pelo reconhecimento à vista de todo o crédito), sem afetar as finanças estaduais.

Em terceiro lugar, a neutralidade proposta, com a fixação de uma única alíquota, sem exceções, incidente sobre todos os bens e sobre todos os serviços, retira as distorções alocativas que há tanto tempo têm reduzido a eficiência da economia brasileira.¹¹

Essa neutralidade não elimina a regressividade do imposto, mas esta é muito atenuada com a alíquota relativamente baixa, de 12%. Este valor é considerado de tamanho razoável para desestimular a informalidade, tornando o tributo mais justo (no sentido de que todos contribuem). A regressividade remanescente deve ser compensada com políticas redistributivas mais eficazes, como a transferência direta de renda para famílias mais pobres.

2.2.3. CARACTERÍSTICAS DO IMPOSTO DE RENDA PROPOSTO

O Imposto de Renda, resultante da fusão do Imposto de Renda de Pessoa Física, Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e Contribuições à Previdência teria as seguintes características:

- i. incidiria sobre todos os rendimentos: salários, outras remunerações do trabalho, remuneração do capital na forma de juros, lucros, aluguéis, remuneração de aplicações financeiras, ganhos de capital, etc.;
- ii. a alíquota do imposto é de 17%, única e uniforme sobre todos os rendimentos;
- iii. a base de incidência do imposto de renda não comporta abatimentos, deduções nem qualquer outra redução ou isenção;
- iv. o imposto é devido no momento em que o rendimento é auferido, podendo ser recolhido pelo próprio contribuinte ou pela fonte pagadora do rendimento;
- v. o lucro distribuído não é base de incidência do imposto de renda, porque já terá sido tributado e o valor correspondente recolhido ao fisco pela empresa.

A proposta, portanto, é de um imposto de renda proporcional, também chamado de *flat tax*, como tem sido adotado por países do leste europeu desde 1994.¹² Esses países adotam o *flat tax* com alíquotas que variam de 12% (Geórgia) a 33% (Lituânia). A escolha da alíquota de 17% foi orientada por exclusão: dada a arrecadação gerada pelo imposto de consumo, e pelos tributos mantidos inalterados, 17% seria a alíquota de imposto de renda que permitiria gerar uma

¹⁰ Não tem sido incomum o abandono de empresas do local para onde foram atraídas por incentivos fiscais, tão logo estes cessem. Ao contrário desse resultado, a criação de oferta adequada de serviços públicos atrai investimentos em caráter permanente para o local.

¹¹ Sem violar os princípios nos quais a proposta se baseia, toda medida adicional que simplifique ainda mais o sistema seria bem-vinda. Por exemplo, nas atividades de serviços em que o valor adicionado é praticamente igual ao faturamento, não seria considerada uma exceção se o imposto de consumo recaísse numa parcela do faturamento, na qualidade de valor adicionado presumido.

¹² The Economist, apr, 16, 2005; pg.59-61.

arrecadação total considerada adequada - em termos do tempo requerido para a adoção da reforma tributária - de cerca de 28% do PIB¹³.

Uma única alíquota sobre todo e qualquer rendimento, sem exceções, traria grande simplificação e transparência ao sistema tributário. As questões operacionais, que facilitam a fiscalização pelo fisco, não serão aqui tratadas; se o *flat tax* dispensa ou não o contribuinte pessoa física de realizar declarações anuais, está nessa esfera de preocupações¹⁴. A empresa certamente teria que continuar a realizar os balanços contábeis para a apuração do lucro.

2.2.4. EM DEFESA DE UM IMPOSTO DE RENDA PROPORCIONAL

A progressividade do imposto de renda é um critério consagrado teoricamente como justo: pela progressividade, o fisco extrairia mais imposto de quem tem mais capacidade de contribuir, capacidade essa medida pela renda.

Mas esse critério deveria ser adotado pelo sistema tributário como um todo e não apenas por um ou outro dos elementos que o constitui.

De fato, o imposto de renda no Brasil é progressivo mas, como mostra a tabela 4, a progressividade da tributação direta é insuficiente para compensar a elevada regressividade da tributação indireta. A tabela 4, comparando as cargas diretas e indiretas por faixa de renda familiar em 1996 e em 2004, mostra que, nesse período, além do aumento da carga tributária total para todas as faixas de renda, aumentou também a regressividade do sistema como um todo¹⁵.

¹³ O tempo requerido para a adoção da reforma depende da redução dos gastos públicos, tema que será tratado em outra seção do trabalho.

¹⁴ Lembre-se que a manutenção da CPMF, tributo em cascata, tem sido defendida pelo fisco como ferramenta de fiscalização. Com essa finalidade, a atual alíquota de 0,38% poderia ser substancialmente reduzida (por exemplo, para 0,01%), o que praticamente eliminaria aquele efeito perverso sobre a atividade econômica, sem prejudicar sua função de instrumento da fiscalização.

¹⁵ Mais detalhes sobre os dados da tabela 4 serão fornecidos adiante.

Tabela 4

Carga Tributária Direta e Indireta sobre a Renda Total das Famílias em 1996 e em 2004

renda mensal familiar	em % da renda familiar						acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	tributação direta		tributação indireta		carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et. alii (2000); SRF " A Progressividade no Consumo - Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

* tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, COFINS (indiretos); IR. contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos); ISS.
elaboração da autora

A carga tributária total aumentou 20,6 pontos percentuais para as famílias com renda de até 2 salários mínimos e apenas 8,4 pontos percentuais para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos. Outra medida da regressividade do sistema pode ser medida pela relação entre a carga tributária da primeira e da última classe de renda: em 1996 essa relação era de 1,58 e se elevou para 1,86 em 2004.

O atual imposto de renda das pessoas físicas perde a intensidade da progressividade que seria dada pelas alíquotas nominais por causa dos abatimentos e deduções a que está sujeito. Dados da Secretaria da Receita Federal, apresentados na tabela 5, permitem verificar que as alíquotas médias praticadas (segunda coluna) são muito menores do que as que prevaleceriam se toda a renda declarada fosse tributada (primeira coluna) pelas alíquotas nominais.

Tabela 5

IRPF - Alíquotas nominal e efetiva por faixa de renda tributável

faixa de renda anual tributável - R\$ mil	alíquotas do IRPF - em %	
	nominal	efetiva
0 a 12	0,0	0,0
12 a 18	0,7	0,4
18 a 24	3,7	1,7
24 a 30	6,5	3,1
30 a 36	9,4	4,5
36 a 48	13,1	6,5
48 a 60	16,8	8,8
60 a 72	19,0	10,2
72 a 96	20,9	11,5
96 a 120	22,5	12,8
mais de 120	25,2	14,9
média	10,3	5,3

fonte: SRF/MF, "Análise Econômica da declaração do IRPF 99" (ano base 1998)

elaboração dos autores

alíquota nominal = imposto devido / renda tributada

alíquota efetiva = imposto devido / renda apresentada à SRF

Se a capacidade de contribuir é dada pela renda, as escolhas individuais não devem interferir no montante destinado ao fisco. Número de dependentes, gastos com educação, com saúde e outros estão na esfera da escolha do indivíduo e, como tal, não são motivos para reduzir a contribuição individual na proposta aqui defendida.

Dos dados apresentados, conclui-se que a progressividade do imposto de renda, no Brasil, não impede que o sistema tributário como um todo seja regressivo. As características da reforma proposta, orientada pelo objetivo de simplificar o sistema tributário e torná-lo transparente, serão consideradas satisfatórias do ponto de vista distributivo, se a regressividade atualmente constatada for atenuada. Por outro lado, ao tributar todo rendimento, e assim identificar todos os contribuintes, o Imposto de Renda pode se transformar em instrumento de política social: o imposto de renda negativo é uma alternativa aos programas de renda mínima.

Um imposto de renda proporcional, em que todos os rendimentos são tributados à mesma alíquota, completará ainda a fusão do IRPJ ao IRPF iniciada em 1997 (lei 9249/95). A legislação brasileira já reconhece que tributar a empresa é uma forma indireta de tributar o detentor do capital, e por isso não tributa adicionalmente os dividendos e o lucro distribuído (já tributados pelo IRPJ), e tributa o juro sobre o capital próprio com o IRPF (mas não o tributa com o IRPJ). Desse modo a **equidade horizontal** foi restabelecida, ao se tributar igualmente as diferentes formas da remuneração do capital. Resta corrigir a distorção em que pessoas com rendimentos totais distintos são tributadas à mesma alíquota: a alíquota única do imposto de renda restabeleceria a **equidade vertical** nesse imposto, além de simplificar muito o sistema.

2.2.5. EM DEFESA DA ELIMINAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES TRABALHISTAS

Em sistemas de previdência sob o regime de capitalização, as contribuições ao longo do período ativo do indivíduo são depositadas em contas dos beneficiários, e o valor do benefício guarda relação atuarial com o montante acumulado. Isto é, no regime de capitalização, o financiamento do benefício é realizado pelo próprio beneficiário e/ou seu empregador.

O sistema previdenciário oficial no Brasil funciona sob o regime de repartição. No regime de repartição, os que trabalham contribuem para um fundo, com cujos recursos os aposentados e pensionistas são remunerados. Isto é, nesse regime, os benefícios correntes das aposentadorias e pensões são financiados pelas contribuições correntes dos atuais contribuintes. Numa distorção do sistema, o valor do benefício pago pelo fundo a um dado beneficiário guarda relação com o valor e o tempo de sua contribuição: é um critério arbitrário de precificação do benefício, porque de fato seu financiamento não guarda relação alguma com esses eventos.

De todo modo, seja no regime de capitalização ou de repartição, os benefícios têm relação com a contribuição.

Na prática brasileira, quase metade dos benefícios previdenciários são financiados por toda a sociedade, pois apenas 54% dos recursos do fundo provêm de contribuições sobre os salários. 46% dos recursos são formados por impostos (eufemisticamente chamados de contribuições sociais) que incidem sobre o faturamento, sobre o valor adicionado de bens e serviços em geral, incidem sobre a poupança, sobre o investimento, sobre a renda, sobre o comércio exterior: é receita tributária paga por toda a sociedade - beneficiária ou não da previdência oficial - que se decidiu vincular a certo tipo de gasto.

Na Reforma da Previdência aqui proposta todo cidadão do país tem direito a uma renda básica ao completar 65 anos de idade. O direito à “Renda Básica do Idoso” não tem relação com a vida profissional do cidadão e, portanto o benefício não tem relação com salário ou folha de pagamento, seja do idoso quando trabalhava, seja dos cidadãos com menos de 65 anos de idade.

Esses são parte dos motivos pelos quais a proposta apresentada neste trabalho elimina as contribuições sobre folha de pagamento. Outra questão que justifica a eliminação das contribuições trabalhistas é o fato de contribuição sobre salário ser sinônimo de imposto sobre o trabalho. E sendo a remuneração do trabalho uma das formas de rendimento, pelos princípios que orientam a reforma tributária proposta esse rendimento deve ter o mesmo tratamento tributário dos demais. Não importa qual a forma pela qual a renda é auferida: ela deve ser tributada em seu conjunto, porque é na sua totalidade que a renda determina a capacidade de contribuição do cidadão. O mesmo se aplica ao imposto da pessoa jurídica, que nada mais é do que o recolhimento do tributo pela empresa em nome do acionista.

As vantagens de se eliminar as contribuições trabalhistas de empregados e empregadores, além de atender aos critérios de equidade e simplicidade, são principalmente duas: a) desaparece o principal motivo da **informalidade no mercado de trabalho**; b) eleva a **competitividade** da produção nacional pela redução do custo do trabalho.

2.3. IMPACTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA LÍQUIDA DAS FAMÍLIAS

Cargas tributárias muito elevadas e regressivas em relação à renda do contribuinte resultam em menor tamanho de mercado interno e menor potencial de crescimento econômico.

Nos últimos dez anos não apenas o Estado aumentou sua interferência na economia, através do extraordinário aumento da carga tributária, como intensificou a transferência de renda dos mais pobres para os menos pobres, ao aumentar a regressividade do sistema tributário, como se constatou no item anterior.

A tabela 6, repetindo parte da tabela 4, mostra a carga tributária por classe de renda familiar em 2004 e qual seriam essas cargas se adotada a proposta de reforma tributária aqui defendida. São estimativas baseadas nos dados das pesquisas de orçamentos familiares de 2002/2003, que considera como renda todas as fontes: remuneração do trabalho, transferências (aposentadorias, pensões, bolsas de estudo, mesadas, doações, transferências transitórias), lucros recebidos, rendimentos de aluguel, de aplicações financeiras e de capital. Os tributos diretos referem-se aos pagamentos que as famílias efetivamente efetuaram de imposto de renda, contribuições trabalhistas, IPTU e IPVA. Os tributos indiretos foram estimados aplicando as alíquotas nominais de ICMS, IPI, PIS e Cofins não-cumulativos¹⁶ aos gastos que são base de incidência desses tributos, o que supõe ausência de sonegação. Então a carga tributária direta é a efetiva e a carga tributária indireta mostra a tentativa de extração fiscal pelo governo. A progressividade dos impostos diretos é insuficiente para compensar a elevadíssima regressividade dos tributos indiretos, como já se havia constatado.

O impacto da reforma tributária proposta sobre a carga tributária das famílias considera o novo imposto de consumo com alíquota de 12% sobre todos os bens e serviços, sem exceção, e o novo imposto de renda com a alíquota de 17% sobre todos os rendimentos, sem exceção. Nas estimativas apresentadas não estão incluídos o IPVA e o IPTU – que permanecem – porque se desconhece sua distribuição por classe de renda; esses tributos representam 5% da arrecadação estimada com os novos impostos.

Levando essa omissão em conta, mas que pela pequena representatividade não altera o resultado de modo significativo, as famílias com renda de até 2 salários mínimos, que em 2004 destinaram 48,8% da renda ao pagamento de impostos, teriam redução de 17 pontos percentuais com a reforma, passando a ter 31,8% de sua renda total extraída pelo fisco.

Os percentuais de redução na carga tributária são decrescentes com a renda familiar, tornando o sistema menos regressivo. As famílias com renda superior a 30 salários, cuja carga tributária atual é de 26,3% da renda, depois da reforma teriam redução de 3,7 pontos percentuais.

¹⁶ Por isso a referência é o ano de 2004, quando os dois tributos passaram a vigorar nesse regime.

Tabela 6

Impacto da Proposta de Reforma Tributária sobre a Carga Tributária das Famílias

renda mensal familiar	em % da renda familiar						diferença de carga tributária, em pontos percentuais
	situação atual			situação proposta			
	tributação indireta	tributação direta	carga tributária	tributação indireta	tributação direta	carga tributária	
até 2 SM	45,8	3,1	48,8	14,8	17,0	31,8	-17,0
2 a 3	34,5	3,5	38,0	11,2	17,0	28,2	-9,7
3 a 5	30,2	3,7	33,9	9,9	17,0	26,9	-7,0
5 a 6	27,9	4,1	32,0	9,2	17,0	26,2	-5,8
6 a 8	26,5	5,2	31,7	8,8	17,0	25,8	-5,9
8 a 10	25,7	5,9	31,7	8,6	17,0	25,6	-6,0
10 a 15	23,7	6,8	30,5	7,9	17,0	24,9	-5,6
15 a 20	21,6	6,9	28,4	7,4	17,0	24,4	-4,0
20 a 30	20,1	8,6	28,7	6,8	17,0	23,8	-4,9
mais de 30	16,4	9,9	26,3	5,6	17,0	22,6	-3,7
total ou média	23,5	7,2	30,7	7,6	17,0	24,6	-6,1

Fonte dos dados primários: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003; Secretaria da Receita Federal, "A Progressividade no Consumo - Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado".

Então, apesar de a proposta conter aumento do imposto de renda, que passa a ser proporcional e não progressivo, o sistema tributário como um todo fica menos regressivo do que o atual, porque a tributação indireta foi reduzida a 1/3 da que está em vigor. Medindo a regressividade pela relação entre as cargas tributárias da primeira e da última faixa de renda familiar, esta passa da relação atual de 1,86 para 1,41 com a proposta.

A redução da regressividade do sistema tributário constituiria um avanço considerável a favor da melhor distribuição de renda. A tabela 7 mostra o aumento de renda líquida por faixa de renda familiar. 8 milhões de famílias que recebem até 2 salários mínimos teriam aumento de renda líquida de 33%, proporção que vai diminuindo com a renda da família, chegando ao ganho de 5% para aquelas com renda superior a 30 salários mínimos. No agregado, a renda líquida das famílias aumentaria 8,8% pela redução da carga tributária.

No sistema tributário atual, a renda média líquida das famílias que ocupam o topo da pirâmide social é 60 vezes a renda média líquida das famílias que ocupam a base da pirâmide: adotada a reforma tributária proposta, essa relação diminuiria para 48.

Tabela 7

Impacto da Reforma Tributária sobre a Distribuição de Renda

renda mensal familiar	renda média total familiar - R\$/mês	nº de famílias	situação atual		situação pós-Reforma Tributária		aumento da renda líquida com a Reforma Tributária (%)
			carga tributária total (% da renda)	renda líquida - R\$/mês	carga tributária total (% da renda)	renda líquida - R\$/mês	
até 2 SM	260,21	7 949 351	48,8	133,15	31,8	177,52	33,3
2 a 3	491,25	6 747 421	38,0	304,80	28,2	352,74	15,7
3 a 5	770,79	10 181 484	33,9	509,26	26,9	563,62	10,7
5 a 6	1.086,70	3 528 908	32,0	739,04	26,2	802,49	8,6
6 a 8	1.366,31	5 086 643	31,7	933,53	25,8	1.014,20	8,6
8 a 10	1.766,63	3 349 073	31,7	1.207,13	25,6	1.314,36	8,9
10 a 15	2.411,04	4 571 410	30,5	1.676,66	24,9	1.811,84	8,1
15 a 20	3.413,65	2 416 195	28,4	2.442,67	24,4	2.582,27	5,7
20 a 30	4.815,21	2 236 892	28,7	3.434,56	23,8	3.671,15	6,9
mais de 30	10.897,52	2 467 262	26,3	8.032,76	22,5	8.442,40	5,1
total	1.789,66	48 534 638	30,7	1.240,64	24,6	1.349,26	8,8

fonte dos dados primários: IBGE/POF, 2002/2003 (valor do salário mínimo=R\$ 200/mês)

Foram feitos exercícios com outras alíquotas do Imposto de Consumo e do Imposto de Renda, em combinações que resultem na mesma carga tributária total de 28% do PIB, com resultados redistributivos igualmente satisfatórios.

Com alíquota de 7% no Imposto de Consumo (que é a média nos países asiáticos), que requer alíquota de 19,3% no Imposto de Renda, a renda líquida das famílias aumentaria de 5,1% (famílias com renda superior a 30 salários mínimos) a 40,8% (famílias com renda de até 2 salários mínimos).

Com alíquota de 15% no Imposto de Consumo (que é a média internacional) e de 15,6% no Imposto de Renda, a renda líquida das famílias aumentaria entre 5,9% (famílias que ganham mais de 30 salários mínimos) e 29,9% (até 2 salários mínimos).

É claro que quanto maior a alíquota do imposto sobre consumo e menor a do imposto sobre a renda, maior será a **regressividade** do sistema tributário - e menor o ganho de renda líquida para as famílias mais pobres, com diferenças negligíveis para as mais ricas - e maior o estímulo à **informalidade**, dois efeitos se pretende inibir com a reforma tributária, além de promover a **simplificação** do sistema.

2.4. IMPACTO SOBRE OS PREÇOS

O impacto sobre os preços decorrente da reforma tributária proposta depende das elasticidades-preço da demanda e da oferta em cada mercado. Como a estimativa desses parâmetros é complexa e foge ao escopo deste trabalho, adotou-se a hipótese de que no curto prazo a elasticidade-preço da demanda é nula em todos os mercados, ou que as ofertas são realizadas a custos constantes (também no curto prazo): uma ou outra hipótese significa que, no mercado formal, toda a redução de impostos é transferida aos preços. Outra hipótese adotada é a de que a redução de custos decorrente

da eliminação dos encargos trabalhistas é transferida aos salários (mas que não foram considerados nas estimativas de ganhos de renda do item anterior).

A tabela 8 mostra: a composição da despesa média de consumo das famílias brasileiras, conforme os dados da POF 2002/3; a estimativa da participação dos tributos indiretos (que se pretende substituir pelo Imposto de Consumo, exceto os encargos trabalhistas pagos pelas empresas, que são eliminados na proposta) contido naquela despesa; a nova carga tributária com o Imposto de Consumo proposto; a variação máxima de preços dos bens e serviços de consumo possibilitada pela proposta, sob a hipótese mencionada no parágrafo anterior¹⁷. As reduções nos preços dos bens de capital e das exportações não foram estimadas.

Em média, a proposta de reforma, apenas no que diz respeito aos tributos indiretos, resulta em redução de 19% nos preços dos bens e serviços de consumo¹⁸. As reduções de preços são menores nos setores menos tributados, como o de serviços (-4,5%) ou de saúde (-0,7%), e muito elevadas nos setores mais tributados, como fumo (-96,7%) e produtos de higiene pessoal (-70,8%).

Tabela 8

Impacto da Proposta de Reforma Tributária sobre preços

tipo de bem ou serviço	composição da despesa média atual por família (a)	atual carga de tributos indiretos* (b)	carga do tributo proposto (c)	em %
				variação máxima de preços {(1-b)*(1+c)-1}
total ou média	100,0	27,5	12,0	-18,8
alimentação	19,6	24,3	12,0	-15,2
habitação	33,6	31,5	12,0	-23,3
vestuário	5,4	34,8	12,0	-26,9
transporte	17,4	22,1	12,0	-12,8
higiene e cuidados pessoais	2,1	74,0	12,0	-70,8
saúde	6,1	11,3	12,0	-0,7
educação	3,9	12,5	12,0	-2,0
recreação e cultura	2,3	35,5	12,0	-27,7
fumo	0,7	97,0	12,0	-96,7
serviços pessoais	1,0	14,7	12,0	-4,5
despesas diversas	2,6	14,7	12,0	-4,5
aquisição e reforma de imóvel	5,5	32,7	12,0	-24,6

Fonte dos dados primários: IBGE/POF 2002-2003; SRF,op.cit.

* Participação dos seguintes tributos na despesa média: ISS, ICMS, IPI, PIS, Cofins. As alíquotas consideradas de ICMS são as válidas para o Estado de São Paulo e as do ISS para a cidade de São Paulo. As do PIS e Cofins são do regime não-cumulativo.

¹⁷ Essas variações de preço são máximas, tanto por causa das hipóteses sobre as elasticidades, quanto por causa da atual economia informal: ao passar a atuar na formalidade, seus preços devem aumentar em relação aos atualmente praticados.

¹⁸ Os exercícios de simulação com alíquota de 7% no Imposto de Consumo resulta em redução média instantânea de 22,5% nos preços; com alíquota de 15% a redução de preços seria de 16,7%.

A mudança de preços relativos na economia, como resultado de uma tributação neutra, será muito expressiva. O Estado sempre pautou a tributação pelo critério da essencialidade do bem, critério subjetivo que muda com a tecnologia e com os costumes. A elevada tributação sobre o fumo e a bebida, por exemplo, teve por motivação desestimular o consumo desses produtos, do mesmo modo que o subsídio ao trigo pretendeu reduzir o preço de um produto considerado essencial. Os resultados provavelmente não foram os pretendidos: os dependentes provavelmente desviam recursos da compra de outros bens e serviços para o fumo e a bebida, e os consumidores mais pobres podem ter trocado hábitos alimentares mais saudáveis a favor do carboidrato subsidiado, sem ganhos em termos de melhor nutrição. Entre os papéis do Estado não se considera pertinente nem desejável o de interferir na escolha do consumidor através da política tributária (princípio da neutralidade).

No caso dos bens de capital e das exportações, a reforma proposta extingue os resíduos tributários que ainda prevalecem nessas transações. Esses resíduos são os decorrentes do diferimento dos créditos de ICMS, de PIS e de Cofins, bem como da extinção do IPI sobre bens de capital.

As mudanças propostas no padrão tributário, ao promover a redistribuição da renda disponível a favor das classes menos favorecidas terão efeitos alocativos, distributivos e sobre o crescimento econômico que precisam ser avaliados no médio e longo prazo. Uma primeira abordagem dessas questões será efetuada no próximo item, ao se definir o momento em que uma reforma como a proposta poderá ser realizada.

2.5. O MOMENTO DA REALIZAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

A modificação proposta no padrão tributário reduz a receita pública em 24%. Uma redução de receita dessa ordem de grandeza precisa ser feita com cuidado para não gerar mais problemas do que soluções. O principal problema a evitar é o aumento do déficit público: a reforma tributária só pode ser efetuada quando ficar garantido que os gastos foram coerentemente controlados.

Por outro lado, a redução de receita apontada foi estimada mantendo a estrutura produtiva anterior à reforma, o que certamente não ocorrerá no longo prazo. A mudança inicial nos preços relativos decorrente da mudança na tributação é muito grande, e terá efeitos distributivos e alocativos que alterarão o padrão de consumo ao longo do tempo, com implicações na composição do investimento e na forma de seu financiamento. Deve-se esperar, portanto, um novo padrão de crescimento econômico com efeitos sobre a receita tributária.

Não cabe neste trabalho a quantificação desses resultados, mas se procurará apontar a direção dos impactos esperados que justifiquem as hipóteses que serão utilizadas. O que interessa é avaliar o ritmo de crescimento econômico antes e depois da reforma tributária para, dados os cenários de gastos públicos, apontar o momento em que a reforma poderá ser realizada sem risco de desestabilização macroeconômica.

A redução de impostos promovida pela reforma tributária elevará a renda líquida para o setor privado como um todo, mas envolvendo redistribuição de renda a favor das classes mais pobres (tabela 7, última coluna).

Outro grande impacto sobre a redistribuição de renda ocorrerá pela Reforma da Previdência, tanto pela redução dos tetos de benefícios durante o período de transição, quanto pela concessão de benefícios mensais a todas as pessoas com idade acima de 65 anos, independentemente de sua vida

profissional. Este benefício será seguramente apropriado pela maioria da população brasileira já que ela está concentrada nos estratos inferiores de renda

Quanto menor o nível de renda da família, maior sua propensão a consumir; e a propensão a consumir nas famílias de renda mais elevada deve se reduzir em relação à propensão atual. Este último fenômeno decorre da redução nos benefícios previdenciários transferidos pelo Estado às classes de renda mais elevada, em virtude da redução no valor do teto do benefício: essas famílias tenderão a elevar seu nível de poupança para fazer frente ao consumo futuro que não mais será custeado pelo Estado. As famílias nos estratos mais altos de renda receberão, portanto, dois impactos: de um lado terão aumento de renda disponível por causa da redução da carga tributária; por outro, sua propensão a poupar deve aumentar.

O resultado líquido esperado é o aumento no consumo agregado, com diversificação de bens e serviços na cesta de consumo dos mais pobres. Essa mudança no padrão de consumo deve criar novas oportunidades de investimento para o setor privado, com ampliação no emprego e renda. O estímulo ao investimento é reforçado pela redução do custo dos bens de capital, decorrente da eliminação dos resíduos tributários ainda existentes. Por este último motivo, o custo das exportações também deve se reduzir, com aumento da competitividade do país no mercado internacional.

A variação média do PIB de 1980 a 2004 foi de 2,12 % a.a., praticamente a mesma taxa observada no período mais recente, de 2000 a 2004 (2,19% a.a.). Adota-se a hipótese de que, anunciadas as medidas de redução do gasto público, como pré-condição para a reforma tributária, o PIB passe a crescer a 2,5% a.a.: tal aumento se deve à liberação de recursos econômicos de um setor de menor produtividade (o público), para o de maior produtividade (o privado), assim como pelo aumento da produtividade no setor público, como apontado na seção 4. Assume-se, adicionalmente, que quando a reforma tributária for implementada, o crescimento do PIB se eleve para 4,5% a.a. pelo aumento do investimento público e privado. Maior investimento público será possível pela liberação de recursos advindos da redução dos gastos de custeio e das transferências, numa trajetória tal que mantenha a dívida pública sob controle. Maior investimento privado será resultado do estímulo trazido pela expansão da demanda interna e pela redução do custo do investimento que a reforma tributária promove¹⁹.

2.5.1. CONDIÇÕES MACROECONÔMICAS DESEJÁVEIS PARA A REALIZAÇÃO DA REFORMA

TRIBUTÁRIA

O parâmetro escolhido para definir o momento da reforma tributária é a relação dívida pública/PIB. A tabela 9 mostra como as variáveis envolvidas no endividamento público se comportaram nos últimos dez anos.

Desde 1998 a dívida pública mantém-se em níveis elevados, quando comparada ao tamanho do PIB. As crises internacionais e internas ao longo da década exigiram juros reais elevados que, não sendo compensados pela redução de outros gastos públicos, elevaram a dívida pública do nível de 30% para mais de 50% do PIB.

¹⁹ Ver no anexo os detalhes dessas hipóteses.

Tabela 9

Dívida Pública e serviço da dívida

ano	dívida/PIB	juros nominal/ dívida	inflação	em %	
				taxa real de juros	
1995	30,6	27,1	22,4	3,9	
1996	33,3	18,7	9,6	8,3	
1997	34,4	15,8	5,2	10,0	
1998	41,7	20,9	1,7	18,9	
1999	48,7	25,7	8,9	15,4	
2000	48,8	16,1	5,3	10,2	
2001	52,6	16,8	7,7	8,5	
2002	55,5	24,6	11,9	11,3	
2003	57,2	13,9	9,3	4,2	
2004	51,7	14,6	7,6	6,5	

Fonte: Banco Central

dívida líquida do setor público: estoque do setor público consolidado no final do ano

juros nominal: despesa anual total do setor público consolidado / estoque médio da dívida no período

inflação: IPCA no ano

As condições econômicas, interna e externa, têm sido mais favoráveis ao país nos últimos anos, permitindo a redução da taxa real de juros para níveis mais próximos aos praticados no longo prazo pelos países desenvolvidos (situados ao redor de 2% a.a.).

Nesse cenário, as condições necessárias para a adoção da Reforma Tributária, sem risco para a estabilidade macroeconômica, são as de que:

1. a reforma tributária seja efetuada no ano seguinte ao ano em que a relação Dívida / PIB estiver abaixo de 30%;
2. após a reforma tributária, a relação Dívida / PIB deve permanecer estável ao atingir níveis entre 30 e 35%²⁰;
3. assume-se a hipótese de que, mantidas as condições anteriores, os excedentes de recursos são direcionados para investimentos públicos.

Para que essas condições sejam satisfeitas é necessária a redução dos gastos previdenciários e de custeio do governo, como propostos nas seções 3 e 4. Dos seus comportamentos no tempo é que dependerá o prazo em que aquelas condições serão atingidas.

2.5.2. RESULTADO

As simulações foram elaboradas de acordo com as hipóteses apresentadas e para três taxas anuais de juros reais sobre a dívida pública: de 5%, como limite inferior, de 10% como um limite superior

²⁰ Há indicações de que o mercado financeiro considera que uma dívida pública de até 35% do PIB minimiza o risco de não pagamento pelo governo, seja por razões técnicas ou políticas.

para épocas de normalidade e uma intermediária, de 7,5%. Em todos os cenários o investimento público foi mantido em 1,86% do PIB, como observado em 2004.

Um cenário de referência consistiu em adotar a reforma tributária sem que houvesse previamente novos avanços na reforma da previdência (além daqueles já efetuados até julho de 2005) nem racionalização dos demais gastos públicos. Mesmo utilizando a hipótese mais favorável para a taxa real de juros (o limite inferior de 5% a.a.), a conclusão foi de que a reforma tributária seria inviável sem a prévia redução nos gastos públicos, porque a queda de receita decorrente da reforma desencadearia crescimento ininterrupto da dívida, que em poucos anos estaria novamente superando 50% do PIB.

No cenário mais favorável, em que a taxa de juros real é de 5% a.a., em que a reforma da previdência e a racionalização dos outros gastos públicos são implementadas no ano 1, resulta numa evolução tal dos gastos que no ano 5 a dívida pública já se situa em montante equivalente a menos de 30% do PIB. Assim no ano 6 a reforma tributária pode ser implementada. Mesmo com a redução decorrente de receita, nesse mesmo ano 6 há recursos para investimento público adicional, os quais permitem (ao lado do investimento privado) que a taxa de crescimento do PIB se eleve para 4,5% a.a..

No caso da taxa real de juros se situar em 10% a.a. em todo o período considerado, em que também a reforma da previdência e a racionalização dos demais gastos públicos ocorrem no ano 1, haveria um atraso de 3 anos no processo de reforma tributária. A relação dívida/PIB alcança menos de 30% no ano 8 e a reforma tributária seria implementada no ano 9. Mas, do mesmo modo que no cenário anterior, nesse mesmo ano 9 há recursos para investimento público adicional, os quais permitem que a taxa de crescimento do PIB se eleve para 4,5% a.a..

No cenário de taxa de juros intermediária de 7,5% em todo o período, o atraso na reforma tributária seria de 1 ano, podendo ser implementada no ano 7.

Essas situações estão apresentadas nos gráficos 1 e 2. O gráfico 1 mostra a relação dívida/PIB no cenário de referência (sem cortes prévios nos gastos da previdência e de custeio) e nos cenários com ajuste nas despesas, para as três situações de juros reais. O gráfico 2 mostra o investimento público adicional que poderia ser realizado nos cenários com ajuste nas despesas, para as três situações de taxas reais de juros. No anexo são mostrados os resultados detalhados das simulações.

Gráfico 1 - Resultado da Simulação

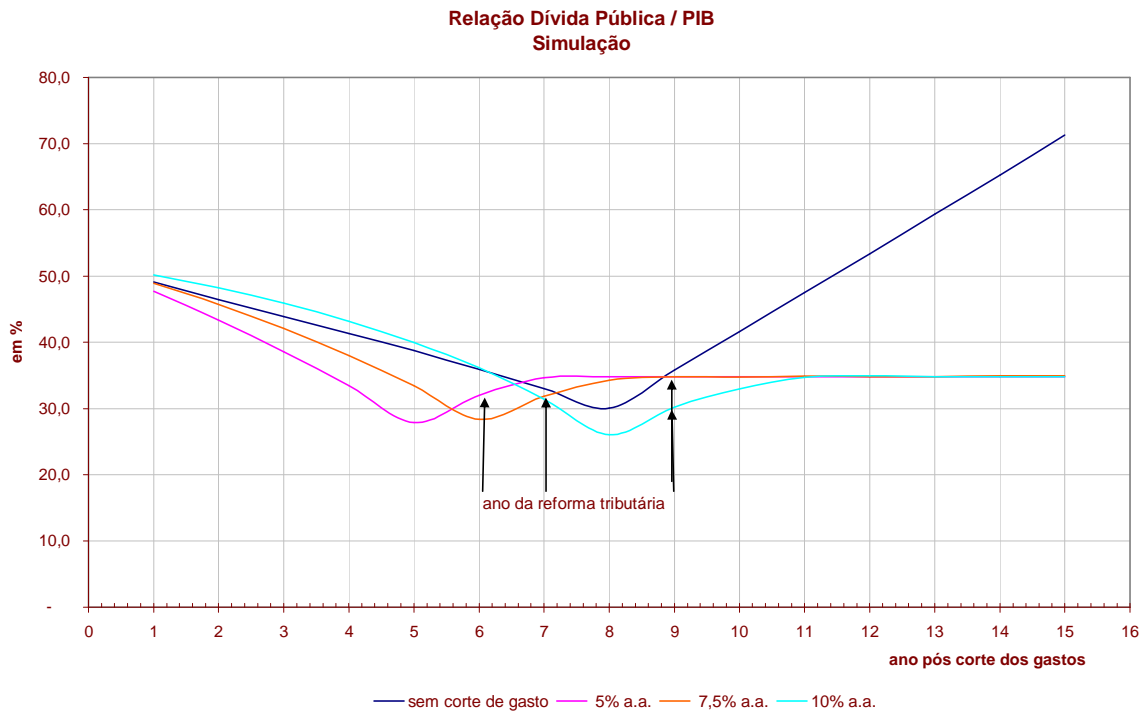
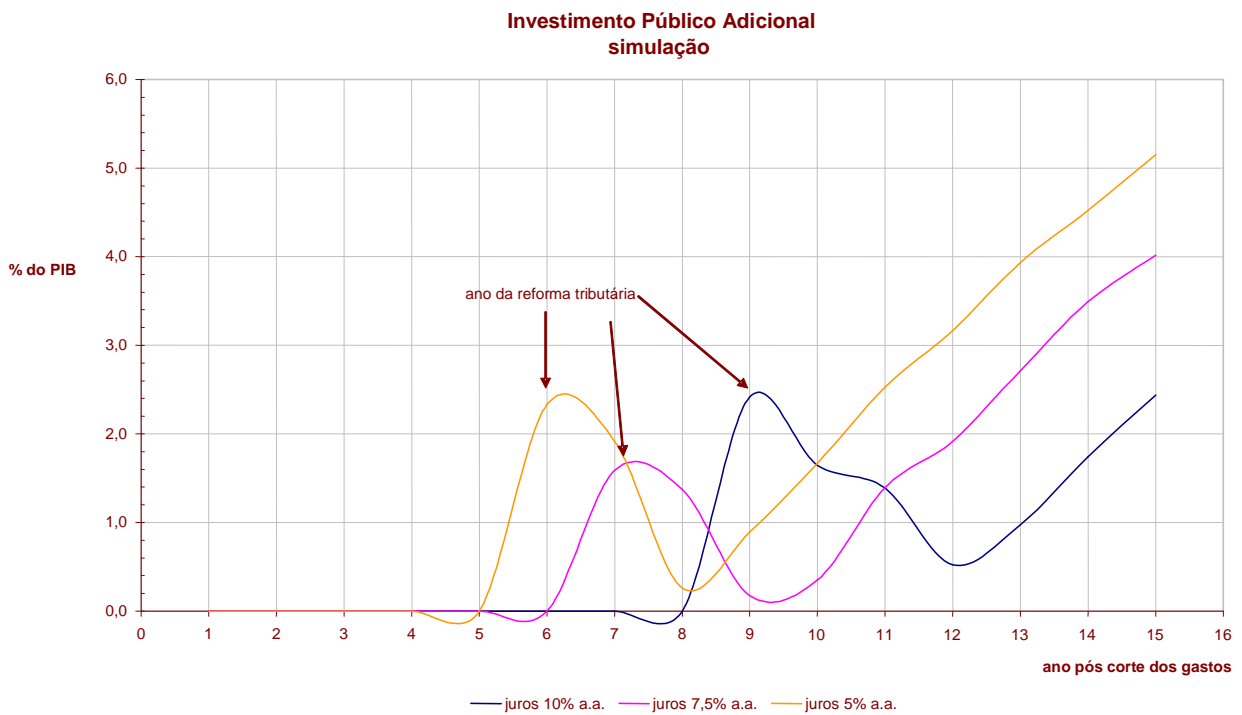


Gráfico 2 - Resultado da Simulação

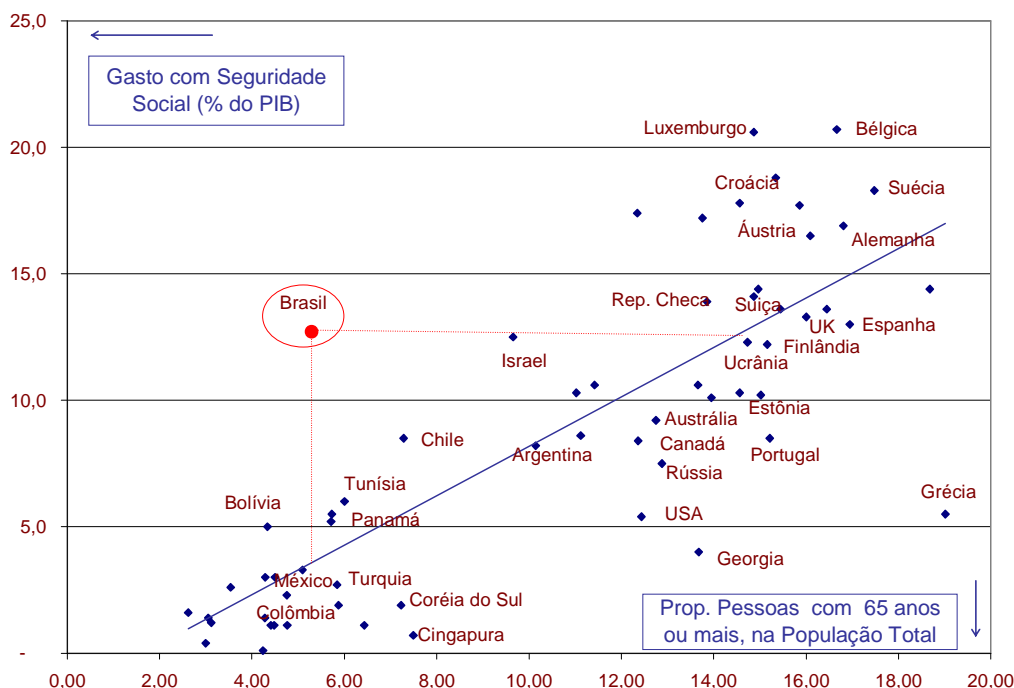


3. SIMPLIFICANDO A PREVIDÊNCIA SOCIAL

3.1. DIAGNÓSTICO

Em 2003, o Brasil gastou aproximadamente 12% do PIB para pagar aposentadorias e pensões. Como se sabe que isso é muito? Primeiro, porque esse nível de gasto faz do Brasil o campeão mundial de gastos com aposentadorias. O gráfico 3 mostra que nenhum país no mundo gasta tanto com seus aposentados. Neste gráfico há, basicamente, dois grupos de países. Um deles é constituído de países nos quais a proporção de idosos é pequena e a proporção dos gastos com aposentadoria também é pequena. No outro grupo, a proporção de idosos é grande e os gastos com aposentadorias também. A linha de tendência do gráfico 3 indica que cerca de 2/3 da variação nos gastos com aposentadorias é explicada pela variação da população de idosos. Quanto maior a proporção de idosos, maior o gasto público com estes cidadãos. O Brasil destoa bastante dessa regra. O país tem uma proporção pequena de idosos na população, mas gasta muito com aposentadorias. Os idosos constituem cerca de 5% da população total, mas gasta-se com aposentadorias como se eles representassem 15% da população total. Em suma, o Brasil gasta muito com aposentadorias, quando comparado com o resto do mundo.

Gráfico 3
População com 65 anos e mais e gastos com seguridade social



O exame dos grandes números do gasto público brasileiro fornece um segundo critério para comprovar que se gasta muito com previdência social. A tabela 10 mostra que as três esferas de governo arrecadaram em 2004 38,2% do PIB e gastaram 41,4% (portanto mais do que arrecadaram). O gasto está dividido em quatro categorias: benefícios previdenciários (11,7% do PIB), outros gastos de custeio (20,7%), investimentos (1,9%) e juros nominais (7,1%). A última

coluna é bastante ilustrativa: de cada R\$100 que o governo gasta, R\$17 vão para pagar juros, R\$28 para pagar aposentadorias e R\$50 para os demais gastos de custeio e R\$5 para investimentos. Ou seja, apenas 55% do gasto público se destina às funções básicas do Estado: o custeio da Educação, da Saúde, da Segurança, da Justiça, do Transporte, e etc. e para o investimento na infra-estrutura. O gasto excessivo com as aposentadorias obriga o governo a arrecadar muito e, ao mesmo tempo, desvia recursos que poderiam ser utilizados para outras finalidades, para financiar a Previdência Social. Os números falam por si e estão expostos na tabela 10.

Tabela 10
Receita e Gasto da Administração Pública no Brasil* – 2004

	R\$ bilhões	% PIB	Distribuição do gasto
1. Receita total	674,8	38,2	
Receita Tributária	648,2	36,7	
Outras Receitas	26,6	1,5	
2. Gasto público total	730,5	41,4	100
Benefícios previdenciários	206,1	11,7	28
Outros Gastos de Custeio	366,1	20,7	50
Investimentos	32,9	1,9	5
Juros Nominais	125,4	7,1	17
3. Resultado Nominal (1-2)	-55,8	-3,2	

*exclui estatais

Além de gastar muito com as aposentadorias, o Brasil gasta mal. A tabela 11 mostra a má qualidade do gasto previdenciário. Os beneficiários do INSS são cerca de 23 milhões e recebem, em média, R\$ 5.660 por ano. Os funcionários públicos inativos ou pensionistas são apenas 3 milhões e recebem em média R\$ 25.300 por ano, cinco vezes mais que os beneficiários do INSS. Em suma, o trabalhador coberto pelo INSS se aposenta, em média, com R\$ 435 por mês e o funcionário público com R\$ 1.946 por mês. O total de gastos com aposentadorias em 2004 foi R\$ 206,1 bilhões. Aproximadamente 37% desse gasto foram usados para pagar benefícios dos 3 milhões de funcionários públicos inativos (apenas 12% do total dos inativos). Os demais 63% dos gastos previdenciários foram para pagar os benefícios dos inativos do INSS, que são 23 milhões (88% do total de inativos). A diferença do tratamento que os dois grupos recebem é evidente e muito grande.

As duas últimas linhas da tabela 11 permitem mais uma avaliação da qualidade do gasto público. No total, o país gastou em 2004 R\$ 206,1 bilhões com seus 26 milhões de inativos. Em média, cada aposentado brasileiro recebeu naquele ano a quantia de R\$ 7.930. Por outro lado, as três esferas de governo gastaram em 2004 R\$ 399 bilhões para financiar os serviços que o Estado ofereceu aos 182 milhões de brasileiros. Em média, portanto, cada brasileiro recebeu do governo R\$ 2.197, ou seja, apenas 28% do valor médio recebido por cada aposentado. São números eloquentes, que mostram a que ponto chegou a enorme distorção no gasto com as aposentadorias.

As conclusões são diretas: (a) o Brasil distribui muito desigualmente o gasto previdenciário entre os beneficiários do INSS e os funcionários públicos; (b) o Brasil gasta muito com aposentadorias quando se compara este gasto com os demais gastos do Estado; e finalmente, (c) o Brasil gasta muito com aposentadorias, quando se compara esses gastos com os demais países.

Em síntese, o Brasil gasta muito com a Previdência Social. Esta afirmação simples e sem rodeios resume a questão e vai direto ao ponto. A magnitude dos gastos com as aposentadorias e pensões é muito grande para o estágio de desenvolvimento em que o Brasil se encontra. Não é exagero dizer que a Previdência Social no Brasil é primordialmente um problema fiscal. Ou antes, é **O** problema fiscal do país.

Tabela 11

Qualidade do gasto público: aposentadorias INSS e dos funcionários públicos e demais gastos - 2004

Categoria de gastos	R\$ (bilhões)	Número de beneficiários (milhões)	Valor médio Anual (R\$)
Benefícios previdenciários do INSS	130,2	23	5.660
Benefícios previdenciários – func. públicos	75,9	3	25.300
Benefícios previdenciários -Total	206,1	26	7.930
Demais gastos de custeio e investimento	399,0	182	2.197

Por que se chegou a este ponto? Por diversas razões. A mais importante de todas é a **precocidade da aposentadoria** no Brasil. No caso do INSS, não há idade mínima para se aposentar. No caso dos funcionários públicos, em 1998 foi instituída a idade mínima de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres. Em 2003, a idade mínima foi estendida para 60 e 55 anos, respectivamente. Tanto em 1998 como em 2003, a instituição da idade mínima de aposentadoria foi acompanhada de uma regra de transição, que retardou a plena vigência da nova regra. Como o INSS não impõe uma idade mínima e os funcionários públicos têm uma idade mínima relativamente baixa, a idade média ao se aposentar no Brasil está, hoje, em torno dos 55 anos. Um agravante da inexistência de idade mínima no INSS e da reduzida idade mínima para os funcionários públicos é a diferença de tratamento concedida às mulheres. Estas adquirem o direito de se aposentar cinco anos antes dos homens mas são mais longevas que estes. Uma professora do ensino público, por exemplo, que pode se aposentar antes dos 50 anos, pode ter um período de inatividade maior que o período de atividade. A combinação de aposentadorias precoces de homens e principalmente de mulheres, com o aumento da expectativa de vida tem um impacto enorme nas contas da Previdência. Os inativos brasileiros deixam de contribuir muito cedo, vivem cada vez mais e recebem benefícios por um período de tempo cada vez maior.

A segunda razão é a já apontada **generosidade dos legisladores para com os funcionários públicos**. Para os servidores públicos brasileiros, o valor do benefício de aposentadoria é igual ao último salário integral. E, uma vez na inatividade, os servidores têm direito aos mesmos reajustes salariais dos seus colegas ativos. Para se avaliar a generosidade dessa regra, basta lembrar que se

costuma classificar os sistemas de aposentadoria em duas categorias: contribuição definida e benefício definido. No sistema de **contribuição definida**, os indivíduos contribuem com um valor determinado (em geral uma porcentagem da sua renda) e, ao se aposentar recebem o montante capitalizado de suas contribuições. Neste sistema, o valor do benefício depende do tempo de contribuição, do valor da contribuição, do rendimento auferido durante o período contributivo e da expectativa de vida ao se aposentar. No sistema de **benefício definido**, o valor do benefício é determinado quando o indivíduo começa a contribuir e independe da sua contribuição. Se o montante acumulado não for suficiente para cobrir o benefício prometido, a entidade patrocinadora (normalmente a empresa onde o indivíduo trabalha) cobre a diferença. Este sistema está hoje em desuso, em razão dos enormes passivos que ele cria para as entidades patrocinadoras, devido ao aumento da expectativa de vida dos beneficiários, que não é previsto corretamente desde o início. Hoje em dia, as empresas abandonaram o sistema de benefício definido e adotaram o da contribuição definida, pois este é, por definição, atuarialmente e financeiramente equilibrado. Mas o Brasil inventou para seus funcionários públicos um sistema que não é nem de contribuição definida (porque o valor do benefício não guarda nenhuma relação com as contribuições acumuladas), nem de benefício definido (porque o valor do benefício depende das regras de reajustes salariais dos ativos). O nome apropriado para este sistema seria sistema de **benefício indefinido**. Se o sistema de benefício definido tende a se desequilibrar devido ao aumento da expectativa de vida dos beneficiários, o que dizer do sistema de benefício indefinido?

A Constituição de 1988 regularizou a situação de centenas de milhares de funcionários públicos admitidos no serviço sem concurso e contratados sob regimes genericamente denominados como “precários”. Os constituintes na prática efetivaram todos estes indivíduos dando-lhes os mesmos direitos que teriam se tivessem ingressado por concurso público e tivessem sido efetivados. Além disso, os constituintes determinaram que para se aposentar, o funcionário público poderia contar o tempo de serviço exercido fora do funcionalismo, mesmo que não tivesse contribuído para nenhum sistema de aposentadoria. Nos anos seguintes, ao longo da década de 1990, centenas de milhares de funcionários públicos adquiriram o direito de se aposentar e se aposentaram com proventos integrais (paridade) e com direito aos mesmos reajustes dos servidores ativos (paridade).

A terceira razão para se ter chegado a este nível de gastos é a existência de benefícios de caráter assistencial, que têm representado volumes significativos e crescentes nos gastos previdenciários. O mais importante deles é a chamada **aposentadoria rural**, a que os trabalhadores rurais têm direito, independentemente de terem ou não terem contribuído para o INSS. A aposentadoria rural era um programa relativamente pequeno, até 1988. O valor do benefício era de meio Salário Mínimo e cada família podia receber apenas um benefício. A pensão do cônjuge era de apenas 30% do Salário Mínimo e a idade para adquirir o direito à aposentadoria rural era de 65 anos (60 para as mulheres). Com a nova Constituição, o valor do benefício e da pensão passou para um Salário Mínimo, deixou de haver a limitação familiar para a concessão de benefícios e o requisito de idade foi reduzido para 60 anos (55 para as mulheres). Os benefícios rurais, portanto, estão concentrados no valor de 1 Salário Mínimo: em dezembro de 2003, quando o Salário Mínimo valia R\$ 240, o valor médio dos benefícios rurais era R\$ 241 (tabela 12). Naquele mês, cerca de 1/3 dos beneficiários do INSS eram rurais e o gasto com eles representava cerca de 20% do total dos gastos. É amplamente documentado o fato de que a aposentadoria rural representa uma fonte de renda importantíssima para um grande número de municípios pequenos em regiões menos desenvolvidas. Como nos

últimos 10 anos o Brasil tem adotado a política de aumentos reais anuais no Salário Mínimo, o gasto com os benefícios rurais tem crescido aceleradamente.

O trabalhador urbano, por sua vez, pode receber um benefício semelhante, resultante da **aposentadoria por idade**, desde que comprove ser pobre e ter 65 anos. Estes benefícios foram regulamentados definitivamente na Lei Orgânica da Assistência Social e recebem a designação genérica de **LOAS**: dos 14.822.661 benefícios urbanos mostrados na tabela 12, 1.701.240 são LOAS.

Tabela 12

Quantidade de benefícios, gastos e valor médio dos benefícios urbanos e rurais em manutenção (Dez/2003)

Categoria	Benefícios		Gastos no mês		Valor médio (R\$)
	Número	%	R\$ milhões	%	
Urbanos	14.822.661	68	86.536	81	498
Rurais	7.029.024	32	20.598	19	241
Total	21.851.685	100	107.135	100	415

Fonte: MPS

Em suma, as três principais causas do excessivo gasto previdenciário no Brasil são: a idade precoce da aposentadoria conjugada com o envelhecimento da população; a generosidade nas regras da aposentadoria dos funcionários públicos e a vinculação de grande parte da despesa do INSS ao Salário Mínimo. Para fazer frente a tantos fatores pressionando o lado dos gastos, o que o governo tem feito? O Estado não consegue extrair da folha de salários receitas suficientes. No caso do INSS, as contribuições sobre a folha de pagamento cobriram em 2004 apenas 72% das despesas com benefícios previdenciários. No caso dos funcionários públicos (dos três níveis de administração), a arrecadação atingiu entre 1/4 e 1/3 dos gastos (tabela 13)²¹.

Tabela 13

Arrecadação e gastos com aposentadorias - 2004

	INSS		Funcionários Públicos		Total	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Contribuições	93,8	5,3	18,7	1,1	112,5	6,4
Benefícios	130,2	7,4	75,9	4,3	206,1	11,7
Déficit	36,4	2,1	57,2	3,2	93,6	5,3

Fonte: IBGE/PNAD; Ministério da Previdência Social; INSS, "Boletim Estatístico da previdência Social", vol.9 nº 12.

Elaboração e estimativas dos autores

²¹ Os dados de contribuição do servidor público apresentam divergência com os da tabela 3: ambos são estimativas, feitas por fontes diferentes.

Para fazer face a esse gigantesco rombo, o Estado brasileiro foi criando as chamadas “contribuições sociais”, um tipo de receita que a Constituição formalmente não considera como impostos e que o Executivo não precisa repartir com estados e municípios. O resultado de tudo isso é conhecido: (a) uma enorme tributação sobre a folha de pagamentos no setor formal na forma de contribuições cobradas pelo INSS do empregado e do empregador; e (b) uma enorme carga de tributos indiretos, reconhecidamente regressivos, na forma das conhecidas CSLL, COFINS e congêneres, para financiar a Seguridade Social (basicamente as despesas com aposentadorias).

Computando-se os dois segmentos, INSS e funcionários públicos, a arrecadação sobre a folha cobriu apenas 54% dos gastos e os outros 46% foram cobertos pelo Tesouro Nacional (por meio das receitas das contribuições sociais e de aportes diretos). A diferença entre contribuições e benefícios foi de 5,3% do PIB, para uma despesa total de 11,7%. Ou seja, os gastos com aposentadorias são grandes e têm pouca relação com as contribuições sobre os salários. O Estado brasileiro já arca diretamente com grande parte do seu financiamento, valendo-se para isso basicamente de tributos indiretos.

O país precisa permanecer nessa situação? Há alguma justificativa para se conviver com esse sistema tão ineficiente e injusto? Por quanto tempo o país suportaria os impactos alocativos dessa tributação excessiva e os efeitos distributivos desse tratamento desigual entre brasileiros? O próximo item apresenta os resultados de uma simulação dos gastos previdenciários nas próximas décadas e também uma sugestão de reforma que poderia aliviar as contas públicas e introduzir mais equidade no tratamento dos inativos.

3.2. DOIS CENÁRIOS

Para olhar mais à frente, foram construídos dois cenários. O primeiro é montado a partir da hipótese de que não será feita nenhuma mudança no sistema de aposentadorias. Permanece o INSS como está e permanece o regime dos funcionários públicos da mesma forma como é hoje (agosto de 2005). O segundo cenário é construído a partir da hipótese de que será feita uma reforma profunda na Previdência Social, que está designada por Reforma FIPE, descrita a seguir.

3.2.1 A PROPOSTA DE REFORMA FIPE

Para os atuais inativos, reconhece-se o direito adquirido de seus benefícios, que seriam mantidos. Para os atuais ativos e para os próximos entrantes no mercado de trabalho, porém, os dois regimes – INSS e funcionalismo público – seriam unificados. O novo modelo teria as seguintes características:

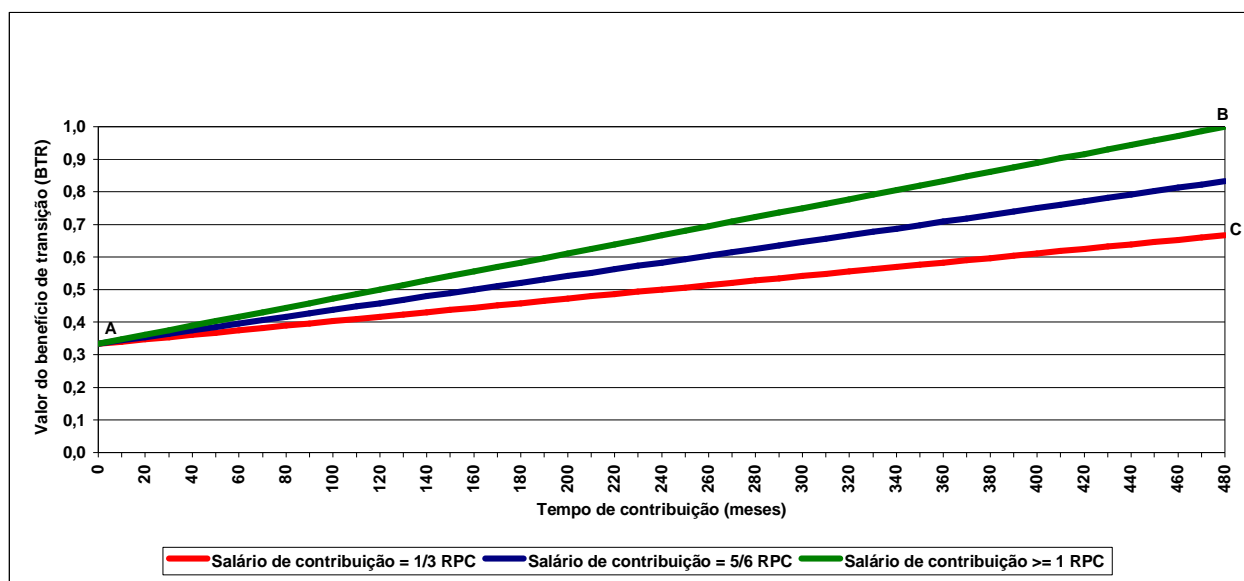
(a) Novo conceito: renda básica dos idosos (RBI). O benefício de aposentadoria financiado pelo Estado (INSS e Funcionários Públicos) é substituído pelo benefício denominado “Renda Básica dos Idosos”. A renda básica dos idosos é uma renda vitalícia, paga pelo Estado, até o falecimento do cidadão. Não se transfere para o cônjuge ou para os dependentes.

(b) Regra geral. Todos os brasileiros têm direito à renda básica dos idosos, ao completar 65 anos de idade. O valor da RBI é igual a 1/3 da renda *per capita* do ano anterior, equivalente hoje aproximadamente a 1 Salário Mínimo. Este direito aplica-se a todos, tanto aos que contribuíram como aos que não contribuíram durante sua vida ativa. Os que contribuíram, porém, têm direito a um benefício maior, o benefício de transição. Não há distinção entre homens e mulheres.

Gráfico 4

Valor do Benefício de Transição (BTR) segundo o tempo de contribuição e o salário de contribuição

(expresso em termos de renda *per capita* - RPC)



(f) Novos trabalhadores: Até a implementação da reforma tributária, os novos entrantes no mercado de trabalho deverão contribuir, pelas mesmas regras atuais, para o sistema previdenciário unificado. Caso sejam assalariados, seus empregadores também contribuirão, até que a reforma tributária seja implementada, quando então as contribuições de ambos serão extintas. Estes trabalhadores terão direito apenas ao benefício renda básica para os idosos, aos 65 anos de idade²².

(g) Pessoas não economicamente ativas. A única condição para obter a RBI é completar a idade de 65 anos. Portanto esse benefício é estendido não apenas às pessoas que trabalharam informalmente sem contribuir, mas também àquelas que nunca trabalharam. Esse benefício é concedido como parte da reforma dos benefícios da Previdência, isto é, antes mesmo da implementação da reforma tributária.

(h) Aposentadoria: Decorre de poupança individual. Os empregados do setor privado poupam compulsoriamente por meio do FGTS, que passaria a ser ao mesmo tempo um Seguro-Desemprego e um Fundo de Aposentadoria capitalizado. Os funcionários públicos passam a ter direito ao FGTS, que passa a ser recolhido em contas na Caixa Econômica Federal (CEF). Portanto, assim como hoje as empresas recolhem o FGTS de seus empregados, a administração pública também passa a recolher 8,5% do salário, depositando na conta vinculada do FGTS na CEF. Quando desempregado, o trabalhador pode sacar até seis parcelas mensais (com teto de 5/6 RPC) na sua conta de FGTS. O

²² A continuidade das contribuições previdenciárias dos novos entrantes no mercado de trabalho, ainda que tenham apenas o benefício da RBI quando atingirem a velhice, explicita o fato de que as contribuições dos ativos financiam os beneficiários do sistema atual e não constitui poupança para sua futura aposentadoria.

saldo remanescente é acumulado ao longo do ciclo de vida, até os 65 anos, quando se transforma em pecúlio, que gera renda mensal até a morte. Portanto, o saque do FGTS poderia ocorrer apenas em duas situações: (a) desemprego (seis saques mensais de até 5/6 RPC); e (b) Aposentadoria (na forma de pecúlio).

Quando a reforma tributária for implementada, as contribuições à previdência são extintas, tanto as atualmente pagas ao INSS quanto as pagas pelos servidores públicos; os benefícios atuais e futuros serão financiados pelos recursos gerais do orçamento público. Sem a contribuição para o INSS (no caso dos trabalhadores do setor privado e de seus empregadores) ou para a administração pública (no caso dos funcionários públicos), os salários líquidos dos trabalhadores deverão se ajustar em um novo patamar de equilíbrio, possivelmente maior que o atual. Livres das pesadas contribuições atuais, os indivíduos poderão complementar sua aposentadoria com um terceiro benefício, filiando-se voluntariamente a sistemas de aposentadoria complementar.

3.2.2 OS DOIS CENÁRIOS

Para construir a estimativa de gastos com aposentadorias para as próximas décadas, foi utilizada a pesquisa PNAD/IBGE do ano de 2001. Projetaram-se estatisticamente as rendas de todos os indivíduos, e aplicaram-se a eles as regras dos respectivos sistemas de aposentadorias. Calculou-se com quanto cada um contribuirá ano a ano, quando cada um se aposentará, e quanto cada um receberá de benefícios, até morrer, com base nas respectivas expectativas de vida. Incluíram-se no cálculo as pensões dos cônjuges que sobrevivem e também as aposentadorias e pensões dos atuais ativos, quando se aposentarem. Somando os resultados de todos os indivíduos, estimou-se a arrecadação sobre a folha e a despesa com benefícios ano a ano, para os próximos sessenta anos. Esses cálculos foram então ajustados para 2004, que representa o ano 0 nas simulações.

Esta metodologia permite calcular ano a ano tanto a arrecadação sobre a folha quanto os gastos com os benefícios, separadamente, para os atuais inativos e para os futuros inativos (que hoje são ativos). Permite também calcular ano a ano a arrecadação e os gastos do INSS e do funcionalismo público. Permite também simular os dois cenários já mencionados, (a) a manutenção do atual sistema e (b) a Reforma FIPE. Os gráficos de 5 a 8 apresentam os resultados das simulações, apenas para os gastos com benefícios. As simulações das contribuições não são apresentadas porque o foco deste texto é exatamente nos gastos e não no seu financiamento. Os resultados estão expressos em porcentagem do PIB, que por hipótese cresce a uma taxa de 3% ao ano.²³

Os gráficos 5, 6 e 7 apresentam as simulações no cenário da não-reforma. Se nada for feito na área da Previdência Social, o país continuará gastando cerca de 7% do PIB com os benefícios do INSS nos próximos 15 anos (gráfico 5) e cerca de 4% do PIB com os benefícios dos funcionários públicos também nos próximos 15 anos (gráfico 6). Considerando os dois sistemas em conjunto, o comprometimento de gastos para os próximos 15 anos continuará na faixa dos 10% a 12% do PIB (gráfico 7). Os três gráficos mostram que as despesas com os atuais inativos caem ano a ano, à medida que estes e os cônjuges falecem. Mas, ao mesmo tempo, crescem as despesas com os atuais ativos, à medida que estes se aposentam. A combinação dos dois movimentos mantém a despesa com aposentadorias nos atuais níveis por mais 15 anos. Portanto, se nada for feito, o país continuará

²³ Foram também estimados resultados com diferentes taxas de crescimento do PIB, desde 0% até 5% ao ano. Naturalmente, dada a projeção da população, quanto maior a taxa de crescimento do PIB, menor o gasto expresso em porcentagem do PIB.

a sofrer a pressão fiscal das aposentadorias por uma década e meia. A retomada do crescimento econômico ficaria comprometida por muito tempo ainda.

Com a Reforma FIPE, mostrada no gráfico 8, a despesa com as aposentadorias dos atuais inativos não se altera em relação ao cenário sem reforma, porque seus direitos são mantidos inalterados. Mas a despesa dos atuais ativos diminui em relação ao cenário sem reforma: no 15º ano ela se reduz de 6% do PIB (sem reforma) para 4% do PIB (com a Reforma FIPE). A despesa com os Demais Idosos - que são os novos beneficiários da RBI não atendidos pelo sistema atual porque nunca participaram do mercado de trabalho – alcança perto de 0,5% do PIB. No 15º ano após a reforma, mesmo atendendo um universo maior de beneficiários, a despesa total alcança com a Reforma FIPE menos de 9% do PIB, contra mais de 10% no cenário sem reforma.

Como se vê, mesmo fazendo uma reforma radical como a proposta aqui apresentada (Reforma FIPE), o país precisará de uma década para reduzir os gastos previdenciários em 1/3, dos atuais 12% para 9% do PIB. No longo prazo, esgotados os benefícios do sistema atual, a despesa com a Renda Básica do Idoso depende apenas da participação das pessoas com idade de 65 anos ou mais na população total; pelas projeções demográficas disponíveis, estima-se que a despesa total desse benefício se estabiliza ao redor de 7% do PIB²⁴.

É um ajuste lento. Para fazer um ajuste mais rápido, o país teria que reduzir o valor dos benefícios dos atuais inativos, alterando direitos adquiridos. Essa possibilidade não é contemplada neste trabalho. Mas as despesas com aposentadorias podem diminuir em um ritmo mais rápido do que as simulações permitem prever. Ocorre que o anúncio da reforma provocaria um impacto muito positivo na percepção dos agentes econômicos. Seria um forte sinal de que o país estaria finalmente encontrando uma solução de longo prazo para o problema. A confiança no país aumentaria e os investimentos tenderiam a aumentar, acelerando o crescimento do PIB e reduzindo a proporção dos gastos com as atuais aposentadorias em relação ao PIB. Seria assim possível que em um prazo relativamente curto, talvez quatro ou cinco anos, a magnitude fiscal do problema da Previdência Social se reduzisse consideravelmente.

3.3 IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA PROPOSTA

A proposta designada como Reforma FIPE tem diversos aspectos positivos, que a qualificam como capaz de resolver vários problemas estruturais do atual sistema de Previdência Social. O primeiro é que ela **igualava todos os brasileiros** na questão da Assistência do Estado aos idosos. Todos teriam o direito a exatamente o mesmo benefício, independentemente de qual tenha sido sua inserção no mercado de trabalho. O sistema público não ofereceria mais “aposentadoria”, passando a oferecer a Renda Básica dos Idosos. O único requisito seria a idade: todos teriam direito à RBI aos 65 anos.

²⁴ Em meados da metade deste século, as pessoas com 65 anos ou mais de idade constituirão perto de 20% da população total.

Gráfico 5
Benefícios pagos pelo INSS, sem reforma
(crescimento do PIB a 3% a.a.)

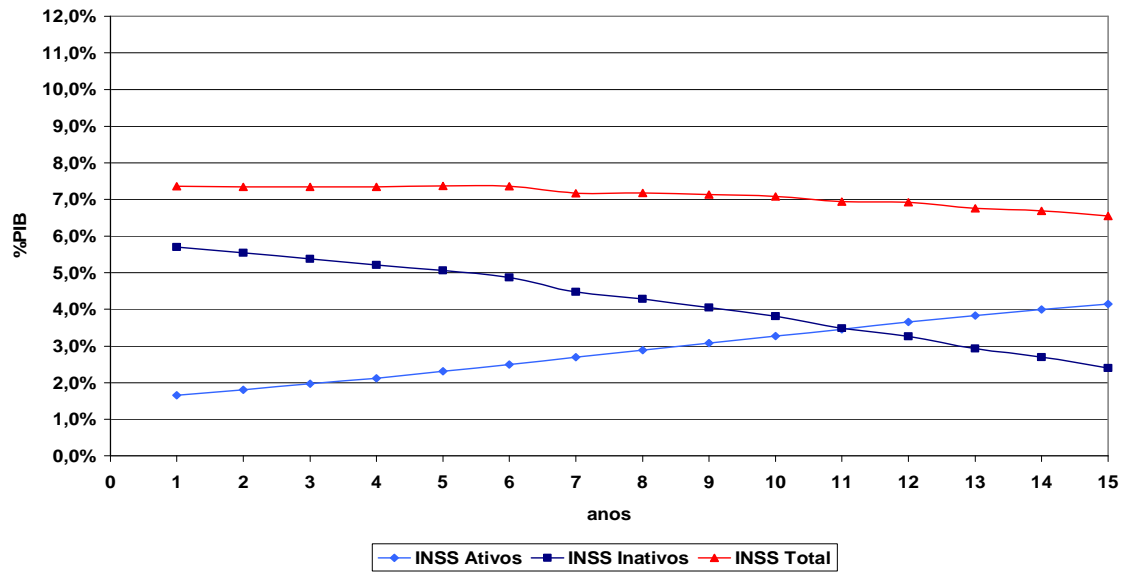


Gráfico 6
Benefícios dos servidores públicos, sem reforma
(crescimento do PIB a 3% a.a.)

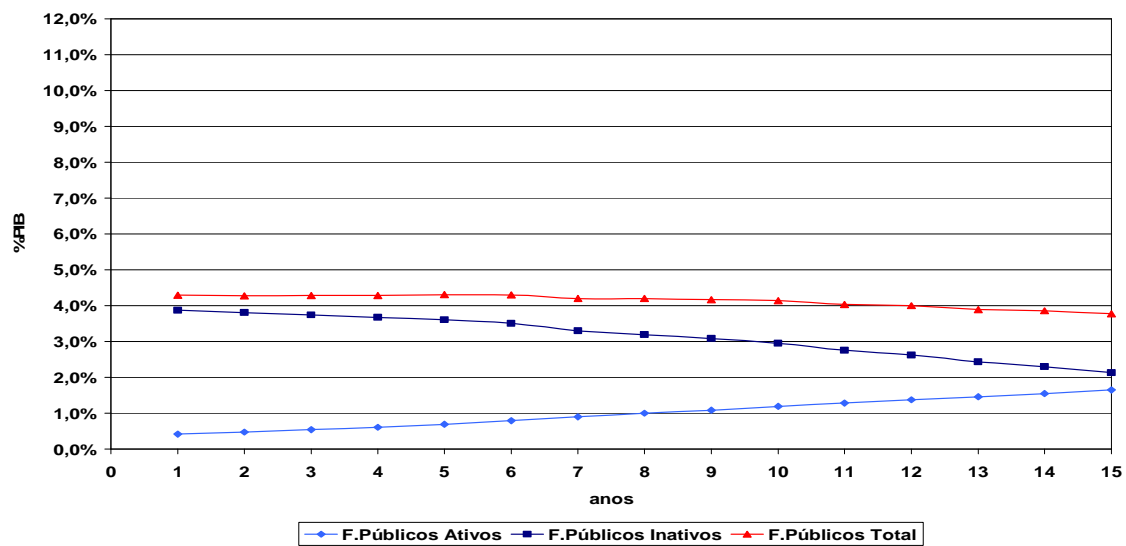


Gráfico 7
Benefícios pagos pelo INSS e aos servidores públicos, sem reforma
(crescimento do PIB a 3% a.a.)

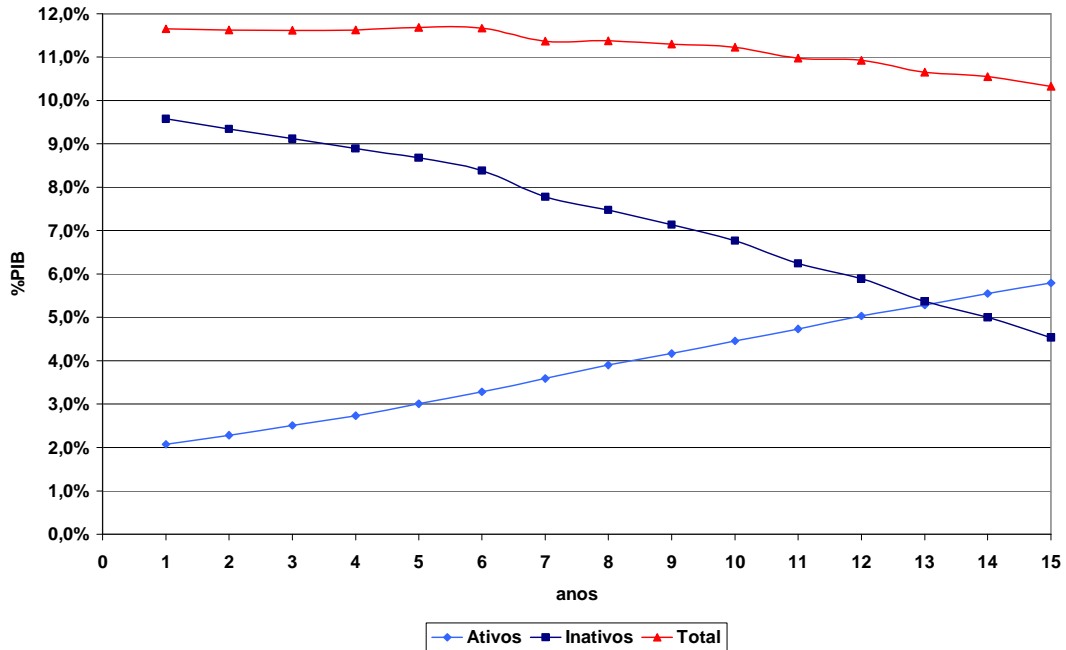
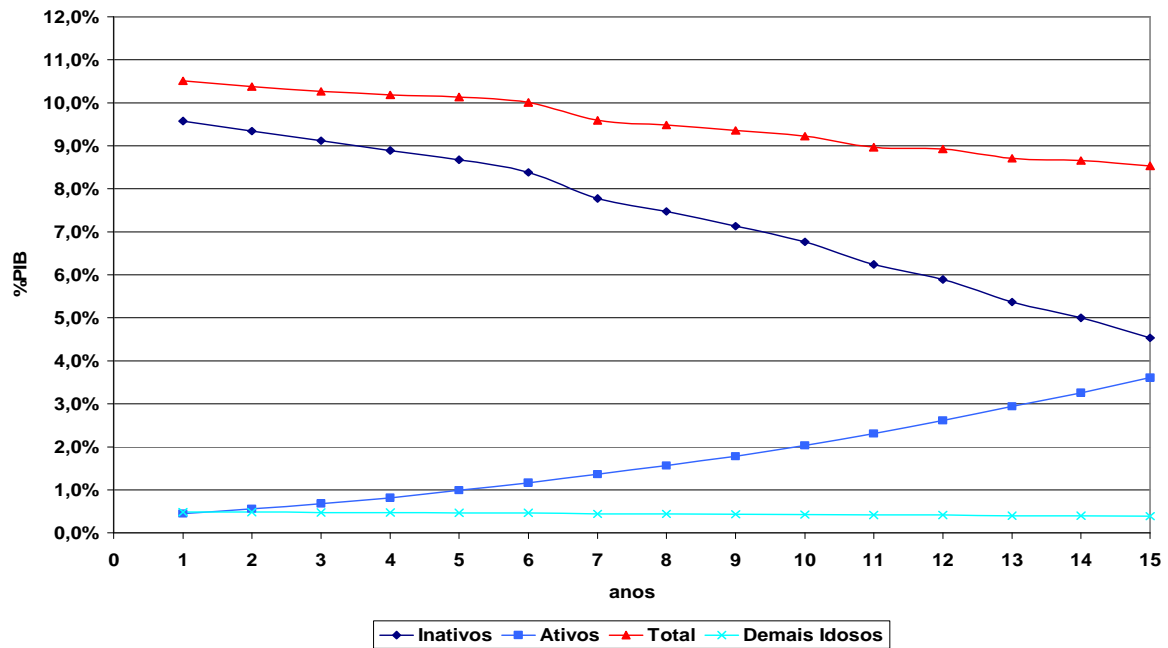


Gráfico 8
Benefícios Previdenciários Totais com a Reforma FIPE
(crescimento do PIB a 3% a.a.)



A segunda vantagem da reforma proposta é que ela teria um sistema muito mais simples e transparente de financiamento: os **recursos viriam diretamente do Tesouro** e não mais de arrecadações específicas sobre a folha de salários, sobre o lucro das empresas ou sobre o faturamento. Os atuais impactos da taxação da folha de salários e das chamadas contribuições sociais sobre os mercados simplesmente desapareceriam. O país saberia que a despesa com a assistência aos idosos seria simplesmente uma função da proporção destes na população total. E teria que destinar uma fração correspondente do orçamento público para este gasto.

Terceiro, haveria uma **melhora na distribuição da renda entre os aposentados**. Sem fazer reforma na Previdência a situação é a seguinte: os 10% de beneficiários que têm os maiores benefícios se apropriam de 34% de todo o gasto. Os 60% com os menores benefícios se apropriam da mesma proporção. Ou seja, o Estado brasileiro dá a 60% dos aposentados mais pobres a mesma quantia que dá aos 10% mais ricos. Dez anos depois de feita a Reforma FIPE, a situação mudaria dramaticamente: os 10% mais ricos se apropriariam de 15% do gasto e os 60% mais pobres receberiam 46% do gasto. Depois de algumas décadas, quando tivessem desaparecido todos os atuais inativos e os atuais ativos, e quando os beneficiários fossem apenas os cidadãos com 65 anos de idade ou mais, a distribuição da RBI seria igualitária, todos estariam recebendo exatamente o mesmo valor. Teriam desaparecido os benefícios dos atuais inativos bem como os benefícios de transição para os atuais ativos (tabela 14 e gráfico 9). Enfim, a Reforma FIPE iniciaria um claro movimento em direção a melhorar o perfil da distribuição da renda entre os brasileiros idosos.

Quarto, os brasileiros que nunca trabalharam - que são basicamente as donas de casa - teriam **assistência do Estado na velhice**, sem ter que comprovar nada, apenas a idade de 65 anos.

Quinto, e mais importante, para a grande maioria dos trabalhadores que é constituída pelo contingente que ganha até 3 Salários Mínimos (que atualmente equivale a 1/3 RPC), a Reforma FIPE é ou neutra ou favorável. Ela reduz os benefícios de aposentadoria apenas para os que têm renda maior que 3 Salários Mínimos, ou seja, para apenas 10% dos trabalhadores, aproximadamente. Mesmo assim, estes **trabalhadores deixariam de sofrer os descontos sobre seus salários** que hoje sofrem e seus **empregadores deixariam de recolher contribuições patronais**. É muito provável que o mercado ajuste os salários para cima, reduzindo assim os impactos negativos nas expectativas de direitos.

A Reforma FIPE cria um sistema de **aposentadoria com três pilares**. O primeiro é o benefício Renda Básica dos Idosos, benefício universal e não contributivo. O segundo é o atual FGTS, que seria transformado para cumprir duas funções, a de Seguro-desemprego e a de Fundo de Aposentadoria capitalizado. Por ser compulsório, o FGTS permaneceria sob a guarda do Estado, como hoje. Cada contribuinte continuaria tendo sua conta individual, mas somente poderia fazer saques quando desempregado ou então na aposentadoria. O governo poderia utilizar os aportes do FGTS para colocar seus papéis de longo prazo, o que faria dele um instrumento muito interessante para o financiamento da dívida pública. Finalmente, o terceiro pilar é o plano de aposentadoria complementar, de caráter voluntário e capitalizado, do tipo contribuição definida. O cidadão pode escolher a instituição que vai administrar seus recursos, que formam um pecúlio para ser utilizado como complemento à renda de aposentadoria dos outros dois pilares. Este pilar consolidará e ampliará o mercado de poupanças de longo prazo, que requer regulamentação e monitoramento específicos por parte do governo.

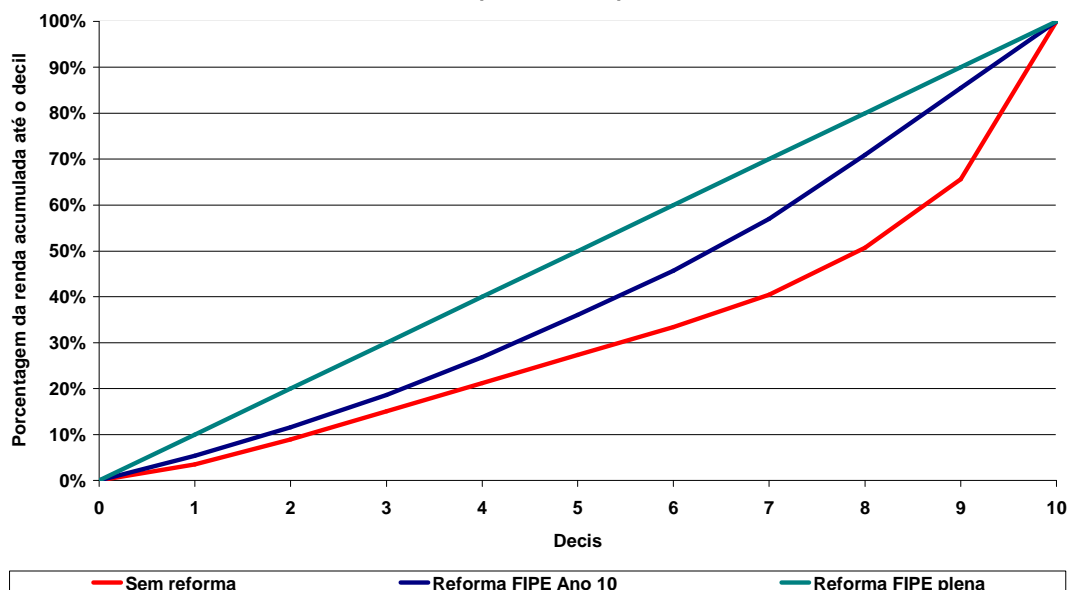
A Reforma FIPE, além de ser uma reforma previdenciária, seria o início de uma ampla reforma trabalhista, pois teria desonerado a folha de salários, teria criado um Seguro-desemprego mais eficiente e dado um destino mais adequado aos recursos do FGTS.

Tabela 14

Distribuição dos benefícios de aposentadoria sem reforma e dez anos depois de feita a Reforma FIPE.

Decil	Sem reforma		Com Reforma FIPE (Ano 10)	
	Part. % do decil no total de benefícios	Part. % acumulada	Part. % do decil no total de benefícios	Part. % acumulada
1	3	3	5	5
2	5	9	6	12
3	6	15	7	19
4	6	21	8	27
5	6	28	9	36
6	6	34	10	46
7	7	41	11	57
8	10	51	14	71
9	15	66	15	85
10	34	100	15	100
Total	100		100	

**Gráfico 9: Impacto distributivo da Reforma FIPE (no 10o. Ano)
Renda de aposentadoria por decil**



4. RACIONALIZANDO AS OUTRAS DESPESAS DO GOVERNO

Como se viu na seção anterior, os efeitos fiscais da Reforma da Previdência são lentos. Isso significa que não se pode prescindir de outras medidas de contenção dos gastos públicos de custeio para viabilizar a Reforma Tributária num prazo razoável, de 6 ou 7 anos. Mas isso é possível e desejável, como se mostra nesta seção.

As mudanças ocorridas na política fiscal brasileira a partir de 1999, com a implementação de superávits primários crescentes, têm possibilitado reverter a trajetória explosiva da relação dívida do governo como proporção do PIB. Esta política já está consolidada e trata-se de um resultado extremamente importante para garantir a consistência intertemporal da trajetória da dívida, mas ainda falta uma tarefa adicional, fundamental para consolidar um novo regime fiscal: o de melhorar a qualidade das despesas do governo. Até hoje não houve nenhum esforço nesta direção, e os gastos públicos como proporção do PIB no Brasil estão acima do padrão internacional dos países em desenvolvimento.

Esta seção discute a evolução dos gastos do governo, excluindo as despesas financeiras, previdenciárias e de investimentos, com o objetivo de apresentar propostas que procurem aumentar a eficácia na gestão dos gastos públicos. Para viabilizar a reforma tributária aqui proposta, é necessário que o governo brasileiro mantenha **constante o gasto real por habitante**. Isto significa que os gastos totais do governo crescerão em termos reais, à taxa de crescimento da população brasileira. Portanto, não se trata de nenhuma proposta irrealista de corte de gastos públicos, mas sim de racionalização destas despesas. O que se procura mostrar é que, por padrões internacionais, o governo tem gastos elevados, porém com resultados muitos modestos em termos de desempenho.

É fundamental melhorar a qualidade do gasto público. Se isto for atingido, os recursos adicionais advindos do crescimento da economia poderão ser repassados para o setor privado através de diminuição da carga tributária e aumento da capacidade de investimento do governo. Em ambos os casos, haverá aumento da poupança interna e isto é fundamental para o desempenho econômico de longo prazo da economia.

4.1. DEFINIÇÃO DE OUTRAS DESPESAS DO GOVERNO

Dada a heterogeneidade das informações estatísticas sobre gastos públicos nas três esferas de governo, optou-se por trabalhar com um único agregado de despesas governamentais. Como existem estatísticas confiáveis sobre receita do governo, gastos previdenciários, superávit primário e investimentos públicos podem-se obter as demais despesas de custeio do governo como resíduo, de acordo com a seguinte identidade²⁵:

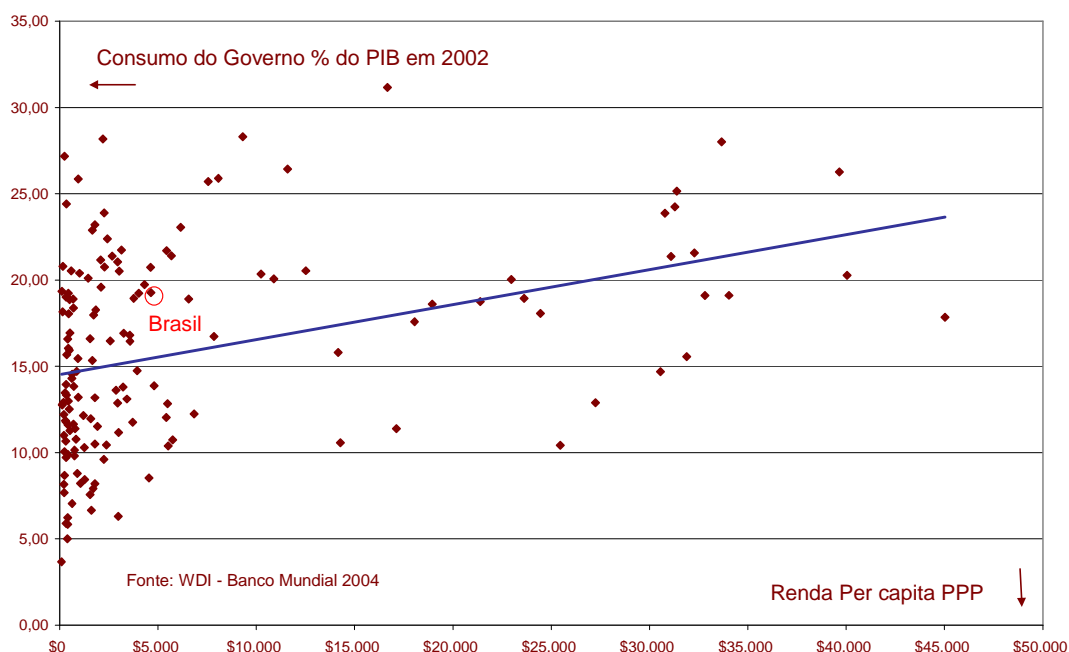
$$\text{Outras Despesas do Governo} = \text{Receita Primária do Governo} - \left(\begin{array}{l} \text{Superávit Primário} \\ \text{Despesas com Benef. Previdenciários} \\ \text{Investimento da Administração Pública} \end{array} \right)$$

Este conceito de despesas do governo é idêntico ao das Contas Nacionais, representado pelos gastos de consumo do governo (G), excluindo, portanto, as transferências e os investimentos realizados

²⁵ A receita primária é a soma da receita tributária com outras receitas do governo, tais como dividendos e renda de propriedade; o cálculo exclui empresas estatais.

pela administração pública. Uma estatística inicial, que pode ser utilizada para dar uma indicação da magnitude dos gastos de consumo do governo brasileiro, é apresentada no gráfico 10. Com base em informações disponíveis para uma centena de países, há indicações de que o Brasil tem despesas elevadas para o seu nível de renda *per capita* e, como se verá a seguir, com uma produtividade baixa na alocação destes recursos escassos do país.

Gráfico 10 – Consumo do Governo: Comparações Internacionais



Para um nível de renda *per capita* de US\$ 4.650, em 2002, os gastos de consumo do governo brasileiro representavam 19,3% do PIB, enquanto o padrão médio internacional indica que tais gastos deveriam ser de 15,5%. Portanto, independente das despesas previdenciárias, dos juros e das políticas de transferência de renda, os gastos de consumo do governo brasileiro estão 25% acima do nível em que deveriam estar.

4.2. AS DESPESAS DE CONSUMO DO GOVERNO NA ÚLTIMA DÉCADA

Após a estabilização da inflação ocorrida a partir de 1994, a despeito de avanços nos controles sobre os gastos públicos (como a Lei de Responsabilidade Fiscal), se observa expansão das despesas de custeio do governo como proporção do PIB. Há dez anos atrás tais despesas representavam 18,0% do PIB e em 2004 chegaram em 20,7% do PIB. Os detalhes são apresentados na tabela 15.

Tabela 15
Outras Despesas do Governo

em % PIB

	Receita Primária *	Superávit primário **	Benefícios da Previdência	Investimento da Adm. Pública **	Outras Despesas do Governo
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)-(2+3+4)
1995	29,73	0,33	8,80	2,54	18,06
1996	29,74	(0,17)	9,70	2,31	17,90
1997	29,71	1,10	9,50	1,98	17,13
1998	30,71	(0,36)	10,20	2,80	18,07
1999	32,45	2,58	10,40	1,73	17,74
2000	32,98	2,40	10,50	1,90	18,18
2001	34,91	2,71	11,10	2,20	18,90
2002	36,58	3,16	11,10	2,20	20,12
2003	36,76	3,38	11,40	1,70	20,28
2004	38,20	3,95	11,67	1,86	20,72

(*) Carga Tributária + Outras Receitas do Governo como dividendos e renda de propriedade

(**) exclui empresas estatais

Fonte: IPEA Boletim de Conjuntura, junho de 2005: Séries Históricas e Boletim do Banco Central

A trajetória do gasto real *per capita* do governo teve comportamento semelhante ao gasto total: em alguns anos houve queda, porém, na seqüência, houve expansão. As informações da tabela 16 e do gráfico 11 resumem esta evolução.

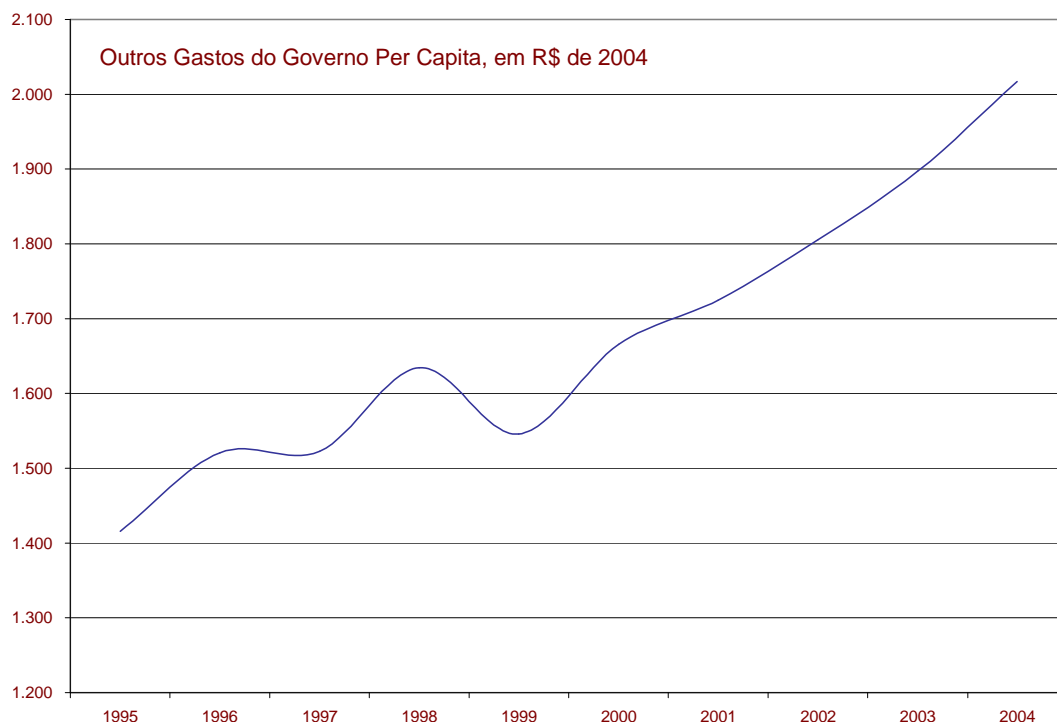
Tabela 16
Outras Despesas do Governo – Total e Per capita

	Outras Desp. do Governo % PIB (1)	PIB R\$ milhões correntes (2)	Outras Despesas do Governo - R\$ milhões correntes (1)*(2) (3)	Outras Despesas do Governo - R\$ milhões a preços de 2004* (4)	População unid. (5)	Outras Despesas do Governo Per capita - R\$ a preços de 2004	
						no ano (4)/(5) (6)	média trianual (7)
1995	18,06	646.192	116.702	225.006	158.874.963	1.416,25	
1996	17,90	778.887	139.421	245.341	161.323.169	1.520,81	1.486,70
1997	17,13	870.743	149.158	249.445	163.779.827	1.523,05	1.559,50
1998	18,07	914.188	165.194	271.764	166.252.088	1.634,65	1.567,89
1999	17,74	973.846	172.760	260.889	168.753.552	1.545,98	1.615,43
2000	18,18	1.101.255	200.208	285.294	171.279.882	1.665,66	1.645,54
2001	18,90	1.198.736	226.561	299.838	173.821.934	1.724,97	1.732,10
2002	20,12	1.346.028	270.821	318.504	176.391.015	1.805,67	1.809,29
2003	20,28	1.556.182	315.594	339.577	178.985.306	1.897,24	1.906,35
2004	20,72	1.766.621	366.104	366.104	181.586.030	2.016,15	

(*) Deflacionado pelo IPCA.

Entre os pontos extremos, a despesa de consumo *per capita* do governo cresceu de R\$ 1.416,00 para R\$ 2.016,00, em termos reais. Trata-se de uma expansão não desprezível. Em termos de taxas, o crescimento anual desta despesa foi de 3,6%. Esta expansão é mais bem visualizada no gráfico 11.

Gráfico 11 – Evolução dos Outros Gastos *Per capita*



Este crescimento das despesas públicas *per capita* até poderia ser festejado se a qualidade destes gastos se refletisse em indicadores sociais compatíveis com tal dispêndio. Mas isto não ocorreu, como se verá no próximo item.

4.3. A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DAS DESPESAS DO GOVERNO

Uma maneira de avaliar a qualidade do gasto do governo brasileiro é através de comparações internacionais. Podem-se identificar, de um lado, as prioridades do gasto público e de outro os resultados alcançados. Foram escolhidos três setores que representam parcela importante das despesas do governo: educação, saúde e saneamento.

4.3.1 GASTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Indicações sobre o padrão de gastos com educação no Brasil podem ser obtidas comparando a intensidade dos gastos nos três níveis de ensino: o primário, o secundário e o universitário. O perfil que surge não é dos mais adequados: pelos padrões internacionais, há no Brasil pouca ênfase no ensino primário e secundário e um excesso de gastos no ensino universitário. Para medir a intensidade do gasto público na educação utilizou-se como indicador o gasto público por aluno como proporção da renda *per capita* dos países incluídos nas comparações internacionais. Isto pode ser constatado nos gráficos 12, 13 e 14.

Gráfico 12 – Educação Primária: Comparações Internacionais

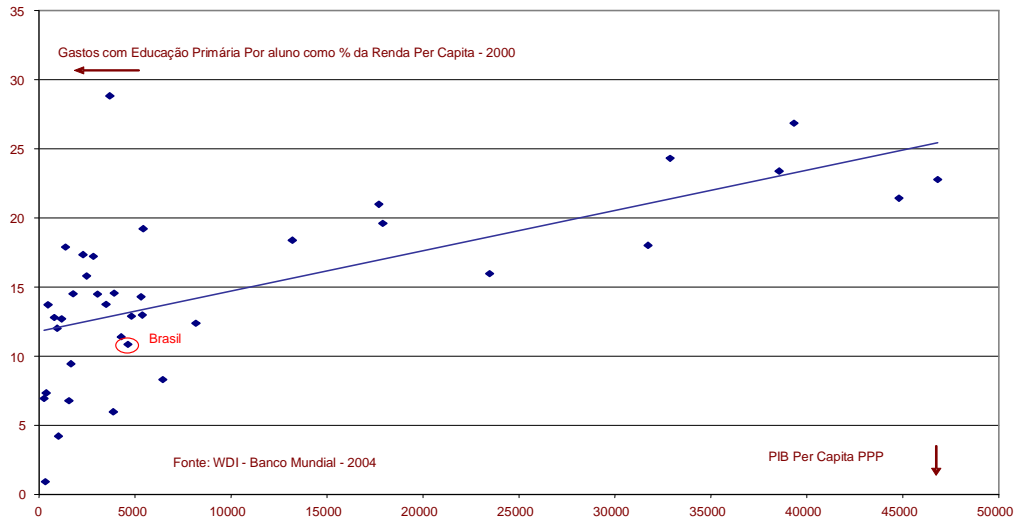


Gráfico 13 – Educação Secundária: Comparações Internacionais

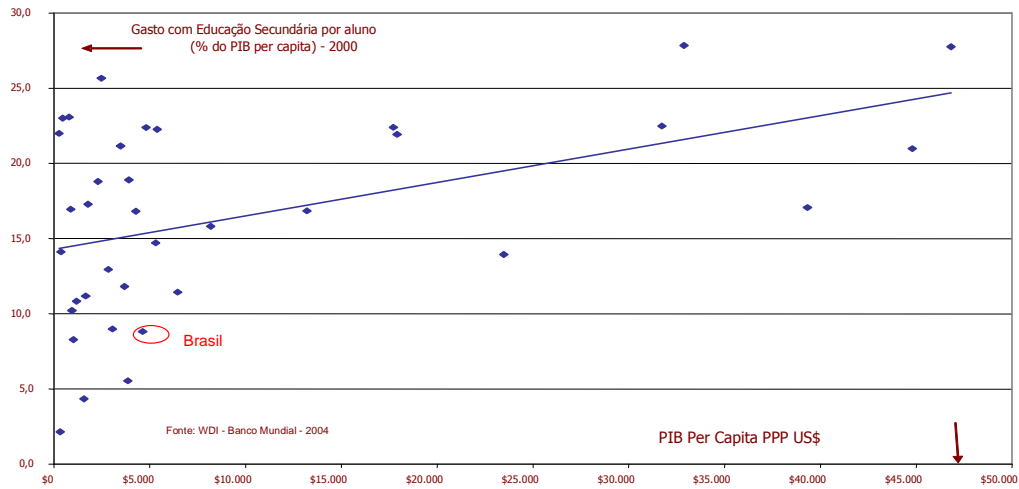
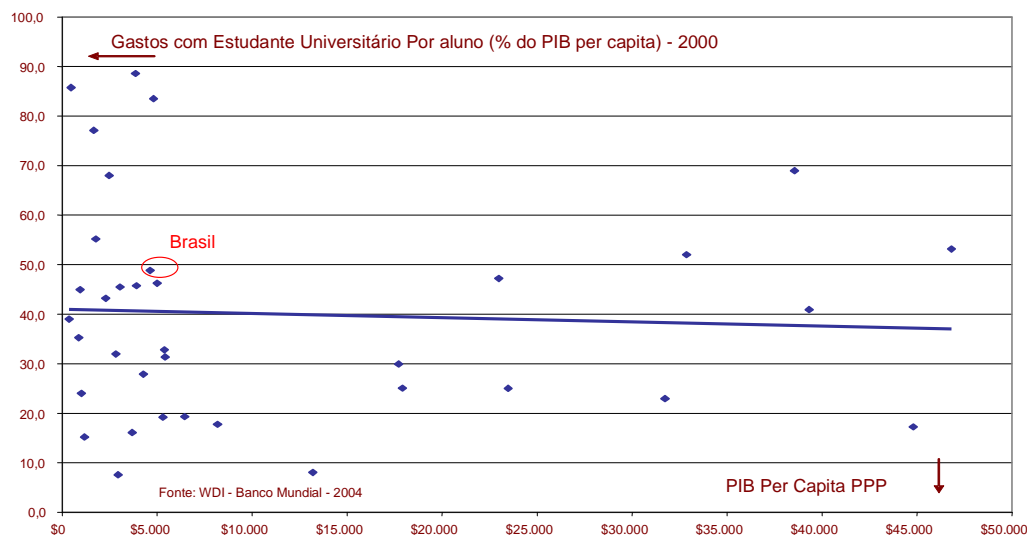


Gráfico 14 – Educação Universitária: Comparações Internacionais



Com relação ao gasto por aluno no ensino primário, dado o nível de renda *per capita* do país os gráficos indicam que o Brasil gasta menos do que deveria; para o ensino secundário este desvio é maior: o Brasil gasta 45% a menos do que o padrão médio mundial. Finalmente, completando a distorção, o gasto por aluno no ensino universitário está 20% acima do padrão internacional. O Brasil dá uma ênfase menor do que deveria ao ensino primário e secundário e tem um gasto excessivo com ensino universitário.

Os países bem sucedidos em política educacional usaram o modelo oposto ao do brasileiro, que é elitista: universalizaram o ensino primário e secundário de boa qualidade e fizeram com isso uma revolução educacional, que muito contribuiu para o sucesso econômico dessas nações. O gasto público em educação, pela experiência mundial, deve ser piramidal, com concentração dos gastos no ensino fundamental e médio. Além disto, a eficiência do gasto público na educação não é adequada, como se pode constatar pelos gráficos 15 e 16.

Gráfico 15 – Resultado na Educação Primária: Comparações Internacionais

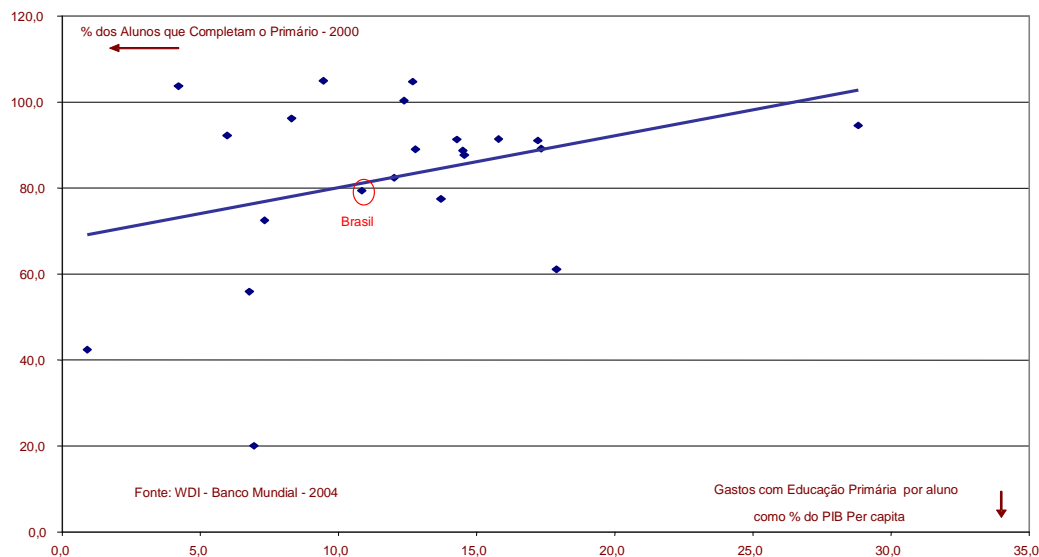
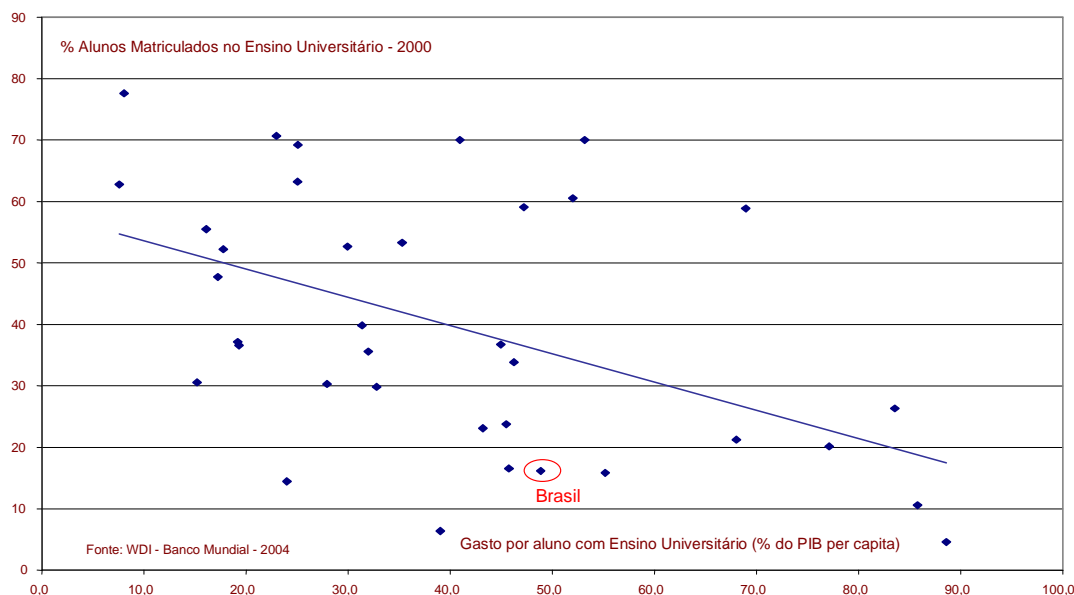


Gráfico 16 – Resultado na Educação Universitária: Comparações Internacionais



Dado o gasto por aluno com ensino primário, a proporção de alunos que completam esse nível de educação no Brasil está 5% abaixo do que se esperaria pelo padrão médio internacional; com relação ao ensino universitário, o gráfico 16 mostra um desempenho decepcionante: o setor público brasileiro gasta muito por aluno na universidade e concentra esse gasto numa pequena parcela da população.

4.3.2 GASTOS PÚBLICOS NA SAÚDE

Resultado semelhante se observa na área da saúde: o Brasil, dado o seu nível de renda *per capita*, tem um gasto com saúde acima da média mundial, porém com uma qualidade abaixo da média, já que a mortalidade infantil é alta e a esperança de vida ao nascer é menor do que se esperaria pelos gastos efetuados pelo governo. Isto pode ser constatado pelas próximas comparações internacionais mostradas nos gráficos 17, 18 e 19.

Gráfico 17 – Gastos Públicos com Saúde: Comparações Internacionais

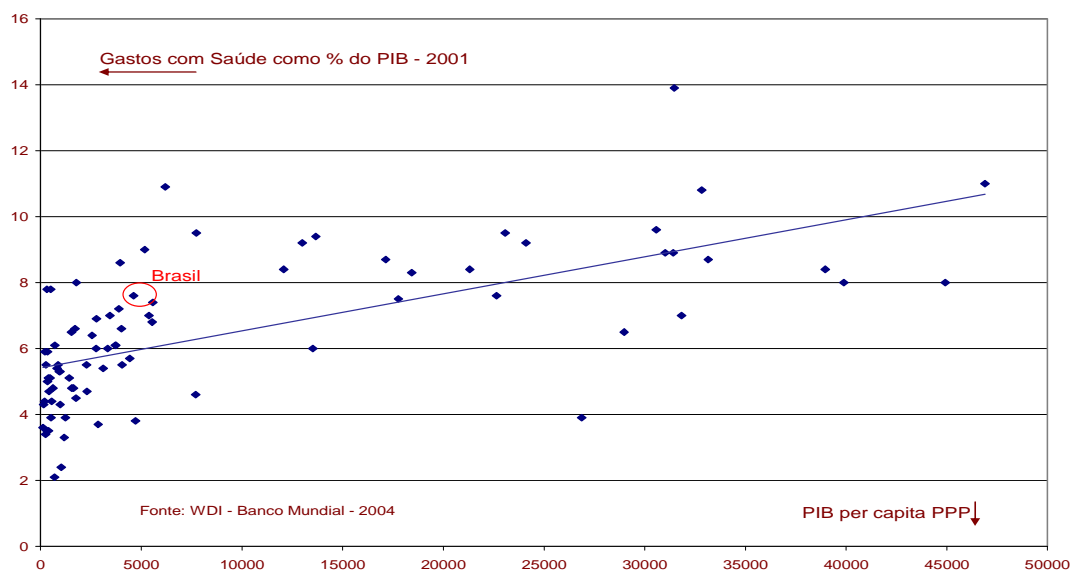


Gráfico 18 – Gastos Públicos com Saúde e Mortalidade Infantil
Comparações Internacionais

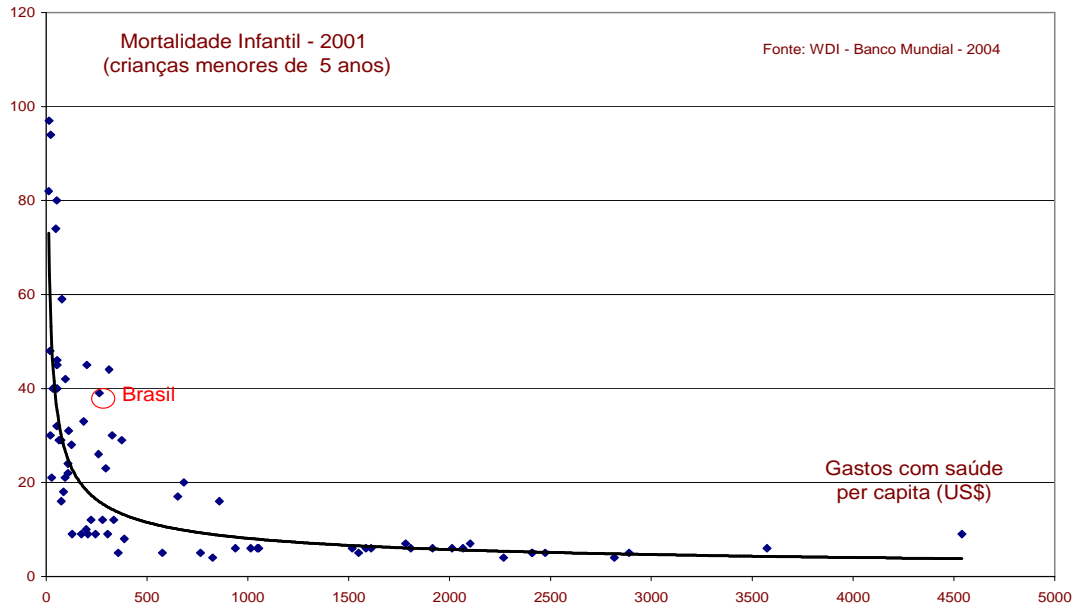
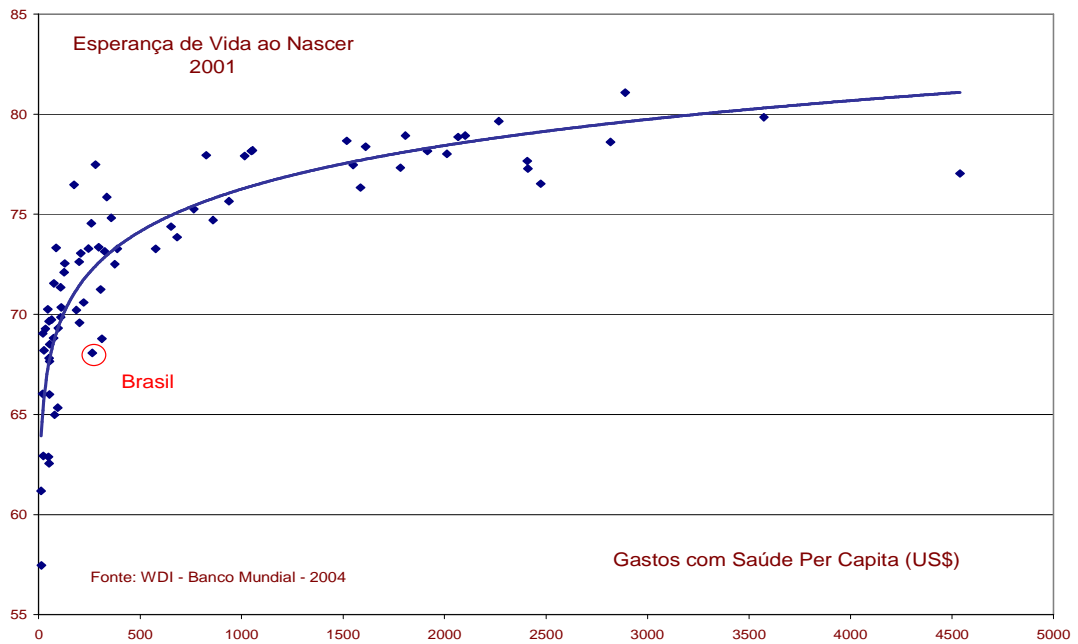


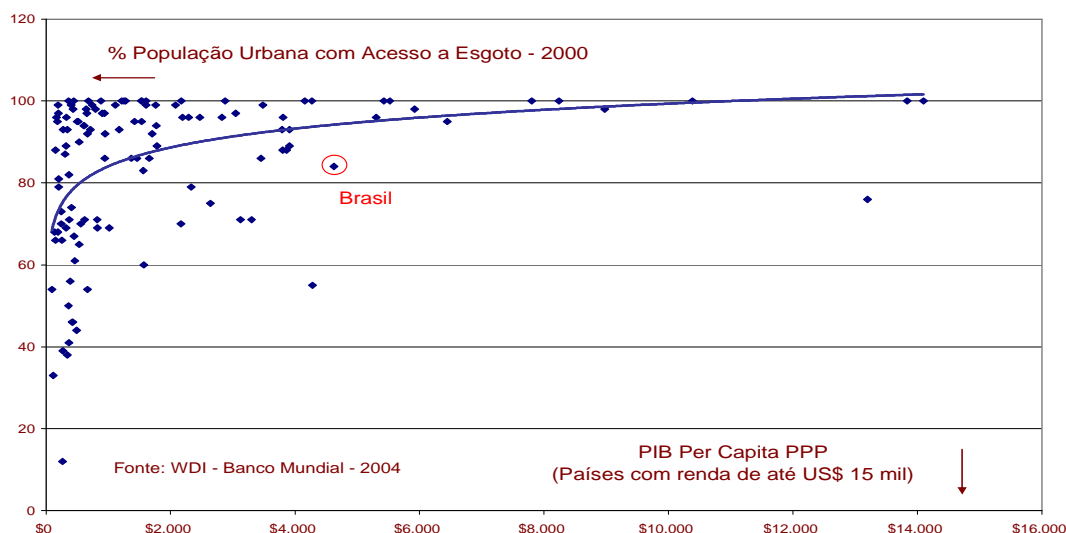
Gráfico 19 – Gastos Públicos com Saúde e Esperança de Vida ao Nascer
Comparações Internacionais



Pelo padrão mundial, o gasto público com saúde no Brasil está acima do que se esperaria pelo nível de renda *per capita* do país. Em princípio esta poderia ser uma boa notícia, já que se estaria dando prioridade à saúde da população nas políticas públicas. Mas a produtividade destes gastos é muito baixa. Com base nas comparações internacionais apresentadas nos gráficos 18 e 19, dados os gastos com saúde por habitante do Brasil, a mortalidade infantil deveria ser a metade da atual e a esperança de vida ao nascer deveria ser cinco anos mais longa.

Portanto, há indicações de desempenho insuficiente nos gastos públicos no Brasil. Além disto, o crescimento das despesas de custeio do governo levou a uma redução dos investimentos em saneamento básico, infra-estrutura que tem efeito direto sobre a saúde da população. Como pode ser visto no gráfico 20, pelo padrão médio mundial 95% da população urbana brasileira deveria ter acesso a esgoto sanitário, contra os 84% observados em 2000.

Gráfico 20 – Oferta de Saneamento Básico: Comparações Internacionais



4.4. PROPOSTAS PARA ESTABILIZAR O GASTO REAL DO GOVERNO POR HABITANTE

Como se viu no item anterior, um dos desafios do governo brasileiro é o de melhorar a qualidade do gasto público, de modo a obter melhores resultados ao mesmo tempo em que se mantém constante o gasto real por habitante. Não faz parte do escopo deste trabalho propor formas de melhorar os resultados da aplicação do gasto público em termos de indicadores sociais, como os usados nas comparações internacionais mostradas nos gráficos desta seção. As propostas que serão apresentadas tem o objetivo de indicar caminhos que levem os gastos de consumo do governo a crescer, em termos reais, à mesma taxa de crescimento da população brasileira. Esta proposta implica em crescimento da despesa total de consumo do governo de acordo trajetória mostrada na tabela 17.

Tabela 17
Proposta de Aumento anual dos Gastos Reais do Governo
 (idêntico ao crescimento da população)

período	% a.a.
2005 a 2010	1,35
2010 a 2015	1,16
2015 a 2020	1,00
2020 a 2025	0,88
2025 a 2030	0,76
2030 a 2035	0,63
2035 a 2040	0,49
2040 a 2045	0,38
2045 a 2050	0,28

Fonte: IBGE

Como se pode observar, a proposta envolve crescente austeridade fiscal, que deve ser acompanhada pela melhoria na qualidade do gasto público. Se isto for atingido, os recursos adicionais advindos do crescimento da economia poderão ser repassados para o setor privado através de diminuição da carga tributária e do aumento na capacidade de investimento do governo. Em ambos os casos haverá aumento da poupança interna que é fundamental para o desempenho econômico de longo prazo.

Na última década houve expansão das despesas de custeio do governo como proporção do PIB e em termos *per capita*: em 1995 tais despesas representavam 18% do PIB e alcançavam cerca de R\$ 1.416,00 por habitante (a preços de 2004); em 2004 absorveram 20,7% do PIB e alcançaram R\$ 2.016,00 por habitante. Tal evolução não poderá se repetir no futuro, sob pena de inviabilizar a Reforma Tributária proposta e o aumento do crescimento econômico que ela promete. Para que esta possa ser implementada sem desequilibrar as contas públicas, propõe-se manter inalterado, por pelo menos 15 anos, os gastos de custeio por habitante no nível observado em 2004, que é o mais elevado dos últimos dez anos.

As medidas a seguir contribuiriam para alcançar esse objetivo:

1. Um item decisivo para o controle do gasto público está no aprimoramento no acompanhamento das despesas definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, (LRF). Esta lei fixa limites para endividamento do setor público e parâmetros para despesas com pessoal ativo e inativo. A primeira medida a ser implementada é a de definir o **limite de endividamento para o governo federal**: até hoje só existem estes limites para estados e municípios, mas não para o governo federal.
2. Desde a sua promulgação, em maio de 2000, chegou-se a um momento importante da vigência da lei, que é aquele em que a gestão completa de uma esfera de governo – a municipal - vai ser avaliada com base nos parâmetros da LRF. Não pode haver a menor dúvida de que **esta lei tem que ser cumprida e os desvios punidos pela Lei dos Crimes de Responsabilidade Fiscal**. Não se pode, por exemplo, flexibilizar a interpretação dos limites de endividamento de

prefeituras e estados definidos pela resolução 40 do Senado, como o governo federal tentou fazer em janeiro de 2005, para acomodar o descumprimento dos limites intermediários de endividamento da prefeitura de São Paulo.

3. É fundamental a **criação do Conselho de Gestão Fiscal** previsto na LRF. Este conselho tem entre suas atribuições definir com grande detalhe metodológico os parâmetros de avaliação da gestão dos recursos públicos. Isto aumentaria a transparência, facilitaria a fiscalização, e evitaria as “maquiagens” na apresentação dos relatórios de gestão fiscal. Existem indicações de que vários estados registram parte da receita do ICMS em fundos extra-orçamentários para reduzir repasses aos municípios, reduzir os encargos da dívida com o governo federal ou para evitar despesas obrigatórias com educação e saúde. Alguns estados, para burlar os limites de gasto com pessoal, omitem gastos com inativos e com o imposto de renda retido na fonte de seus funcionários. É prática comum, em final de mandato, o cancelamento de empenhos de bens e serviços efetivamente adquiridos, bem como a não contabilização de despesas como água e eletricidade.
4. É necessário **implementar cortes graduais nos gastos públicos e melhorar a gestão dos recursos disponíveis**, caso contrário o gasto per capita continuará aumentando. Frequentemente tem surgido propostas de desvinculação de receitas do governo como forma milagrosa e única para controlar os gastos públicos. Isto não é o suficiente, já que grande parte das despesas é obrigatória (64%) e já existe certa flexibilização nas vinculações, pela permissão de pagamentos de despesas obrigatórias, como a de pessoal, com estes recursos. Hoje existe a Desvinculação temporária de Recursos da União (DRU) que atinge 20% das receitas do governo federal. Uma ampliação desta desvinculação de receita para 40% reduziria a rigidez orçamentária.
5. Existem **limites mínimos para gastos com educação e saúde, que devem ser flexibilizados**. A área de saúde, em particular, passou a ter uma regra rígida de alocação intertemporal de recursos, através da qual os gastos do governo devem crescer pela taxa de variação do PIB nominal, o que não é adequado.
6. Para promover ganhos de eficiência é preciso **reduzir as vinculações de receita**. Vinculações de Receita e gastos mínimos elevados representam um enorme desestímulo à eficiência no gasto público, já que os recursos estão garantidos. Adicionalmente, esta rigidez impõe que o crescimento da economia no longo prazo transforme automaticamente o aumento de receita do governo em despesa, o que inviabiliza a proposta de Reforma Fiscal definida neste trabalho.
7. A medida adequada é reduzir gastos com pessoal e as fraudes com relação às despesas públicas. Redução em gastos com pessoal podem ser obtidos pela **redução do número de ministérios, de órgãos públicos, de secretarias assim como pelo corte de pessoal por insuficiência de desempenho ou excesso de contingente**, como está estabelecido na Reforma Administrativa²⁶. Sugere-se também **eliminar a cláusula de quota mínima do sistema atual do Fundo de Participação dos Municípios**, pois este dispositivo estimula a proliferação de municípios sem

²⁶ A reforma administrativa acabou com a estabilidade do emprego público no caso de insuficiência de desempenho, e permite colocar servidores em disponibilidade – com remuneração proporcional ao tempo de serviço - no caso de excesso de contingente (EC 19 de 04/06/1998). Alguns estados já usaram esse dispositivo legal e ajustaram suas folhas de pagamento. A questão, portanto, é de compromisso do governante com a austeridade: já não há mais impedimento legal para promover ajustes nas despesas públicas, sob esse aspecto.

base econômica adequada: a quota do município no FPM deve ser baseada exclusivamente na população e na renda per capita. Como exemplo de fraude, pode-se citar o que está acontecendo com as despesas destinadas ao auxílio-doença: nos últimos dois anos houve grande crescimento dos gastos nesta rubrica por falta de fiscalização.

8. Para racionalizar despesas com pessoal, o governo Federal, dos Estados e dos Municípios, inclusive os Poderes Legislativo e Judiciário, devem **adequar a folha de pagamentos do funcionalismo público aos padrões de mercado e reduzir o elevado absentismo no serviço público**. A título de ilustração, pesquisa recente publicada pelo IBGE²⁷ constatou que no período de 1999 a 2002 houve aumento de 20% no número de funcionários públicos municipais e que quanto menor o município maior a proporção de servidores por habitante.
9. **Ampliar a cobertura das compras governamentais através de leilões eletrônicos:** experiências na administração pública do Estado de São Paulo indicam economia de até 27% nas compras de bens e serviços efetuadas por esse meio. O “governo eletrônico” também pode reduzir custos com pessoal. Outro exemplo do Estado de São Paulo é bem ilustrativo de aumento da produtividade com o uso de tecnologia: a substituição da audiência de presos por videoconferência trouxe redução significativa de custos.

²⁷ Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Gestão Pública (2005)

5. SIMPLIFICANDO AS RELAÇÕES TRABALHISTAS

5.1. AS IMPERFEIÇÕES DO MERCADO DE TRABALHO

Há basicamente duas visões opostas sobre o mercado de trabalho. Uma delas, defendida por muitos empresários, argumenta que o mercado deveria ser “livre” e desregulado. Para seus defensores mais extremados, não deveria haver legislação trabalhista nem sindicatos. Os salários deveriam ser determinados diretamente pelo jogo da oferta e da demanda de trabalho. Decorre desta visão a idéia da “flexibilização” das regras trabalhistas e, mais recentemente, a proposta da prevalência do negociado sobre o legislado. Decorre também desta visão a idéia de que excessos de regulamentação no mercado de trabalho inibem a criação de empregos.

A outra visão defende uma posição exatamente oposta: deve sim haver muita proteção ao trabalhador na forma de direitos garantidos em lei e também na forma de fortalecimento dos sindicatos. Para seus defensores, sem intervenção, o mercado de trabalho é favorável à demanda (ou seja, às empresas). O trabalhador precisa ser protegido da exploração inerente ao jogo do mercado. Nesta visão, o emprego depende muito mais do nível de atividade econômica do que do custo do trabalho. Sendo assim, a regulação do mercado de trabalho não tem maiores implicações sobre o nível de emprego.

Talvez seja uma forma simplista de colocar o debate, mas, em linhas gerais, estes são os dois argumentos extremos. E é dentro deste debate que se insere a discussão da Reforma Trabalhista no Brasil.

Neste trabalho é defendida uma idéia equidistante das duas posições extremas. O argumento é simples: o mercado de trabalho precisa de regulação porque não é perfeito. Mas, a regulação deve ser inteligente e criativa, para que o mercado possa funcionar e sinalizar corretamente para os agentes econômicos.

Quando se diz que o mercado de trabalho não é perfeito, remete-se à existência de pelo menos quatro imperfeições em qualquer mercado de trabalho, que são: (a) assimetrias de informação; (b) tendência à competição predatória da mão-de-obra; (c) insuficiência de representação coletiva dos interesses dos trabalhadores; e (d) tributação. As três primeiras surgem do próprio funcionamento do mercado, enquanto a quarta, a tributação, decorre da intervenção governamental ao tributar o trabalho.

Nos itens seguintes mostra-se a manifestação concreta dessas imperfeições e indica-se como o Brasil tem tentado corrigi-las.

5.1.1 ASSIMETRIAS INFORMACIONAIS

Um dos pressupostos para o funcionamento de qualquer mercado é a “livre informação”, ou seja, os agentes que participam do mercado precisam ter acesso completo à informação sobre os preços e as condições das trocas, a custo zero. Este pressuposto é necessário para garantir que as decisões dos agentes econômicos sejam tomadas com conhecimento completo das condições do mercado e conduzam cada agente a maximizar seus benefícios. Trata-se de um pressuposto muito forte, que evidentemente não ocorre em nenhum mercado. O fato de o pressuposto da informação completa não se verificar implica que os mercados operam aquém do seu ponto ótimo. No caso do mercado

de trabalho, nem os trabalhadores conhecem todas as ofertas de vagas, nem as empresas conhecem todos os candidatos a emprego. Para reduzir essa deficiência, os governos criam serviços de emprego, que têm a finalidade de facilitar os processos de busca de emprego e de procura de candidatos.

Mas a assimetria informacional não se limita à fase anterior à contratação. Pelo contrário, continua mesmo depois que a empresa já contratou o novo empregado. Quando o empregado começa a trabalhar na empresa, esta ainda desconhece seu verdadeiro potencial, ou para ficar na linguagem econômica, a empresa não conhece a verdadeira produtividade do trabalhador. E este vai resistir e dificultar que a empresa conheça sua verdadeira produtividade, para não ser exigido no seu limite de esforço. A empresa precisa de algum tempo para conhecer seu novo colaborador. Por sua vez, o novo empregado não conhece a empresa onde está começando a trabalhar e também precisa de algum tempo para saber se vai se adaptar ao novo ambiente. Para mitigar essa deficiência informacional, os sistemas de regulação prevêm o assim chamado **período de experiência**, durante o qual algumas normas e exigências são relaxadas. Por exemplo, tanto a empresa quanto o trabalhador podem desfazer o vínculo sem incorrer em custos de rescisão: no Brasil, o contrato de experiência pode se estender por até 90 dias.

A assimetria informacional prossegue mesmo depois do período de experiência. Quando o vínculo de emprego se torna permanente, persiste uma incerteza: o trabalhador nunca sabe se ou quando vai ser demitido. A empresa também não sabe se o trabalhador vai deixar o emprego e trocar de empregador. Evidentemente, em geral essa nova assimetria é muito mais ameaçadora para o trabalhador do que para a empresa. Por essa razão, os sistemas de regulação tendem a restringir o poder da empresa na demissão, ou então tendem a impor custos para a demissão. A **regulação da demissão** é talvez a questão mais delicada da regulação do mercado de trabalho. Se as restrições forem muito severas, podem afetar até a decisão de investir. Se não houver nenhuma restrição à demissão, o mercado de trabalho pode se tornar muito conflituoso. Nos dois casos, o nível de atividade e a produtividade são negativamente afetados.

Em muitos países, as empresas não podem demitir, a não ser que justifiquem a demissão. Curiosamente, o Brasil é um país extremamente liberal na regulação da demissão. As empresas brasileiras são livres para demitir, mesmo sem uma justa causa. A demissão sem justa causa implica, porém, em dois tipos de indenização: (a) o aviso prévio de 30 dias, e (b) a multa do FGTS. O aviso prévio pode ser cumprido, mas as empresas brasileiras preferem indenizar o funcionário, ou seja, preferem pagar um salário e antecipar a demissão em um mês. A multa do FGTS corresponde a 50% do valor acumulado dos depósitos feitos na conta do empregado durante a existência do respectivo vínculo de emprego. A cada mês, a empresa deposita o equivalente a 8,5% do salário na conta vinculada do empregado no FGTS. Ao demiti-lo, vai pagar uma multa equivalente 4,25% de cada salário pago ao mesmo empregado. Essa multa é, portanto, proporcional ao valor do salário e à duração do vínculo. Quanto maior o salário e quanto mais antigo o vínculo, tanto maior o valor da multa. Cada ano de vínculo implica em uma multa de 51% do salário na demissão (desconsiderando os depósitos referentes ao décimo terceiro salário). Se a iniciativa da demissão for do empregado, não há multa para a empresa. Se a demissão ocorrer durante o período de experiência, a empresa não precisa dar o aviso prévio nem pagar a multa do FGTS.

Muitos empresários se queixam do custo da demissão no Brasil. Eles gostariam de continuar a ter a liberdade de demitir e de não ter que pagar as duas indenizações. Afinal, a demissão é cara ou é barata no Brasil? Como este aspecto é polêmico, vale a pena analisá-lo com mais detalhe.

Para examinar a questão, imagine-se uma empresa que contrata um empregado por um salário igual a 100 e o demite depois de cinco anos. A indenização total será a soma de um salário de aviso prévio e 2,55 salários referentes à multa do FGTS. No total, a empresa terá que desembolsar 3,55 salários para demitir. Se esta empresa tivesse contratado cinco empregados sucessivamente e cada um deles tivesse permanecido no emprego durante um ano, ela teria que desembolsar 1,51 salários em cada demissão, totalizando 7,55 salários. Se contratasse sucessivamente 10 empregados e cada um permanecesse seis meses no emprego, teria que fazer dez demissões ao custo de 1,255 salários cada vez, totalizando 12,55 salários.

O exemplo hipotético mostra que a legislação brasileira penaliza as empresas que demitem com frequência. Curiosamente, se fosse possível para a empresa reter seus empregados apenas durante 90 dias, as 20 sucessivas demissões não custariam nada, pois estariam ocorrendo ao final dos respectivos períodos de experiência. Este exemplo hipotético está representado na tabela 18.

Tabela 18

Custo das demissões e rotatividade da mão-de-obra em cinco anos (salário = 100)

Número de vínculos em 5 anos	Valor do aviso prévio (a)	Número de avisos prévios (b)	Valor da multa do FGTS (c)	Número de multas do FGTS (d)	Valor total das multas do FGTS (e)	Custo das demissões (a*b + e)
1	100	1	255,0	1	255	355
5	100	5	51,0	5	255	755
10	100	10	25,5	10	255	1.255
20	0	0	0,0	0	0	0

Diversas são as mensagens desse exemplo hipotético. Primeiro, a legislação brasileira produz incentivos na direção desejada, pois aumenta o custo da demissão para empresas que demitem com frequência. Admitindo-se que as grandes empresas retêm seus empregados por mais tempo e as menores por menos tempo, a conclusão é que o custo das demissões é maior nas pequenas empresas. Provavelmente os empresários que mais se queixam do custo da demissão são os pequenos. É isso mesmo que o mercado de trabalho precisa?

Há algumas empresas que precisam que seus empregados fiquem muito tempo porque o aprendizado das funções assim exige. Para estas empresas, a legislação produz um incentivo, pois quanto mais tempo o empregado ficar, menor o custo relativo do aviso prévio. Em outras empresas, o aprendizado é rápido, e nestes casos, a permanência da mão-de-obra não é uma necessidade importante. Elas podem reter a mão-de-obra e podem não reter, sem que isso signifique alguma vantagem ou desvantagem no seu mercado. Para estas empresas a legislação também está produzindo incentivos na direção correta, pois as incentiva a reter para reduzir os custos das demissões. Mas existem alguns casos em que a duração do vínculo é curta e isso independe da vontade das empresas, pois é uma característica da própria atividade. Exemplos típicos são

Agricultura e Construção Civil. A legislação brasileira não leva em conta as diferenças entre atividades e impõe a mesma regra para todas as empresas. Esse defeito precisaria ser corrigido.

Quando um trabalhador é demitido, pode ficar desempregado. O desemprego afeta não apenas o indivíduo privadamente, mas também é um custo social. Desempregados não produzem e deixam de contribuir para a sociedade. Por essa razão são impostos custos e restrições para empresas que demitem. Além disso, o Estado procura proteger o desempregado, amenizando os efeitos do desemprego. Isso é feito por meio de apoio à procura de novo emprego, de programas de reciclagem e treinamento profissional e principalmente por meio de programas de manutenção da renda, o chamado Seguro-Desemprego.

Na ótica do Seguro-Desemprego, o evento desemprego é um risco e precisa ser “segurado”. Uma vez desempregado, o trabalhador recebe uma renda durante certo número de meses. A renda assegurada guarda alguma proporção com o salário do trabalhador quando estava empregado. O custo do “sinistro” depende de duas coisas: do salário do trabalhador e da probabilidade de ficar desempregado. O “prêmio de seguro” é uma proporção da folha de pagamento da empresa. Empresas com taxas pequenas de rotatividade pagam “prêmios” menores; empresas com taxas grandes pagam “prêmios” maiores. Esta é a lógica do Seguro-Desemprego em todo o mundo. No Brasil, porém, a lógica não é seguida: o Seguro-Desemprego no Brasil é financiado por um imposto, o PIS-PASEP, que até recentemente incidia sobre o faturamento. Hoje incide sobre o valor adicionado nas empresas industriais, mas continua incidindo sobre o faturamento nas empresas prestadoras de serviços. Portanto, o Brasil é um caso raro em que o Seguro-Desemprego é financiado por um tributo que não tem nada a ver com o risco que o seguro cobre. Empresas que demitem com frequência pagam a mesma taxa de empresas que raramente demitem.

Enfim, a questão da demissão é delicada e sua regulação deve ser feita com muito cuidado. Haveria muito a aperfeiçoar nesta área no Brasil.

5.1.2 TENDÊNCIA À COMPETIÇÃO PREDATÓRIA

Para reduzir custos, as empresas tendem a depreciar os preços dos insumos e dos fatores de produção, quando os respectivos mercados permitem. Quando a empresa tem mais poder econômico do que seu fornecedor de insumos ou de fatores, tentará impor preços e condições vantajosos para ela, em detrimento dos interesses do seu fornecedor.

Isso é particularmente verdadeiro para o fator trabalho. O trabalhador individual tem menos poder que a empresa e é por essa razão que algumas normas regulando as condições de trabalho são necessárias. Exemplos das normas mais comuns são: legislação sobre a segurança e a saúde nos locais de trabalho; limitações para a jornada de trabalho e imposição de adicionais para horas extraordinárias e para regimes de trabalho contínuo e/ou noturno; limitações e/ou proibição de trabalho infantil e juvenil; proteção especial ao trabalho da mulher, etc.. Na ausência dessa legislação, a competição criaria condições de trabalho degradantes. O mercado criaria o que os economistas chamam de “externalidades negativas”. As empresas operariam com custos reduzidos, transferindo para a sociedade os custos criados com a exploração excessiva da força de trabalho. Um fenômeno semelhante ocorre com as questões ambientais: se não houver regulação, as empresas destruiriam e/ou poluiriam o meio ambiente. A regulação ambiental, assim como a regulação trabalhista, tenta privatizar os custos da atividade econômica.

Assim como a regulação é necessária e socialmente desejável para evitar a tendência à competição predatória, é também inegável que é muito difícil calibrar com exatidão até onde deve ir uma regulação. O exemplo mais claro para este ponto é o do Salário Mínimo. Quando fixado em níveis abaixo do ponto de equilíbrio do mercado, torna-se inócuo, pois as empresas já pagam mais. Quando fixado em níveis acima do ponto de equilíbrio, produz desemprego.

No Brasil estamos numa situação muito curiosa. De um lado, a legislação trabalhista é extensa, detalhada e generosa. De outro lado, o Salário Mínimo é muito pequeno. Para completar, o alcance da regulação do mercado de trabalho é muito pequeno, pois nada menos que 60% dos trabalhadores estão no chamado mercado informal. Há muito a aperfeiçoar nesta área da regulação.

5.1.3 INSUFICIÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO COLETIVA DOS TRABALHADORES

Além de direitos individuais básicos, a legislação costuma oferecer outro recurso para a proteção dos trabalhadores: a representação coletiva expressa no direito de organizar sindicatos e de negociar coletivamente com as empresas. Nos países onde é reconhecida e protegida, a representação coletiva de interesses produz dois tipos de resultados. Um deles é a regulação por meio da negociação coletiva. Este resultado é muito interessante, pois tende a produzir regras mais flexíveis que a legislação. Ninguém melhor que trabalhadores e empresas para construir soluções para seus próprios problemas. Uma lei nunca pode descer aos detalhes da realidade de cada local de trabalho e de cada tipo de situação.

O outro resultado interessante é que a representação coletiva, quando reconhecida no próprio local de trabalho, produz mecanismos autônomos e negociados de administração de conflitos e solução de impasses. O formato desses mecanismos varia de país para país e varia até mesmo segundo o tipo de atividade. O importante é que a representação coletiva coloca a empresa e os seus trabalhadores em contacto permanente, e essa relação contínua acaba produzindo uma ética na atitude recíproca. Os problemas são encarados com responsabilidade e reconhecimento de parte a parte e a qualidade da relação de trabalho se aprimora.

No Brasil, infelizmente, ainda não se atingiu este estágio. A legislação sindical brasileira, extremamente atrasada, cristalizou interesses das burocracias sem representatividade, extremamente dependentes da continuidade do atual modelo. Os sindicatos são únicos nas suas respectivas bases territoriais. Recebem receitas compulsoriamente recolhidas do conjunto de trabalhadores cujos interesses supostamente deveriam representar. O resultado é um incentivo à criação de sindicatos, mas não à representação coletiva dos interesses.

A atual tentativa do governo de produzir uma proposta de reforma sindical mostra como será difícil desalojar os interesses das burocracias sindicais e substituí-las por organizações mais legítimas. Mas é preciso avançar nesta área, porque a negociação coletiva pode ser uma fonte muito interessante de regulação do mercado de trabalho. Para isso, porém, é preciso que os interesses sejam representados legitimamente e os sindicatos atuais são incapazes dessa tarefa.

A legítima representação coletiva dos interesses dos trabalhadores e dos empregadores é desejável e necessária. Pode contribuir para aprimorar as instituições do mercado de trabalho, desde que os sindicatos sejam realmente representativos. Para tanto, é preciso que seja apoiada pela regulamentação. A representação coletiva é uma espécie de bem público. Quando uma empresa negocia um aumento salarial com um sindicato, não pode aplicar o aumento apenas para os

empregados que são filiados ao sindicato. Para manter a coesão interna, o aumento obtido pelo sindicato precisa ser estendido a todos os empregados, mesmo para os que não são filiados. Se os que não são filiados conseguissem o benefício da representação coletiva sem ter que pagar por isso, haveria um incentivo ao “caronismo”. É uma situação muito parecida com os bens públicos produzidos pelo Estado, como a segurança pública e a justiça. Se os cidadãos não forem compelidos a pagar os impostos, tentarão pegar “carona” e se beneficiar sem pagar. Por essa razão, a idéia de compelir os trabalhadores a contribuírem para os sindicatos é defensável, desde que a maioria dos trabalhadores queira ser representada por sindicatos. Essa manifestação de vontade coletiva deveria ser garantida e até incentivada pela regulação. A obrigatoriedade de pagar pelos serviços prestados pelos sindicatos seria consequência dessa manifestação.

A representação coletiva dos interesses dos trabalhadores deveria ter os seguintes elementos: (a) liberdade de manifestação da vontade para os trabalhadores poderem se manifestar se desejam ou não ter um sindicato; (b) garantia do direito de ser representado e de negociar coletivamente; (c) garantia do direito de algum tipo de representação no local de trabalho. Estes três pontos parecem simples e até banais, mas para transformá-los em lei, o Brasil precisaria alterar sua Constituição e revogar muitos dispositivos legais. O processo político necessário para promover estas mudanças não é uma manobra trivial. Feitas as mudanças aqui sugeridas, o país poderia finalmente ratificar a Convenção 87 da OIT. O Brasil é um dos poucos países do mundo que não ratificou esta que é considerada por muitos como a mais importante das Convenções da OIT.

Um subproduto dessa mudança seria a emergência de sistemas de solução de conflitos dentro das empresas e/ou de conjuntos de empresas, que tornariam a Justiça do Trabalho simplesmente desnecessária. A corte trabalhista poderia ser incorporada à Justiça Comum, aumentando a capacidade da sociedade de solucionar seus conflitos. Os conflitos trabalhistas teriam mecanismos próprios e avançados para serem tratados e a Justiça Comum poderia aumentar sua capacidade praticamente sem custo adicional.

5.1.4 TRIBUTAÇÃO

O Brasil tributa excessivamente o trabalho. De cada R\$ 100 de custo do trabalho para a empresa, o trabalhador leva para casa apenas R\$ 65,30. O resto vai para o governo, na forma de diversos impostos e principalmente de contribuições. A tributação sobre a folha de salários representa um adicional no custo do trabalho de 53% (tabela 19). Nestes cálculos não está incluído o Imposto sobre a Renda, que incide a partir de R\$ 1.058. Também não estão incluídos outros encargos compulsórios, como Vale Transporte, e benefícios não compulsórios como cesta básica e seguro saúde. Se é verdade que os salários no Brasil são baixos, não é menos verdade que a existência de tantos encargos sobre a folha comprime para baixo os salários nominais.

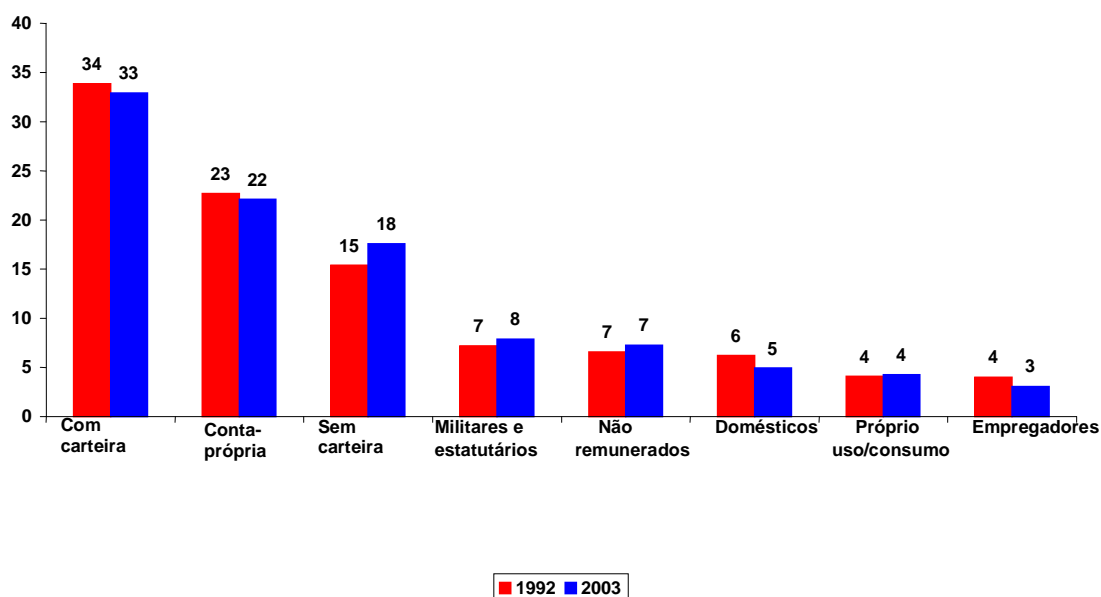
Segundo, é preciso reconhecer que não é apenas a tributação que causa a informalidade. Entre 1992 e 2003, a carga tributária no Brasil aumentou de 23% para 36% do PIB. Se a informalidade no mercado de trabalho fosse causada exclusivamente pela tributação, deveria ter havido um aumento apreciável na proporção de empregos informais. No entanto, neste período, a estrutura do emprego - vista segundo a posição na ocupação - permaneceu praticamente a mesma. Considerando-se como empregos formais apenas os que são ocupados por assalariados com carteira assinada e por funcionários públicos, concluí-se que o número de trabalhadores informais aumentou em termos absolutos, mas o tamanho do setor informal como proporção do mercado total de trabalho

permaneceu o mesmo (gráfico 21). Isso significa que a tributação não é suficiente para explicar a informalidade. Deve haver outras causas associadas a este fenômeno perverso e estas causas também precisam ser atacadas. Acesso à tecnologia, tamanho da operação, e principalmente dificuldades institucionais e burocráticas devem ter uma relação muito direta e importante com a informalidade. Provavelmente não basta simplificar a regulação e reduzir impostos sobre o trabalho e o capital: é preciso simplificar as exigências legais sobre as empresas para reduzir a informalidade do trabalho.

Tabela 19
Componentes do custo salarial

Componentes do custo salarial	Base salário bruto=100	Base salário líquido=100	Base custo total=100
Salário líquido (inclui férias e 13o.)	89,00	100,00	65,30
Contribuição do trabalhador para o INSS	11,00	12,36	8,07
Salário bruto (inclui férias e 13o.)	100,00	112,36	73,37
Contribuição da empresa para o INSS	22,00	24,72	16,14
Sistema S	2,50	2,81	1,83
Salário Educação	2,50	2,81	1,83
Sebrae	0,60	0,67	0,44
INCRA	0,20	0,22	0,15
FGTS	8,50	9,55	6,24
Custo total	136,30	153,15	100,00

Gráfico 21: Trabalhadores segundo a posição na ocupação - 1992/2003 (%)



5.2. PROPOSTAS PARA A REFORMA TRABALHISTA

Do que foi exposto, talvez o mais importante seja a idéia de que desregular completamente o mercado de trabalho seria um engano. Não há nenhum país ocidental onde o mercado de trabalho seja desregulado, simplesmente porque ele é imperfeito e precisa de alguma intervenção para ser corrigido.

Há três fontes de regulação: a lei, a negociação e a auto-regulação (quando a própria empresa estabelece algumas regras). No Brasil, a regulação pela lei é exagerada e a negociação coletiva é pouco explorada. A direção da reforma trabalhista deve ser, portanto, a de reduzir a legislação e aumentar o espaço da negociação. A legislação teria que ser não apenas reduzida, mas precisaria ter como objetivo criar os incentivos nas direções mais desejáveis. A seguir está apresentada a lista de sugestões para compor uma reforma trabalhista:

(a) **Eliminar todos os impostos e contribuições sobre a folha de salário**, deixando apenas o Imposto sobre a Renda com uma única alíquota sobre todos os rendimentos. Esta proposta está detalhada nos itens de 2.2.3 a 2.2.5 da seção 2, Simplificando a Tributação.

(b) **Manter o FGTS transformando-o em Seguro-Desemprego e Fundo de Aposentadoria capitalizado**. O FGTS seria estendido para os funcionários públicos e constituiria uma poupança individual de cada trabalhador. Haveria apenas duas situações em que o trabalhador poderia sacar: desemprego e aposentadoria. No desemprego, o trabalhador poderia sacar até seis parcelas mensais, cada uma limitada a 5/6 da RPC (renda *per capita*). Na aposentadoria, o montante acumulado se transformaria em um pecúlio cujo valor mensal seria determinado em função da expectativa de vida do depositante e do cônjuge. Esta proposta está detalhada no sub-item h do item 3.2.1 – Proposta FIPE.

(c) **Garantir a representação coletiva de interesses dos trabalhadores**. Para tanto, seria necessário garantir a manifestação da vontade de ser representado por um sindicato. Em cada empresa poderia haver uma espécie de plebiscito periódico para aferir a vontade dos trabalhadores. Os sindicatos teriam direito de fazer suas campanhas em todas as empresas. Se a maioria dos trabalhadores quisesse ser representada por sindicatos, a empresa não poderia impedir e teria que negociar com tantos sindicatos quantos os trabalhadores desejassem. Os sindicatos escolhidos poderiam cobrar taxas de todos os trabalhadores cobertos pelas negociações das quais participassem. Os sindicatos atuais perderiam a exclusividade e teriam que competir pela preferência dos trabalhadores.

(d) **Substituir a extensa legislação de direitos individuais por uma lista enxuta de direitos básicos**. Estes direitos básicos teriam como objetivo evitar a imperfeição que aqui se denominou de “tendência à competição predatória no mercado de trabalho”. Incluiriam limites à extensão da jornada, segurança e saúde no local de trabalho, proteção à mulher e ao menor, proibição de discriminação e de trabalho infantil, e salário mínimo.

(e) **Regras para a demissão**. Além dos direitos básicos, haveria regras para regular a questão da demissão. Estas regras procurariam reduzir as imperfeições causadas pelo que aqui se denominou “assimetria informacional”. As empresas poderiam optar pelo conjunto de regras mais conveniente para o seu negócio.

5.2.1 OFERECER OPÇÕES PARA DEMITIR

Um estratégia criativa e democrática para a reforma trabalhista seria a de oferecer às empresas opções – regulamentadas - para a demissão de funcionários.

O mercado de trabalho está longe de ser um espaço homogêneo. Quer do ponto de vista da demanda (as empresas), quer do ponto de vista da oferta (os trabalhadores), há uma variedade muito grande de situações. Há micro empresas, há empresas pequenas, médias e grandes. Há empresas que usam tecnologias intensivas em capital e demandam trabalhadores muito qualificados. Há empresas que usam ainda basicamente trabalho de pouca qualificação. Há empresas *pré-fordistas*, empresas *fordistas*, empresas “*lean production*”, e empresas virtuais. Há a Agricultura, a Construção Civil, a Indústria, o Comércio e os Serviços. Há trabalhadores de todos os tipos: jovens, maduros e idosos, homens e mulheres, analfabetos e pós-graduados. Apesar de tanta heterogeneidade, a legislação trabalhista brasileira é uma só. A maioria dos dispositivos da CLT e das demais leis trabalhistas se aplica indistintamente a todas as situações. As situações concretas são muito heterogêneas, mas as regras são sempre as mesmas. Isso cria dificuldades e ineficiências, pois não há flexibilidade na aplicação das regras.

Para reformar a legislação trabalhista, é preciso levar em conta essa questão. Não é o caso de simplificar toda a legislação. Mas também não é o caso de deixá-la como está, exageradamente detalhista e impossível de ser cumprida em muitas situações. Por essas razões, propõe-se a seguinte estratégia para reformar a legislação trabalhista:

Direitos básicos: em qualquer situação, os direitos básicos dos trabalhadores estariam assegurados (jornada, salário mínimo, saúde e segurança no ambiente de trabalho, proibição de discriminação, proteção à mulher e à criança, salário mínimo).

Representação coletiva de interesses: em todas as relações de emprego, os trabalhadores teriam assegurados o direito à representação dos seus interesses coletivos, a partir do próprio local de trabalho.

Trabalhadores auto-suficientes: Há trabalhadores que, em função de sua situação no mercado, prescindem da proteção da lei e também prescindem da defesa coletiva de seus interesses. Fazem parte deste grupo, entre outros, os executivos e gerentes de alto nível, os artistas e esportistas mais famosos, assim como os trabalhadores altamente qualificados em geral. Estes trabalhadores ocupam uma posição privilegiada no mercado de trabalho e podem abrir mão da proteção excessiva da CLT. Eles talvez prefiram negociar as condições de trabalho diretamente com a empresa. As empresas poderiam escolher essa possibilidade mas, neste caso, teriam que escolher também uma das outras regras de demissão para os demais trabalhadores. Nas empresas que assim escolhessem, a relação com um trabalhador auto-suficiente seria considerada como um contrato comercial, não sendo regulado pela legislação trabalhista.

Regras de demissão. Para os trabalhadores que não podem ser considerados como auto-suficientes, a empresa teria que escolher a regra que regularia a demissão. Essa estratégia (criar opções regulamentadas para a demissão) teria muitas vantagens. Primeiro criaria uma correspondência entre a regulamentação e a situação concreta do mercado de trabalho, pois reconheceria a heterogeneidade das situações e abriria espaços para abrigar todas elas. Segundo, não abandonaria os trabalhadores menos capazes de defender seus interesses e de sobreviver com

dignidade. Para estes, garantiria os direitos básicos trabalhistas, fazendo-os equivaler a direitos humanos. Claro que essa lista de direitos básicos não pode conter muitos itens, mas apenas os realmente essenciais. Terceiro, a estratégia reconhece que para alguns trabalhadores a proteção legal não é necessária. Para outros, o direito coletivo é suficiente. Para muitos, o direito individual previsto em lei é indispensável. Todas essas situações seriam contempladas e legalizadas.

A estratégia mudaria o enfoque da atual legislação. Ao invés de obrigar todos a cumprir uma única legislação, ela criaria opções, incentivos e espaços para escolhas individuais e coletivas. A atual CLT poderia até permanecer como uma espécie de *default*. A empresa que não fizesse nenhuma opção de regra de demissão continuaria sendo regulada pela CLT. As que não estão satisfeitas com o velho código do trabalho poderiam optar por sair da CLT, caminhando de uma regulação que enfatiza os direitos individuais para uma outra, que enfatiza o interesse coletivo e a eficiência.

Sugestões para algumas regras de demissão. A reforma trabalhista poderia criar incentivos para a negociação entre trabalhadores e empresas. Essa escolha se justifica pelo fato de que ninguém melhor do que as próprias partes sabe o que é melhor para elas. Mas não é simples estabelecer uma relação de negociação e, conseqüentemente, é muito difícil que o livre jogo das forças de mercado produza os resultados mais eficientes no mercado de trabalho. A reforma trabalhista optaria então por um caminho que reduzisse o custo da negociação. Isso significa de um lado, reduzir o custo da organização dos trabalhadores e da representação de seus interesses. De outro, significa abrir para a empresa a possibilidade de chegar a um conjunto de regras diferentes do *status quo*, que é o conjunto CLT-Justiça do Trabalho.

A reforma trabalhista criaria então algumas regras de demissão e as empresas poderiam escolher aquela de sua preferência. Ao abandonar o *status quo* da CLT-Justiça do Trabalho, a empresa pode ganhar flexibilidade dos direitos trabalhistas mas, ao mesmo tempo, precisa aceitar a representação coletiva dos trabalhadores.

Nenhuma empresa seria obrigada a abandonar o *status quo*. Mas ao escolher abandoná-lo, a empresa voluntariamente se comprometeria a reconhecer a coletividade dos seus empregados e a legitimidade da representação coletiva de seus interesses. Esse lado da reforma trabalhista reduziria em muito o custo da organização coletiva dos interesses dos trabalhadores e, dessa forma, aumentaria a “quantidade” desse bem público. Devida e legitimamente representados, os trabalhadores poderiam então negociar com a empresa, e a negociação produziria resultados mais eficientes e justos do que os produzidos no sistema atual.

Essa estratégia tem uma outra qualidade muito interessante e desejável. Como o *status quo* é preservado e somente pode ser abandonado voluntariamente, a reforma trabalhista reduziria as incertezas jurídicas, pois ninguém seria forçado a renunciar aos atuais direitos. Para todas as regras de demissão valeria um conjunto de direitos básicos, que definiriam limites para a extensão da jornada de trabalho, as normas de saúde e segurança, a proibição de discriminação, a proibição ou limitação ao trabalho de menores de idade, entre outros.

A seguir, uma sugestão preliminar de regras de demissão:

Opção 1: O *status quo* (CLT, Justiça do Trabalho)

Para a empresa que escolher esta regra, nada muda. Valem todos os direitos e todas as obrigações estabelecidos na velha legislação. Em particular, continuam a ser resolvidos apenas na Justiça do

Trabalho os conflitos e as reclamações. A demissão por justa causa continuaria válida e sujeita aos pagamentos indenizatórios atuais. No que diz respeito à representação dos interesses dos trabalhadores, continuaria a existir apenas o sindicato da categoria, sem autorização para atividades permanentes e presença concreta no local de trabalho.

Opção 2: Empregados auto-suficientes

Algumas empresas gostariam que o contrato de trabalho de seus gerentes, seus diretores e seus empregados de alta qualificação não fosse regido pela CLT. Do ponto de vista social, é realmente discutível se este grupo de trabalhadores precisa efetivamente da proteção tão detalhada e tão abrangente da CLT. É até discutível se a relação de trabalho destes profissionais é semelhante à relação de trabalho dos demais trabalhadores, que a CLT se propõe proteger. Em suma, não haveria inconveniente para a sociedade se este grupo de empregados tivesse regras e contratos próprios, sem regulação de espécie alguma, a não ser a sujeição aos princípios básicos já mencionados. Eventuais conflitos resultantes desses contratos poderiam ser resolvidos por mediação, por arbitragem ou então por recurso à Justiça Comum, já que tais contratos se assemelham a contratos comerciais.

Para escolher esta opção, haveria apenas uma restrição: a empresa não poderia escolher para os demais empregados a Opção 1, a do *status quo*. Teria que abandonar a situação atual e escolher mais uma opção, que se aplicaria aos demais empregados.

Opção 3: Empregos de curta duração

Muitas empresas, devido a especificidades da operação de seus mercados, contratam empregados para períodos curtos. Exemplos desse tipo de empresas são as que operam nas atividades da Construção Civil ou da Agricultura. Na Construção Civil, os empregados são contratados para uma determinada fase da obra ou então para uma determinada tarefa. Na Agricultura, as atividades têm um acentuado caráter sazonal. Em consequência, os empregos são caracteristicamente de curta duração. Nestas condições, não faz muito sentido encarecer ou dificultar os desligamentos, pois as demissões são inevitáveis, de qualquer maneira. Por outro lado, os trabalhadores precisam de alguma segurança. Os interesses das empresas e dos trabalhadores podem ser contemplados e conciliados por meio de um tipo de vínculo entre os empregados e um coletivo de empresas. Um embrião desse arranjo já é praticado no Brasil sob a denominação de consórcio de empregadores.

As empresas que escolherem esta opção não são obrigadas a negociar garantias de emprego, mas precisam reconhecer a representação coletiva dos empregados e, além disso, devem negociar com o sindicato dos empregados um mecanismo de recrutamento, treinamento e credenciamento de mão-de-obra. Dessa forma, a insegurança no emprego em uma empresa individual se transforma em maior segurança de emprego na atividade como um todo. O vínculo deixa de ser entre o empregado e a empresa e se transforma em vínculo entre o empregado e o coletivo de empresas. O coletivo de empresas é solidariamente responsável pelo “pool” de empregados. Ao terminar a tarefa em uma empresa, o empregado passa para outra e assim sucessivamente.

Esta regra poderia ser aplicada numa outra situação, particularmente importante: o emprego de jovens. Seria um instrumento capaz de facilitar a inserção de jovens no mercado de trabalho. Uma das causas do elevado desemprego neste grupo de trabalhadores é a tendência à rotatividade nas primeiras experiências profissionais. O jovem não se conhece e não conhece o mercado. O processo de aprendizado somente pode ocorrer se o jovem “experimentar” diferentes situações e diferentes

empresas. Mas como a cada troca de emprego a CLT se aplica integralmente, as empresas são desestimuladas a empregá-lo. Empresas poderiam formar consórcios especificamente voltados para a contratação de jovens. Não incorreriam em custos de rescisão ao desligá-los, pois os jovens se encaminhariam para outra empresa do consórcio, e assim por diante, até se fixarem em um posto de trabalho.

Opção 4: Empregos contínuos

Empresas onde os vínculos de trabalho são mais duradouros e de longo prazo podem escolher essa opção, na qual a negociação de garantias de emprego é obrigatória; para este tipo de vínculo deixa de existir a demissão sem justa causa. As empresas que optarem por este arranjo têm a vantagem de poder abandonar a CLT e a Justiça do Trabalho; poderão negociar regras diferentes para suas relações trabalhistas e poderão resolver os conflitos de forma definitiva, sem o recurso à Justiça do Trabalho. Nesta opção, os trabalhadores trocariam a proteção de seus direitos individuais garantida pela CLT, pela proteção oferecida pela representação coletiva do sindicato. A este ficaria assegurada a presença no local de trabalho. Esta opção levaria à montagem de mecanismos próprios para solucionar conflitos. Enfim, nesta opção (assim como nas demais), há ganhos para os dois lados e estes ganhos podem se constituir em incentivos para que a empresa faça esta opção.

Opção 5: Pequenas e micro empresas

O emprego nas micro e pequenas empresas também é de longa duração. Mas estas empresas não dispõem de recursos técnicos para conduzir a negociação com os sindicatos de trabalhadores. Estes, por seu lado, não dispõem de recursos materiais suficientes para atender os trabalhadores que representam e que trabalham nestes estabelecimentos. São muitos estabelecimentos e em cada um há poucos trabalhadores. As micro e pequenas empresas podem escolher serem representadas pelo sindicato patronal, que negociará regras diferentes das previstas na CLT, mas são obrigadas a negociar a garantia de emprego, sendo reconhecida a demissão sem justa causa. Para esta opção, seria também obrigatório negociar a jornada de trabalho, especialmente para as empresas comerciais, que precisam operar à noite e nos fins de semana. A obrigatoriedade da negociação da jornada pode resultar em arranjos capazes de conciliar o interesse das empresas e dos trabalhadores nesta questão.

Outras opções

Além destas cinco, poderiam ser criadas outras opções de regras de demissão capazes de atender a situações específicas que ocorram com alguma frequência no mercado de trabalho. O importante é que em cada opção se criem incentivos suficientes para que as partes fiquem melhor do que ficariam se permanecessem no *status quo*. Exemplos de outras opções poderiam ser: regras específicas para empresas estatais, regras para a administração pública, regras para atividades essenciais, e assim por diante.

5.2.2 RESULTADOS ESPERADOS

Ao oferecer às empresas opções de regras de demissão, o governo transformaria a regulamentação do mercado de trabalho que prevaleceu no Brasil até hoje. Ao invés de privilegiar os direitos individuais e relegar a representação coletiva a segundo plano, a criação das opções inverteria essa ênfase, dando mais atenção à representação coletiva dos interesses dos trabalhadores.

Outra alteração importante introduzida por essa estratégia seria a de privilegiar a negociação e não mais a legislação. A vantagem dessa mudança seria a de atender as especificidades de situações concretas, ao invés de obrigar empresas e trabalhadores a obedecer a uma legislação uniforme como a CLT, que deve se aplicar independentemente das situações concretas do mercado.

Finalmente, a nova estratégia oferece a possibilidade de solucionar os conflitos trabalhistas sem a intervenção da Justiça do Trabalho, tornando as relações de trabalho mais autônomas. A maior autonomia forçará as partes a assumirem atitudes mais responsáveis e conseqüentes, desestimulando o oportunismo nas disputas trabalhistas. Com essas qualidades potenciais, a estratégia das opções poderia resolver o dilema da escolha entre legislar e negociar; adicionalmente, proporcionaria aos trabalhadores e às empresas regras mais eficientes e democráticas para governar suas relações. Naturalmente, tudo isso precisaria ser acompanhado de uma reformulação da legislação sindical, que permita a liberdade de organização, conforme preconizado na Convenção 87 da OIT.

6. SIMPLIFICANDO A BUROCRACIA

Entre o dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, e o dia 5 de outubro de 2004 foram editadas 3.315.947 novas normas pela União, Estados e Municípios para reger a vida do cidadão. São em média 832 normas por dia útil, que o cidadão deve tomar conhecimento e se adaptar para estar alinhado com as orientações do Estado.²⁸

Número excessivo de normas é uma das disfunções da burocracia. Para **racionalizar** e tornar mais eficiente as suas atividades, na medida em que estas se concentram e se multiplicam, toda grande organização produz um sistema de regras impessoais que definem as responsabilidades e os meios para o desempenho de suas atividades. E para tornar mais eficiente o funcionamento da organização, o princípio básico é o da divisão do trabalho, em que a consecução dos objetivos é alcançada pelo desdobramento da tarefa total no número máximo de tarefas especializadas e relativamente simples, de tal modo que os encarregados de pô-las em prática, pela repetição continuada dessas tarefas, possam adquirir o máximo de rapidez e destreza na execução da parte que lhes cabe na tarefa total.

Nessa estrutura burocrática, os desdobramentos das tarefas devem ser definidos por uma autoridade central, que conhece os objetivos globais da organização e que se incumbem de supervisionar e coordenar as atividades parciais. Tais necessidades levam ao estabelecimento de uma hierarquia de controles, submetida no ápice a um centro de autoridade.²⁹

Justificada, portanto, como instrumento para conferir maior eficiência à organização, a burocracia - como aparato administrativo e entendida no sentido geral - é, todavia, sujeita a muitas disfunções, dentre as quais destacam-se:

- i. as regras muito numerosas, que devem ser rigorosamente cumpridas, cria nos funcionários uma 'incapacidade treinada' para a adoção de novas condutas, quando elas seriam requeridas diante de novas situações. A incapacidade de se adaptar às novas situações gera inércia e inibe a própria eficiência da organização.
- ii. mas também ocorre o contrário, quando o número excessivo de regras expressa a tentativa de adaptar os procedimentos à novas situações. A instabilidade das regras, muitas vezes redigidas de forma obscura, cria espaço para interpretações subjetivas do burocrata, que assim adquire a capacidade de tornar pessoal o que deve ser impessoal.³⁰
- iii. os funcionários burocratas têm a sensação de um destino comum. Como há pouca competição entre eles, dado que as promoções são estritamente regulamentadas, o grau de iniciativa no interior do grupo é baixo, o que inibe melhor rendimento da organização. Isto é, a burocracia pode desestimular aumentos de produtividade na máquina administrativa.

²⁸ G.L. Amaral, J.E.Olenike e L.M.Fernandes do Amaral, "Quantidade de Normas editadas no Brasil: período 05/10/1988 a 05/10/2004", Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, Curitiba, Paraná, www.tributarista.org.br.

²⁹ Enciclopédia Mirador, verbete "Burocracia" redigido por Vilmar Farias e Raymundo Faoro, ed. Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1982.

³⁰ Para Max Weber, a burocracia é o instrumento próprio do poder e da dominação, em que esta se baseia na crença da legalidade da ordem impessoal de onde emanam as regras e normas: a impessoalidade é uma das características do tipo-ideal de burocracia (Max Weber, apud Mirador, op.cit).

- iv. a sensação de destino comum, por outro lado, leva à solidariedade dentro do grupo, o que pode criar não apenas a formação de grupos de interesse no interior das estruturas burocráticas, como também a hostilidade dos grupos com relação aos não-membros da organização, a saber, os clientes e demais cidadãos nas suas relações com a organização³¹.
- v. frequentemente os sistemas de controle na burocracia medem mais os processos do que os resultados alcançados, levando os funcionários a se concentrar mais nos meios (processos) do que nos fins da organização³².

Neste trabalho a preocupação está centrada nos custos com a burocracia interna que as empresas se vêem forçadas a criar para atender às exigências legais e fiscais. Tais custos são diretamente influenciados pelo aparato legal vigente, tais como as Leis trabalhistas, previdenciária, tributária, ambiental, de uso do solo, cíveis, etc. Os efeitos de tal aparato são ainda mais custosos quando se lembra que ele não tem origem centralizada, mas sim advêm de três diferentes esferas de governo: a federal, a estadual e a municipal. Tal aparato legal impacta negativamente os custos das empresas mediante a exigência do cumprimento de uma complexa rede de normas, procedimentos, alíquotas, pedidos de informações de frequência exagerada, licenciamentos e da dispersão de órgãos aos quais as empresas devem reportar-se, muitas vezes com prazos exíguos e sujeitas a pesadas multas. Em contrapartida, ressalvados alguns poucos casos, a burocracia pública não é sujeita a prazos de resposta quando acionada pelo setor privado, gerando demoras desnecessárias e custosas. Assim, a redução dos custos privados com a burocracia interna passa necessariamente pela redução da rede citada acima.

Dito de outra forma, acredita-se que a adoção de poucas regras e ausência de exceções pode ser um bom começo para atenuar e diminuir os custos privados no cumprimento de suas obrigações legais e, simultaneamente, beneficiar o próprio Estado na medida em que conferiria maior **eficiência e eficácia** aos seus controles sobre a sociedade

Esse princípio - **poucas regras e ausência de exceções** - beneficiaria toda a atividade econômica, e em especial as micro e pequenas empresas que não dispõem dos mesmos recursos das grandes empresas para atender à miríade de exigências burocráticas atuais do Estado para desenvolver suas atividades.

6.1. SIMPLIFICANDO A TRIBUTAÇÃO

Estima-se que, no Brasil, as empresas de capital aberto destinem em média 0,33% do seu faturamento às despesas necessárias a custear a burocracia requerida para cumprir as obrigações fiscais³³. Quanto menor a empresa maior esse percentual, atingindo 1,7% naquelas com faturamento anual inferior a R\$ 100 milhões.³⁴ São os custos internos e externos que as empresas incorrem para

³¹ Mirador, op.cit.

³² Fernando C.P.Motta, O que é Burocracia, ed. Brasiliense, SP, 2000.

³³ Não se incluindo nessa importância, portanto, o tributo propriamente dito.

³⁴ A.V.Bertolucci e D.T.Nascimento, "Quanto Custa Pagar Tributos?", in Revista de Contabilidade e Finanças, USP, SP, nº 29, mai/ago 2002.

o estudo, discussão, definição, cumprimento e acompanhamento das disposições tributárias e de suas modificações legais.³⁵

Esses custos decorrem do papel de agente arrecadador de impostos que as empresas são levadas a desempenhar: em nome do fisco, elas cobram impostos dos consumidores, dos trabalhadores e dos acionistas, e os entrega ao governo.

Esses custos podem ser reduzidos pela:³⁶

- i. redução no número de tributos;
- ii. imposição de alíquotas únicas por tributo;
- iii. neutralidade dos tributos quanto às fontes de rendimentos (no caso do imposto de renda);
- iv. redução no número de normas;
- v. definição clara das regras;
- vi. ausência de exceções;
- vii. estabilidade das regras;
- viii. formulários simples.

Esses atributos, que resultam dos princípios que orientam todos os sistemas tributários racionais, estão contidos de Reforma Tributária proposta neste trabalho. A proposta apresentada na seção 2 funde uma dezena de impostos e contribuições – aí incluídos os encargos sociais sobre os salários - em apenas dois; cada um deles tem apenas uma alíquota; não há exceções; em decorrência disso são necessárias poucas normas e claras para dar cumprimento à obrigação tributária.

Além da reforma tributária propriamente dita, a simplificação do sistema seria ampliada se a informatização das declarações e dos pagamentos - já desenvolvida nas áreas administrativa dos fiscos federal e de alguns estados - fosse estendida para os estados e municípios menos desenvolvidos da Federação.

6.2. SIMPLIFICANDO AS RELAÇÕES TRABALHISTAS

A atual legislação trabalhista é exageradamente detalhada e, em muitas situações, impossível de ser cumprida. Ela ignora a complexidade do mercado de trabalho, composto de inúmeros segmentos - tantos quantos os mercados de produtos e serviços - e seus diferentes tamanhos de empresas e localizações geográficas. Além disso, muitas vezes confunde direitos com objetivos desejáveis.

A proposta de reforma trabalhista apresentada na seção 5 restringe os direitos básicos dos trabalhadores – que devem ser os únicos a estar consignados na Constituição Federal - a questões como o direito de organizar livremente sindicatos, o direito de não ser discriminado no mercado de trabalho, a proibição do trabalho infantil e proibição do trabalho escravo. Esses são os direitos que constituem a chamada cláusula social da Organização Internacional do Trabalho.

³⁵ Em 16 anos, a partir da promulgação da Constituição Federal de outubro de 1988, o número de normas editadas pela União, Estados e Municípios modificando matéria tributária alcançou a cifra de 219.795, numa média de 56 normas por dia útil! (Amaral et alii. op.cit)

³⁶ Bertolucci e Nascimento, op.cit.

Por outro lado, a proposta cria opções quanto às regras de demissão, permitindo que as empresas optem por aquela mais adequada à sua situação, levando em conta o funcionamento mais eficiente do segmento do mercado de trabalho onde está situada. São regras estabelecidas pela legislação porque visam reduzir as imperfeições que ocorrem nesse mercado, quais sejam: a assimetria de informações, a tendência à competição predatória da mão-de-obra e a insuficiência de representação coletiva dos interesses dos trabalhadores.

Dessa forma se reconhece as particulares situações da empresa e se simplifica as relações trabalhistas, flexibilizando-as sem violar direitos que são reconhecidos como humanos, mais do que trabalhistas. Tudo o mais fica para a negociação entre a empresa e seus empregados.

6.3. SIMPLIFICANDO OUTROS PROCEDIMENTOS

A burocracia em todas as instâncias da vida empresarial impõe custos muito elevados às empresas que operam no Brasil, quando confrontados com a burocracia de outros países. São miríades de pequenas dificuldades que, somadas, se constituem obstáculo de grande porte: "... as atividades de atendimento regulatório consomem 7,6% do tempo administrativo das empresas brasileiras, comparados a 4,1%, em média, na América Latina, e que classificam o Brasil como detentor do segundo maior percentual da região, depois do Haiti." ³⁷. Parte das dificuldades que o empresário encontra deriva da organização federativa do Brasil em que a União, os Estados e Municípios criam seus próprios procedimentos num cipoal de regras que confunde o tomador de decisão e onera os custos do investimento e das operações das empresas.

Parte das próximas propostas se inspira no diagnóstico e sugestões de **racionalização** da FIAS (*op.cit.*) relativos aos procedimentos mais comuns enfrentados pelas empresas no Brasil ³⁸.

6.3.1 SIMPLIFICAÇÃO E FUSÃO DOS PROCEDIMENTOS PARA A OBTENÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS

A construção, a instalação, a expansão e a operação de qualquer empresa potencialmente poluidora requer o licenciamento em múltiplas agências ambientais, cujas jurisdições muitas vezes se sobrepõem. Tal complexidade coloca o tempo médio para se conseguir uma licença ambiental no Brasil entre um dos maiores do mundo: 2 anos. Países muito rigorosos nesse tipo de análise, por levarem em conta o custo que demoras indevidas impõem sobre as empresas, agilizam o processo: nos Estados Unidos o tempo médio para a concessão de uma licença ambiental é de 1 ano; na Holanda 6 meses; na Inglaterra, Dinamarca e Noruega 5 meses ³⁹.

Além de tornar mais claras as competências e responsabilidades das agências que operam nas áreas federal, estaduais e municipais, propõe-se que seja permitido fundir num único documento e num

³⁷ Banco Mundial "World Business Environment Survey", 2000 apud FIAS, "Brasil – Barreiras Jurídicas, Administrativas e Políticas aos Investimentos no Brasil", volumes 2, junho 2001 pg. 2.

³⁸ O levantamento da FIAS constitui, a juízo dos autores, um dos mais abrangentes diagnósticos das disfunções da burocracia no Brasil. Esta seção apresenta um breve sumário, não incluindo todas as áreas daquele estudo.

³⁹ Fontes: Environment Protection Agency, European Environment Agency apud EXAME, "O Imposto Verde", edição 817 de 12/maio/2004, pg. 104 – 110. Tempo médio para obter uma licença ambiental em outros países citados: Argentina e China 6 meses; Índia 5 meses.

único procedimento os pedidos e as concessões de licenças ambientais, licenças de instalação e licenças de operação das empresas.

6.3.2 RACIONALIZAR E TORNAR TRANSPARENTE O PROCESSO DE USO DO SOLO

A aquisição de bens imóveis para a operação de uma atividade econômica constitui um dos componentes mais complicados e demorados do processo de investimento, com a exigência de procedimentos que variam entre localidades e demoram até 12 meses, dependendo do município escolhido e da atividade. Á guisa de comparação, o mesmo processo leva no máximo 90 dias em Portugal.

As sugestões para desfazer esses obstáculos, a curto prazo, são:

- i. homogeneizar e desenvolver um sistema racional e transparente de processamento de pedidos de uso do solo em todo o país;
- ii. estabelecer diretrizes nacionais para a elaboração dos planos locais de zoneamento e ocupação do solo.

6.3.3 RACIONALIZAR O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO

Quando o investimento inclui a construção de uma nova planta, o investidor se depara com um longo, complexo e oneroso processo para obter autorização e aprovação do projeto de construção. Cada alvará ou licença solicitada pelo poder público envolve a aprovação em múltiplas instâncias, processo que pode demorar meses ou anos para ser concluído. São alvarás de construção, habite-se, licença de ocupação, aprovações sanitárias, licenças ambientais, certidões negativas, aceitação de instituições municipais, estaduais e federais, conexões de serviços públicos, que requerem despachantes (oneroso para pequenos investidores) para auxiliar no atendimento de todas as exigências. Não raro os processos só são agilizados mediante pagamentos irregulares aos agentes públicos.

Visando facilitar o processo de aprovação de construções, as sugestões que podem superar esses obstáculos são:

- i. Estados e Municípios devem estabelecer um claro plano de zoneamento de seu território, baseado em diretrizes do poder central;
- ii. estimular o desenvolvimento de novas áreas para uso industrial e comercial nos municípios com essa vocação;
- iii. estimular o desenvolvimento de parques industriais que, com a cooperação dos setores público e privado, tornem disponível o acesso a imóveis industriais atendidos por serviços públicos, sem entraves burocráticos.

6.3.4 SIMPLIFICAR O PROCESSO DE ABERTURA E FECHAMENTO DE EMPRESAS

As estatísticas registram a existência de 5,5 milhões de CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) no Brasil, mas, segundo o IBGE, apenas 2,3 milhões em operação. As dificuldades para abrir e fechar empresas são excessivas, exigindo a apresentação dos mesmos documentos em diferentes órgãos públicos das três esferas administrativas, sugerindo que há redundância na análise da documentação. Além disso, muitas vezes as inscrições estadual e/ou municipal dependem de

registros preliminares e/ou de aprovação de outros órgãos, tornando todo o processo muito lento e custoso, mesmo quando informatizado.

Em países desenvolvidos, como Alemanha, França e Suécia, a constituição da empresa é feita num único local, com formulário de uma única página e através de um único número de identificação.

Segundo informações na imprensa, o prazo médio para abertura de empresas na Inglaterra é de 40 dias, em Hong Kong 50 dias, na França 60 dias, na Califórnia (EUA) 90 dias, o mesmo na Espanha: no Brasil o prazo médio para a abertura de uma empresa alcança 190 dias⁴⁰.

As recomendações são:

- i. criar sistema com um único número de identificação das empresas, válido para as administrações federal, estadual e municipal;
- ii. fundir os processos de registro e de inscrição fiscal das empresas;
- iii. reduzir o número de documentos exigidos nas três esferas administrativas, tendo como meta levar as empresas a fornecer a uma única unidade de processamento central as informações necessárias para seu registro.

Tais recomendações são aplicáveis também às sociedades civis não comerciais, cujos processos de abertura e fechamento atuais se fazem através de cartórios de registro.

6.3.5 FIXAÇÃO DE PRAZOS PARA A RESPOSTA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS

A concentração da burocracia mais nos processos do que nas suas finalidades da organização tem na morosidade de resposta dos órgãos públicos uma das maiores expressões dessa disfunção. O custo social da falta de resposta ou da morosidade no atendimento aos cidadãos em geral, e às empresas em particular, pode ser evitado fixando-se prazos para a resposta do órgão público ao pleito ou solicitação efetuada. Decorrido o prazo, não ocorrendo a resposta, o pleito seria considerado aprovado e o comprovante da solicitação valeria como documento à atividade objeto do pedido.

6.3.6 ORIENTAR PRIMEIRO, MULTAR DEPOIS

Muitas vezes as empresas deixam de cumprir a lei por desconhecimento e dificuldade de interpretação. Dado o número excessivo de normas e à falta de clareza dos dispositivos legais, em qualquer área da relação do governo com a empresa, as irregularidades são dificilmente evitáveis, ampliando de forma inadequada o poder da fiscalização.

Para evitar essa distorção, propõe-se que em qualquer área da relação entre o Estado e a empresa, o fiscal não possa aplicar multa na primeira constatação de irregularidade, e utilize a visita para orientar o empresário. A partir da segunda constatação da mesma irregularidade, após um prazo adequado em que esta poderia ter sido sanada, o processo de fiscalização transcorreria normalmente, com aplicação de multa. Tal critério deve ser considerado em cada ponto específico da legislação motivo da fiscalização.

⁴⁰ Exame, edição 848, ano 39 (15), 3/agosto/2005, pág.62.

7. IMPACTO DA PROPOSTA SOBRE A DISPOSIÇÃO DE INVESTIR DOS EMPRESÁRIOS PRIVADOS

O objetivo das propostas deste trabalho, Simplificando o Brasil, é o de criar um ambiente de negócios mais favorável do que aquele que prevalece hoje, de modo a induzir e facilitar maior crescimento econômico. As propostas só atingirão esse propósito se, uma vez implementadas, os empresários as entenderem como estimulantes às suas disposições de assumir riscos e investir.

A propensão a investir é uma atitude inerente do empresário que descobre as oportunidades e assume os riscos de mercado para explorá-las em benefício próprio e da sociedade. Na literatura econômica, o investimento é tratado como o componente mais complexo da demanda agregada e, por isso mesmo, o de mais difícil compreensão. De forma abrangente pode-se dizer que a decisão de investir depende: do tamanho e do crescimento do mercado, do custo de capital, da tendência dos custos e das respectivas produtividades dos fatores variáveis de produção, da estrutura tributária, da disponibilidade da infra-estrutura, da garantia do direito de propriedade, da estabilidade política e social, das expectativas inflacionárias, entre outras.

7.1. O BRASIL EM RELAÇÃO AOS DEMAIS PAÍSES EMERGENTES

Decifrar as incertezas e atribuir “preço” aos fatores que desencorajam os investimentos é, sem dúvida, uma tarefa das mais difíceis. O Banco Mundial tem realizado pesquisas junto a empresários de diversos países pobres e emergentes, mapeando a importância de várias situações que contribuem negativamente para o ambiente econômico e para os investimentos nos países considerados. Os indicadores dessas situações, contidos no “Investment Climate Surveys“ (2004), são os seguintes:

1. Incerteza da política econômica e regulatória

Porcentagem das empresas que afirmam ser a incerteza a respeito da política econômica e regulatória um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

2. Instabilidade macroeconômica

Porcentagem das empresas que afirmam ser a instabilidade macroeconômica um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

3. Corrupção

Porcentagem das empresas que afirmam ser a corrupção um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

4. Criminalidade, Roubo e Desordem

Porcentagem das empresas que afirmam ser a criminalidade, roubo e desordem um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

5. Práticas anti-competitivas

Porcentagem das empresas que afirmam ser a existência de práticas anti-competitivas um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

6. Sistema Jurídico

Porcentagem das empresas que afirmam ser o sistema jurídico um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

7. Telecomunicações

Porcentagem das empresas que afirmam ser as deficiências no sistema de telecomunicações um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

8. Eletricidade

Porcentagem das empresas que afirmam ser as deficiências na infra-estrutura e nos serviços do setor elétrico um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

9. Transportes

Porcentagem das empresas que afirmam ser as deficiências do sistema de transportes um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

10. Acesso à terra

Porcentagem das empresas que afirmam ser as dificuldades de acesso à terra um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

11. Alíquotas Tributárias

Porcentagem das empresas que afirmam ser as elevadas alíquotas tributárias um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

12. Taxas administrativas

Porcentagem das empresas que afirmam ser as taxas administrativas um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

13. Costumes e regulações comerciais

Porcentagem das empresas que afirmam ser os costumes e regulações comerciais um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

14. Regulações trabalhistas

Porcentagem das empresas que afirmam ser as regulações trabalhistas um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

15. Habilidades e educação dos trabalhadores

Porcentagem das empresas que afirmam ser os níveis de habilidade e educação dos trabalhadores disponíveis um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

16. Licenças comerciais e concessões

Porcentagem das empresas que afirmam ser os processos para obtenção de licenças comerciais e concessões um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

17. Acesso a financiamentos

Porcentagem das empresas que afirmam ser o acesso a financiamentos é um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

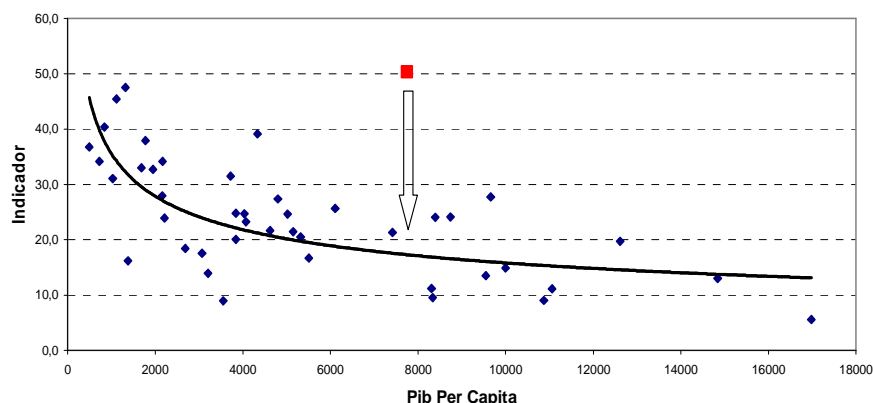
18. Custo de financiamento

Porcentagem das empresas que afirmam ser o custo de financiamento um dos principais obstáculos para o funcionamento e crescimento de seus negócios.

Quanto mais elevada for a média dos 18 indicadores, mais hostil e inadequado é considerado o ambiente econômico, institucional, político, social e cultural do país para receber investimentos produtivos.

O confronto do valor obtido desses indicadores em cada país, com a respectiva renda *per capita*⁴¹, revela que o Brasil é considerado pouco atraente para o funcionamento e o crescimento dos negócios, quando comparado ao conjunto dos países pobres e emergentes. No gráfico 22 os dezoito indicadores estão reunidos, e a posição do Brasil está assinalada em vermelho: o Brasil sobressai com o valor mais elevado, indicando que recebeu observações desfavoráveis do maior número de empresas entrevistadas. De uma maneira geral, esse resultado transmite a idéia de um Brasil leniente com a prática de regras e normas de baixa transparência e pouco democráticas. Essa situação não condiz com a posição de um país que é o 14º PIB mundial.

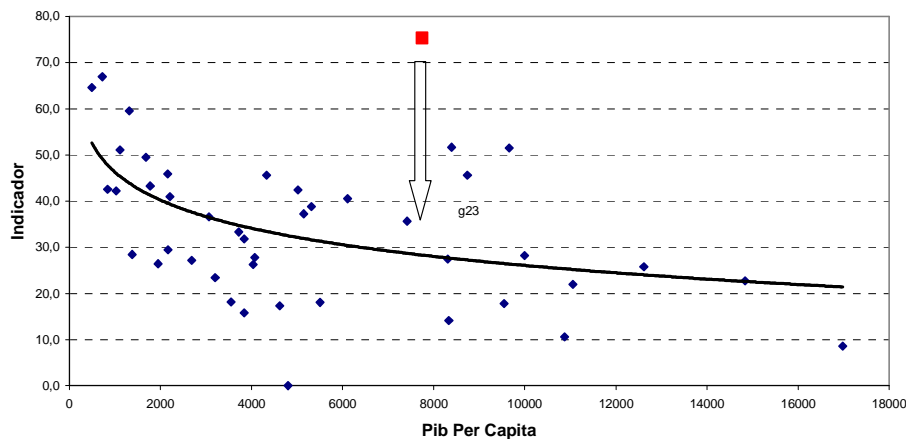
Gráfico 22 :
Indicador Médio Desfavorável ao Clima para Investimentos



O quadro continua muito desfavorável ao Brasil quando os indicadores são observados de forma individualizada. Isso pode ser especialmente notado quando o País é apontado como exibindo excessivo número de tributos, com elevadas alíquotas e grande quantidade de taxas que recaem sobre as atividades da empresa, conforme gráfico 23 (média dos indicadores 11 e 12). Como se trata de um dos mais importantes indicadores, a questão tributária faz parte de uma proposta específica neste trabalho (seção 2).

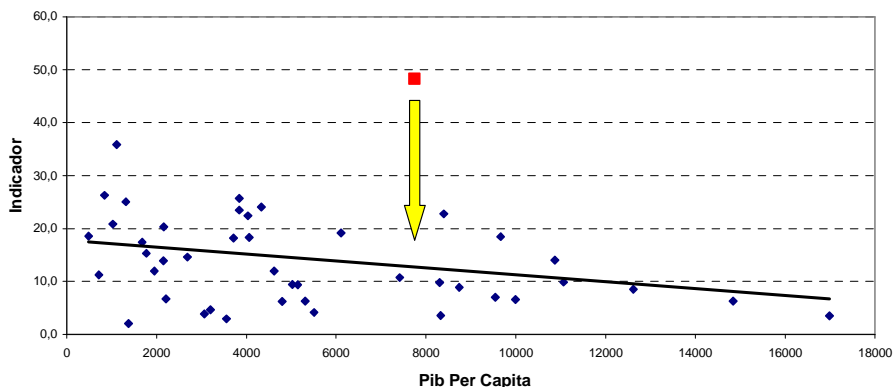
⁴¹ A renda *per capita* é medida em Paridade do Poder de Compra (PPP) da Penn World Table Version 6.1 da University of Pennsylvania-CICUP/2002.

Gráfico 23
Ônus Tributário e Taxas Administrativas



O quadro continua nada animador quando o indicador se refere à complexidade do mercado de trabalho, conforme gráfico 24 (indicador 14): no Brasil, além de elevados encargos sociais sobre a folha de pagamentos, a justiça do trabalho interfere diretamente em todos os conflitos trabalhistas.

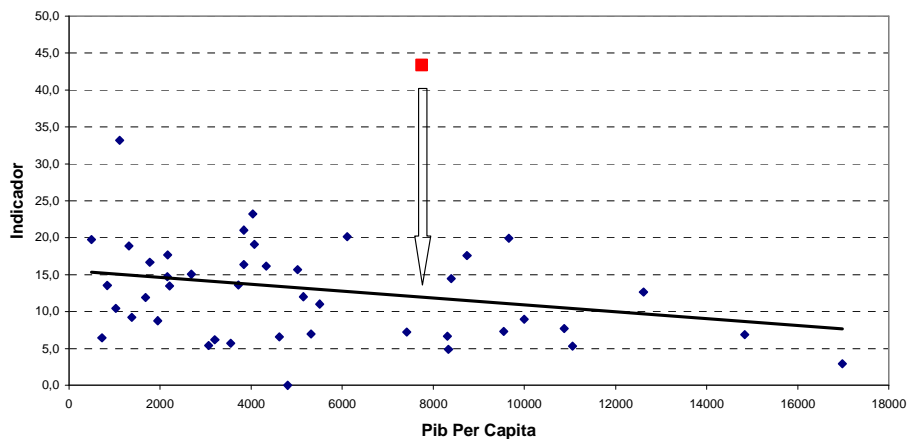
Gráfico 24
Regulação no Mercado de Trabalho



Quanto à burocracia para “abrir, gerenciar e fechar” empresas, as dificuldades no Brasil são muito desestimulantes, como mostra o gráfico 25 (indicadores 13 e 16). Fechar uma empresa pode demorar anos, por causa da morosidade da ação do fisco e da justiça; obter uma licença ambiental pode custar um ano de espera.

Gráfico 25

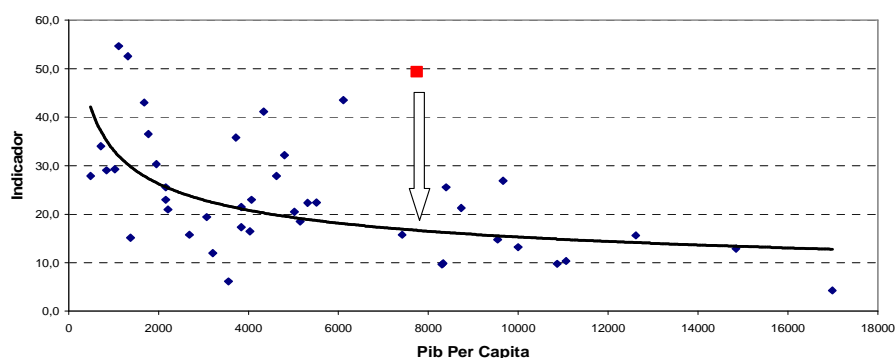
Burocracia (permissão para negócios e uso do meio ambiente)



Ademais, muita interferência do Governo nos mercados acaba por inibir o próprio processo de competição entre as firmas, retirando a liberdade e a eficiência na economia, conforme gráfico 26 (indicador 5 e 13). Existem interferências políticas no âmbito da exploração e regulação dos serviços de utilidade pública, bem como nos processos de compras de custeio do setor público.

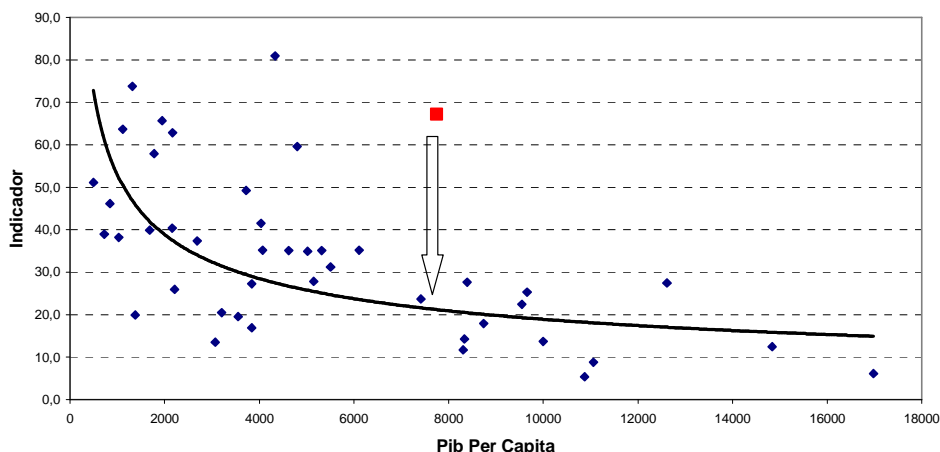
Gráfico 26

Regulação Comercial, Práticas Anti-competitivas e Informais



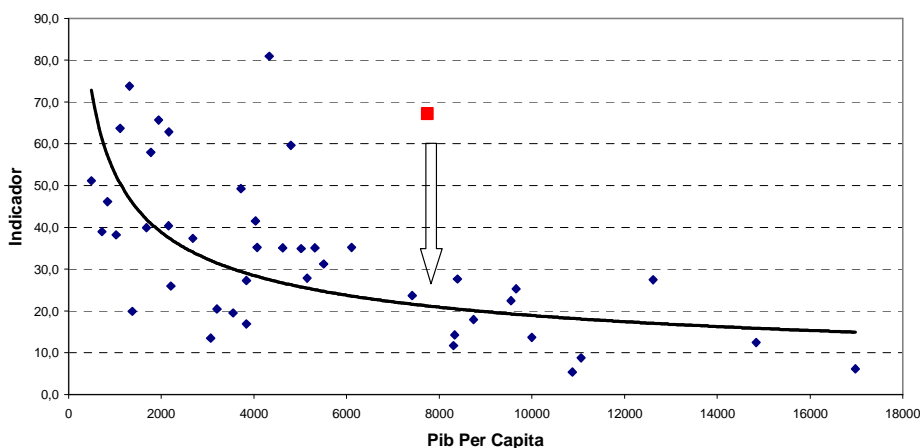
Por outro lado, o excesso de intervenção nos mercados, muita burocracia e baixa transparência das ações do Governo, além da impunidade por atos ilícitos e ilegais, resulta em elevada corrupção, colocando o País numa posição muito aquém de qualquer dimensão tolerável para seu grau de desenvolvimento. O gráfico 27 (indicador 3) mostra esse fato.

Gráfico 27
Grau de Corrupção



O baixo acesso ao crédito, gráfico 28 (indicador 17 e 18), é consequência de dois fatos dominantes: alta informalidade e elevadas taxas de juros vigentes na economia brasileira desde meados dos anos 90. O uso de práticas contábeis não recomendadas e/ou fraudulentas escamoteia os resultados econômico-financeiros das empresas e restringem o seu acesso ao crédito bancário e/ou benefícios fiscais legais. No Brasil, os elevados juros reais, por outro lado, têm sido o instrumento dominante para garantir a estabilidade macroeconômica.

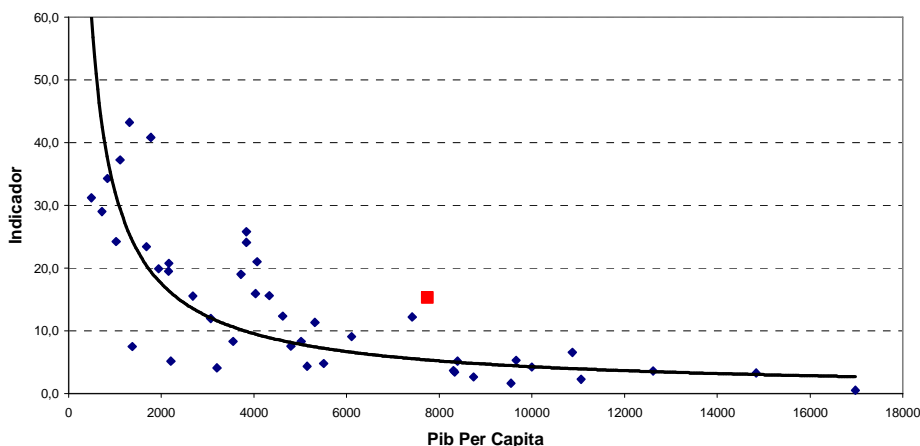
Gráfico 28
Acesso ao Crédito



Finalmente, o indicador da importância da “infra-estrutura” (indicadores 7, 8 e 9), conforme gráfico 29, é o que menos pesa nas posições desfavoráveis alcançadas pelo Brasil nos demais indicadores, muito embora as áreas de energia e transportes não apresentem um quadro de tranquilidade para um

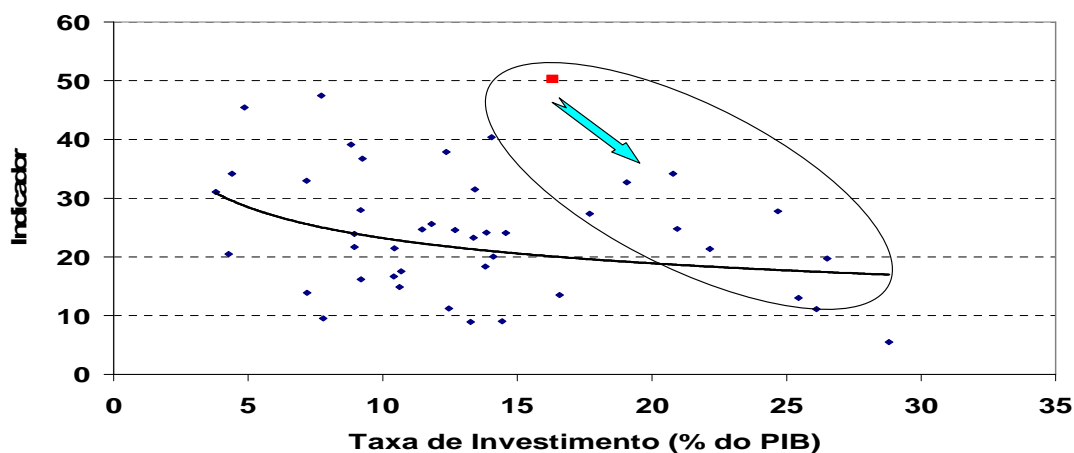
processo mais acelerado de crescimento do Brasil. Por outro lado, o que falta nessas áreas sobra em telecomunicações.

Gráfico 29
Infra-estrutura



O gráfico 30 mostra que a taxa de investimento em proporção ao PIB poderia alcançar um nível entre 25% e 30%, levando o Brasil a atingir taxas de expansão da capacidade produtiva compatíveis com o crescimento sustentado superior a 5% a.a.. Para isso, seria desejável melhorar seus indicadores que favorecem o ambiente para os investimentos produtivos, através de reformas dos tipos sugeridas neste trabalho.

Gráfico 30
Indicadores Desfavoráveis e seu Impacto na Taxa de Investimento



7.2. RESULTADO DA SONDAÇÃO

Para testar a validade da hipótese de que o investimento responde positivamente ao processo de simplificação das relações do Governo com o setor privado, como proposto neste estudo, foram entrevistados empresários representativos das várias áreas da atividade econômica. As primeiras impressões dos empresários, relatadas abaixo, foram derivadas de duas dezenas de respostas ao questionário apresentado (ver modelo no anexo desta seção) e em algumas entrevistas pessoais, principalmente com empresários do setor industrial e de serviços em geral. A maioria dos participantes atua em empresas de pequeno e médio porte e em algumas de grande porte - nacionais e estrangeiras, principalmente do setor eletro-eletrônico, bebidas e automobilístico. As propostas dos itens anteriores deste projeto lhes foram apresentadas, buscando-se distinguir a influência das mudanças estruturais propostas por este trabalho, de mudanças no comportamento conjuntural em outras variáveis econômicas na disposição de assumir riscos e alocar recursos na atividade produtiva.

Em linhas gerais, as empresas revelaram forte disposição para investir em decorrência das possibilidades de expansão da demanda das classes de renda média e baixa. As respostas, todavia, não permitem uma adequada quantificação para mercados segmentados por setores, devido à fragilidade estatística de uma amostra pequena, aleatória e de participação voluntária. Revelaram, no entanto, a intenção generalizada de ampliar investimentos na capacidade produtiva, em resposta à implementação das reformas de simplificação propostas.

7.2.1 DOMINÂNCIA DOS FATORES QUE ESTIMULAM OS INVESTIMENTOS

Mesmo reconhecendo como sendo de suma importância a redução da carga tributária e dos gastos públicos, das simplificações das normas no mercado de trabalho e da burocracia, da redução do custo de capital (juros) e da disponibilidade da infra-estrutura, a expansão da demanda e o maior crescimento econômico são colocados pelos empresários como as principais motivações para a decisão de expandir os investimentos.

É compreensível a percepção dos benefícios decorrentes de um mero choque positivo de demanda, mesmo que temporário, pois este tem efeito imediato sobre a receita e sobre o maior uso da capacidade instalada: a rentabilidade melhora mesmo sem os benefícios de uma redução de custos e preços (choque de oferta), mesmo sem a perspectiva de fazer do mercado um instrumento para melhorar a distribuição de bem estar.

Talvez por descrença política na realização das reformas, ou porque os resultados não são imediatos, nem todos os empresários percebem com clareza o impacto positivo que uma redução dos custos de transação tem na indução aos investimentos; e como a expansão dos investimentos leva à expansão da demanda e da capacidade produtiva, simultaneamente, garantindo crescimento econômico sustentável, com ganhos de produtividade. Contudo, quando questionados mais a fundo sobre os efeitos vantajosos dessas reformas estruturais na redução de custos, nos ganhos de produtividade e na conseqüente expansão endógena de seus mercados, torna-se expressiva a preferência por essa alternativa de crescimento sustentado, com mais setor privado e menos governo.

7.2.2 REAÇÃO À PROPOSTA DE SIMPLIFICAÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO

A proposta de um imposto sobre o consumo com alíquota única de 12% sobre o valor adicionado de todos os bens e serviços, sem exceção, agrada à maioria consultada: o sentimento de equidade do sistema proposto é muito forte entre os entrevistados. Há certo ceticismo de que a proposta venha a ser adotada entre aqueles empresários nas atividades que hoje recolhem imposto indireto exorbitante, e que são eternas candidatas à cobrança adicional de um imposto seletivo: setor de cigarros, bebidas, serviços de utilidade pública, remédios, etc. (chamados inelásticos em relação à demanda) e, também dos bens de “luxo” (chamados elásticos em relação à renda) como veículos, artigos de beleza, serviços de lazer, etc.. Entre os empresários de grandes empresas, a proposta é vista como favorável, com exceção dos que estão no início da cadeia de produção (como as *commodities* primárias) que atualmente contam com vantagens das isenções parcial ou total.

Entre empresários das pequenas empresas, a preocupação advém do possível cerceamento ao atual uso dos mecanismos da evasão fiscal propiciada pela informalidade. Porém, para as compradoras de insumos no mercado formal, a alíquota única sugerida pareceu ser benéfica.

As empresas de porte médio, assim como as pequenas empresas, apontam a taxa de juros como elemento mais crítico para seus programas de investimento do que a questão tributária. Alguns empresários levantaram a questão das dificuldades de cobrança de um imposto sobre o valor adicionado sobre as atividades de serviços, mostrando preferência pela alternativa de a base tributária do setor ser o faturamento⁴². O fato do imposto sobre o consumo ser de competência federal e compartilhada com as demais esferas de governo não pareceu preocupar os empresários consultados, pois vêm com naturalidade mudanças no pacto federativo tributário do País.

A reação à proposta de alíquota uniforme de 17% sobre todos os rendimentos da economia (lucro, remuneração do trabalho, aluguel e juros) mostra uma dicotomia natural: enquanto pessoa jurídica foi aplaudida, principalmente pelos empresários de grandes empresas; mas na qualidade de pessoa física, muitos pararam para calcular as possíveis desvantagens que a proposta lhes traria. Mesmo como pessoa jurídica, alguns fizeram reflexões sobre o balanço líquido entre o novo imposto versus todas as brechas oferecidas pelo atual sistema ao planejamento tributário, que leva à redução legal do imposto.

Empresários do setor financeiro se entusiasmarão com um esperado aumento de negócios com as pequenas e médias empresas, pois estas passariam a ter documentos contábeis mais transparentes e confiáveis dos seus respectivos resultados econômico-financeiros, à medida que tenham que se formalizar perante o fisco.

7.2.3 REAÇÃO À PROPOSTA DE MUDANÇAS NAS RELAÇÕES TRABALHISTAS

As propostas foram corretamente entendidas como tendo espírito simplificador e legítimo, ao manter a garantia dos direitos básicos dos trabalhadores. Acreditam que o resultado será a expansão do emprego com o fortalecimento da empresa porque: se propõe a livre organização dos sindicatos, mas se estimula as negociações coletivas no âmbito das próprias empresas; se propõe regras de demissão mais adequadas à situação de cada empresa; se preserva as normas de segurança e de saúde no local de trabalho; mantém-se limites à extensão das jornadas de trabalho; propõe-se a

⁴² Essa alternativa é contemplada na proposta, pois não viola os princípios que a orientam.

contratação sem discriminação de qualquer natureza e a proibição do trabalho infantil e, por fim, a proposta transforma o FGTS em seguro-desemprego e/ou em fundo de aposentadoria individual capitalizada.

Em geral, a aprovação dos empresários foi ampla ao perceber que da flexibilidade, já existente no mercado de trabalho, apenas o custo de transação foi removido. Empresas localizadas nas áreas metropolitanas devido à concentração das atividades dizem sofrer maior pressão sindical nas negociações coletivas, fato esse a ser atenuado pelas novas relações trabalhistas que estimulam acordos coletivos no âmbito da empresa. Acordos menos custosos, disseram, acabam por incentivar maiores investimentos em capital humano, essencial aos ganhos de produtividade e ao crescimento.

7.2.4 REAÇÃO ÀS PROPOSTAS DE SIMPLIFICAÇÃO DA BUROCRACIA

A reação das empresas entrevistadas às propostas de simplificação na burocracia foi unanimemente favorável: aplaudem qualquer tipo de proposta que remova a rede de exigências burocráticas que atrapalha o desempenho operacional das empresas existentes e, pior, desestimula os projetos de investimentos e a geração de novos empregos.

Foram os empresários estrangeiros que mais se entusiasmaram com a “boa safra de idéias”, nas palavras de um dos entrevistados, para simplificar a burocracia. Os grandes empresários mostram mais preocupação com a burocracia em torno das concessões de licenças ambientais, ao passo que as pequenas empresas enfatizam mais o excessivo tempo para os julgamentos das pendências judiciais.

A idéia de um cadastro único de identificação das empresas, válido nas três esferas de governo foi muito bem aceito, porém a determinação de prazo para os julgamentos oficiais foi a proposta mais elogiada.

7.2.5 DISPOSIÇÃO A INVESTIR COMO RESPOSTA AO CONJUNTO DA PROPOSTA “SIMPLIFICANDO O BRASIL”

O volume adicional de investimento das empresas que responderam ao questionário sobre a proposta Simplificando o Brasil oscilou entre 10% a 20%. É difícil comparar tal cifra, mas seria suficiente para colocar a taxa de investimento do País entre 23% e 25% a.a., seu maior nível histórico nas décadas de 60 e 70, quando a taxa de crescimento do PIB foi de 7%.

Algumas empresas, por razões não investigadas, estariam dispostas a expandir seus investimentos ao longo dos 5 primeiros anos, isto é, ao longo do ajuste dos gastos públicos. Outras, mais céticas, estariam propensas a investir até 20% mais do que investiriam na ausência das medidas propostas, mas somente após o ajuste concluído dos gastos públicos, quando as medidas simplificadoras forem efetivamente implementadas.

A reforma tributária foi declarada como a mais importante de todas as constantes da proposta Simplificando o Brasil para estimular os investimentos das empresas, talvez por causa de seu impacto mais imediato na redução dos custos de transação que o mercado enfrenta. As propostas de transformar o benefício previdenciário numa Renda Básica para o Idoso após os 65 anos, independente de contribuição, mais um choque de racionalização dos demais gastos públicos, foi corretamente entendido como uma condição necessária para viabilizar a reforma tributária.

As propostas de simplificação da burocracia foram apontadas como mais importantes do que as mudanças propostas nas relações trabalhistas para o desenvolvimento dos negócios, talvez porque estas últimas sejam mais conduzidas por regras de mercado, logo sujeitas a menos ações discricionárias do que as da burocracia.

ANEXO À SEÇÃO 2

8. AS HIPÓTESES DE CRESCIMENTO ECONÔMICO NAS VÁRIAS ETAPAS DA REFORMA FISCAL PROPOSTA E RESULTADO DAS SIMULAÇÕES

O objetivo deste anexo é explicar com maiores detalhes as hipóteses adotadas sobre o comportamento do PIB na seção “Simplificando a Tributação” e os resultados encontrados nas simulações. No item 2.1 tratou-se de estabelecer o momento em que a reforma tributária podia ser adotada sem que a redução da receita tributária elevasse o déficit público acima daquele que pudesse ser financiado com endividamento de baixo risco, do ponto de vista dos credores. O parâmetro de controle seria a dívida líquida do setor público consolidado, que não poderia superar o montante equivalente a 35% do PIB: essa é a maior proporção que o mercado financeiro considera como sendo a de menor risco de adoção de moratória (técnica ou política) pelo governo.

A primeira hipótese foi a de que, anunciadas as medidas de redução do gasto público, como pré-condição para a reforma tributária, o PIB passaria a crescer a 2,5% a.a. em função do aumento na produtividade dos fatores de produção na economia. Quando a reforma tributária fosse implementada, admitiu-se que o ritmo de crescimento do PIB se elevaria para 4,5% a.a. pelo aumento do investimento tanto para atender ao aumento da demanda privada, quanto decorrente da redução do custo do investimento. Nestes cenários tudo o mais permaneceria constante, quer as condições internas quer as externas.

8.1. MODELO DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

As hipóteses adotadas basearam-se na decomposição da variação do PIB, sendo o produto dado pela função de produção de Solow⁴³. A taxa de variação do PIB, como soma ponderada das taxas de variação do capital, do trabalho e da produtividade dos fatores pode ser expressa por:

$$Y' = \alpha K' + (1 - \alpha) L' + A'$$

onde

Y' = taxa de variação do PIB

K' = taxas de variação do estoque de capital ocupado

L' = taxa de variação do pessoal ocupado

A' = taxa de variação da produtividade total dos fatores de produção

α = elasticidade do produto em relação ao estoque de capital ocupado

$(1 - \alpha)$ = elasticidade do produto em relação ao pessoal ocupado⁴⁴

⁴³ Robert Solow, "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 70 (February 1956): 65-94.

De acordo com a tabela A1, no período de 1981 a 2002 o estoque de capital ocupado (K') cresceu a 2,4% a.a., o emprego (L') aumentou ao ritmo de 1,7% a.a., a produtividade total dos fatores (A') permaneceu praticamente constante, variando 0,03% a.a, resultando no crescimento médio do PIB (Y') de 2,1 % a.a.⁴⁵

A primeira etapa do processo de Reforma Fiscal proposto ocorre quando se implementar a Reforma da Previdência e forem promovidas racionalizações nos demais outros gastos públicos de custeio. As racionalizações nestes últimos devem ser no sentido de aumentar a eficiência dos gastos do governo em saúde, educação, segurança, etc. de modo que o setor público eleve a eficácia desses serviços ao mesmo tempo em que tais despesas acompanhem apenas o crescimento da população. Nessa primeira etapa, a maior parcela do crescimento do PIB será decorrência do crescimento mais acelerado da produtividade na economia, tanto pelo aumento da produtividade dos gastos públicos não-previdenciários, como pela liberação de recursos para o setor privado, setor onde a produtividade média é considerada maior do que no setor público.

Tabela A1

Taxas de variação do PIB (Y'), do estoque de capital (K'), da mão de obra (L') e da produtividade total dos fatores (A')

$$Y' = \alpha K' + (1-\alpha) L' + A'$$

$$\alpha = 0,5$$

período	Y'	K'	L'	A'
				em % a.a.
1931 a 1950	5,1	5,4	1,8	1,6
1951 a 1963	6,9	8,7	2,9	1,1
1964 a 1980	7,8	9,0	3,2	1,7
1981 a 1993	1,6	2,6	2,2	-0,7
1994 a 2002	2,7	2,2	1,0	1,1
1981 a 2002	2,1	2,4	1,7	0,03
hipóteses para as etapas da Reforma Fiscal proposta				
inicial	2,5	2,4	1,7	0,5
final	4,5	5,2	1,8	1,0

Fonte dos dados observados: Armando Castelar Pinheiro, op.cit., pag.20

O crescimento da produtividade se acelerou no Brasil depois da abertura econômica e do controle da inflação: no período de 1994 a 2002 o crescimento foi de 1,1% a.a. contra a média de apenas 0,03% a.a. no período de 1981 a 2002 que está sendo tomado como referência. Mantidas aquelas

⁴⁴ Seguindo os autores citados neste anexo, também adota-se a hipótese de retorno constante de escala e de elasticidades do produto em relação ao capital e ao trabalho iguais; portanto $\alpha = 0,5$. Ver outras hipóteses no texto.

⁴⁵ Ver Armando Castelar Pinheiro, "Uma Agenda pós-Liberal de Desenvolvimento para o Brasil", texto para Discussão nº 989, IPEA, RJ, 2003, tabela 1.

condições, o impulso inicial sobre os ganhos de produtividade deve se esgotar e esta, *ceteris paribus*, tenderia a estacionar nos níveis conquistados. A hipótese é de que essa primeira etapa da Reforma Fiscal constituiria um novo impulso para ganhos de produtividade, que se elevaria ao ritmo de 0,5% a.a..

Mantidos inalterados os ritmos de crescimento do estoque de capital e da mão de obra ocupada, o crescimento do PIB nessa primeira etapa se elevaria da média de 2,1% a.a. para 2,5% a.a.

Na fase final da Reforma Fiscal, quando for anunciada a Reforma Tributária, espera-se que aumente a taxa de investimento na economia, tanto do setor privado quanto do setor público, e com ela (por efeito multiplicador) o ritmo de crescimento do PIB. O investimento privado deve reagir ao simples anúncio da redução da carga tributária, em antecipação ao esperado aumento da demanda interna decorrente da maior disponibilidade de renda da população (tanto por efeito da redução de preços esperada pela redução dos impostos, quanto pela redistribuição de renda a favor da parcela da população que tem maior propensão ao consumo); esse movimento deve ser reforçado pela redução nos custos dos investimentos que a reforma tributária proposta promove (por tornar rentável maior número de projetos). Por outro lado, tão logo a relação dívida/PIB se estabilize entre 30 e 35%, haverá recurso público para ser aplicado em investimentos adicionais. A hipótese é de que, nesse momento, a taxa de crescimento do PIB atinja os 4,5% a.a.

De acordo com o modelo utilizado, esse ritmo de crescimento do PIB decorrerá do aumento anual de 1,8% no emprego (que é a taxa de crescimento da força de trabalho projetada pelos estudos demográficos para os próximos 20 anos), do crescimento de 1% a.a. na produtividade total dos fatores e do crescimento do estoque de capital entre 4,6% e 5,2% a.a.⁴⁶: são taxas elevadas considerando o passado recente da economia brasileira, mas aquém das observadas em passado mais distante⁴⁷. A tabela A1 resume os dados observados e os resultados das hipóteses.

8.2. SIMULAÇÕES

O modelo das simulações pode ser expresso de acordo com as expressões abaixo, para o setor público consolidado. Esse modelo obedece à fórmula que determina o comportamento da relação dívida/PIB a partir da taxa real de juros, da taxa de crescimento do PIB e do superávit primário, sem considerar o financiamento inflacionário⁴⁸.

$$(1) \quad DL_t = DL_{t-1} - RO_t$$

$$(2) \quad RO_t = RP_t - JR_t - IA_t$$

$$(3) \quad RP_t = RT_t + RC_t - B_t - OD_t - I_t$$

$$(4) \quad JR_t = j * DL_{t-1}$$

⁴⁶ Os dados de distribuição de renda nas contas nacionais sugerem que a elasticidade produto capital pode estar mais próxima de 0,4, caso em que se requereria crescimento de 4,6% a.a. do estoque de capital para alcançar o crescimento anual de 4,5% do PIB.

⁴⁷ Outros modelos de crescimento, que chegam a resultados semelhantes, podem ser encontrados em Edmar Lisboa Bacha e Regis Bonelli, “Accounting for Brazil’s Growth Experience 1940- 2002”, Texto para Discussão nº1018, IPEA, maio/2004.

⁴⁸ Não se inclui a inflação nas simulações nem, portanto a correção monetária da dívida, porque está se tratando de variáveis reais que, no longo prazo, não são afetadas por variáveis nominais.

$$(5) \quad OD_t = p_t * OD_{t-1} \text{ com a racionalização dos gastos proposta ou}$$

$$(5') \quad OD_t = y_t * OD_{t-1} \text{ sem alteração no perfil de gastos}$$

$$(6) \quad I_t = a * Y_t$$

$$(7) \quad OR_t = b * Y_t$$

$$(8) \quad IA_t = f(DL_t)$$

onde:

DL_t = dívida líquida no final do ano t

RO_t = resultado operacional no ano t

RP_t = resultado primário no ano t

JR_t = despesa de juros reais no ano t

RT_t = receita tributária no ano t

RC_t = receitas de capital (outras receitas) no ano t

B_t = benefícios previdenciários pagos no ano t

OD_t = outras despesas de custeio no ano t

I_t = investimento realizados no ano t

Y_t = PIB no ano t

IA_t = investimento adicional viabilizado pela reforma fiscal, realizado no ano t

j = taxa real de juros

p_t = 1 mais a taxa projetada de crescimento da população no ano t

a = taxa de investimento do setor público observada em 2004

y_t = taxa de variação do PIB

No ano 1 é realizada a reforma da previdência e se estabelece que as outras despesas de custeio *per capita* permanecerão constantes nos próximos 15 anos, isto é, o montante total aumenta na mesma proporção do crescimento da população. Dessa forma para todo o período conhece-se B_t e OD_t .

O investimento público I_t mantém a proporção no PIB observada em 2004, em todo o período da simulação. O investimento adicional a esse, IA_t , ocorrerá quando o déficit operacional RO_t for em montante tal que possa ser financiado com endividamento do setor público, desde que a dívida líquida DL_t seja mantida abaixo dos 35% do PIB desse momento em diante.

A despesa de juros real depende da dívida líquida do ano anterior e da taxa de juros praticada: assume-se que esta é constante em todo o período.

A arrecadação tributária RT aumenta na mesma proporção do crescimento do PIB em toda a série, a menos do ano em que a reforma tributária é realizada, quando a carga tributária diminui para 28% do PIB. As outras receitas do governo RC acompanham o crescimento do PIB em todo o período da simulação.

O PIB, Y_t , aumenta ao ritmo de 2,5% a.a. até o ano em que a reforma tributária é realizada. Essa taxa se eleva até 4,5% a.a. a partir do ano em que o investimento público se acelera, ie, quando IA_t for positivo.

8.3. RESULTADOS

As tabelas de A2 a A9 detalham os resultados das simulações para as taxas anuais de juros reais - j - sobre a dívida pública de 5%, de 7,5% e 10%.

Inicia-se com um cenário em que a reforma tributária é realizada, mas não foi precedida nem de uma reforma da previdência nem da racionalização nos demais despesas de custeio do governo (tabela A2). Nessa simulação inicial B_t é a despesa de benefícios previdenciários resultante das reformas realizadas na previdência até julho de 2005. As outras despesas de custeio OD_t seguem o crescimento do PIB.

Essa primeira simulação mostra que a reforma tributária não é viável sem corte nos gastos públicos. No ano 8 a relação dívida/PIB alcança 30%, indicando que no ano seguinte a reforma poderia ser adotada. Mas a redução de receita, sem que tenha sido alterado o perfil nos gastos públicos, restabeleceria a trajetória crescente da dívida, que em poucos anos ultrapassaria novamente os 50% do PIB. Nessa simulação a taxa de juros real foi fixada no limite inferior (5% a.a.): taxas de juros mais elevadas resultariam em pior resultado, confirmando a inviabilidade de ser realizada uma reforma tributária sem antes ter havido redução nos gastos públicos. A taxa de crescimento do PIB não se altera, nessa simulação, porque não há investimentos públicos adicionais^{49, 50}.

Na segunda e terceira simulações são adotadas, no ano 1, a reforma da previdência e a racionalização dos demais gastos públicos. Essas medidas permitem implementar a reforma tributária sem risco de desequilíbrio nas contas públicas. Se a taxa de juros real for de 5% a.a., a reforma tributária pode ser adotada no ano 6 (tabelas A3); à taxa de juros real de 7,5% a reforma tributária teria que ser adiada para o ano 7 (tabelas A4); se a taxa de juros real for de 10% a.a., a reforma tributária só poderia ser implementada no ano 9 (tabelas A5).

Para facilitar a leitura, as mesmas simulações são apresentadas em % do PIB nas tabelas de A6 a A9.

⁴⁹ A rigor, como nada se alterou nesse cenário, seria mais adequado que fosse usada a taxa de crescimento do período de referência, de 2,1% a.a..

⁵⁰ Nesse cenário, em que não há mudança no perfil dos gastos públicos, a relação dívida/PIB pode permanecer abaixo de 35% com investimento público adicional (e portanto com maior crescimento econômico), se não houver redução na receita tributária, ie, se não houver reforma tributária. Mas sem essas reformas não haveria redução do tamanho do Estado, não haveria choque de gestão no setor público, não se liberaria o setor privado como motor do desenvolvimento do país e não haveria redistribuição de renda a favor dos mais pobres. Seria um modelo comandado pelo Estado e concentrador de renda, ao contrário do que se defende neste trabalho.

Tabela A2

Reforma Tributária sem alteração no perfil dos Gastos Públicos

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 5% a.a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	32.859	69.782	45.492		24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	211.902	375.257	33.681	70.880	46.645		24.235	888.578	1.810.787	49,1
2	2,5	681.052	27.961	218.276	384.639	34.523	71.576	45.406		26.169	862.408	1.856.056	46,5
3	2,5	698.079	28.660	225.076	394.255	35.386	72.023	44.069		27.954	834.455	1.902.458	43,9
4	2,5	715.531	29.377	233.054	404.111	36.270	71.472	42.641		28.831	805.624	1.950.019	41,3
5	2,5	733.419	30.111	239.766	414.214	37.177	72.373	41.167		31.206	774.418	1.998.770	38,7
6	2,5	751.755	30.864	240.829	424.569	38.107	79.114	39.573		39.541	734.877	2.048.739	35,9
7	2,5	770.548	31.635	248.215	435.183	39.059	79.726	37.552		42.174	692.703	2.099.957	33,0
8	2,5	789.812	32.426	254.110	446.063	40.036	82.030	35.397		46.632	646.071	2.152.456	30,0
9	2,5	613.517	33.237	260.204	457.215	41.037	(111.701)	33.014		(144.715)	790.786	2.206.268	35,8
10	2,5	628.855	34.068	262.113	468.645	42.062	(109.898)	40.409		(150.307)	941.092	2.261.424	41,6
11	2,5	644.577	34.919	268.843	480.361	43.114	(112.822)	48.090		(160.912)	1.102.004	2.317.960	47,5
12	2,5	660.691	35.792	269.983	492.370	44.192	(110.062)	56.312		(166.374)	1.268.379	2.375.909	53,4
13	2,5	677.208	36.687	275.660	504.679	45.297	(111.741)	64.814		(176.555)	1.444.934	2.435.307	59,3
14	2,5	694.138	37.604	278.001	517.296	46.429	(109.983)	73.836		(183.819)	1.628.753	2.496.189	65,2
15	2,5	711.492	38.545	283.763	530.229	47.590	(111.545)	83.229		(194.774)	1.823.527	2.558.594	71,3

*exclui estatais

Premissas:

- a) Despesa com Previdência (B) de acordo com as mudanças promovidas na legislação até julho/2005.
- b) Outras Despesas de Custeio (OD) aumentam na mesma proporção da variação do PIB.
- c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

Eventos:

- ano 8: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB
- ano 9: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)
- ano 9 e seguintes: relação Dívida/PIB supera 35% e cresce ininterruptamente.

Conclusão:

Sem alteração no perfil dos gastos públicos (B e OD), a reforma tributária proposta não pode ser realizada.

Tabela A3

Proposta de Reforma Fiscal - Simulação*

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 5% a.a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	32.859	69.782	45.492		24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	191.146	371.343	33.681	95.551	46.645		48.906	863.907	1.810.787	47,7
2	2,5	681.052	27.961	194.316	376.557	34.523	103.618	44.146		59.472	804.435	1.856.056	43,3
3	2,5	698.079	28.660	197.949	381.728	35.386	111.676	41.107		70.570	733.865	1.902.458	38,6
4	2,5	715.531	29.377	202.000	386.838	36.270	119.799	37.501		82.298	651.567	1.950.019	33,4
5	2,5	733.419	30.111	206.920	391.879	37.177	127.553	33.295		94.258	557.309	1.998.770	27,9
6	4,5	580.828	31.466	210.862	396.847	38.850	(34.265)	28.478	48.718	(111.462)	668.771	2.088.714	32,0
7	4,5	606.965	32.882	208.441	401.727	40.598	(10.919)	34.174	41.847	(86.940)	755.711	2.182.706	34,6
8	4,5	634.279	34.362	212.931	406.507	42.425	6.777	38.617	5.946	(37.786)	793.497	2.280.928	34,8
9	4,5	662.821	35.908	217.163	411.194	44.334	26.038	40.548	21.198	(35.707)	829.204	2.383.570	34,8
10	4,5	692.648	37.524	221.541	415.792	46.329	46.509	42.372	41.451	(37.314)	866.518	2.490.831	34,8
11	4,5	723.817	39.212	223.235	420.303	48.414	71.077	44.279	65.792	(38.993)	905.511	2.602.918	34,8
12	4,5	756.389	40.977	230.484	424.730	50.593	91.559	46.272	86.035	(40.748)	946.259	2.720.049	34,8
13	4,5	790.427	42.821	233.692	429.079	52.870	117.607	48.354	111.835	(42.582)	988.841	2.842.451	34,8
14	4,5	825.996	44.748	241.750	433.353	55.249	140.392	50.530	134.360	(44.498)	1.033.339	2.970.362	34,8
15	4,5	863.166	46.761	248.433	437.557	57.735	166.203	52.804	159.899	(46.500)	1.079.839	3.104.028	34,8

*exclui estatais

Eventos:

ano 1: a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 5: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 6: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA) , mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

Tabela A4

Proposta de Reforma Fiscal - Simulação*

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 7,5% a.a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	32.859	69.782	45.492		24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	191.146	371.343	33.681	95.551	68.461		27.090	885.723	1.810.787	48,9
2	2,5	681.052	27.961	194.316	376.557	34.523	103.618	66.429		37.188	848.535	1.856.056	45,7
3	2,5	698.079	28.660	197.949	381.728	35.386	111.676	63.640		48.036	800.499	1.902.458	42,1
4	2,5	715.531	29.377	202.000	386.838	36.270	119.799	60.037		59.761	740.737	1.950.019	38,0
5	2,5	733.419	30.111	206.920	391.879	37.177	127.553	55.555		71.998	668.739	1.998.770	33,5
6	2,5	751.755	30.864	210.285	396.847	38.107	137.380	50.155		87.225	581.515	2.048.739	28,4
7	4,5	595.349	32.253	207.760	401.727	39.821	(21.707)	43.614	34.044	(99.364)	680.879	2.140.932	31,8
8	4,5	622.139	33.704	212.132	406.507	41.613	(4.409)	51.066	30.681	(86.156)	767.036	2.237.274	34,3
9	4,5	650.136	35.221	216.229	411.194	43.486	14.448	57.528	4.071	(47.151)	814.186	2.337.951	34,8
10	4,5	679.392	36.806	220.449	415.792	45.443	34.513	61.064	8.492	(35.043)	849.229	2.443.159	34,8
11	4,5	709.964	38.462	221.956	420.303	47.488	58.680	63.692	35.593	(40.605)	889.835	2.553.101	34,9
12	4,5	741.913	40.193	228.986	424.730	49.625	78.765	66.738	51.089	(39.062)	928.897	2.667.991	34,8
13	4,5	775.299	42.001	231.950	429.079	51.858	104.414	69.667	75.644	(40.898)	969.794	2.788.050	34,8
14	4,5	810.187	43.891	239.746	433.353	54.191	126.788	72.735	101.749	(47.696)	1.017.490	2.913.513	34,9
15	4,5	846.646	45.866	246.127	437.557	56.630	152.199	76.312	122.355	(46.468)	1.063.958	3.044.621	34,9

*exclui estatais

Eventos:

ano 1: a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 6: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 7: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA), mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

Tabela A5

Proposta de Reforma Fiscal - Simulação*

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 10% a.a.

R\$ milhões a preços de 2004

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)	PIB (Y)	dívida pública/PIB (%)
2004		648.236	26.614	206.098	366.105	32.859	69.782	45.492		24.290	912.813	1.766.621	51,7
1	2,5	664.441	27.279	191.146	371.343	33.681	95.551	91.281		4.270	908.544	1.810.787	50,2
2	2,5	681.052	27.961	194.316	376.557	34.523	103.618	90.854		12.763	895.780	1.856.056	48,3
3	2,5	698.079	28.660	197.949	381.728	35.386	111.676	89.578		22.098	873.682	1.902.458	45,9
4	2,5	715.531	29.377	202.000	386.838	36.270	119.799	87.368		32.431	841.251	1.950.019	43,1
5	2,5	733.419	30.111	206.920	391.879	37.177	127.553	84.125		43.428	797.823	1.998.770	39,9
6	2,5	751.755	30.864	210.285	396.847	38.107	137.380	79.782		57.598	740.226	2.048.739	36,1
7	2,5	770.548	31.635	207.092	401.727	39.059	154.306	74.023		80.283	659.942	2.099.957	31,4
8	2,5	789.812	32.426	210.579	406.507	40.036	165.116	65.994		99.122	560.820	2.152.456	26,1
9	4,5	625.488	33.885	214.414	411.194	41.837	(8.071)	56.082	54.346	(118.499)	679.319	2.249.317	30,2
10	4,5	653.635	35.410	218.327	415.792	43.720	11.206	67.932	38.739	(95.465)	774.784	2.350.536	33,0
11	4,5	683.049	37.004	219.469	420.303	45.687	34.593	77.478	34.070	(76.955)	851.739	2.456.310	34,7
12	4,5	713.786	38.669	226.074	424.730	47.743	53.907	85.174	13.447	(44.713)	896.452	2.566.844	34,9
13	4,5	745.906	40.409	228.565	429.079	49.892	78.780	89.645	26.137	(37.002)	933.454	2.682.352	34,8
14	4,5	779.472	42.227	235.854	433.353	52.137	100.356	93.345	48.760	(41.750)	975.204	2.803.058	34,8
15	4,5	814.548	44.128	241.647	437.557	54.483	124.990	97.520	71.335	(43.866)	1.019.070	2.929.195	34,8

*exclui estatais

Eventos:

ano 1: a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 8: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 9: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA) , mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

Tabela A6

Reforma Tributária sem alteração no perfil dos Gastos Públicos

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 5% a.a.

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	em % PIB	
										Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,86	4,0	2,6	-	1,4	51,7
1	2,5	36,7	1,5	11,7	20,7	1,86	3,9	2,6	-	1,3	49,1
2	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,9	2,4	-	1,4	46,5
3	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,8	2,3	-	1,5	43,9
4	2,5	36,7	1,5	12,0	20,7	1,86	3,7	2,2	-	1,5	41,3
5	2,5	36,7	1,5	12,0	20,7	1,86	3,6	2,1	-	1,6	38,7
6	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,9	1,9	-	1,9	35,9
7	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,8	1,8	-	2,0	33,0
8	2,5	36,7	1,5	11,8	20,7	1,86	3,8	1,6	-	2,2	30,0
9	2,5	27,8	1,5	11,8	20,7	1,86	(5,1)	1,5	-	(6,6)	35,8
10	2,5	27,8	1,5	11,6	20,7	1,86	(4,9)	1,8	-	(6,6)	41,6
11	2,5	27,8	1,5	11,6	20,7	1,86	(4,9)	2,1	-	(6,9)	47,5
12	2,5	27,8	1,5	11,4	20,7	1,86	(4,6)	2,4	-	(7,0)	53,4
13	2,5	27,8	1,5	11,3	20,7	1,86	(4,6)	2,7	-	(7,2)	59,3
14	2,5	27,8	1,5	11,1	20,7	1,86	(4,4)	3,0	-	(7,4)	65,2
15	2,5	27,8	1,5	11,1	20,7	1,86	(4,4)	3,3	-	(7,6)	71,3

*exclui estatais

Premissas:

- a) Despesa com Previdência (B) de acordo com as mudanças promovidas na legislação até julho/2005.
- b) Outras Despesas de Custeio (OD) aumentam na mesma proporção da variação do PIB.
- c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

Eventos:

- ano 8: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB
- ano 9: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)
- ano 9 e seguintes: relação Dívida/PIB supera 35% e cresce ininterruptamente.

Conclusão:

Sem alteração no perfil dos gastos públicos (B e OD), a reforma tributária proposta não pode ser realizada.

Tabela A7

Proposta de Reforma Fiscal - Simulação*

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 5% a.a.

em % PIB

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,9	4,0	2,6	-	1,4	51,7
1	2,5	36,7	1,5	10,6	20,5	1,9	5,3	2,6	-	2,7	47,7
2	2,5	36,7	1,5	10,5	20,3	1,9	5,6	2,4	-	3,2	43,3
3	2,5	36,7	1,5	10,4	20,1	1,9	5,9	2,2	-	3,7	38,6
4	2,5	36,7	1,5	10,4	19,8	1,9	6,1	1,9	-	4,2	33,4
5	2,5	36,7	1,5	10,4	19,6	1,9	6,4	1,7	-	4,7	27,9
6	4,5	27,8	1,5	10,1	19,0	1,9	(1,6)	1,4	2,3	(5,3)	32,0
7	4,5	27,8	1,5	9,5	18,4	1,9	(0,5)	1,6	1,9	(4,0)	34,6
8	4,5	27,8	1,5	9,3	17,8	1,9	0,3	1,7	0,3	(1,7)	34,8
9	4,5	27,8	1,5	9,1	17,3	1,9	1,1	1,7	0,9	(1,5)	34,8
10	4,5	27,8	1,5	8,9	16,7	1,9	1,9	1,7	1,7	(1,5)	34,8
11	4,5	27,8	1,5	8,6	16,1	1,9	2,7	1,7	2,5	(1,5)	34,8
12	4,5	27,8	1,5	8,5	15,6	1,9	3,4	1,7	3,2	(1,5)	34,8
13	4,5	27,8	1,5	8,2	15,1	1,9	4,1	1,7	3,9	(1,5)	34,8
14	4,5	27,8	1,5	8,1	14,6	1,9	4,7	1,7	4,5	(1,5)	34,8
15	4,5	27,8	1,5	8,0	14,1	1,9	5,4	1,7	5,2	(1,5)	34,8

*exclui estatais

Eventos:

ano 1: a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 5: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 6: Adoção da Reforma Tributária; queda instântanea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA) , mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

Tabela A8

Proposta de Reforma Fiscal - Simulação*

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 7,5% a.a.

em % PIB

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,9	4,0	2,6	-	1,4	51,7
1	2,5	36,7	1,5	10,6	20,5	1,9	5,3	3,8	-	1,5	48,9
2	2,5	36,7	1,5	10,5	20,3	1,9	5,6	3,6	-	2,0	45,7
3	2,5	36,7	1,5	10,4	20,1	1,9	5,9	3,3	-	2,5	42,1
4	2,5	36,7	1,5	10,4	19,8	1,9	6,1	3,1	-	3,1	38,0
5	2,5	36,7	1,5	10,4	19,6	1,9	6,4	2,8	-	3,6	33,5
6	2,5	36,7	1,5	10,3	19,4	1,9	6,7	2,4	-	4,3	28,4
7	4,5	27,8	1,5	9,7	18,8	1,9	(1,0)	2,0	1,6	(4,6)	31,8
8	4,5	27,8	1,5	9,5	18,2	1,9	(0,2)	2,3	1,4	(3,9)	34,3
9	4,5	27,8	1,5	9,2	17,6	1,9	0,6	2,5	0,2	(2,0)	34,8
10	4,5	27,8	1,5	9,0	17,0	1,9	1,4	2,5	0,3	(1,4)	34,8
11	4,5	27,8	1,5	8,7	16,5	1,9	2,3	2,5	1,4	(1,6)	34,9
12	4,5	27,8	1,5	8,6	15,9	1,9	3,0	2,5	1,9	(1,5)	34,8
13	4,5	27,8	1,5	8,3	15,4	1,9	3,7	2,5	2,7	(1,5)	34,8
14	4,5	27,8	1,5	8,2	14,9	1,9	4,4	2,5	3,5	(1,6)	34,9
15	4,5	27,8	1,5	8,1	14,4	1,9	5,0	2,5	4,0	(1,5)	34,9

*exclui estatais

Eventos:

ano 1: a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 6: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 7: Adoção da Reforma Tributária; queda instântanea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA) , mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

Tabela A9

Proposta de Reforma Fiscal - Simulação*

Taxa real de juros média sobre a dívida pública total: 10% a.a.

em % PIB

ano	taxa de variação do PIB no ano (%)	Receita Tributária (RT)	Receita de capital (RC)	Despesa com Previdência (B)	Outras Despesas (OD)	Investimento público (I)	Resultado Primário (RP)	Despesa de juros (JR)	investimento público adicional (IA)	Resultado operacional (RO)	Dívida pública (DL)
2004		36,7	1,5	11,7	20,7	1,9	4,0	2,6	-	1,4	51,7
1	2,5	36,7	1,5	10,6	20,5	1,9	5,3	5,0	-	0,2	50,2
2	2,5	36,7	1,5	10,5	20,3	1,9	5,6	4,9	-	0,7	48,3
3	2,5	36,7	1,5	10,4	20,1	1,9	5,9	4,7	-	1,2	45,9
4	2,5	36,7	1,5	10,4	19,8	1,9	6,1	4,5	-	1,7	43,1
5	2,5	36,7	1,5	10,4	19,6	1,9	6,4	4,2	-	2,2	39,9
6	2,5	36,7	1,5	10,3	19,4	1,9	6,7	3,9	-	2,8	36,1
7	2,5	36,7	1,5	9,9	19,1	1,9	7,3	3,5	-	3,8	31,4
8	2,5	36,7	1,5	9,8	18,9	1,9	7,7	3,1	-	4,6	26,1
9	4,5	27,8	1,5	9,5	18,3	1,9	(0,4)	2,5	2,4	(5,3)	30,2
10	4,5	27,8	1,5	9,3	17,7	1,9	0,5	2,9	1,6	(4,1)	33,0
11	4,5	27,8	1,5	8,9	17,1	1,9	1,4	3,2	1,4	(3,1)	34,7
12	4,5	27,8	1,5	8,8	16,5	1,9	2,1	3,3	0,5	(1,7)	34,9
13	4,5	27,8	1,5	8,5	16,0	1,9	2,9	3,3	1,0	(1,4)	34,8
14	4,5	27,8	1,5	8,4	15,5	1,9	3,6	3,3	1,7	(1,5)	34,8
15	4,5	27,8	1,5	8,2	14,9	1,9	4,3	3,3	2,4	(1,5)	34,8

*exclui estatais

Eventos:

ano 1: a) Reforma da Previdência

b) Outras Despesas de Custeio (OD) passam a aumentar na mesma proporção da população

c) investimento público (I) se mantém em 1,86% do PIB (o mesmo observado em 2004)

ano 8: Dívida pública (DL) alcança nível inferior a 30% do PIB

ano 9: Adoção da Reforma Tributária; queda instantânea da receita tributária (RT)

Há recursos para investimentos públicos adicionais (IA) , mantida a dívida líquida abaixo de 35% do PIB

Aumento do investimento público e privado elevam o crescimento do PIB

ANEXO À SEÇÃO 7

9. ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Setor de Atividade Dominante da Empresa:

INDÚSTRIA	COMÉRCIO	SERVIÇOS NÃO FINANCEIROS	FINANCEIRO	OUTROS

2. Na situação atual, qual o volume total dos investimentos de sua empresa programados para os próximos 5 (cinco) anos em R\$ milhões:

ATÉ 5	5 a 20	20 a 50	50 a 100	100 a 200	200 a 500	Mais de 500

3. Se a Proposta "Simplificando o Brasil" fosse implementada, sua empresa incrementaria os investimentos em:

_____ % nos primeiros 5 anos ao longo do início dos cortes dos gastos públicos.

_____ % após o 6º. ano, quando a reforma tributária fosse implementada.

4. Ordene de 1 a 5 (sem repetição), os componentes das simplificações propostas, por sua relevância na decisão de investir (sendo 1 a mais importante),

Tributária	Previdenciária	Racionalização dos Gastos de Custeio	Trabalhista	Burocracia

5. De quanto mudariam seus investimentos se a simplificação fiscal do Estado fosse acompanhada por uma taxa média de juros reais de 6% a.a: _____ %;

6. Ordene de 1 a 5 (sem repetição), os fatores que dominam a decisão de investimento em sua empresa (sendo 1 a mais importante):

Simplificação das Relações do Governo com o Setor Privado	Redução da Taxa Real de Juros	Expansão da demanda do mercado em que sua empresa opera	Disponibilidade da Infra-estrutura	Crescimento do PIB