



# **FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS – FFEB**

---

**PREVISÃO E ANÁLISE DO DESEMPENHO  
DAS RECEITAS ESTADUAIS – 2010**





# **FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS – FFEB**

**PROGRAMA DE ESTUDO – 2010**



2012

**Revisão**

Fátima Rejane de Meneses

Yana Maria Palankof

**Projeto Gráfico/Capa/Editoração Eletrônica**

AGBR

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Forum Fiscal dos Estados Brasileiros – FFEB [livro eletrônico]:  
programa de estudo 2010 / coordenação de Nelson Leitão  
Paes. – Brasília: Esaf, 2012.  
598p.

ISBN 978-85-7202-054-1

1. Política Fiscal 2. Finanças Públicas 3. Tributação  
I. Escola de Administração Fazendária

CDD 336.3

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões desta obra, são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Escola de Administração Fazendária – Esaf.

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA**

Estrada para Unaí, km 4, BR 251

Brasília-DF

CEP 71686-900

Sítio: [www.esaf.fazenda.gov.br](http://www.esaf.fazenda.gov.br)

# Sumário

Prefácio.....	17
---------------	----

## **DESPESAS COM PESSOAL DOS ESTADOS BRASILEIROS: sustentabilidade e impactos na gestão fiscal**

Resumo .....	21
1 Introdução.....	21
2 Antecedentes: as despesas com pessoal e encargos dos estados.....	23
3 O cenário atual: a importância das despesas com pessoal .....	30
4 As políticas de pessoal dos estados .....	32
5 As despesas de pessoal dos estados: aspectos da evolução recente ...	40
5.1 Despesas com pessoal dos estados.....	40
5.2 Despesas com pessoal nos estados: grupos principais de despesas .....	43
6 Despesas com pessoal e ICMS – aspectos quantitativos .....	47
7 Despesas de pessoal, ICMS e esforço fiscal – a sustentabilidade fiscal.....	50
7.1 A receita líquida disponível e a receita corrente líquida dos estados.....	50
7.2 ICMS e esforço fiscal .....	56
7.3 Evolução das despesas com pessoal e encargos .....	62
8 Projeção das despesas de pessoal – 2010 a 2012.....	85
8.1 Metodologia para projeção .....	85
8.2 Premissas para cálculo das projeções.....	86
9 Conclusões .....	92
Referências .....	96
Anexo 1. Decisões do Superior Tribunal Federal .....	100

# PREVISÃO E ANÁLISE DO DESEMPENHO DAS RECEITAS ESTADUAIS

Introdução.....	105
-----------------	-----

## PREVISÃO DE RECEITAS

1 Introdução.....	111
2 Objetivos.....	112
2.1 Objetivo geral.....	112
2.2 Objetivos específicos.....	112
3 Metodologia.....	113
3.1 Conceitos básicos.....	113
3.1.1 Série temporal.....	113
3.1.2 Processo estocástico estacionário.....	115
3.1.3 Processo estocástico não estacionário.....	116
3.1.4 Processo estocástico não estacionário e o problema da raiz unitária.....	120
3.2 Revisão teórica.....	122
3.2.1 Modelos multivariados.....	123
3.2.2 Modelos univariados.....	125
3.3 Experiências no Brasil: os casos dos Estados de MG e SC.....	126
3.4 Modelos de previsão univariado.....	128
3.4.1 Modelo de alisamento exponencial.....	128
3.4.2 Método de seleção de modelos.....	131
4 Manual de utilização: previsão no MS-Excel.....	132
5 Considerações finais.....	136
Referências.....	138
Anexo 1. Instalação suplemento PREV_ARRECADACAO.XLA MS-Excel – versão 2003.....	140

## ANÁLISE DE RECEITAS

I Introdução .....	147
II Tema de interesse internacional: a transição do poder mundial .....	149
1 Metodologia .....	149
2 Introdução .....	149
3 A transição do poder mundial .....	150
3.1. EUA x China .....	151
3.2. O relacionamento recente entre a UE e a China .....	154
3.3. Capitalismo de Estado x capitalismo de livre mercado .....	155
3.4. O capitalismo de Estado chinês .....	157
3.4.1 O capitalismo de Estado chinês e a indústria do aço .....	159
3.4.2 A competitividade da indústria do aço no Brasil.....	162
4 A guerra cambial .....	163
4.1 As repercussões da guerra cambial no Brasil.....	165
4.2 Relações comerciais Brasil-China-EUA.....	166
5 Posição da América Latina na transição da ordem internacional. A dependência da produção de <i>commodities</i> .....	170
5.1 A China na América Latina e no Caribe .....	171
6 Repercussões em Mato Grosso .....	172
III Análise de conjuntura.....	178
1 Metodologia .....	178
2 Conjuntura internacional .....	178
3 Conjuntura nacional.....	185
4 Inferências regionais e estaduais.....	191
5 Conclusões .....	195
IV Indicadores .....	197
1 OECD <i>Composite Leading Indicator</i> .....	197
2 Taxa de câmbio .....	199

3 Balança comercial dos principais países fornecedores e compradores do Brasil .....	200
4 PIB real, preços ao consumidor, saldo em conta corrente e desemprego .....	201
5 Exportação, importação e saldo da balança comercial brasileira.....	205
6 Ingressos de investimentos diretos – participações. Distribuição por setor.....	206
7 Conjuntura regional.....	207
V Análise de receita .....	208
1 Introdução.....	208
2 Aplicativos utilizados na análise da receita.....	209
2.1 Sidir .....	209
2.2 Sigpex .....	210
2.3 DW.....	212
3 Conceitos utilizados na análise das receitas .....	212
4 Principais relatórios – acompanhamento do ICMS .....	213
5 Conceitos e métodos utilizados para desenvolver a análise de receita .....	221
5.1 Critérios estabelecidos para atualizar a série por segmento .....	224
Referências.....	230
Anexos.....	235

## **GAP TRIBUTÁRIO: ESTIMATIVA, DETECÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE**

1 Introdução.....	241
2 Referencial teórico.....	242
2.1 Arrecadação potencial dos estados brasileiros.....	242
2.2 Cálculo do <i>gap</i> tributário/esforço tributário.....	248
2.3 Evasão tributária.....	259
2.4 Sistema ótimo de tributação – dificuldades.....	263
3 Metodologia.....	266



3.1 Capacidade tributária dos estados brasileiros .....	266
3.2 Estimação do modelo.....	267
3.3 Equações de capacidade tributária do ICMS 2007 .....	267
3.4 Seleção do modelo.....	268
3.5 Resultados obtidos de arrecadação potencial do ICMS .....	271
3.6 Índice de esforço fiscal .....	273
3.7 Análise dos resultados .....	279
4 Cálculo do <i>gap</i> tributário estadual – o caso de Mato Grosso .....	281
4.1 Do modelo econométrico de previsão de ICMS .....	281
4.2 Previsão do PIB .....	284
4.3 Das variáveis para cálculo do ICMS potencial e efetivo .....	286
4.3.1 Dos componentes da análise econômica por segmento .....	287
4.3.2 Por que tentar regionalizar o ICMS?.....	291
5 Conclusão .....	293
Referências .....	295
Anexo.....	299
Considerações finais.....	303

## **RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **DESPESAS DE FINAL DE MANDATO**

Resumo .....	311
1 Introdução.....	313
2 Sujeitos de deveres .....	315
3 Disponibilidades de caixa para coberturas de despesas de final de mandato .....	316
4 As duas interpretações do artigo 42 da LRF construídas de acordo com as fases da despesa pública.....	317

4.1 As fases da despesa pública .....	317
4.2 Restos a pagar .....	318
4.3 Interpretações sobre a vedação de despesas de final de mandato.....	319
4.3.1 Controle de despesas pelos empenhos.....	319
4.3.2 Controle de despesas pelas liquidações .....	321
5 Penalidades.....	323
6 Conclusão .....	324
Referências.....	326

## **O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE) E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Resumo .....	329
1 Introdução.....	329
2 Federalismo fiscal .....	331
3 Os fundos de participação .....	335
3.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)....	336
3.2 O FPE e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	338
3.3 FPE – a inconstitucionalidade da LC n. 62 julgada pelo STF e as propostas de mudanças nos critérios de rateio.....	338
4 Conclusão .....	340
Referências.....	341

## **RENÚNCIA DE RECEITA E PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL**

Resumo .....	345
1 Introdução.....	346
2 Tributário e Processo Civil – IPVA – isenção – interpretação literal – agravo regimental.....	350
Referências.....	354

## **TRANSPARÊNCIA DO GASTO PÚBLICO**

Resumo .....	357
1 Introdução .....	357
2 Base legal .....	358
2.1 Da Lei Complementar .....	359
3 Educação fiscal e a transparência pública .....	365
4 Siafem Educacional .....	365
5 A transparência e o controle social por intermédio das ONGs .....	366
6 Conclusões .....	368
Referências .....	369
Anexo A .....	371
Anexo B .....	373

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS**

Resumo .....	377
1 Introdução .....	377
2 Direitos fundamentais e políticas públicas .....	378
3 Sistema tributário nacional: competências, isenções e incentivos fiscais .....	379
4 Igualdade tributária e vedação de privilégios .....	380
5 Controle das políticas públicas .....	383
6 A falta de uma política fiscal e a concessão de benefícios fiscais .....	384
7 Considerações finais .....	386
Referências .....	389

## **GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE: ANÁLISE DAS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS**

Resumo .....	393
1 Introdução .....	394
2 As vinculações à educação: histórico, base legal e análise das aplicações nos estados .....	395
2.1 Histórico .....	395
2.2 Base legal .....	397
2.3 Análise das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino nos estados .....	399
3 As vinculações à saúde: histórico, base legal e análise dos montantes aplicados nos estados .....	406
3.1 Histórico .....	406
3.2 Base legal .....	407
3.3 Análise das aplicações em ações e serviços públicos de saúde nos estados .....	409
4 As vinculações e o Fundo de Combate à Pobreza .....	413
5 Conclusões .....	416
Referências .....	419
Anexo 1 .....	421
Anexo 2 .....	424

## **PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Introdução .....	433
1 Reformas – sugestões e análise de impacto .....	433
2 Reformas – adaptação da experiência internacional aos estados brasileiros .....	434

3 Medidas legais para redução do déficit dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos: as pensões de Minas Gerais .....	435
4 Implantação da Previdência Complementar.....	435

## **REFORMAS – SUGESTÕES E ANÁLISE DE IMPACTO**

1 Introdução .....	439
2 Metodologia de trabalho .....	439
3 Situação atual da previdência dos servidores públicos .....	440
4 Reformas constitucionais.....	441
5 Regras atuais de aposentadoria.....	443
5.1 As sete regras possíveis .....	443
5.2 Vantagens e desvantagens .....	445
6 Hipóteses de alterações constitucionais.....	446
7 Resultados das hipóteses aplicadas e descritivo das tabelas detalhado .....	448
8 Conclusão sobre as hipóteses trabalhadas até aqui .....	454
9 Conclusões finais .....	458
Anexos .....	460

## **REFORMAS: ADAPTAÇÃO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL AOS ESTADOS BRASILEIROS**

Resumo .....	473
1 Introdução .....	473
2 Experiências internacionais de reformas .....	476
2.1 Reformas nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) .....	476
2.2 Reformas nos países da América Latina .....	482
3 Propostas de reforma .....	490
4 Análise das propostas pelo Modelo Estruturado de Análise de Impacto Financeiro .....	495

4.1 Características dos regimes próprios utilizados como parâmetros de teste .....	495
4.2 Pressupostos dos Modelos Estruturados de Análise do Impacto Financeiro .....	496
4.3 Propostas selecionadas para os testes .....	502
5 Resultado das análises financeiras das propostas .....	504
6 Conclusão .....	511
Referências .....	513

## **MEDIDAS JURÍDICAS PARA REDUÇÃO DO DÉFICIT DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS:**

### **O CASO DAS PENSÕES DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Resumo .....	517
1 Introdução .....	517
2 O benefício de pensão no Brasil e o conceito da política de previdência social.....	522
2.1 O critério da idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes .....	524
2.2 O critério da carência contributiva .....	525
2.3 O critério do período de coabitação .....	525
2.4 O critério de dependência econômica.....	525
2.5 O critério da acumulação com aposentadoria .....	527
2.6 O critério do nivelamento da maioria previdenciária com a civil .....	528
3 Regras de pensão: alterações infraconstitucionais ou constitucionais .....	531
3.1 O critério da idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes .....	531
3.2 O critério da carência contributiva .....	531
3.3 O critério do período de coabitação .....	532

3.4 O critério da dependência econômica.....	535
3.5 O critério da acumulação com aposentadoria .....	537
3.6 O critério do nivelamento da maioria previdenciária com a civil .....	537
4 Alterações infraconstitucionais de regras de pensão: o caso do Estado de Minas Gerais.....	538
4.1 O critério da dependência econômica .....	538
4.2 O critério do nivelamento da maioria previdenciária com a civil .....	539
5 Alterações constitucionais de regras de pensão: o caso do Estado de Minas Gerais.....	540
5.1 O critério da idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes .....	541
5.2 O critério da acumulação com aposentadoria .....	543
6 Considerações finais.....	544
Referências .....	547

## **IMPLANTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**

Resumo .....	555
1 Introdução.....	555
2 Evolução histórica da previdência social .....	558
2.1 Histórico da previdência social no Brasil .....	559
2.2 Previdência social e previdência privada .....	560
3 Regime Geral de Previdência Social (RGPS).....	561
4 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) .....	562
5 Da previdência complementar .....	563
5.1 Entidades de previdência complementar .....	564
5.1.1 Entidade Aberta de Previdência Complementar .....	565
5.1.2 Previdência complementar fechada.....	566

6	Argumentações contrárias e favoráveis à implantação da previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo .....	568
6.1	Principais argumentações contrárias.....	569
6.2	Principais argumentações favoráveis .....	574
6.3	Resistência do Legislativo em enfrentar a questão da previdência.....	574
7	Aspectos atuariais.....	575
7.1	Noções de matemática atuarial.....	575
7.1.1	Tábuas de mortalidade ou biométricas .....	575
7.1.2	Tábua de invalidez.....	576
7.2	Regimes financeiros.....	576
7.2.1	Regime de repartição simples.....	576
7.2.2	Regime de capitalização.....	576
7.3	Modalidades de plano de benefícios.....	576
7.3.1	Benefício Definido (BD).....	577
7.3.2	Contribuição Definida (CD).....	577
7.3.3	Contribuição Variável (CV) .....	578
7.4	Projeção do benefício do servidor .....	578
7.4.1	Hipóteses atuariais adotadas .....	579
7.4.2	Resultados .....	580
7.5	Efeitos financeiros da previdência complementar ao ente.....	582
8	Previdência complementar no Estado de São Paulo.....	586
9	Previdência complementar para o Estado do Rio Grande do Sul.....	589
10	Conclusão .....	593
	Referências.....	594
	Anexo 1. Nota técnica atuarial .....	597







## Prefácio

O Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB) foi criado por convênio firmado entre nove estados em setembro de 2004 e concebido para funcionar como um ambiente propício ao debate construtivo sobre federalismo fiscal. A ideia, originada da proposta para um programa de estudos fiscais com a FGV apresentada dois anos antes por Fernando Rezende, assumiu identidade própria, inspirada em experiências internacionais que apontam a importância do papel desempenhado por instâncias formais e informais voltadas para a apreciação das questões federativas. Foi também impulsionada pela necessidade de equilibrar o confronto em torno de interesses regionais e locais, repartição do ICMS entre origem e destino e competição fiscal e investir nos pontos de convergência.

Neste contexto, o Programa de Estudos do FFEB, iniciado em 2005 com o propósito de sistematizar a experiência e o conhecimento estaduais na área do federalismo fiscal, passou a representar a ação mais significativa do Fórum dos Estados. Até 2009, foi carreado pela FGV. A partir de 2010, quando foi acolhido pela Esaf, o FFEB recebeu a adesão dos 26 estados e do Distrito Federal. Por sua vez, o Programa foi ampliado para abranger mais áreas de interesse dos estados e passou a ser custeado pela Esaf. Somente a indicação e o deslocamento dos servidores participantes continuaram sob a responsabilidade dos estados. Com o apoio do Ministério da Fazenda, a Esaf, fazendo jus à tradição de excelência, tem aberto as portas aos estados sem impor condições nem restrições ao objetivo maior de produzir conhecimento num espaço de integração federativa.

Desde que foi criado, o Programa assumiu uma natureza híbrida, ou seja, transita entre a teoria e a prática. Nasce da demanda concreta dos estados em busca de alternativas para solucionar questões que se apresentam, respalda-se em fundamentos teóricos em busca dessas soluções e retorna ao pragmatismo quando propõe os caminhos possíveis. Nas palavras de um ex-secretário estadual de Fazenda, os estudos devem ser feitos para sair da prateleira. Ao mesmo tempo, se pretendem ser consistentes, precisam manter alguma distância do puramente circunstancial em benefício da análise abrangente, sem prejuízo da legitimidade de eventual tomada de posição pelos autores. É este espaço que o Programa tem procurado suprir.

Poder publicar os estudos elaborados no âmbito do Programa Esaf-FFEB representa uma imensa satisfação. A partir de 2010, novos participantes foram indicados e se fizeram autores. O Programa passou por ajustes, o número de temas contemplados foi ampliado, e o saldo, ainda assim, é mais do que positivo. É verdade que há trabalhos mais consistentes e outros mais fragmentados. Porém, todos os que contribuíram merecem cumprimentos pelos resultados alcançados, especialmente os orientadores, a Diretoria de Educação da Esaf e os servidores estaduais participantes, de fato os autores, cujo entusiasmo, como eu já havia mencionado, se deve, principalmente, ao interesse pelo conhecimento e ao ideal de justiça federativa.

Fátima Guerreiro

Auditora Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

# Tema 1

## **DESPESAS COM PESSOAL DOS ESTADOS BRASILEIROS:\*** **sustentabilidade e impactos na gestão fiscal**

### **Orientadores**

Marcelo Piancastelli – Ipea

Luiz Henrique B. Gomide

Ipea – PNPD



## Resumo

Este trabalho analisa as despesas com pessoal e encargos dos estados brasileiros a partir de 1995. Ao longo desses anos, o tamanho do setor público e a expansão de seus gastos têm sido objeto de grande número de trabalhos e, ao mesmo tempo, uma das preocupações das finanças públicas em um vasto número de países, tais como o Brasil, em particular. A rubrica Gastos com “pessoal e encargos” é um dos principais componentes dos gastos públicos, juntamente com “outras despesas de custeio”. Este trabalho visa à análise do volume, das tendências e das principais características desse tipo de despesa estadual. Tais gastos são avaliados levando-se em conta fatores peculiares a cada estado, o volume de recursos envolvido, sua importância macroeconômica e sua relevância para a sustentabilidade da política fiscal.

**Palavras-chave:** despesas com pessoal; lei de responsabilidade fiscal; sustentabilidade fiscal; gestão fiscal.

## 1 Introdução

O Brasil apresentou, no período 2003-2009, um destacado desempenho econômico, social e financeiro, entretanto o país ainda enfrenta muitos desafios para que sua trajetória de crescimento e de prosperidade seja consolidada. O setor público brasileiro tem desempenhado um papel crucial na promoção da estabilidade e na implantação de condições para o desenvolvimento econômico e social. Um componente significativo de sua participação é o nível de despesa com pessoal e encargos, em todas as esferas de governo e poder, e, nesse sentido, é fundamental que o país demonstre compromisso com uma estratégia moderna de administração de recursos humanos no setor público.

O volume de emprego público (federal, estadual e municipal) no Brasil é relativamente limitado em termos de padrões internacionais: em torno de 11% do total de pessoas empregadas, incluindo empregados das empresas estatais, enquanto nos países da OECD essa média é de 22%. Entretanto, o custo do emprego público é elevado: cerca de 13% do PIB, estando acima da média dos países da OECD, representando 28% do custo total da folha de salários do país.

No período analisado, o Brasil assistiu ao crescimento do volume de emprego no setor público, com o fim de assegurar melhoria na prestação dos serviços públicos, bem como superar as deficiências localizadas em áreas estratégicas para o governo. Como consequência, as despesas com pessoal representam a principal rubrica de despesa em todas as esferas de governo, cuja tendência de crescimento parece mostrar-se persistente para os próximos anos. É necessária, dessa forma, uma análise detalhada desse crescimento,

visando a fornecer subsídios que contribuam para um melhor e mais eficiente planejamento da força de trabalho no setor público dos estados brasileiros.

Na maioria dos países, a administração da força de trabalho governamental é reflexo das políticas nacionais, das prioridades econômicas e da cultura administrativa local. No Brasil, a política de pessoal tem passado por reformas fragmentadas, desconectadas de objetivos e prioridades econômicas ou sociais, incompletas do ponto de vista estratégico e com características de políticas *stop and go* quando se trata de volume e remuneração adequados.

Devido à limitação de espaço, tempo e recursos, este trabalho tem como objetivo analisar a evolução das despesas com pessoal e encargos dos estados brasileiros apenas no período 2002-2009. “Pessoal e encargos”, juntamente com as despesas de custeio, formam o núcleo principal do gasto público em todos os níveis de governo, representando proporção substancial do PIB.

A experiência recente mostra que as decisões de remuneração dos servidores públicos brasileiros não são baseadas numa visão estratégica. Muitas das decisões resultam de pressões de grupos de interesse com poder de *lobby* e acarretam custos mais elevados. Assim, no âmbito do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, este trabalho constitui uma primeira iniciativa no sentido de analisar, em uma perspectiva mais ampla, as despesas com a remuneração do setor público estadual.

O pagamento da folha de salários e encargos representa, em média, cerca de 40% dos gastos totais dos estados, e a principal característica desse tipo de despesa é sua rigidez. Despesas com pessoal e encargos são rígidas para baixo e não apresentam a mesma flexibilidade dos gastos com custeio ou investimentos. As vantagens salariais auferidas pelos funcionários públicos não são passíveis de redução, em termos nominais, por um dispositivo legal e apresentam um crescimento vegetativo em função do tempo decorrido no exercício da atividade. Desse modo, esses valores tendem sempre a se elevar em termos nominais, entretanto podem sofrer reduções em sua participação como proporção do PIB ou do gasto público total.

Razões adicionais podem fazer com que as despesas com pessoal e encargos se elevem ainda mais. O crescimento populacional e o crescimento econômico estão sempre a demandar melhor e maior volume de oferta de bens e serviços públicos, e isso faz com que o contingente de funcionários tenda sempre a um crescimento ao longo do tempo. Ademais, trata-se de despesas objeto de parâmetros rígidos de controle estabelecidos pela



Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que agravam ainda mais a situação permanente de elevação dos gastos por constituírem um dos pilares principais da política de contenção fiscal.

Este trabalho está organizado em nove seções. Após esta introdução, na segunda seção examinam-se os antecedentes e as principais alterações na legislação da política de pessoal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na terceira seção é mostrada a evolução estatística das despesas com pessoal e encargos no período 2000 a 2010. Em primeiro lugar, comparam-se os valores observados para essas despesas nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, classificando-os de acordo com sua participação no PIB e na despesa total. Na quarta seção analisam-se as políticas de pessoal dos estados com base nas experiências da Bahia, de Mato Grosso, do Paraná, de São Paulo e do Distrito Federal. Na quinta seção analisa-se a evolução recente das despesas com pessoal e classificam-se os estados de acordo com seu gasto para a rubrica, por crescimento no período e pela taxa média de crescimento anual. A análise, então, avança em direção aos grupos principais de despesas com pessoal, as vantagens fixas e variáveis – civil e militar – e os contratos por tempo determinado. Nas seções seis e sete analisam-se as despesas com pessoal em relação a grandezas macroeconômicas, tais como a despesa total dos estados, a receita corrente líquida, a receita do ICMS e a receita líquida disponível. Na oitava seção elaboram-se projeções de despesas com pessoal para os estados nos anos 2010, 2011 e 2012, baseados em modelos de regressão de mínimos quadrados simples. A última seção é a conclusão.

## **2 Antecedentes: as despesas com pessoal e encargos dos estados**

No período da ditadura militar, a preocupação com o controle dos gastos com pessoal foi manifestada por meio da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, a qual previu, em seu art. 64, lei complementar com o propósito de estabelecer limites para a despesa de pessoal da União, dos estados e dos municípios. Contudo, tal lei complementar não foi promulgada.

Durante a década de 1980, o Brasil passou por um processo de redemocratização, e em 1985 a população elegeu seus representantes, que seriam responsáveis pela elaboração da nova Constituição. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) buscou atender às demandas reprimidas de diversos setores da população e instituiu amplos direitos sociais. Os estados conseguiram aumentar as transferências de receita da União, mas esse aumento de recursos não foi

acompanhado pela respectiva transferência de responsabilidades aos estados. A CF/1988 também estabeleceu novos limites e regras, com diversos dispositivos voltados para o controle do orçamento público, do endividamento e da despesa.

Para as despesas com pessoal, foi estabelecida uma série de restrições, tais como a exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público, a vedação à vinculação ou equiparação de remunerações e a instituição de teto para a remuneração dos servidores da Administração Pública. O art. 169 da CF/1988 instituiu que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Enquanto essa lei não fosse promulgada, o art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu como limite o máximo de 65% das respectivas despesas correntes. Ademais, segundo o parágrafo único do art. 38 do ADCT, caso o ente excedesse esse limite, deveria promover a recondução, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano.

Durante o período de alta inflação, o controle das despesas com pessoal não apresentou problemas para os estados, pois os aumentos concedidos eram corroídos pela inflação. Nesse contexto, os governantes aprenderam a criar mecanismos que permitiram indexar a receita e evitar as perdas referentes à diferença de tempo entre a cobrança do imposto e seu respectivo pagamento. Para as despesas não havia indexação, e os governantes poderiam atrasar os pagamentos, enquanto a inflação corroía proporcionalmente o valor real da despesa com pessoal.

Com a implantação do Plano Real em 1994 e o sucesso no controle da inflação, os estados perderam a capacidade de fazer o ajuste de suas contas com base na inflação, tornando-se prioritário, a partir de então, o controle das despesas nominais por meio de reformas constitucionais e da legislação. Em 1995, a Lei Complementar n. 82, chamada de Lei Camata I, limitou os gastos em despesa com pessoal dos estados e da União em até 60% das respectivas receitas correntes líquidas, e dos municípios, em até 60%. Ademais, foram fixadas regras para o ente realizar o ajuste das contas, devendo retornar ao limite no prazo máximo de três exercícios financeiros, à razão de um terço do excedente por exercício. Também foram criadas vedações que impedem quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas até que a situação se regularize.

Após a crise dos Tigres Asiáticos em 1997 e a crise da Rússia em 1998, o Brasil passou a ser considerado o próximo país a entrar em colapso financeiro, e houve necessidade de se avançar no ajuste fiscal. A Emenda Constitucional n. 19 foi aprovada em 1998 e realizou alterações constitucionais na previdência social, na administração pública e no art. 169 da CF/1988.

As alterações no art. 169 criaram mecanismos para controle e ajuste dos limites com a despesa com pessoal, e as alterações permitiam: i) suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos entes que não observassem os referidos limites; ii) dotação orçamentária prévia para atender às despesas com pessoal; iii) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para aumentos das despesas com pessoal; iv) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; v) exoneração de servidores não estáveis; e vi) perda de cargo de servidores estáveis.

Em junho de 1998, as autoridades da União e dos estados concluíram o trabalhoso processo de renegociação da dívida financeira estadual, sendo este um passo importante para reestruturar as finanças públicas desses entes e evitar o risco de contaminar ou comprometer o funcionamento da economia devido às adversidades que ocorreram no período. O processo de renegociação teve início com a aprovação de medidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), autorizando a abertura de linhas de crédito para o suporte de medidas de saneamento das finanças estaduais, tais como redução da folha de pagamentos por meio de Programas de Demissão Voluntária (PDVs), extinção e incorporação, pela Caixa Econômica Federal, dos sistemas estaduais de habitação, dentre outras medidas.

Simultaneamente, realizou-se um vigoroso esforço de privatização dos bancos estaduais, que constituíam uma das mais importantes causas das dificuldades financeiras dos estados na época. Em apoio às medidas iniciais adotadas pelo CMN, foi publicada a Medida Provisória (MP) n. 1.560-8/1997, convertida na Lei n. 9.496/1997 pelo Congresso Nacional, que disciplinou e aprofundou os fundamentos legais do processo de renegociação das dívidas financeiras e instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF). O Banco do Brasil foi designado como agente financeiro do Tesouro Nacional para operacionalizar o processo de renegociação.

A Lei n. 9.496/1997 estabeleceu algumas metas para o PAF, que além de possuir objetivos específicos para cada ente deveria conter, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a: i) dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR);<sup>1</sup> ii) resultado primário, entendido como a diferença entre

---

<sup>1</sup> Entende-se como receita líquida real a receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências

as receitas e as despesas não financeiras; iii) despesas com funcionalismo público; iv) arrecadação de receitas próprias; v) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; vi) despesas de investimento em relação à RLR. Até a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Camata I e a Lei n. 9.496/1997 eram os principais instrumentos para o controle das despesas estaduais.

Em 1999, a Lei Complementar n. 96, Lei Camata II, foi aprovada e passou a regulamentar o art. 169 da CF/1988. Ela estabeleceu novos limites para a despesa com pessoal: a União ficou limitada em até 50% da receita corrente líquida (RCL), e os estados e os municípios, em até 60% da RCL. Também foram adicionados dispositivos para punir os entes que ultrapassassem esses limites, tais como a suspensão dos repasses federais e estaduais, a vedação à concessão de garantia da União e a contratação de operações de crédito.

As Leis Camata I e II foram leis mais simples que tinham como objetivo limitar as despesas com pessoal e instituir punições aos entes que não respeitassem os limites. A Lei Complementar n. 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, encampou e aperfeiçoou as disposições da Lei Camata II nos arts. 18 a 23 e passou a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF é bastante extensa e trata da definição e da operacionalização de diversos conceitos usados na elaboração e na fiscalização dos orçamentos. Do lado da receita, a lei estabeleceu regras para a estimativa da receita, para a renúncia de receita e limites para a contratação de operações de crédito. Do lado da despesa, ela trouxe dispositivos para restringir a geração de despesas, em especial despesas obrigatórias de caráter continuado, e trouxe novas regras para o controle da dívida pública, das operações de crédito e das despesas com pessoal.

A regulamentação da geração de despesa e da despesa obrigatória de caráter continuado (esta sendo definida como a despesa corrente resultante de norma que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução, por um período superior a dois exercícios, na qual se inserem os gastos de aumento da despesa com pessoal) fixou novos dispositivos para sua autorização, para a qual é necessário: i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

---

voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender às despesas de capital e, no caso dos estados, às transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

A LRF teve o cuidado de realizar uma definição mais ampla do conceito de despesas com pessoal para evitar que estas fossem lançadas em outras rubricas; estabeleceu limites globais e inovou ao criar limites parciais para os demais poderes autônomos e para o Ministério Público. A Tabela 1 indica como ficaram distribuídos esses limites. A escolha desses valores foi baseada na análise das contas públicas dos períodos anteriores e na identificação das despesas que poderiam ser consideradas constantes no orçamento. Segundo Dias (2009) e Pinheiro, Vieira e Fioravante (2006), os limites das despesas com pessoal fixados para a União e para os municípios foram superdimensionados, enquanto aqueles estabelecidos para os estados foram mais adequados.

**Tabela 1. Limites das despesas com pessoal (valores em % da RCL)**

	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
Limite global	50	60	60
Executivo	40,9	49	54
Legislativo	2,5	3	6
Judiciário	6	6	-
Min. Público	0,6	2	-

Fonte: Lei Complementar n. 101/2000. Elaboração dos autores

Os limites estabelecidos para os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público foram adicionados ao texto da LRF devido à dificuldade do Executivo em controlar as despesas com pessoal dos outros Poderes, pois estes têm autonomia orçamentária. Antes da aprovação da lei, observava-se que, na prática, apenas o Executivo realizava um controle mais austero desse tipo de gasto.

A LRF introduziu dois novos limites para a despesa com pessoal e alterou os mecanismos de controle da despesa que existiam. O limite prudencial equivale a 90% do limite com despesa com pessoal, e a LRF prevê que os Tribunais de Contas devem alertar os Poderes ou órgãos que ultrapassem esse limite. O limite de alerta corresponde a 95% do limite total com a despesa com pessoal, e quando esse limite é alcançado fica vedado ao Poder ou órgão: i) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração; ii) criação de cargo, emprego ou função; iii) alteração da estrutura de carreira que implique aumento de despesa; iv) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e v) contratação de hora extra.

Caso o Poder ou órgão ultrapasse o limite dos gastos de despesas com pessoal sem prejuízo das medidas previstas para o limite de alerta, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, podendo-se adotar, entre outras, as seguintes medidas: i) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; ii) exoneração de servidores não estáveis; e iii) perda de cargo de servidores estáveis.

Se o Poder ou órgão que ultrapassou o limite não conseguir reduzir as despesas com pessoal no prazo estabelecido, enquanto perdurar o excesso o ente não poderá: i) receber transferências voluntárias; ii) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Deve-se destacar que quando o limite de alerta é atingido as medidas previstas são impostas ao Poder ou órgão, e caso este não consiga reduzir o excesso no prazo determinado, sem prejuízo das medidas previstas no limite de alerta, as restrições descritas no final do parágrafo anterior são impostas ao ente. Ocorreram diversas contestações pelos estados, que alegaram que as restrições impostas no art. 23, § 3o, não poderiam ser aplicadas em caso de descumprimento dos limites parciais, mas apenas no caso dos limites globais. Os estados argumentam que essa restrição fere o princípio da separação dos Poderes, pois um ente não deveria ser punido caso um Poder diverso ultrapassasse seu limite. Além disso, a LRF teria ultrapassado seu poder regulamentador porque o art. 169 da CF/1988 se refere somente aos limites globais.

O Superior Tribunal Federal (STF) emitiu diversas decisões favoráveis aos estados que impediram a aplicação das medidas previstas. Enquanto o STF não emite uma decisão final sobre a validade dos limites parciais, a LRF continua com sua aplicação prejudicada, e uma decisão negativa poderia colocar em risco as conquistas obtidas no controle das despesas com pessoal. O Anexo 1 apresenta um resumo dessas decisões.

Após dez anos da aprovação da LRF, a transparência na gestão fiscal aumentou. Os estados, em sua maioria, conseguiram reduzir os montantes da dívida líquida consolidada. Entretanto, ainda têm dificuldade para controlar as despesas com pessoal, e muitos deles permanecem acima do limite estabelecido. As Figuras 1 e 2 foram divididas em quadrantes; o eixo das ordenadas apresenta, em valores percentuais, a despesa com pessoal e encargos (DPE) sobre a receita corrente líquida (RCL), e o eixo das abscissas apresenta a dívida líquida consolidada (DLC) sobre a receita corrente líquida. As linhas utilizadas para gerar os quadrantes

correspondem ao limite de até 60% da RCL para as despesas com pessoal e ao limite de até o dobro<sup>2</sup> da RCL para a dívida líquida consolidada. Os estados localizados no quadrante inferior esquerdo estão nos limites estabelecidos, e os estados localizados no quadrante superior direito estão acima de ambos os limites.

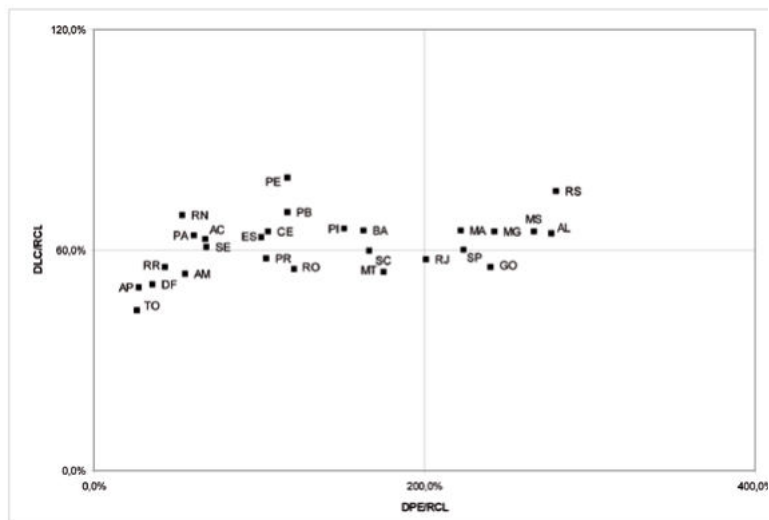


Figura 1. Valores da DPE/RCL e da DLC/RCL para os estados em dez. 2003  
Fonte: STN. Elaboração dos autores

A Figura 1 mostra os valores calculados para dezembro de 2003. Observa-se que oito estados estão nos quadrantes da direita, com o valor da dívida acima do limite estabelecido, e 15 estados estão nos quadrantes superiores, com o valor da despesa com pessoal acima do limite.

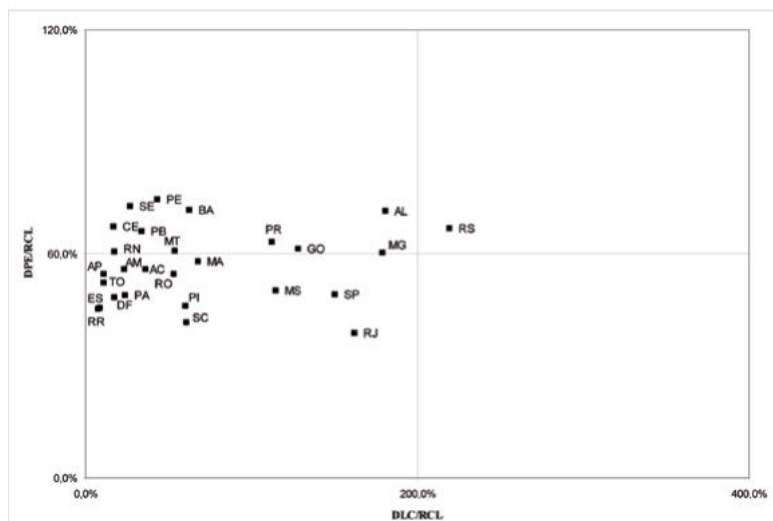


Figura 2. Valores da DPE/RCL e da DLC/RCL para os estados em dez. 2009  
Fonte: STN. Elaboração dos autores

2 Limite fixado pela Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Figura 2 mostra os valores calculados para dezembro de 2009. Em relação à dívida consolidada, houve uma melhora significativa, e apenas um estado continua com valor acima do limite. Em relação à despesa com pessoal, o número de estados acima do limite permaneceu inalterado, entretanto observa-se uma concentração dos estados em torno do limite de 60%.

Embora o objetivo deste trabalho seja a análise das despesas com pessoal e encargos dos estados, tal enfoque não pode ignorar o desempenho e a importância do nível da dívida, uma vez que este é um dos principais focos da LRF e do **Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. Entretanto, por meio das Resoluções n. 29/2009 e n. 45/2010, que alteraram a Resolução n. 43/2001, o Senado Federal excluiu do limite de operações de crédito:**

i) aquelas que foram contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução n. 2.827/2001 do Conselho Monetário Nacional, e suas alterações, alterado pela Resolução n. **29/2009 do Senado Federal;**

ii) aquelas destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional, alteradas pela Resolução n. **45 de 2010 do Senado Federal.**

As exceções concedidas devem ser objeto de cautela, pois não entram nos limites das operações de crédito contratadas, isto porque, juntamente com a evolução das despesas com pessoal e encargos, determinam a consistência e a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazos dos estados.

### **3 O cenário atual: a importância das despesas com pessoal**

Ultrapassado o período crítico da fase de ajustamento das despesas públicas decorrente da implantação e do êxito do Plano Real, as despesas com pessoal e encargos passaram a ser regidas por dois instrumentos legais básicos: a LRF e o **Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados**, implantado pela Lei n. 9.496/1997, que perduram até o momento com um elevado grau de êxito e contribuíram de maneira eficaz para a sustentação da bem-sucedida política de estabilidade dos últimos dez anos.



Desde a introdução do plano de estabilização econômica, o **Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados** permaneceu intacto, e a LRF foi objeto de contestações pontuais no Supremo Tribunal Federal (STF), tal como visto na seção 2. Entretanto, as despesas com pessoal e encargos permaneceram elevadas e constituem hoje um importante componente das despesas públicas. A Tabela 2 mostra que as despesas com pessoal e encargos da União se situaram entre 9,05% e 11,52% da despesa total, enquanto para estados e municípios tal intervalo foi da ordem de 41,36% a 44,96% e 42,47% a 47,08%, respectivamente.

**Tabela 2. Despesa pessoal/despesa total (%)**

Ano	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
2000	9,45	44,81	
2001	10,85	44,60	
2002	11,12	46,20	46,65
2003	9,05	46,30	47,08
2004	9,85	44,96	44,81
2005	8,50	41,36	44,74
2006	9,11	40,73	42,71
2007	10,01	41,97	42,47
2008	11,14		
2009	11,52		

Fonte: STN. Elaboração dos autores

No tocante à participação das despesas com pessoal e encargos como proporção do PIB no período em análise, ocorreram algumas alterações importantes. Conforme a Tabela 3, essa relação permaneceu no intervalo de 4,38% a 5,08%, enquanto em termos nominais apresentou substancial crescimento, da ordem de R\$ 97,7 bilhões. Os estados, por sua vez, elevaram seus gastos com pessoal e encargos em cerca de R\$ 82,4 bilhões no período 2002-2009, mas os mantiveram no intervalo 5,26% a 6,37% de seus respectivos PIBs. Quanto aos municípios, estes apresentaram uma elevação nominal dos gastos com pessoal em cerca de R\$ 21,6 bilhões entre 2002 e 2007, representando uma elevada participação nos PIBs municipais, ou seja, 42,47% a 47,08%.

**Tabela 3. Despesa pessoal/PIB (%)**

Ano	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
2000	4,94	6,16	
2001	5,03	6,37	
2002	5,08	6,07	46,65
2003	4,65	5,76	47,08
2004	4,61	5,55	44,81
2005	4,38	5,27	44,74
2006	4,52	5,26	42,71
2007	4,38	5,31	42,47
2008	4,43		
2009	4,89		

Fonte: STN. Elaboração dos autores

## 4 As políticas de pessoal dos estados

Esta seção aborda alguns aspectos das políticas de pessoal dos estados e tem como base a experiência recente de quatro estados – Bahia, Mato Grosso, Paraná e São Paulo – e do Distrito Federal.

A administração da força de trabalho do setor público dos estados é tarefa de grande complexidade e, na maioria dos casos, tem se revelado inadequada em vários aspectos. Inúmeras deficiências podem ser tipificadas pela ausência de carreiras destinadas a atividades estratégicas, tais como planejamento e gestão e a existência de classes e atividades não típicas de Estado verificadas na área meio. Além disso, as classes e as funções em várias carreiras são agrupadas por mera atividade ou serviço.

Quanto à remuneração, existem discrepâncias em relação ao praticado pelo mercado. Por um lado, há carreiras com remuneração elevada e que ainda auferem vantagens típicas do setor público, tais como estabilidade no emprego e aposentadoria integral. Por outro, temos as carreiras com baixa remuneração, baixa qualificação do pessoal e remuneração fragmentada por inúmeras gratificações e vantagens variáveis. Isso faz com que a gestão de recursos humanos seja, de modo geral, inadequada e sem um processo eficaz de avaliação de desempenho.

Aspecto adicional, para completar o quadro geral da política de pessoal, refere-se aos concursos públicos. Nem todos os estados adotaram o Regime Jurídico Único preconizado pela Constituição Federal de 1988. Isso se deve, entre outras razões, às dificuldades em se revogar o grande número de atos normativos existentes e vinculados a carreiras específicas. Tais carreiras tornam-se rígidas e com direitos adquiridos de fato. Por sua vez, os concursos públicos, da forma como são processados, apresentam uma série de dificuldades, como de resto acontece também na administração federal. Com o intuito de atrair profissionais qualificados, os concursos estabelecem remuneração fixada por normas legais e limites orçamentários. Isso se torna um impedimento para, no futuro, remunerar de acordo com o desempenho.

Esse cenário sofre leves variações de um estado para outro. No caso da Bahia, por exemplo, as carreiras do Poder Executivo Estadual estão estruturadas em função das habilidades necessárias para alcançar os resultados desejados e as atribuições especificadas não como tarefas, mas como consecução de resultados específicos, por meio da definição do que é esperado do ocupante do cargo no exercício de uma atividade que deve refletir um processo completo, e não tarefas isoladas.

Para a manutenção dessa premissa, adota-se a avaliação por desempenho como critério para a ascensão funcional (progressão e promoção), buscando essencialmente a intenção de inserir a meritocracia na dinâmica de desenvolvimento das carreiras da administração pública, reduzindo a subjetividade, bastante presente nos critérios até então aplicados. Embora esteja ainda em fase de implantação, a intenção de optar por esse caminho é desvincular métodos não meritocráticos dos processos de ascensão funcional no Poder Executivo do Estado da Bahia.

Apresentado o cenário da gestão de carreiras na administração pública estadual, vale ressaltar que a estrutura das carreiras está alicerçada nas seguintes diretrizes:

- foco na melhoria da prestação de serviços à população;
- implantação de política salarial com reajustes específicos para cada categoria;
- ampliação da remuneração das classes iniciais das carreiras, sobretudo onde não houver ocupantes, visando a atrair candidatos capacitados no momento da realização de concursos públicos;

- fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, o controle e a avaliação de políticas públicas;
- terceirização de atividades auxiliares, tais como manutenção, segurança e atividades de apoio;
- implementação de modelo de gestão por competências que englobe os processos de progressão e promoção, avaliação de desempenho e seleção;
- criação de condições que permitam a melhoria da gestão da saúde, da educação e da segurança pública no âmbito estadual.

Desse modo, o atual modelo das carreiras do Poder Executivo do Estado da Bahia contempla o seguinte rol de definições:

- incorporação programada ao vencimento básico de parte da gratificação concedida para as carreiras, principalmente as de nível fundamental e médio;
- redução de interstícios entre classes e entre níveis para patamares de 14% a 6%, conforme percentual anteriormente praticado em cada carreira;
- diferenciação da estrutura das carreiras conforme sua natureza e vinculação aos núcleos de atividade do estado;
- incrementos programados em benefícios não computados como despesa com pessoal, como, por exemplo, auxílio alimentação;
- flexibilização no controle de vagas disponibilizadas para os processos de ascensão funcional, alinhada ao cumprimento de metas estabelecidas em procedimentos de avaliação de desempenho;
- concessão de remuneração variável conforme o cumprimento de metas estabelecidas em procedimentos de avaliação de desempenho individual e institucional, com a observância de indicadores nacionais e/ou mundiais para áreas com maior repercussão do serviço prestado pelo estado à sociedade, por exemplo, saúde e segurança pública;
- reestruturação de carreiras e criação de novas para sua adequação à dinâmica do estado;
- viabilização de processo de implantação de subsídio para carreiras técnico-jurídicas em atendimento a preceito constitucional.

Para além das inovações relatadas na gestão de carreiras no Poder Executivo do Estado da Bahia, ressaltamos o desafio da diretriz de carreira para a administração pública: conseguir implementar a remuneração estratégica – mais especificamente, a remuneração variável – como forma de recompensar e premiar o mérito e não ter seu esforço de gestão exaurido pelos – ainda bastante persistentes na cultura do serviço público – corporativismo e ingerência política, que “nivelam pela média” o desempenho e a remuneração dos servidores.

O Estado de Mato Grosso apresentou substancial avanço em termos de sua política de recursos humanos e, em última instância, na implantação de sua política de pessoal. Existem algumas razões para isso. Primeiro, a administração estadual vem se destacando com iniciativas inovadoras desde a época de renegociação de sua dívida pública com o Tesouro Nacional. Em segundo lugar, a economia estadual tem passado por um momento de expansão acentuada.

A administração do estado passou por várias transformações nas últimas décadas, contudo, no que diz respeito à gestão de pessoas, na década de 1990 ocorreram as mudanças mais significativas. Por meio de uma reforma administrativa e fiscal, iniciou-se um redesenho dos processos que norteiam a gestão pública e, em especial, a gestão de pessoas, consubstanciado principalmente na mudança de cultura das organizações públicas.

De acordo com o diagnóstico realizado na época, constatou-se que praticamente inexistia gestão dos recursos humanos no estado e que a falta de planos de carreira capazes de motivar e envolver os servidores na busca de maior eficiência, eficácia e efetividade era um dos principais entraves no processo de mudanças. Diante disso, decidiu-se estabelecer um novo modelo de gestão de pessoas pautado em um sistema de planos de carreira que associasse o sistema remuneratório à qualificação profissional e ao desempenho funcional.

Dessa forma, foi concebido um modelo de gestão de pessoas com foco no elemento humano, considerado fator determinante na gestão orientada para resultados. A capacitação e a motivação passam a ser os principais responsáveis pela obtenção de qualidade e produtividade no exercício da função pública.

Foram elaborados os planos partindo da premissa de que esta gestão de pessoal deveria fornecer elementos para a qualificação profissional relacionados ao exercício de um cargo multifuncional. A concessão de majorações salariais

passou a ser feita com base na expansão do conhecimento necessário à execução do trabalho e do reconhecimento da capacitação profissional como critério para a progressão vertical.

Até esta data, muitos planos foram revistos e alterados com o fim específico de adequar as carreiras dos servidores. É importante mencionar também que, a partir de 2003, foi instituída, mediante lei, a revisão geral anual dos subsídios, realizada com base no INPC acumulado de dezembro do ano anterior. Tal revisão implica aumento dos subsídios dos servidores, que ocorre no mês de maio de cada ano.

Diferentemente do Estado de Mato Grosso, ao invés de proceder à revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos, o Distrito Federal vem concedendo reajustes salariais e gratificações de forma diferenciada entre as carreiras. Entre 2005 e 2009, os maiores reajustes foram para as carreiras de fiscalização, exceto tributária, segurança, magistério, saúde e atividades específicas de apoio à administração pública. O Distrito Federal adotou o Regime Jurídico Único previsto na Constituição de 1988, e, no tocante ao provimento de cargos, no período 2006-2009 a maioria das nomeações foi para carreiras da saúde, do magistério, da segurança e de apoio à administração pública e a empresas estatais.

Com vistas a atender a Constituição Federal, o governo federal instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal,<sup>3</sup> o qual destina recursos da União às áreas de segurança, saúde e educação, sendo a maior parte do orçamento do Fundo executada para pagar pessoal. Adicionalmente, a alocação de recursos próprios do Governo do Distrito Federal para a despesa com pessoal com segurança, saúde e educação tem beneficiado carreiras dessas áreas.

Por ser sede do poder público federal, o Distrito Federal enfrenta grande volume de desistências de seus cargos por pessoal nomeado que opta por concursos públicos da União em busca de maiores salários.

O crescimento vegetativo anual da folha de pessoal situa-se entre 2,5% e 3%. Considerando a necessidade de promover diretrizes para que a valorização e a profissionalização dos servidores públicos se deem com base em resultados vinculados ao atendimento do cidadão e à efetividade dos gastos públicos, foi instituída uma política de gestão de pessoas<sup>4</sup> a ser implantada pelos órgãos e pelas entidades das administrações direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal com as seguintes finalidades:

<sup>3</sup> Lei Federal n. 10.633, de 27/12/2002.

<sup>4</sup> Decreto Distrital n. 29.814, de 10/12/2008.

- melhoria da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- preparação do servidor público para que se torne agente de desenvolvimento do Distrito Federal;
- adequação das competências dos servidores aos objetivos das instituições;
- racionalização e efetividade dos gastos públicos.

As diretrizes dessa política são:

- a unificação das atividades dos setoriais de gestão de pessoas, organizadas sob a forma de sistema;
- humanização da relação administração pública-servidor para a melhoria dos serviços prestados pelo Governo do Distrito Federal;
- o desenvolvimento e a capacitação dos servidores como estratégias da gestão para resultados.

O Estado do Paraná apresentou, em período recente, um padrão convencional de política de pessoal baseado na reestruturação de carreiras. No período 2002-2009, essa política apresentou várias fases: um comportamento relativamente conservador em relação aos anos anteriores, mas uma acentuada expansão a partir de 2002 com a introdução da Lei n. 13.666/2002, que dispõe sobre a estruturação das carreiras do Quadro Próprio do Poder Executivo, além de um acréscimo médio da ordem de 33% com a implantação do Quadro Próprio do Magistério, pela Lei Complementar n. 103/2004.

Além disso, houve pagamento de promoções e atrasados não efetivados em 2002, abono provisório, gratificações para os servidores da Saúde, Segurança e Justiça, revisão e reestruturação de cargos e salários, como das carreiras de auditores fiscais, professores das instituições de ensino superior, dos vencimentos dos secretários e o pagamento do dissídio das empresas dependentes.

As ações implementadas a título de revisão de carreiras impactaram no acréscimo da folha de inativos e pensionistas, assim como os aumentos registrados na folha de pagamento dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público refletem na folha de pensionistas do Poder Executivo.

A fim de suprir a necessidade de pessoal decorrente da relação direta do serviço público *versus* aumento populacional e ainda a substituição de servidores em decorrência de aposentadorias e falecimentos, o governo do Estado do Paraná, por meio de concurso público, admitiu professores, policiais civis e militares, delegados e profissionais de saúde.

Por sua vez, as despesas com pensionistas dos demais Poderes (Judiciário, Legislativo e Ministério Público) têm representado acréscimos significativos na despesa com pessoal do Executivo resultantes de decisões judiciais. Há de se considerar, por fim, que o Estado do Paraná apresenta um crescimento vegetativo da folha que se tem mantido em torno dos 2%.

O Estado de São Paulo, em que pese o fato de ser o estado de maior relevância econômica do país e contar com 1,2 milhão de servidores ativos, inativos e pensionistas e ter uma folha de salários da ordem de R\$ 39 bilhões/ano, apresenta, segundo Bassotti (2009)<sup>5</sup>, uma gestão de recursos de humanos inadequada em vários aspectos. Há uma constatada ausência de carreiras destinadas a atividades estratégicas, o padrão de remuneração está muito distante da praticada no mercado, além de esta ser fragmentada por inúmeras gratificações; e a gestão de recursos humanos é precária e carente de um processo eficaz de avaliação de desempenho.

Bassotti (2009) argumenta que planejar a força de trabalho sem considerar esses elementos é bastante complicado. As estratégias resumem-se a medidas generalistas, sem atacar os problemas diretamente. Em síntese, o Estado de São Paulo não introduziu o Regime Jurídico Único de contratação previsto na Constituição de 1988. O desafio consiste em ultrapassar a enorme quantidade de normativos existentes e a rigidez que estes representam. Também é preciso atrair e manter profissionais qualificados, considerando a forma como se realizam as contratações, por meio de concursos públicos, com remuneração fixada por normas legais e limites orçamentários, o que nem sempre contribui para o adequado preenchimento dos cargos da atividade a ser desenvolvida.

Nesse cenário, a política de recursos humanos do Estado de São Paulo para o período de 2007 a 2009 teve como principais objetivos renovar a força de trabalho e instituir a meritocracia. Destacam-se as ações pactuadas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de São Paulo com o governo federal, que previu, entre outras medidas:

---

5 BASSOTTI (março 2009).



- planejamento da força de trabalho, compatibilizando os quadros de pessoal às estruturas organizacionais;
- reestruturação das classes com características abrangentes e generalistas, inclusive com evolução funcional por mérito e por competências, de forma que a amplitude final da classe seja alcançada em, no mínimo, 25 anos;
- a absorção das gratificações existentes, com vistas à adoção da sistemática da remuneração voltada à gestão por resultados;
- revisão da legislação que rege vantagens pecuniárias específicas e que não sejam compatíveis com as normas constitucionais, com o mercado de trabalho e/ou com a LRF;
- extinção de cargos e funções-atividades considerados não adequados às novas funções do Estado.

Tendo em vista, portanto, os cenários de política de pessoal apresentados pelos entes analisados, é interessante destacar que essas políticas são implantadas por instrumentos específicos, selecionados individualmente pelos estados e, por sua vez, cada um deles tem impactos econômicos e financeiros diferenciados. Da mesma forma, os impactos intertemporais também são diferenciados. Cabe examinar, na perspectiva de cada um dos estados que se disponha a utilizar um ou outro instrumento, qual será sua durabilidade, se são instrumentos permanentes que não poderão ser facilmente removidos no futuro ou se são instrumentos temporários, sem maiores impedimentos para ser eventualmente removidos.

Para a composição e a montagem de uma estratégia de política de pessoal, uma seleção básica de eventos pode ser identificada. Não se trata de uma seleção exaustiva nem de medidas exclusivas, muito menos não deve ser entendida como recomendação de política de pessoal. A cada um dos instrumentos relacionados podem ser atribuídas características próprias, que variam de estado para estado e apresentam impactos diferenciados tanto em termos financeiros quanto em termos de duração no tempo. Assim, os instrumentos a seguir relacionados podem ser elementos de uma política de pessoal:

- abertura de concursos públicos;
- posse e virtual nomeação de aprovados em concursos públicos;

- periodicidade de revisão (reajustes) de subsídios;
- realinhamento de tabelas de subsídios;
- alteração nos sistemas de remuneração;
- reestruturação administrativa;
- criação de cargos permanentes ou de confiança;
- contratação de pessoal por período de tempo determinado;
- concessão de adicionais noturno ou de periculosidade de saúde;
- criação de fundo previdenciário;
- definição da modalidade de contribuição patronal para fundo previdenciário;
- obrigatoriedade de pagamento de contribuição patronal para fundo de previdência;
- criação de agências governamentais com fins específicos.

## **5 As despesas de pessoal dos estados: aspectos da evolução recente**

### **5.1 Despesas com pessoal dos estados**

Esta seção tem por objetivo examinar a evolução das despesas com pessoal dos estados no período 2002-2009, observando quatro aspectos: sua evolução no período, suas taxas de crescimento anuais, seu peso relativo em relação aos gastos totais de cada estado e sua participação percentual em relação ao PIB de cada estado.

A despesa com pessoal ajustada foi um conceito definido pelo grupo de trabalho na tentativa de corrigir e padronizar as diferentes formas de mensuração da despesa com pessoal realizada pelos estados. Ela é formada pelo somatório das despesas com pessoal e encargos (aplicações diretas), outras despesas correntes (aposentadorias e reformas, pensões, contratação por tempo determinado), despesas intraorçamentárias referentes a contribuição patronal e, para o estado de São Paulo, os gastos com terceirização.

**Tabela 4. Estados: despesas com pessoal ajustada 2003/2009 (valores reais)**

UF	Crescimento médio anual (%)	UF	Varição no período 2003/2009 (%)
TO	11,74	TO	113,08
MS	11,23	MS	109,08
PB	10,95	PB	105,07
MT	10,76	MT	102,89
AP	10,62	AP	97,61
SE	10,28	SE	96,58
PI	9,41	PI	81,10
RN	8,82	RN	78,69
PA	8,80	PA	78,33
AC	8,65	AC	77,64
ES	8,35	ES	74,50
RR	8,18	RR	64,91
RO	7,98	RO	69,93
BA	7,84	BA	69,38
MA	7,56	MA	65,28
CE	7,48	CE	64,10
AL	7,30	AL	62,88
SP	6,77	SP	55,68
SC	6,58	SC	55,79
GO	6,54	GO	51,45
PR	6,26	PR	52,66
PE	6,22	PE	51,40
AM	5,56	AM	44,69
MG	3,73	MG	27,50
RJ	3,65	RJ	27,85
RS	3,48	RS	26,46
DF*	11,72	DF*	39,11
Estados	6,00	Estados	49,42

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

\* Dados para o período 2003/2009.

Dados da Tabela 4 mostram que, no conjunto, os estados apresentaram um crescimento médio anual para suas despesas com pessoal da ordem de 6,00%, com elevado grau de dispersão, contra um crescimento médio anual do IPCA geral da ordem de 6,4%. No período 2002-2009, as despesas com pessoal agregada dos estados apresentaram um crescimento de 49,42% contra um crescimento do IPCA geral de 10,46%. Novamente, há um elevado grau de dispersão, uma vez que 22 estados apresentaram elevação desse tipo de gasto em percentual acima de 50% no período. Assim, todos os estados apresentaram um substancial crescimento de suas despesas com pessoal e encargos, inclusive o Distrito Federal, que, na Tabela 4, apresentou um crescimento substancial. A razão de tal

crescimento é o fato de que grande parcela dos gastos com pessoal do Distrito Federal é paga pela União. A expansão desse tipo de despesa, na magnitude verificada, causa certa apreensão, por serem despesas rígidas e difíceis de reduzir.

**Tabela 5. Estados: média da despesa com pessoal e despesa total sobre PIB – 2003/2007**

	Despesa pessoal/ despesa total* (%)		Despesa pessoal/ PIB* (%)
PB	68,66	PB	14,17
RN	68,49	RN	14,37
PE	67,03	PE	12,29
SE	66,07	SE	13,93
RS	65,43	RS	7,66
AC	64,62	AC	24,71
MG	64,36	MG	8,56
PI	64,17	PI	15,89
AL	62,99	AL	13,44
PA	62,97	PA	9,44
AP	62,28	AP	19,16
RO	60,31	RO	11,84
MA	60,01	MA	10,60
GO	58,39	GO	8,49
SC	58,25	SC	5,86
PR	57,22	PR	5,93
BA	56,36	BA	9,05
ES	55,54	ES	8,03
SP	55,49	SP	5,72
MS	55,37	MS	10,11
DF*	54,54	DF*	4,59
RJ	54,47	RJ	6,71
RR	53,58	RR	16,29
AM	53,06	AM	8,20
MT	52,71	MT	7,74
CE	50,45	CE	9,93
TO	47,00	TO	13,55
Estados	58,34	Estados	7,42

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

\* Dados para o período 2003/2009.

A Tabela 5 apresenta outro tipo de análise da evolução, ou seja, seus percentuais em relação à despesa total dos estados e em relação ao PIB. No conjunto dos estados, pode-se ver que despesas com pessoal e encargos representam 58,3% da despesa total, com intervalo de variação entre 68,6% a 47,0%. Quanto à participação desse tipo de despesa em relação ao PIB, pode-se ver também que em 13 estados a folha de salários representa mais de 10% do PIB. Naturalmente, estados com economia mais desenvolvida apresentam um menor percentual. Estados da Região Norte, mais dependentes de transferências intergovernamentais, têm o setor público com maior peso na economia local.

## 5.2 Despesas com pessoal nos estados: grupos principais de despesas

A análise agora se volta para o exame de três grupos principais de despesas com pessoal e encargos: pensões e aposentadorias, despesas com pessoal civil e despesas com pessoal militar. Aposentadorias e pensões são um componente importante por representarem um encargo intertemporal que se transporta de uma geração para outra. A rigor, tal tipo de gasto deveria ser financiado pelos respectivos sistemas de previdência estaduais, mas a história encarregou-se de desorganizá-los, ou mesmo extingui-los, sem que ainda pudessem ter sido reconstituídos na sua totalidade. Gastos com pensões e aposentadorias, na maioria dos estados que não reconstituíram seus sistemas previdenciários, são financiados pelo fluxo de recursos originários dos Tesouros Estaduais.

**Tabela 6. Estados: aposentadorias e pensões**

UF	Crescimento médio anual (%)	UF	Variação no período 2003/2009 (%)
AP	27,18	AP	363,08
MS	13,86	MS	145,76
PI	12,37	PI	77,53
AM	11,18	AM	-28,13
TO	9,99	TO	90,97
RO	9,93	RO	90,62
AC	9,46	AC	87,98
BA	9,38	BA	86,83

RR	8,69	RR	76,38
PB	8,07	PB	67,21
SE	7,91	SE	68,74
RN	7,74	RN	67,11
PA	7,38	PA	63,34
MT	7,08	MT	60,28
MA	6,88	MA	58,27
AL	6,40	AL	52,39
PR	6,28	PR	52,10
CE	5,25	CE	42,77
PE	4,94	PE	39,18
SC	4,71	SC	37,47
GO	4,62	GO	36,29
RJ	3,83	RJ	28,09
RS	3,70	RS	28,65
ES	3,54	ES	26,82
SP	2,51	SP	18,55
MG	0,66	MG	3,58
DF*	4,91	DF*	31,71
Estados	3,43	Estados	26,14

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

\* Dados para o período 2003/2009.

Novamente, o efeito agregado ilusório permanece, conforme mostra a Tabela 6, com um crescimento médio para o conjunto dos estados de 3,43%. Ao longo do período, tais despesas apresentaram um crescimento de 26,14%. Mais da metade dos estados tiveram crescimento de mais de 50% de aumento no período com esse tipo de despesa. Mais uma vez, isso demonstra que a necessidade de se equipar os estados com sistemas de previdência sólidos e bem organizados é uma prioridade atual que não comporta adiamentos. A evolução de tais despesas e sua dependência de recursos do Tesouro acabam por reduzir os gastos com investimentos e comprometem as gerações futuras.

**Tabela 7. Estados: despesas com pessoal civil**

UF	Crescimento médio anual (%)	UF	Varição no período 2003/2009 (%)
RR	19,75	RR	244,79
TO	11,55	TO	109,17
PA	11,43	PA	111,08
MS	9,53	MS	87,23
CE	9,41	CE	82,44
PB	9,31	PB	84,83
AP	8,83	AP	77,84
PR	8,60	PR	76,97
MT	7,93	MT	69,76
MA	7,75	MA	67,21
BA	7,52	BA	65,70
SE	7,43	SE	61,34
PE	7,29	PE	61,66
PI	7,28	PI	62,47
AL	7,01	AL	59,79
GO	6,93	GO	55,86
RO	6,90	RO	57,83
RN	6,73	RN	56,44
AC	6,51	AC	54,13
SC	6,46	SC	53,53
AM	5,81	AM	46,71
ES	5,79	ES	47,15
MG	3,86	MG	28,13
SP	3,23	SP	24,46
RS	2,63	RS	19,57
RJ	1,10	RJ	7,39
DF*	15,66	DF*	133,96
Estados	5,12	Estados	41,09

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

\* Dados para o período 2003/2009.

As despesas com pessoal civil, Tabela 7, também apresentaram um padrão substancial de crescimento médio anual e de crescimento: cerca de 5,12% e 41,09%, respectivamente. Três estados mais que dobraram suas

despesas com pessoal e encargos (Roraima, Pará, Tocantins e Distrito Federal) e a quase totalidade, cerca de vinte estados, aumentou suas despesas com pessoal civil em mais de 50% no período 2002 a 2009. Isso demonstra que o extraordinário período de expansão da economia brasileira permitiu que os estados expandissem seus gastos públicos em volume considerável. A indagação básica que emerge é sobre a sustentabilidade desse tipo de despesa e seus efeitos sobre o crescimento de longo prazo da economia, além da qualidade de vida da população. Tais considerações serão objetivo da seção seguinte deste trabalho.

**Tabela 8. Estados: vencimentos pessoal militar**

UF	Crescimento médio anual (%)	UF	Varição no período 2003/2009 (%)
AP	17,96	AP	199,15
PB	14,86	PB	157,88
AL	14,73	AL	145,15
RR	13,69	RR	139,72
SE	13,37	SE	133,34
MS	12,08	MS	113,48
MT	10,41	MT	97,23
GO	10,15	GO	82,22
PA	10,02	PA	87,10
RN	9,16	RN	79,50
TO	8,97	TO	73,52
AM	8,00	AM	69,18
MA	7,36	MA	63,50
RS	7,29	RS	5,96
BA	6,81	BA	58,38
CE	6,40	CE	52,52
ES	5,89	ES	46,27
PR	5,64	PR	42,32
MG	5,39	MG	40,87
PI	4,28	PI	30,94
SP	4,00	SP	29,79
SC	3,46	SC	24,70
RO	3,20	RO	22,97
PE	3,11	PE	21,76
RJ	1,51	RJ	10,22



AC	1,23	AC	8,47
DF*	-26,47	DF*	-95,84
Estados	4,09	Estados	31,00

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

\* Dados para o período 2003/2009.

Os gastos com pessoal militar dos estados (Tabela 8) também apresentaram substancial avanço no período em análise. O crescimento médio anual foi de 4,09%, e a variação no período foi de 31%. No período, seis estados mais que dobraram suas despesas com pessoal militar, e 15 estados tiveram aumento de gastos de mais de 50%.

## 6 Despesas com pessoal e ICMS – aspectos quantitativos

Nos estados, um importante aspecto das despesas com pessoal e encargos é sua inter-relação com a arrecadação de ICMS. Inúmeros aspectos podem ser explorados, mas neste trabalho o foco será a dependência das despesas com pessoal e encargos com a receita de ICMS. A arrecadação de ICMS é a principal fonte de recursos para a maioria dos estados, exceto para aqueles criados pela Constituição de 1988 na Amazônia Setentrional (Roraima e Amapá) e na Amazônia Meridional (Acre e Rondônia), que apresentam uma forte dependência das transferências intergovernamentais e têm parte de sua folha de salário pagas pelo governo federal. Além desses, alguns estados da Região Nordeste também têm uma forte dependência das transferências, como é o caso do Piauí e do Maranhão.

A primeira relação importante a ser investigada é a evolução da arrecadação do ICMS e das despesas com pessoal. A Tabela 9 revela resultados interessantes. O fenômeno da agregação ilusória novamente apresenta falsa impressão. Para o conjunto dos estados, há um resultado extremamente favorável, que é o aumento de R\$ 64 bilhões para a arrecadação de ICMS, contrapondo-se a um incremento de R\$ 31 bilhões para a expansão dos gastos com pessoal e encargos. Quando se analisa o resultado individual de cada estado isoladamente, o quadro muda de figura. Um número substancial de estados, tal como assinalado na Tabela 9, apresenta um aumento de gastos com pessoal e encargos superior ao aumento da arrecadação de ICMS. Isso faz emergir uma série de considerações, algumas delas preocupantes.

O ICMS é o principal tributo do país em termos de participação percentual no PIB e aquele com potencial de maior produtividade fiscal. Estados que se mostram incapazes de financiar suas despesas com pessoal com arrecadação de ICMS demonstram uma perigosa ausência de sustentabilidade e autonomia fiscal. A dependência das transferências intergovernamentais gera insegurança para a realização de investimentos e os impede de executar políticas anticíclicas quando crises econômicas externas ou mesmo domésticas ocorrem.

Assim, é preocupante ver como os Estados de Sergipe, Bahia, Paraíba, Alagoas, Tocantins, Amapá e Acre apresentaram aumentos de gasto com pessoal e encargos duas vezes maiores que o aumento da arrecadação de ICMS. Como visto anteriormente, poucos estados apresentaram uma política de pessoal e gestão de recursos humanos comprometida com objetivos de longo prazo, com possível exceção da Bahia e de Mato Grosso, conforme relatado antes. Aparentemente, Minas Gerais implantou uma política de gestão com pessoal baseada em metas e resultados, mas este estado não fez parte da amostra de estados cujas políticas com pessoal foram investigadas neste trabalho.

**Tabela 9. Variação do ICMS e despesas com pessoal 2002/2009 (R\$ mil)**

UF	Variação ICMS 2002/2009	Variação DPE 2002/2009	
AC	189.105	665.782	◀
AL	663.735	993.524	◀
AM	1.256.926	1.066.510	
AP	197.633	608.564	◀
BA	1.608.938	4.301.207	◀
CE	1.322.771	2.214.398	◀
DF*	1.064.496	2.719.260	◀
ES	2.700.086	1.918.056	
GO	2.002.816	1.895.552	
MA	1.091.058	1.368.472	◀
MG	7.303.870	4.095.997	
MS	1.929.151	1.720.275	
MT	1.397.237	1.990.674	◀
PA	1.757.042	2.274.904	◀
PB	713.991	1.847.076	◀
PE	2.289.082	2.699.985	◀
PI	730.322	1.142.170	◀

PR	3.514.894	3.296.006	
RJ	4.546.559	3.940.350	
RN	829.347	1.586.125	◀
RO	783.997	783.518	
RR	159.145	291.738	◀
RS	3.450.900	2.663.674	
SC	2.417.116	2.239.813	
SE	423.239	1.404.411	◀
SP	19.496.669	20.240.601	◀
TO	284.234	1.007.823	◀
Estados	64.310.435	67.094.125	

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

\* Dados para o período 2003/2009.

Os dados da Tabela 10 revelam outro interessante aspecto da relação ICMS e despesas com pessoal e encargos. Trata-se das magnitudes *per capita* tanto da arrecadação do ICMS quanto das despesas com pessoal. O Estado do Espírito Santo é o que apresenta maior relação *per capita* positiva entre a arrecadação de ICMS e as despesas com pessoal e encargos. Treze estados apresentam uma relação positiva, o que demonstra uma maior possibilidade de sustentabilidade fiscal, ficando as transferências a serem alocadas naqueles setores obrigatórios por lei (saúde e educação, sobretudo), e os recursos remanescentes, com maior possibilidade de alocação discricionária pelo estado.

**Tabela 10. Estados: ICMS e despesa de pessoal *per capita* – 2009 (R\$ 1,00)**

UF	ICMS <i>per capita</i>	Despesa pessoal <i>per capita</i>	Diferença ICMS-PC e DPE-PC
ES	1.810,57	1.271,40	539,17
SP	1.829,73	1.353,38	476,34
SC	1.376,61	1.029,99	346,62
MS	1.721,58	1.409,38	312,20
PR	1.161,28	906,29	254,99
AM	1.248,55	1.004,97	243,59
RS	1.326,14	1.145,75	180,39
GO	1.118,01	950,88	167,13
RJ	1.306,07	1.146,20	159,87
MG	1.112,40	960,01	152,39

MT	1.463,18	1.342,61	120,58
Estados	1.186,04	1.073,76	112,28
RO	1.116,94	1.192,25	(75,31)
CE	600,85	677,64	(76,79)
BA	662,00	743,28	(81,28)
PA	606,88	711,03	(104,14)
PE	779,09	923,32	(144,24)
MA	396,82	551,24	(154,42)
AL	551,02	831,84	(280,81)
PI	512,95	830,03	(317,09)
RN	780,83	1.163,99	(383,16)
PB	586,42	985,75	(399,33)
SE	716,20	1.400,09	(683,90)
DF	1.672,21	2.366,21	(694,00)
TO	673,37	1.390,65	(717,27)
RR	827,63	1.771,96	(944,33)
AP	644,72	1.919,23	(1.274,50)
AC	667,53	2.238,74	(1.571,21)

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

Resta, pois, destacar que 14 estados, assinalados na Tabela 9, ainda dependem de outros tipos de recursos para complementar os custos de suas folhas de salários. Como as demais rubricas dos estados são, em geral, de baixo resultado em termos de volume de recursos (casos do IPVA e do ITCD), a complementação dos pagamentos de salários vem mesmo das transferências intergovernamentais.

## **7 Despesas de pessoal, ICMS e esforço fiscal – a sustentabilidade fiscal**

### **7.1 A receita líquida disponível e a receita corrente líquida dos estados**

O conceito de receita líquida disponível (RLD) dos estados ainda não é de ampla utilização, tal como ocorre com a receita corrente líquida (RCL). Mas existem algumas vantagens importantes em se utilizar esse critério para análise econômica e financeira dos estados. Antes, contudo, é importante destacar algumas dificuldades atuais do conceito de receita corrente líquida.

A RCL passou a ser questionada como referência analítica econômico-financeira ao longo dos dez anos de operação do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados e da entrada em vigor da LRF. Uma primeira razão é o fato de Tribunais de Contas Estaduais tenderem a ser complacentes no exame das contas de seus respectivos estados e nem sempre primarem pelo maior rigor contábil, eximindo-se assim de imputar penalidades aos gestores estaduais. Em segundo lugar, vários estados, ancorados em decisões judiciais, passaram a contabilizar despesas com aposentadorias e pensões como uma rubrica de custeio e não propriamente com pessoal. Argumentos jurídicos à parte, o efeito econômico e financeiro é o mesmo, e o custo termina por ser financiado com recursos do Tesouro Estadual, como ocorre na maioria dos estados. A Tabela 11 mostra essa contabilização como despesas de custeio; o montante desses gastos é expressivo e chega, no ano de 2009, a R\$ 36 bilhões.

**Tabela 11. Estados: ODC – aposentadorias, reformas e pensões (R\$ milhões)**

UF	2002	2009
AC	0,0	152,3
AL	122,2	0,0
AM	0,8	0,0
AP	0,0	11,0
BA	0,0	0,0
CE	7,1	8,3
DF	0,0	945,7
ES	0,0	1.082,1
GO	0,0	0,0
MA	0,0	0,0
MG	1.161,4	1.412,0
MS	0,0	852,6
MT	0,0	0,0
PA	0,0	1.278,1
PB	0,0	543,4
PE	0,0	17,8
PI	0,0	689,0
PR	19,6	19,4
RJ	0,5	6.902,5
RN	0,0	678,1

RO	61,8	137,0
RR	0,0	2,3
RS	0,0	5.149,2
SC	0,0	1.941,7
SE	0,0	0,0
SP	0,0	14.060,4
TO	0,0	118,6
Estados	1.373,3	36.001,8

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

Na Tabela 12, por sua vez, pode-se ver que o processo de transferência para gastos com aposentadorias, reformas e pensões para outras despesas de custeio ocorreu ao longo do tempo e pode ser uma tendência a ser consolidada que venha a se expandir para os demais estados, abrindo espaço para maiores despesas com pessoal e encargos em futuro próximo.

No período compreendido entre 2002 e 2009, a contabilização de aposentadorias, reformas e pensões como despesas de custeio evoluiu de 0,63% para 11,48%, enquanto a contabilização como despesas com pessoal e encargos se reduziu de 21,49% para 7,21% da RCL. Tais despesas, entretanto, computando-se aquelas contabilizadas como custeio e como despesas com pessoal e encargos, mostram uma redução de 22,12% para 18,68%.

**Tabela 12. Estados: ODC – aposentadorias, reformas e pensões**

Ano	ODC/RCL (%)	DPE/RCL (%)	(ODC+DPE)/RCL (%)
2002	0,63	21,49	22,12
2003	0,58	20,55	21,13
2004	0,55	19,36	19,91
2005	3,91	15,04	18,94
2006	5,16	14,20	19,37
2007	6,60	12,16	18,76
2008	8,93	8,61	17,53
2009	11,48	7,21	18,68

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Retornando então ao conceito de receita líquida disponível (RLD), é conveniente destacar que sua importância decorre, em primeiro lugar, da existência atual de discrepâncias em torno da RCL declarada pelos estados em seus relatórios de gestão fiscal e os dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Em segundo lugar, o conceito de RLD fornece uma visão do montante de recursos realmente livres e disponíveis para serem utilizados pelas administrações estaduais. Tal volume de recursos permite que se identifique o grau de autonomia com que os estados podem conduzir suas políticas econômica e financeira. Politicamente, alguns gestores estaduais afirmam que o grau de liberdade para aplicação de recursos é muito limitado, pois as vinculações legais (gastos com saúde, educação, benefícios sociais, convênios, entre outros) e os compromissos com despesas fixas deixam pouca margem para decisões locais na aplicação de recursos.

A metodologia de cálculo para a receita líquida disponível também não está consolidada e pode, ainda, ser objeto de questionamentos. Este trabalho utilizou a metodologia desenvolvida por técnicos da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, tal como especificado a seguir.<sup>6</sup> O processo de consolidação dessas informações resultou em certas dificuldades, haja vista que algumas unidades federadas adotam procedimentos diversos para classificação das receitas/despesas antes indicadas, exigindo pesquisas em outras fontes, como *sites* dos próprios estados e informações de ajuste encaminhadas pelos técnicos dos estados, no sentido de obter os respectivos valores, de forma que não apresentassem grandes discrepâncias. Foram realizados ajustes nos dados dos Estados do Paraná, de São Paulo e de Pernambuco, com as informações encaminhadas pelos respectivos técnicos desses estados.<sup>7</sup> Nos Estados do Piauí, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina também foram necessários ajustes, mas as informações foram coletadas nos *sites* desses mesmos estados.

Com o intuito de obter uma maior certeza quanto à fidelidade das informações acatadas para efeito de montagem deste trabalho, é sempre conveniente e de grande importância que os técnicos das unidades federadas que lidam com as mencionadas informações procedam à conferência dos valores apropriados, visando a corrigir as distorções necessárias. O Quadro 1 mostra a metodologia básica desenvolvida para este trabalho.

---

<sup>6</sup> A metodologia de cálculo da receita líquida disponível utilizada neste trabalho foi desenvolvida por Lourdes Maria Porto Morais e João Alfredo Montenegro Franco, da Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará. Foi utilizado como base de dados o arquivo "execução orçamentária dos estados", período 2003 a 2009, disponível no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), valores esses encaminhados pelas respectivas unidades federadas.

## Quadro 1. Metodologia da receita líquida disponível

Ordem	Código	Discriminação
2	1.0.00.00.00	Receitas Correntes = (3+18+21+35+36+37+38+68)
		Menos
45	1.7.21.01.30	Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação
49	1.7.21.09.02	Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM)
50	1.7.21.09.03	Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP)
54	1.7.21.35.00	Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)
63	1.7.60.00.00	Transferências de Convênios = (64+...+67)
98	9.0.00.00.00	Deduções da Receita Corrente = (99+100+101+102+103)
139	3.3.40.00.00	Transferências a Municípios
142	3.3.70.00.00	Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
	RLD	RLD = 10 00 00 00 - (17 21 01 30+17 21 09 02+17 21 09 03 + 17 21 35 00+17 60 00 00+9 00 00 00+33 40 00 00+33 70 00 00)

A Tabela 13 apresenta o cálculo da receita líquida disponível para os estados e sua proporção em termos percentuais da receita corrente. As evidências mostram que a média dos estados para utilização da receita líquida disponível com despesas com pessoal é de 63%, com variação de 43% a 71%.

### Tabela 13. Estados: despesa com pessoal ajustada e receita líquida disponível

Estado	DPE ajustada/RLD
	Média dos valores entre 2003 e 2009 (%)
RR	43,79
TO	47,93
DF	48,84
AM	53,54
MA	53,58
AP	54,22
MT	54,87
ES	55,30
RO	56,35
CE	58,41
GO	59,42



SC	59,98
BA	60,29
PR	61,16
AC	61,56
PA	62,04
MS	63,38
MG	65,12
SE	65,50
AL	65,97
RJ	66,75
PI	67,27
SP	67,78
PE	69,46
RS	70,17
PB	70,29
RN	71,08
Estados	63,49

---

Fonte: STN. Elaboração dos autores

Na Tabela 14 foram efetuadas modificações no cálculo da receita líquida disponível e computadas e deduzidas despesas referentes a despesas com pessoal e encargos ajustada e pagamentos de juros e encargos da dívida pública estadual. Os resultados da Tabela 14 mostram que sete estados dispõem de menos de 20% de sua receita líquida para gastos livres próprios e livres de vinculações. Tal percentual demonstra que nem sempre os estados têm autonomia financeira para o atendimento de outras necessidades específicas e locais, eventualmente não atendidas pelas vinculações de recursos oriundos das transferências legais. A média para o conjunto dos estados, no entanto, é de cerca de 21,57%, isto é, trata-se do volume de recursos, no conjunto da Federação brasileira, do qual os estados dispõem para gastos livres.

**Tabela 14. Estados: receita líquida disponível ajustada e receita corrente**

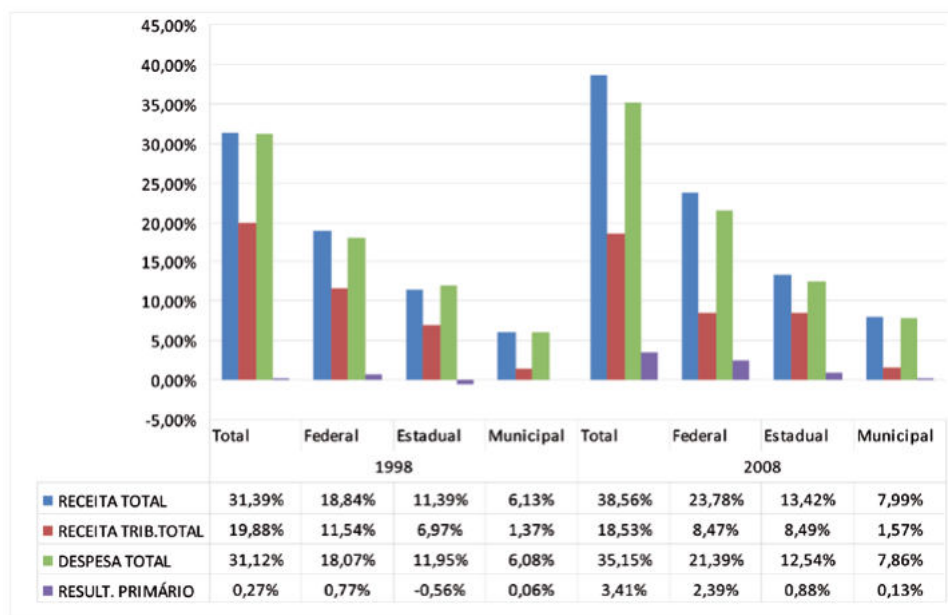
Estado	RLD ajustada/RC Média dos valores entre 2003 e 2009 (%)
RJ	15,09
SP	15,73
MG	19,23
PB	19,40
PI	19,55
RN	19,65
RS	19,68
PE	20,43
AL	21,41
MS	22,32
PR	23,23
SE	23,75
SC	25,33
GO	25,71
BA	25,80
PA	26,45
MT	27,86
CE	28,34
AC	28,42
RO	29,27
ES	30,44
AM	31,46
MA	31,46
AP	36,07
TO	40,09
DF	44,68
RR	44,96
Estados	21,57

Fonte: STN. Elaboração dos autores

## 7.2 ICMS e esforço fiscal

A política macroeconômica e um cenário global extremamente favorável de 2003 a 2008 foram fundamentais para que o Brasil tivesse um crescimento maior do que o do período de 1998 a 2002. De 1998 a 2008, a carga tributária do setor público consolidado, no entanto, passou de 31,4% do PIB para 38,6% do PIB.

## Gráfico 1. Incremento da carga tributária total do setor público consolidado 1998 e 2008 – (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil, IBGE. Elaboração: STN/Cesef

Nota: Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais.

Grau de cobertura de 90,76% dos municípios brasileiros.

O resultado consolidado exclui as transferências intergovernamentais.

Calculados pelo conceito de competência (Bacen).

Inclui despesa correspondente à integralização de cotas do FSB no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE), conforme previsto na Lei n. 11.887/2008, na MP n. 452/2008 e no Decreto n. 6.713/2008.

No que concerne à gestão fiscal, a geração de superávits primários consolidados do setor público foi obtida com o aumento real da arrecadação. Analisando-se exclusivamente o equilíbrio fiscal dos estados, este foi alcançado, na maioria dos casos, por meio dos incrementos reais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). No tocante ao ICMS, sua participação era de 6,6% do PIB em 1995 e passou para 7,2% do PIB em 2009.

Examinando-se a relação entre o PIB e a arrecadação do ICMS, que será doravante denominada “esforço fiscal”, entre 1995 e 2009, pode-se ver que o crescimento real foi de 46,7% e 96,7% do PIB e do ICMS, respectivamente (Tabela 15). Essa avaliação pode evidenciar que a maioria dos estados utilizou

esses recursos advindos do aumento da arrecadação do ICMS para expansão significativa dos gastos de custeio, em particular para despesa com pessoal e encargos. Ressalte-se, todavia, que apenas o Estado do Amazonas se diferenciou. O PIB deste estado teve um incremento real de 62,3%, enquanto o acréscimo real do ICMS foi de 41,3% (Tabela 15). Em contrapartida, observa-se que o Distrito Federal teve incrementos reais de 24,8% e 165,5% do PIB e do ICMS, respectivamente. De maneira análoga, análise semelhante pode ser feita para os Estados do Amapá, de Roraima, do Acre, do Piauí e de Alagoas, também na Tabela 15.

**Tabela 15. Estados: PIB x ICMS – 1995/2009 (R\$ mil)**

	PIB		ICMS		Variação do PIB (%)	Variação do ICMS (%)
	1995	2009	1995	2009		
<b>Nordeste</b>						
Maranhão	19.405.506	37.326.323	826.505	2.494.170	92,3	201,8
Piauí	10.885.304	16.694.286	539.535	1.576.183	53,4	192,1
Ceará	41.726.253	59.440.737	2.341.583	5.026.591	42,5	114,7
Rio Grande do Norte	15.012.832	27.074.804	723.074	2.416.093	80,3	234,1
Paraíba	15.739.291	26.219.990	863.051	2.144.615	66,6	148,5
Pernambuco	49.231.905	73.523.191	2.909.725	6.710.356	49,3	130,6
Alagoas	14.140.869	21.013.579	662.740	1.704.749	48,6	157,2
Sergipe	11.641.149	19.953.601	618.659	1.462.215	71,4	136,4
Bahia	80.254.126	129.497.462	5.109.314	9.352.063	61,4	83,0
Total NE	258.037.236	410.743.974	14.594.186	32.887.035	59,2	125,3
<b>Norte</b>						
Rondônia	9.525.043	17.718.042	497.579	1.783.707	86,0	258,5
Acre	3.756.806	6.803.080	93.888	454.193	81,1	383,8
Amazonas	30.578.734	49.628.897	3.035.240	4.290.008	62,3	41,3
Roraima	3.049.680	4.923.017	87.121	346.178	61,4	297,4
Pará	33.399.519	58.467.321	1.522.773	4.420.620	75,1	190,3
Amapá	4.575.148	7.112.063	107.922	413.878	55,4	283,5
Tocantins	5.588.735	13.101.950	258.531	919.565	134,4	255,7
Total NO	90.473.665	157.754.370	5.603.054	12.628.149	74,4	125,4
<b>Sudeste</b>						
Minas Gerais	185.031.448	284.964.092	11.277.818	22.002.958	54,0	95,1
Espírito Santo	42.694.543	71.260.572	3.140.727	6.398.030	66,9	103,7
Rio de Janeiro	239.739.381	350.479.057	11.109.751	20.613.817	46,2	85,5
São Paulo	799.582.585	1.066.176.977	44.517.191	76.513.317	33,3	71,9
Total SE	1.267.047.958	1.772.880.698	70.045.487	125.528.122	39,9	79,2
<b>Sul</b>						
Paraná	122.059.971	190.826.145	4.506.121	12.243.655	56,3	171,7
Santa Catarina	73.584.910	123.558.397	4.048.230	8.358.943	67,9	106,5
Rio Grande do Sul	151.473.212	208.580.203	8.363.719	14.733.239	37,7	76,2

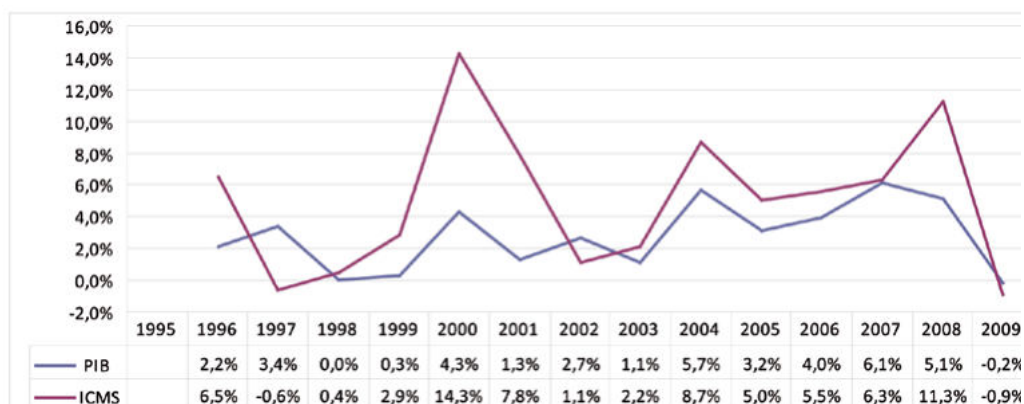
Total Sul	347.118.092	522.964.746	16.918.071	35.335.837	50,7	108,9
<b>Centro-Oeste</b>						
Mato Grosso do Sul	19.519.377	33.211.047	1.379.961	4.027.801	70,1	191,9
Mato Grosso	22.227.016	50.412.956	1.723.768	4.277.910	126,8	148,2
Goiás	43.916.278	77.012.371	2.775.298	6.560.911	75,4	136,4
Distrito Federal	94.544.798	118.034.533	1.541.227	4.091.387	24,8	165,5
Total CO	180.207.468	278.670.907	7.420.253	18.958.009	54,6	155,5
Total estados	2.142.884.420	3.143.014.695	114.581.050	225.337.152	46,7	96,7

Fonte: STN, IBGE. Elaboração dos autores

Nota: Valores reais; base: IPCA 2009.

O Gráfico 2 mostra o incremento real do PIB e o comportamento dos governos estaduais. Em 2000, logo após a promulgação da LRF, evidencia-se um incremento real significativo de 14,3% do ICMS, enquanto o PIB foi de 4,3%, assim como em 2001. Em 2008, observa-se o aumento real de 11,3% da arrecadação do ICMS, contrastando com um incremento real do PIB de 5,1%.

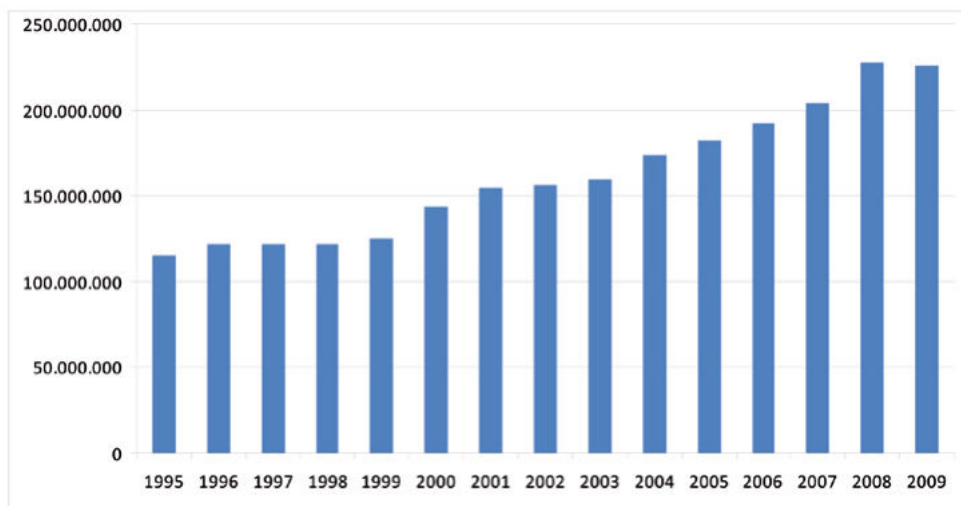
## Gráfico 2. PIB x ICMS dos estados – 1995-2009 (crescimento real %)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 4 mostra a arrecadação do ICMS em 1995; o ICMS arrecadado pelos estados foi de R\$ 114,5 bilhões, a preços constantes (medidos pelo IPC-A de dez./2009) e, em 2009, alcançou R\$ 225,3 bilhões (Gráfico 3).

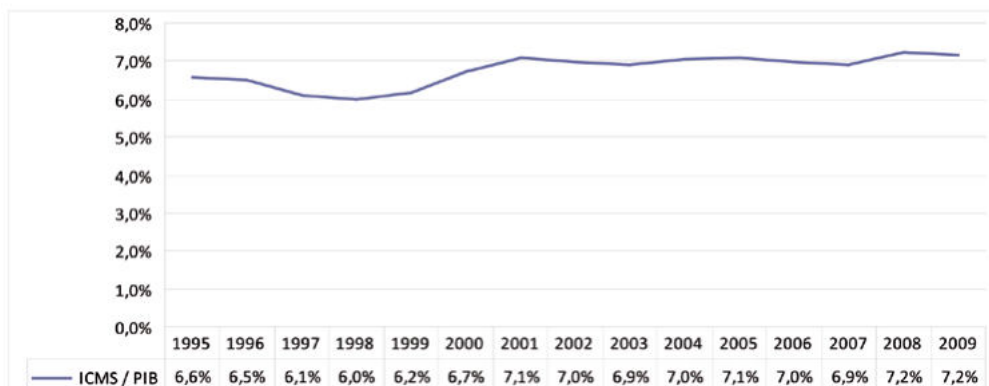
### Gráfico 3. Total da arrecadação real do ICMS dos estados – 1995-2009 – R\$ mil 2009



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IPC-A (IBGE)

O Gráfico 4 mostra a relação ICMS/PIB. Pode-se observar um aumento da carga tributária do ICMS dos estados, que em 1995 correspondia a 6,6% do PIB e em 2009 passou para 7,2%. Essa relação pode indicar que a arrecadação do ICMS apresentou forte dinamismo, o mesmo não ocorrendo de maneira predominante na maioria dos PIBs estaduais.

### Gráfico 4. ICMS arrecadado dos estados – 1995-2009 (% do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

A Tabela 16 demonstra a elevação do esforço de arrecadação (ICMS/PIB) entre 1995 e 2009. Ressalta-se que 7,2% do PIB foi o melhor índice obtido pelos estados na relação ICMS/PIB entre 1995 e 2009. O Estado de Mato do

Grosso do Sul obteve o maior esforço fiscal nos exercícios de 1995, 2008 e 2009. Em contrapartida, os Estados do Rio de Janeiro e de Roraima e o Distrito Federal apresentaram os índices mais baixos de esforço fiscal.<sup>8</sup>

**Tabela 16. Estados: PIB/ICMS – 1995 e 2009**

UF	1995	2009	UF	1995	2009
<b>Nordeste</b>			<b>Sudeste</b>		
Maranhão	5,3%	6,7%	Minas Gerais	7,5%	7,7%
Piauí	6,1%	9,4%	Espírito Santo	9,1%	9,0%
Ceará	6,9%	8,5%	Rio de Janeiro	5,7%	5,9%
Rio Grande do Norte	5,9%	8,9%	São Paulo	6,9%	7,2%
Paraíba	6,8%	8,2%	<b>Total Região Sudeste</b>	<b>6,8%</b>	<b>7,1%</b>
Pernambuco	7,3%	9,1%	<b>Sul</b>		
Alagoas	5,8%	8,1%	Paraná	4,6%	6,4%
Sergipe	6,6%	7,3%	Santa Catarina	6,8%	6,8%
Bahia	7,8%	7,2%	Rio Grande do Sul	6,8%	7,1%
<b>Total Região Nordeste</b>	<b>7,0%</b>	<b>8,0%</b>	<b>Total Região Sul</b>	<b>6,0%</b>	<b>6,8%</b>
<b>Norte</b>			<b>Centro-Oeste</b>		
Rondônia	6,4%	10,1%	Mato Grosso do Sul	8,7%	12,1%
Acre	3,1%	6,7%	Mato Grosso	9,6%	8,5%
Amazonas	12,2%	8,6%	Goiás	7,8%	8,5%
Roraima	3,5%	7,0%	Distrito Federal	2,0%	3,5%
Pará	5,6%	7,6%	<b>Total Região Centro-Oeste</b>	<b>5,1%</b>	<b>6,8%</b>
Amapá	2,9%	5,8%			
Tocantins	5,7%	7,0%			
<b>Total Região Norte</b>	<b>7,6%</b>	<b>8,0%</b>	<b>Total estados</b>	<b>6,6%</b>	<b>7,2%</b>

Fonte: STN, IBGE. Elaboração dos autores

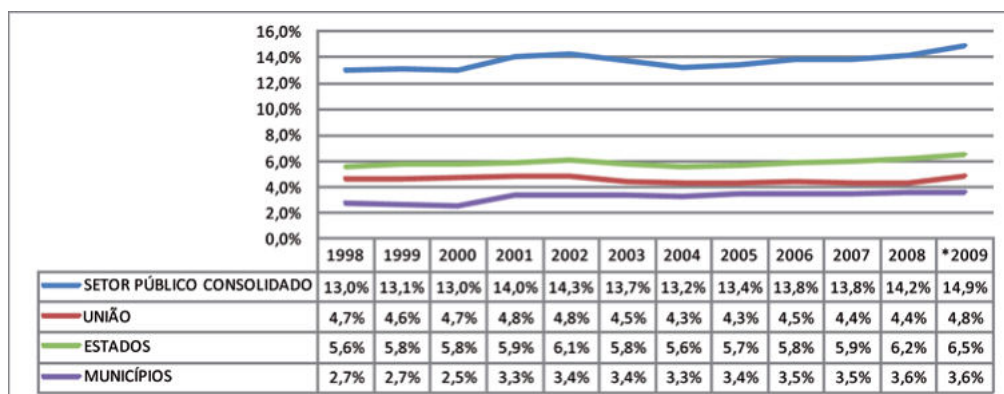
O incremento real da arrecadação do ICMS no que concerne aos estados foi reflexo de uma série de fatores. A elevação das taxas de crescimento econômico e a política de expansão do crédito foram elementos essenciais. Ademais, devem ser destacados os fatores institucionais, como o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, os esforços de arrecadação inerentes a cada um dos estados envolvidos, a ampliação da capacidade própria de exploração das bases tributárias, do grau de modernização, do aparelhamento administrativo e a necessidade de geração de superávits primários, de acordo com o programa de ajuste fiscal.

<sup>8</sup> Para efeitos para efeitos deste trabalho, esforço fiscal é definido como sendo a relação ICMS/PIB.

### 7.3 Evolução das despesas com pessoal e encargos

De 1998 a 2009, a despesa com pessoal do setor público consolidado passou de 13,0% do PIB para 14,9% do PIB. A despesa com pessoal da União subiu de 4,7% do PIB em 1998 para 4,8% do PIB em 2009, e a dos estados teve um incremento de 5,6% do PIB em 1998 para 6,5% do PIB em 2009. A despesa com pessoal dos municípios teve um incremento de 2,7% para 3,6% do PIB em 2008. Até a finalização deste trabalho, a STN não divulgou os dados sobre a despesa com pessoal dos municípios para 2009, entretanto devido à política expansionista da despesa de pessoal da União e dos estados optou-se por manter a despesa de pessoal dos municípios (em % do PIB) no período de 2008 a 2009 com o objetivo de avaliar o impacto da despesa de pessoal do setor público consolidado.

**Gráfico 5. Evolução da despesa com pessoal do setor público consolidado – 1998-2008 (% do PIB)**

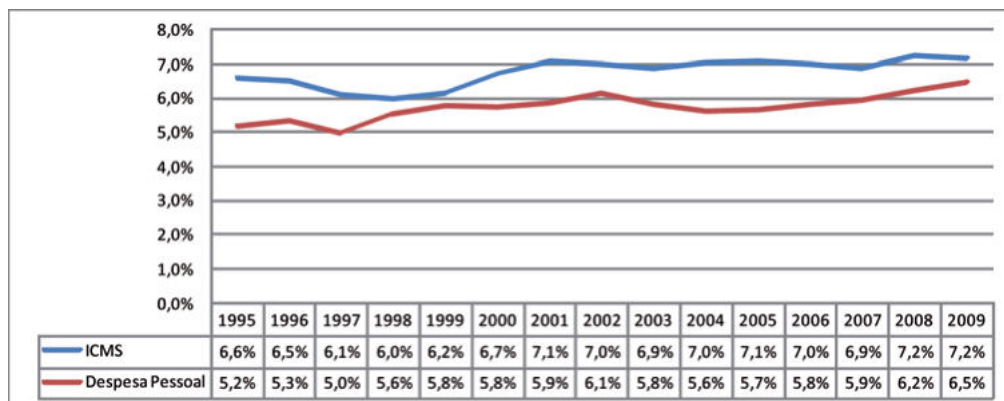


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O Gráfico 6 mostra a análise da relação ICMS/PIB e DPE/PIB ao longo do período 1995-2009. Observa-se uma redução no superávit no financiamento do ICMS de 1,4% do PIB em 1995 para 0,7% do PIB em 2009. No período 1995-2009, a despesa com pessoal teve um incremento de 1,3% do PIB enquanto o esforço fiscal teve um incremento de 0,6% do PIB.



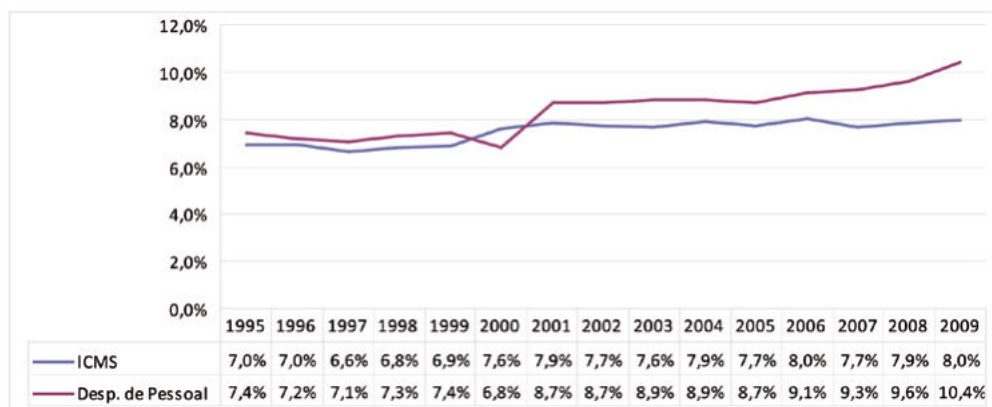
**Gráfico 6. Despesa de pessoal e ICMS dos estados – 1998-2008 (% do PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

Os estados da Região Nordeste tiveram uma piora na relação ICMS/PIB e DPE/PIB ao longo do período 1995-2009. Nesse período houve um incremento na DPE de 3,0% do PIB, enquanto o esforço fiscal teve um incremento de 1,0% do PIB. Dessa maneira, verifica-se um aumento da dependência da Região Nordeste em relação ao FPE, que passou de uma relação de 0,4% do PIB em 1995 para 2,4% do PIB em 2009.

**Gráfico 7. Despesa de pessoal e ICMS dos estados da Região Nordeste – 1995-2009 (% PIB)**

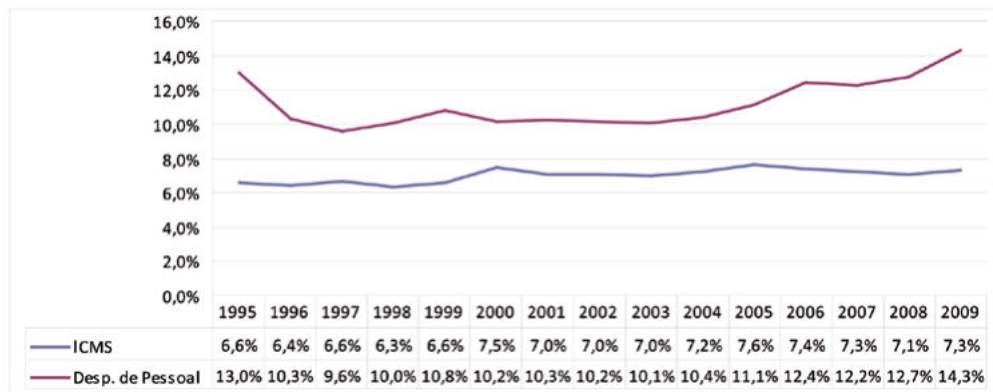


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

Observa-se que o Estado de Sergipe aumentou o esforço fiscal em 0,7% do PIB no período 1995-2009, entretanto os melhores desempenhos ocorreram nos exercícios de 2005 e 2000. No que se refere à despesa com pessoal, houve incremento de 0,3% do PIB entre 1995 e 2009. Todavia, ressalta-se o significativo incremento de 2,1% do PIB da despesa com pessoal no período 2008-2009, bem como a redução expressiva de 2,6% do PIB entre 1995 e 2004 e a posterior

tendência de crescimento da despesa com pessoal em percentagem do PIB de 2,9% entre 2004 e 2009. O Gráfico 8 mostra a significativa dependência do Estado de Sergipe em relação aos recursos do FPE.

**Gráfico 8. Despesa de pessoal e ICMS – Estado de Sergipe – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

No que tange ao Estado de Alagoas, observa-se que a despesa com pessoal em percentagem do PIB passou de 8,7% para 11,6%, enquanto o esforço fiscal medido passou de 5,8% para 8,1% no período 1995-2009.

O Gráfico 9 mostra o crescimento da despesa com pessoal em percentagem do PIB em 4,3% entre 1995 e 1996 em face do significativo reajuste salarial concedido pelo governo em um período de inflação em queda, o que agravou consideravelmente as finanças do estado. Nesse contexto, com o aumento dos gastos em funcionalismo (gerado, em parte, pela política de reajustes salariais e também pela própria queda da inflação, que eliminou o mecanismo cômico de promover ajuste fiscal com base na corrosão do valor real da despesa) e de outras despesas não financeiras, as contas públicas apresentaram um desequilíbrio que forçou o Estado de Alagoas a realizar o programa de ajuste fiscal com a Secretaria do Tesouro Nacional em 1998, sendo obrigado a se comprometer com metas de redução da relação despesa com pessoal/receita corrente líquida.

No período 1996-1997, observa-se no Gráfico 9 a redução de 4,9% do PIB, reflexo do Programa de Demissão Voluntária (PDV) – R\$ 1,072 bilhão (preços de IGP-DI de 2009)<sup>9</sup> do total de R\$ 6,5 bilhões da dívida estadual em 2009 – bem como a diminuição de 5,3% do PIB considerando 1996-1998. Ressalta-se a evolução significativa da despesa com pessoal de 2,7% entre 1998 e 1999, bem como o baixíssimo aumento do esforço fiscal.

<sup>9</sup> Este valor não inclui o cálculo dos juros IGP-DI mais 7,5% a.a.

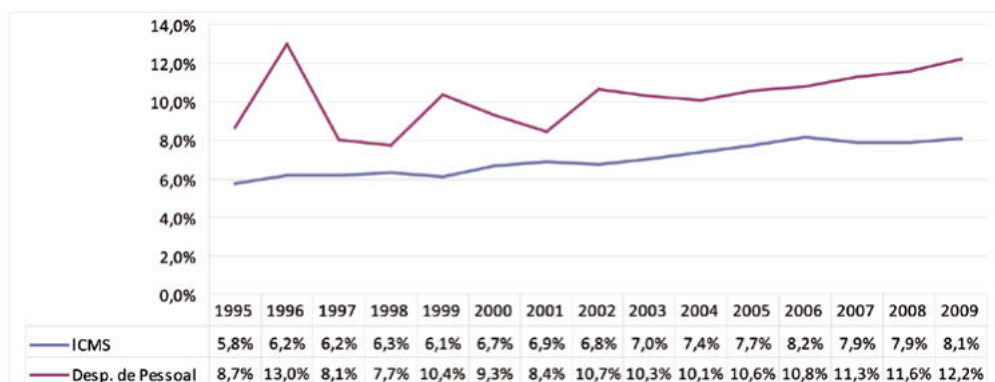
De 1999 a 2000, vemos a redução da despesa com pessoal em 1,1% do PIB, e considerando o período de 1999 a 2001, a redução foi de 2,0%. Salienta-se que no período 1995-2000 o esforço fiscal teve um incremento de 1,1% do PIB. Em 2001-2002, houve uma evolução significativa da despesa com pessoal: 2,3% do PIB.

Entre 2006 e 2009, a despesa com pessoal em porcentagem do PIB passa de 10,8% para 12,2%, enquanto o ICMS/PIB vai de 7,9% para 8,1% do PIB. Portanto, o Gráfico 9 demonstra uma significativa dependência do Estado de Alagoas no que se refere aos recursos do FPE para financiar a despesa com pessoal.

De 2000 a 2006, nota-se um incremento da despesa com pessoal em 1,5% do PIB e do ICMS/PIB de 1,5%. Entre 2006 e 2009, a despesa com pessoal em porcentagem do PIB passa de 10,8% para 11,6%, enquanto o ICMS/PIB vai de 7,9% para 8,1% do PIB. Portanto, o Gráfico 9 demonstra uma significativa dependência do Estado de Alagoas no que se refere aos recursos do FPE para financiar a despesa com pessoal.

Ressalta-se que o Estado de Alagoas necessita com urgência contratar servidores nas áreas de planejamento e finanças, professores e médicos e que, em virtude dos reajustes salariais concedidos aos servidores do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa em 2009, acentuou-se ainda mais a impossibilidade de realização desses concursos.

**Gráfico 9. Despesa de pessoal e ICMS – Estado de Alagoas – 1995-2009 (% PIB)**



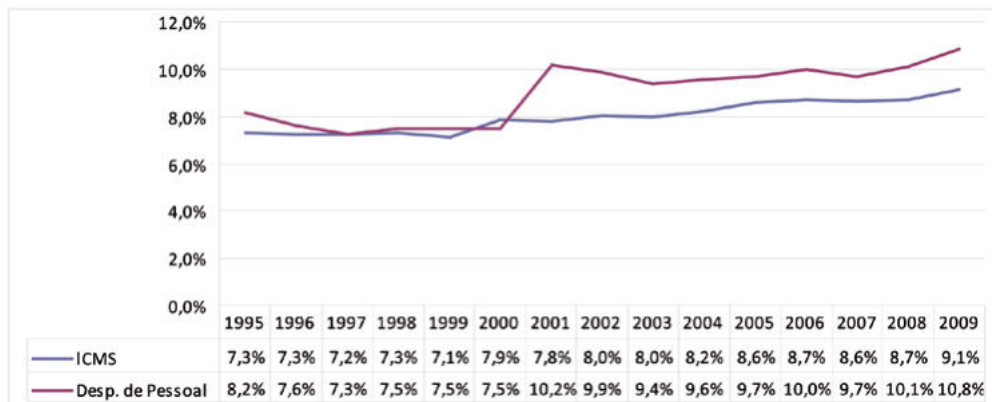
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 10 mostra a tendência da despesa com pessoal e do esforço fiscal para o Estado de Pernambuco. De 1995 a 2009, a despesa com pessoal apresentou tendências de redução e de acréscimos: passou de 8,2% para 8,6% do PIB. No tocante ao esforço fiscal, houve incremento significativo de 1,8%

do PIB. Entre 1995 e 1999, observa-se uma redução resultante da necessidade de se adequar às metas de ajuste fiscal celebradas com a STN. O esforço fiscal apresentou uma redução insignificante de 0,2% do PIB.

Entre 2000 e 2001, verifica-se evolução significativa da despesa com pessoal em 2,7% do PIB sem que houvesse uma melhora do esforço fiscal. No período 2001-2005, destaca-se o controle da despesa com pessoal em % do PIB, bem como o incremento do esforço fiscal em 0,8% do PIB. Portanto, o Gráfico 10 demonstra que a evolução significativa do esforço fiscal no período 1995-2009 no Estado de Pernambuco não foi suficiente para o financiamento da despesa com pessoal, evidenciando que o estado aumentou sua dependência em relação aos recursos do FPE, que era de 0,9% do PIB em 1995, para 1,7% do PIB em 2009.

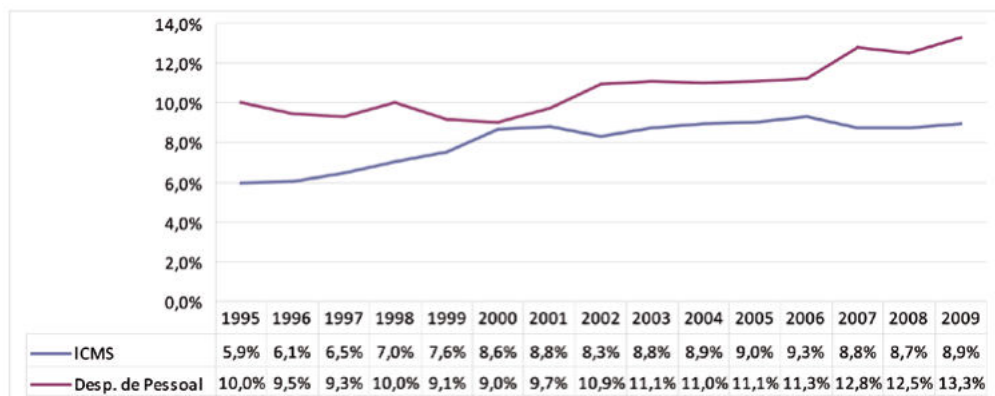
**Gráfico 10. Despesa de pessoal e ICMS – Estado de Pernambuco – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 11 mostra a inter-relação entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal do Estado do Rio Grande do Norte entre 1995 e 2009. Observa-se que houve uma redução da despesa com pessoal em 1,0% do PIB, e a implantação de uma rigorosa política de modernização na área tributária resultou em um incremento expressivo do esforço fiscal: 2,7% do PIB entre 1995 e 2000. No período 2000-2002, verifica-se que houve um aumento da despesa com pessoal de 1,9% do PIB, mas com uma diminuição de 0,6% do PIB do esforço fiscal, implicando maior dependência dos recursos do FPE. Ao longo do período 2002-2009, o Gráfico 11 mostra o acréscimo de 0,7% entre 2008 e 2009, e no que concerne ao esforço fiscal mostra a tendência do modelo de esgotamento, tendo em vista que o melhor desempenho foi alcançado em 2006 e, posteriormente, apresentou tendência de redução.

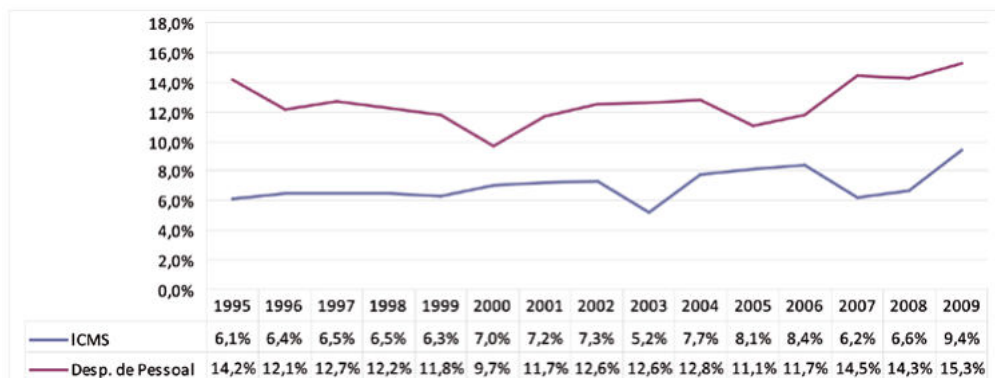
### Gráfico 11. Despesa de pessoal e ICMS – Estado do Rio Grande do Norte – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

No Gráfico 12 encontram-se os dados do Estado do Piauí, que mostram irregularidade no esforço fiscal em razão de apresentarem elevação e posteriormente redução; entretanto, destaca-se expressivo aumento de 6,1% para 9,4% do PIB entre 1995 e 2009, reflexo da modernização da administração tributária. A despesa com pessoal, que era de 14,2% do PIB em 1995, foi para 9,7% do PIB em 2000, com concomitante incremento do esforço fiscal em 0,9% do PIB. Entre 2000 e 2001 verifica-se um aumento de 2,0% do PIB da despesa de pessoal. Entre 2001 e 2004, a despesa com pessoal passa de 11,7% para 12,8% do PIB, enquanto em 2003 se evidencia uma redução do esforço fiscal para 5,2% do PIB, agravando a dependência em relação aos recursos do FPE. Destaca-se entre 2004 e 2009 aumento da despesa de pessoal em 2,5% do PIB e entre 2008 e 2009 o aumento do esforço fiscal de 2,8% do PIB. A análise entre ICMS/PIB e DPE/PIB mostra que ocorreu uma redução na dependência dos recursos do FPE de 8,1% do PIB em 1995 para 5,9% do PIB em 2009.

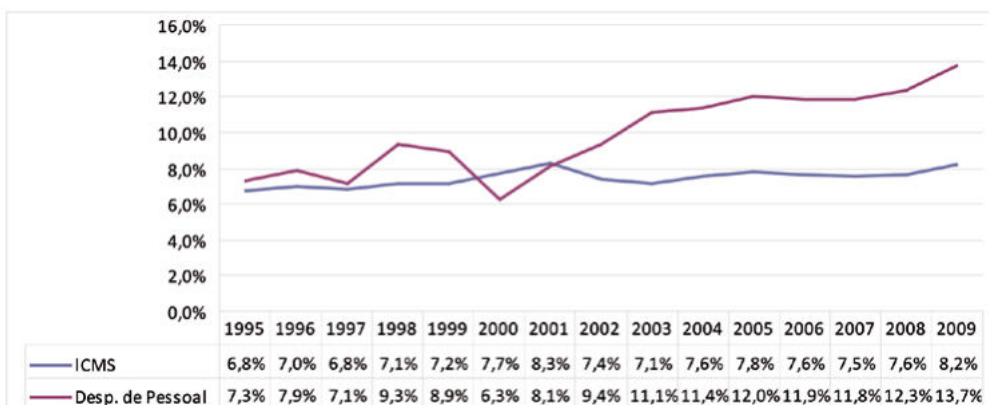
### Gráfico 12. Despesa de pessoal e ICMS – Estado do Piauí– 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 13 mostra períodos distintos da despesa com pessoal do Estado da Paraíba. Entre 1995 e 1998, esta aumentou 2,0% do PIB; posteriormente, houve uma redução de 0,4% do PIB em 1999. Em 2000, verifica-se uma redução substancial da despesa com pessoal em 2,6% do PIB no período 1999-2000. E de 2001 a 2009 verifica-se uma tendência de ampliação da despesa com pessoal (% do PIB) e, principalmente, a pressão dos gastos públicos refletida no valor de 13,7% do PIB enquanto o esforço fiscal foi de 8,2% do PIB em 2009. Em relação ao esforço fiscal, temos um incremento de 1,4% do PIB no período de 1995 a 2009, entretanto aumentou significativamente a dependência dos recursos do FPE, que passou de 0,5% do PIB para 5,5% do PIB.

**Gráfico 13. Despesa de pessoal e ICMS – Estado da Paraíba – 1995-2009 (% PIB)**

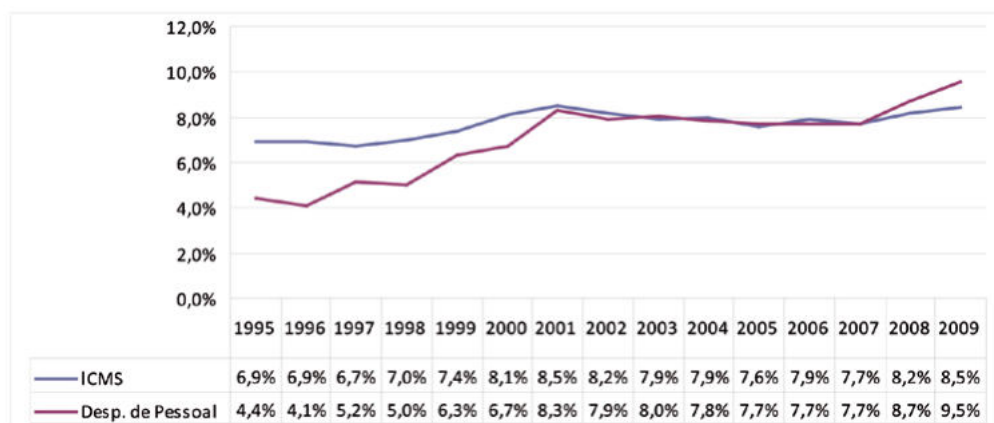


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Estado do Ceará, Gráfico 14, mostra a despesa com pessoal em percentagem do PIB inferior ao esforço fiscal entre 1995 e 2004. De 2008 a 2009, evidencia-se o incremento da despesa com pessoal em 1,0% do PIB e de 1,8% em relação a 2007, respectivamente. O esforço fiscal de 1995 a 1997 reduz-se em 0,2% do PIB. De 1997 a 2001 este se eleva para 1,8%, e de 2001 a 2007 há um arrefecimento, com incremento de 1,6%.

A análise entre despesa com pessoal do Estado do Ceará e o esforço fiscal mostra que houve uma piora no financiamento da despesa com pessoal em face de um superávit de 2,5% do PIB em 1995 para um déficit de 1,0% do PIB em 2009.

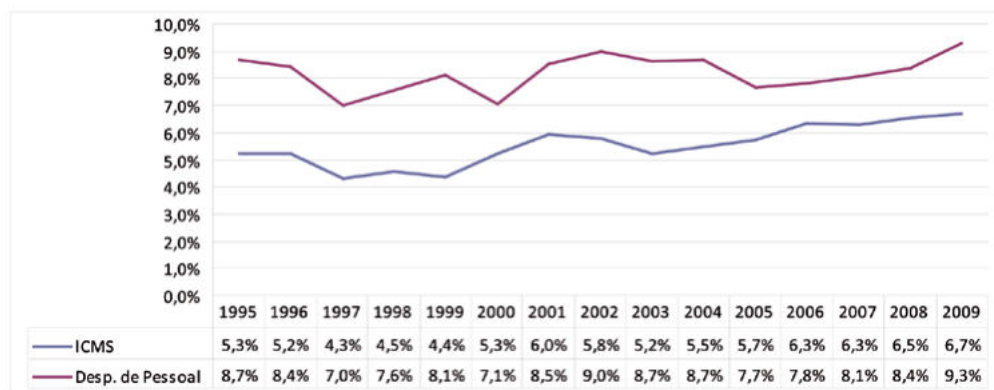
**Gráfico 14. Despesa de pessoal e ICMS – Estado do Ceará – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 15 mostra que a despesa com pessoal do Estado do Maranhão em relação ao PIB apresentou tendências de redução e de crescimento ao longo do período de 1995 a 2009 e o esforço fiscal também. A despesa de pessoal teve um incremento de 0,6% do PIB entre 1995 e 2009, enquanto o esforço fiscal teve um aumento de 1,4% do PIB. A análise entre a despesa de pessoal e o esforço fiscal mostra uma redução da dependência do FPE de 3,4% em 1995 para 2,6% do PIB em 2009.

**Gráfico 15. Despesa de pessoal e ICMS – Estado do Maranhão – 1995-2009 (% PIB)**

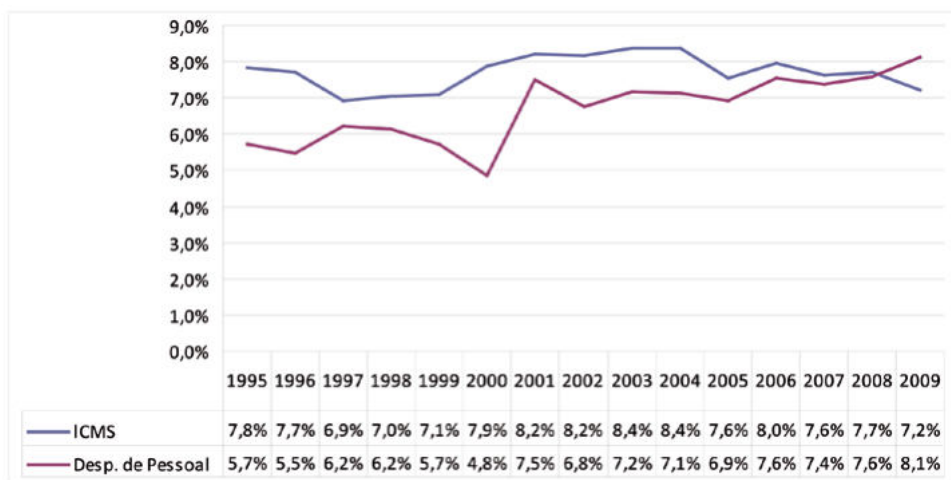


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 16 mostra a evolução da despesa com pessoal do Estado da Bahia em relação ao PIB. A despesa de pessoal que era de 5,7% do PIB em 1995 passou para 8,1% do PIB em 2009, enquanto o esforço fiscal era de 7,8% do PIB em 1995 e reduziu-se para 7,2% do PIB.

A análise entre ICMS (% do PIB) e despesa de pessoal (% do PIB) mostra um superávit no financiamento do ICMS em relação à despesa de pessoal de 2,1% do PIB em 1995 para uma dependência do FPE em 0,9% do PIB em 2009. Ademais, a partir de 2008, as despesas com pessoal ultrapassaram a arrecadação de ICMS devido a uma política de pessoal mais expansionista, conforme relatado na seção 4.

**Gráfico 16. Despesa de pessoal e ICMS – Estado da Bahia – 1995-2009 (% PIB)**

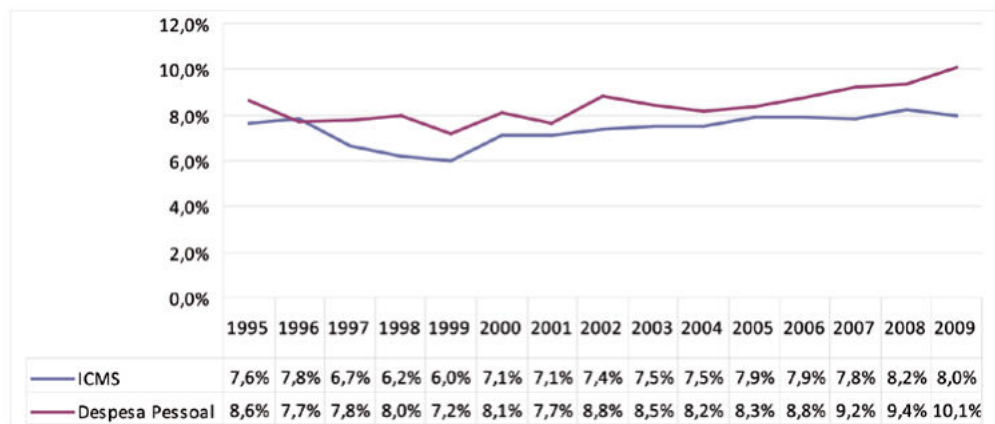


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

Nos estados da Região Norte, a despesa com pessoal em percentagem do PIB teve uma alta de 1,5% do PIB no período 1995-2009, enquanto o esforço fiscal teve um incremento de apenas 0,4% do PIB. Ressalta-se o expressivo incremento da despesa com pessoal, de 0,7% no período 2008-2009, bem como a piora na dependência dos recursos do FPE, que era de 1,0% do PIB em 1995 e passou para 2,1% do PIB em 2009.



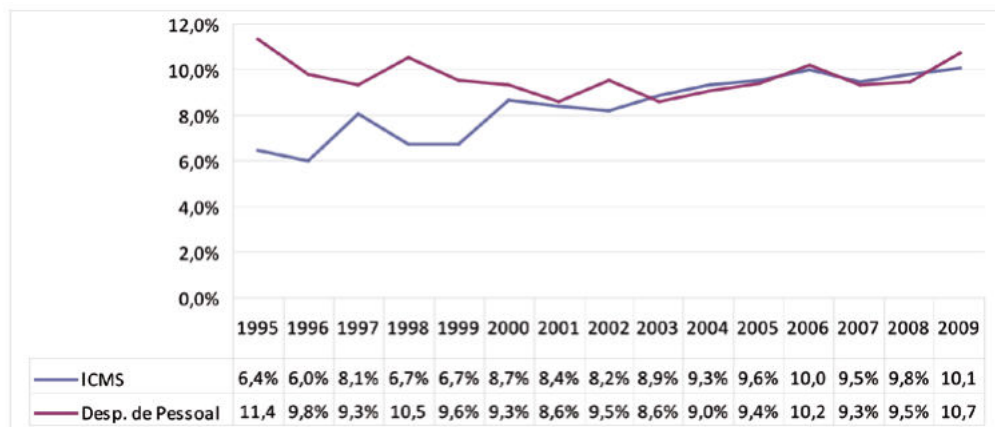
### Gráfico 17. Despesa de pessoal e ICMS dos estados da Região Norte – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 18, referente ao Estado de Rondônia, mostra uma redução da despesa com pessoal de 0,7% do PIB entre 1995 e 2009, entretanto um incremento significativo de 1,2% do PIB da despesa com pessoal de 2008-2009. Em relação ao esforço fiscal, observa-se um incremento de 3,7% do PIB de 1995-2009. Dessa maneira, houve uma melhora significativa do ICMS no que concerne ao financiamento da despesa com pessoal: de um déficit de 5,0% do PIB em 1995 passou para 0,6% do PIB em 2009.

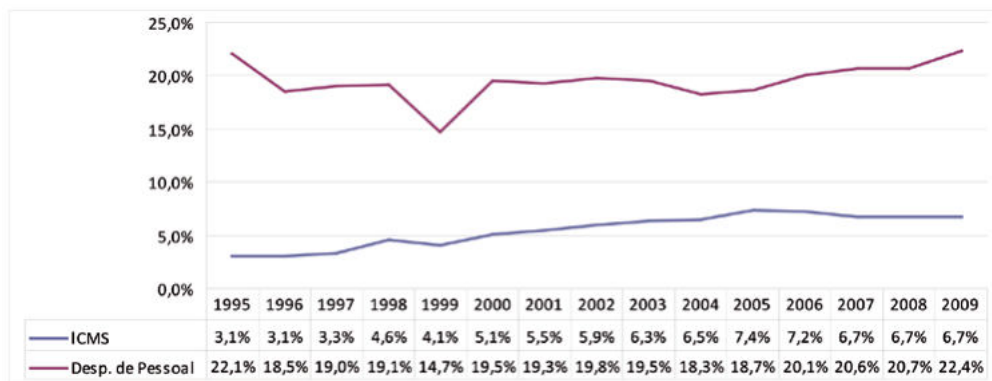
### Gráfico 18. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de Rondônia – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Estado do Acre, Gráfico 19, mostra uma redução de 7,4% do PIB da despesa de pessoal entre 1995 e 1999, bem como um incremento de 7,7% do PIB da despesa com pessoal no período 1999-2009, e de 1,7% do PIB em 2008-2009. No que tange ao esforço fiscal, evidencia-se um incremento de 3,6% do PIB entre 1995 e 2009. Assim, houve uma redução do déficit no financiamento do ICMS de 19% do PIB em 1995 para 15,7% do PIB em 2009.

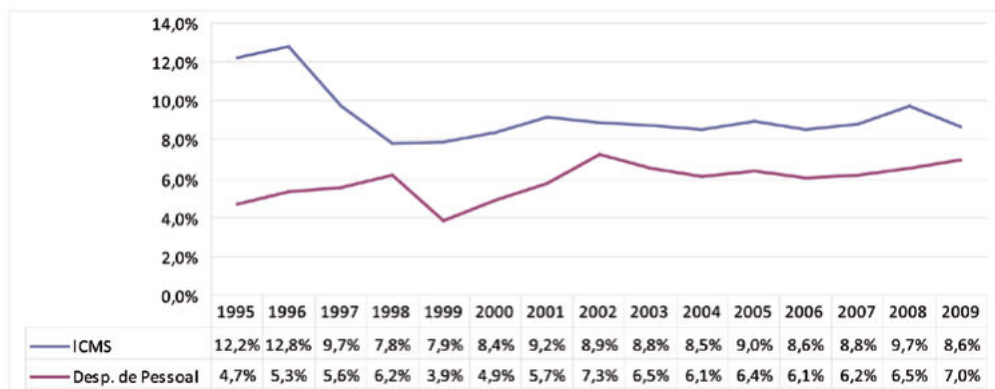
**Gráfico 19. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Acre – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Estado do Amazonas, Gráfico 20, apresenta evolução da despesa com pessoal de 2,3% do PIB, entre 1995 e 2009, bem como uma redução do esforço fiscal de 3,6% do PIB. Salienta-se a análise desagregada entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal, mostrando redução no financiamento do ICMS de 7,5% do PIB para 1,6% do PIB entre 1995 e 2009.

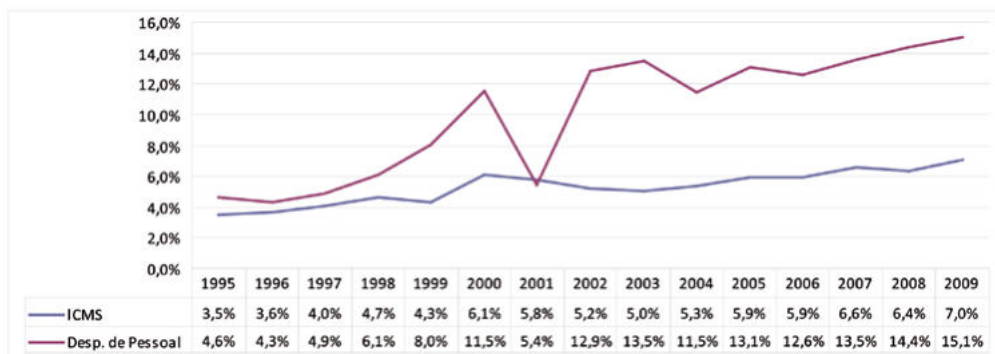
## Gráfico 20. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Amazonas – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 21 mostra um incremento expressivo da despesa com pessoal do Estado de Roraima de 10,5% do PIB entre 1995 e 2009, bem como um incremento do esforço fiscal de 3,5% do PIB. Verifica-se uma ampliação na necessidade de financiamento de outras receitas, excluindo ICMS, de 1,1% para 8,1% do PIB no período de 1995 a 2009.

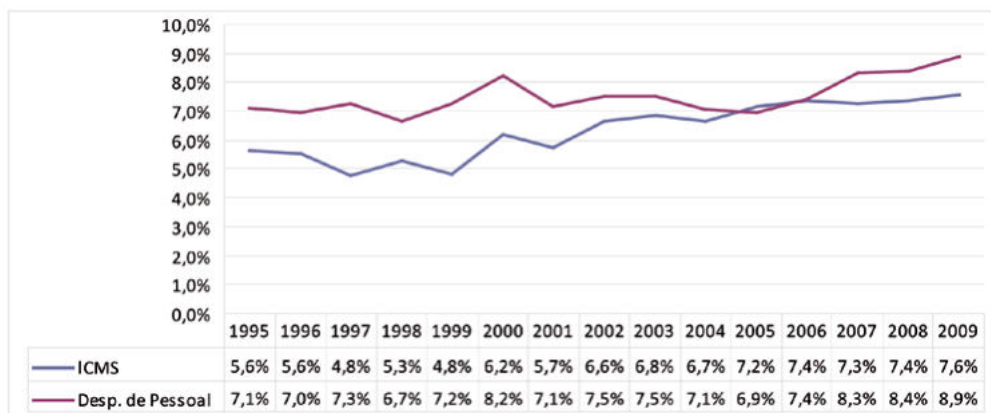
## Gráfico 21. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de Roraima – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 22 mostra um incremento da despesa com pessoal do Estado do Pará de 1,8% do PIB entre 1995 e 2009, bem como uma elevação do esforço fiscal de 2,0% do PIB. Houve uma pequena redução na necessidade de financiamento de 1,5% para 1,3% do PIB no período de 1995 a 2009.

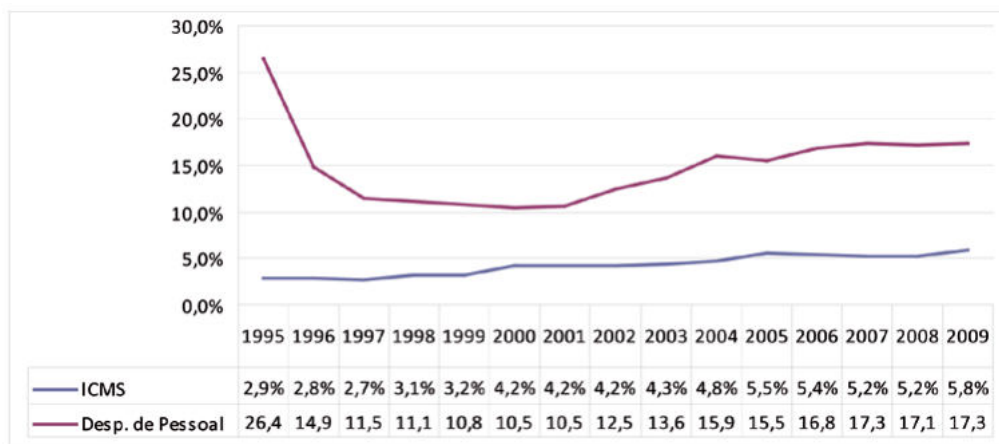
## Gráfico 22. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Pará – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Estado do Amapá teve uma redução da despesa com pessoal de 9,1% do PIB entre 1995 e 2009, bem como um aumento do esforço fiscal de 2,9% do PIB. Dessa maneira, observa-se uma redução na dependência dos recursos do FPE de 23,5% do PIB em 1995 para 11,5% do PIB em 2009.

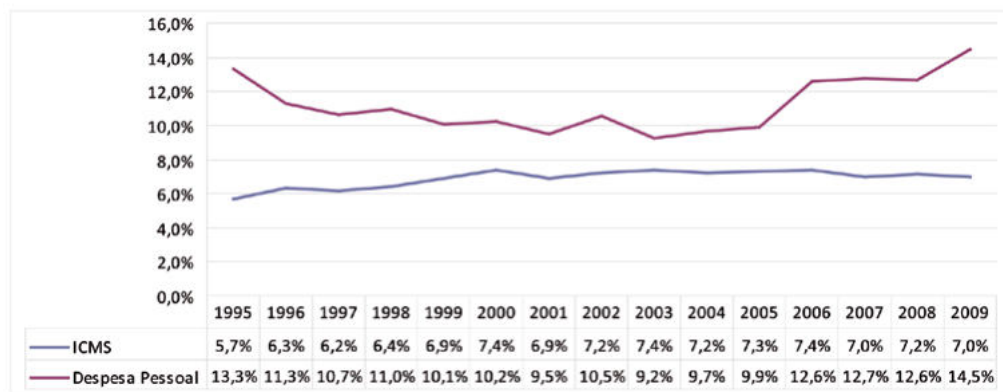
## Gráfico 23. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Amapá – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Estado do Tocantins apresentou um incremento da despesa com pessoal de 1,2% do PIB entre 1995 e 2009, e o incremento do esforço fiscal foi de 1,3% do PIB. Ao se comparar o esforço fiscal à despesa com pessoal, observa-se uma redução na dependência do FPE de 7,6% do PIB em 1995 para 7,5% do PIB em 2009. Destaca-se que no exercício de 2003 o déficit de financiamento do ICMS era de 1,8% do PIB.

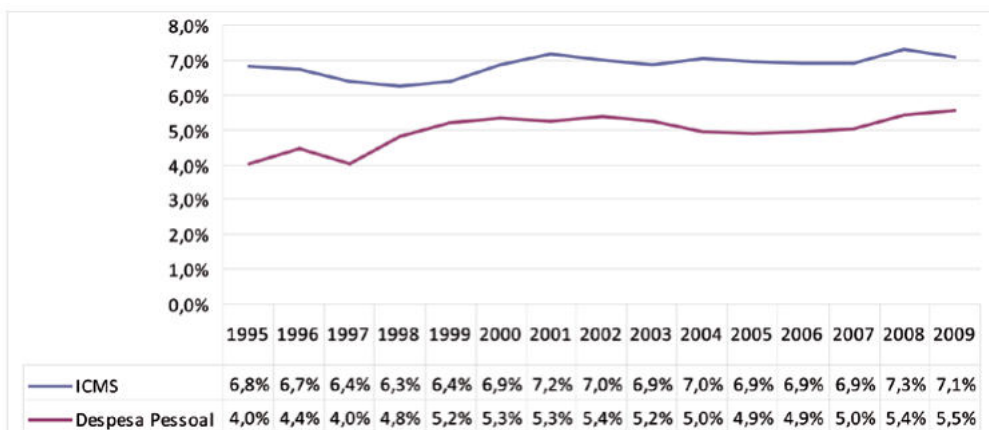
**Gráfico 24. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Tocantins – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 25 mostra um incremento da despesa com pessoal dos estados da Região Sudeste de 1,5% do PIB entre 1995 e 2009 e um incremento do esforço fiscal de 0,3% do PIB. A Região Sudeste sempre apresentou uma eficiência no esforço fiscal do ICMS em % do PIB, e na análise entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal verifica-se uma redução no superávit do financiamento do ICMS de 2,8% do PIB para 2,4% do PIB no período de 1995 a 2009.

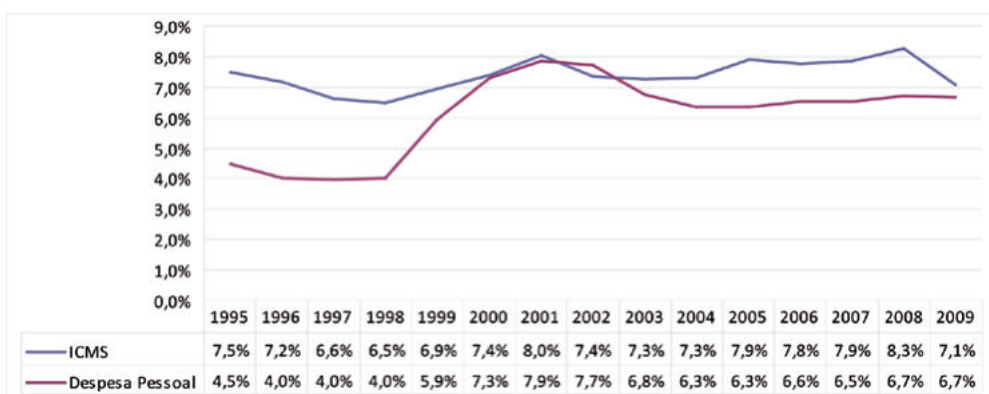
**Gráfico 25. Despesa de pessoal e ICMS dos estados da Região Sudeste – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 26 mostra um incremento da despesa com pessoal do Estado de Minas Gerais de 2,2% do PIB entre 1995 e 2009 e uma redução do esforço fiscal de 0,4% do PIB. Salienta-se que em face da crise de 2009 observou-se uma redução de 1,2% do PIB no esforço fiscal do ICMS de 2008-2009. Isso mostra o esgotamento do modelo de aumento da receita do ICMS em % do PIB no Estado de Minas Gerais. Ao realizar uma análise da despesa com pessoal e esforço fiscal verifica-se uma redução no superávit do financiamento do ICMS de 3,0% do PIB para 0,4% do PIB no período de 1995 a 2009.

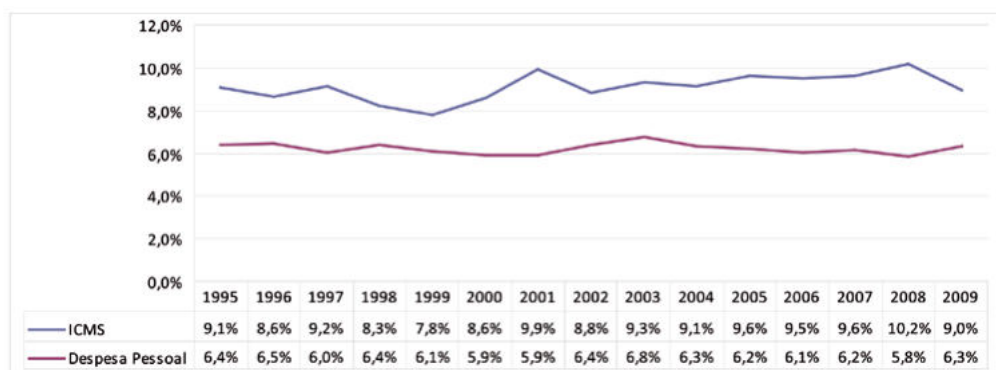
**Gráfico 26. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de Minas Gerais – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 27 mostra uma diminuição da despesa com pessoal do Estado do Espírito Santo de 0,1% do PIB entre 1995 e 2009 e um incremento do esforço fiscal de 0,1% do PIB. Devido a crise de 2009, observou-se uma redução de 1,2% do PIB no esforço fiscal do ICMS de 2008-2009. Na análise entre a despesa com pessoal e esforço fiscal verifica-se um aumento no superávit do financiamento do ICMS de 2,7% do PIB para 4,0% do PIB no período de 1995 a 2009.

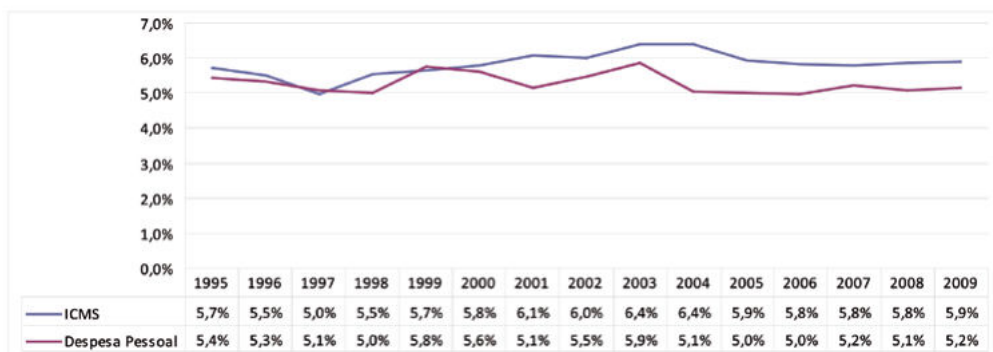
**Gráfico 27. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Espírito Santo – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 28 mostra uma diminuição da despesa com pessoal do Estado do Rio de Janeiro de 0,2% do PIB entre 1995 e 2009 e um incremento do esforço fiscal de 0,2% do PIB. A análise entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal mostrou um aumento no superávit do financiamento do ICMS de 0,3% do PIB para 0,7% do PIB no período de 1995 a 2009. Ademais, foi verificado o controle da despesa com pessoal em % do PIB em 2008 e 2009, quando comparado com os demais estados.

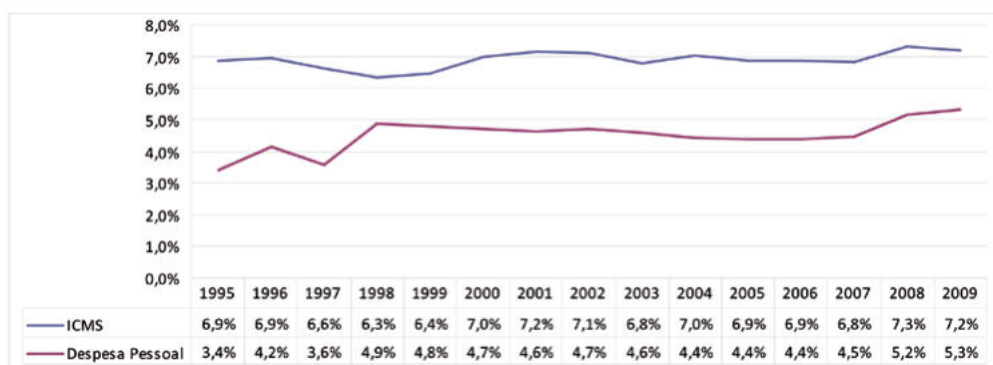
## Gráfico 28. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Rio de Janeiro – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 29 evidencia um aumento da despesa com pessoal do Estado de São Paulo de 1,9% do PIB no período 1995-2009 e um incremento do esforço fiscal de 0,3% do PIB. A análise da relação entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal mostra uma redução no superávit do financiamento do ICMS de 3,5% do PIB para 2,9% do PIB no período de 1995 a 2009. Ademais, não foi verificado o incremento significativo da despesa com pessoal em % do PIB de 2008-2009 quando comparado com os demais estados.

## Gráfico 29. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de São Paulo – 1995-2009 (% PIB)

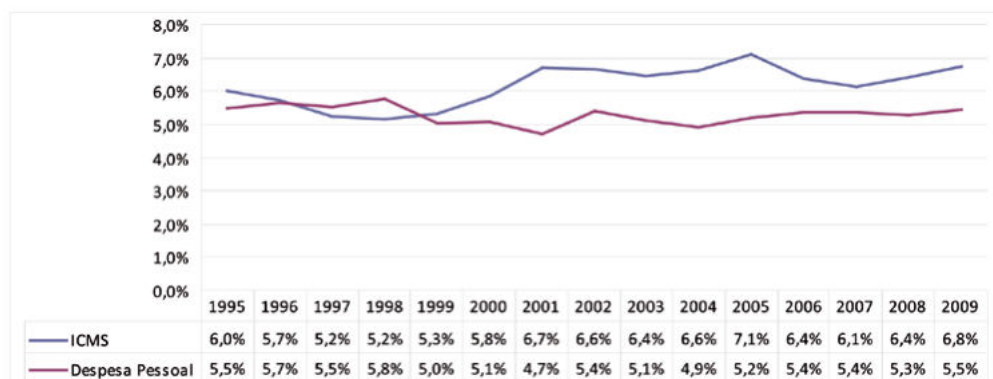


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 30 mostra que a despesa com pessoal (% do PIB) dos estados da Região Sul se manteve constante no período 1995-2009, entretanto houve um incremento do esforço fiscal de 0,8% do PIB. A análise da relação entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal mostra uma ampliação no superávit do financiamento do ICMS de 0,5% do PIB em 1995 para 1,3% do PIB em 2009.



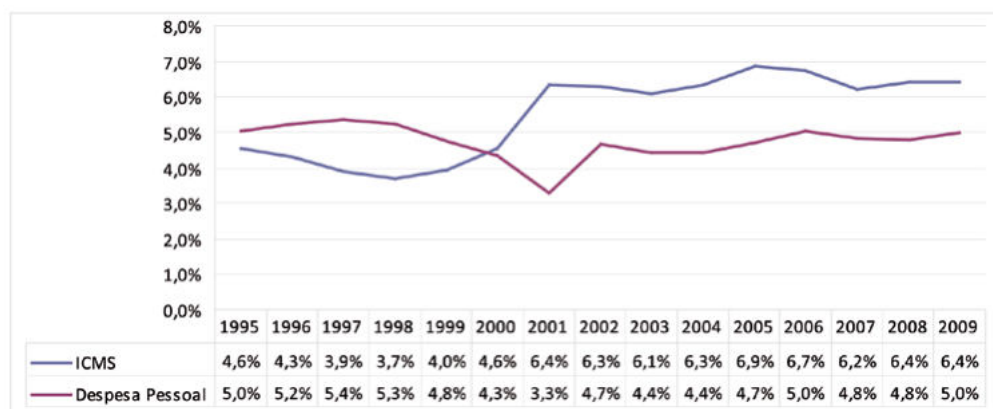
### Gráfico 30. Despesa de pessoal e ICMS dos estados da Região Sul – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 31 mostra que apesar das flutuações não houve alteração na despesa com pessoal do Estado do Paraná no período 1995-2009 e verifica-se incremento do esforço fiscal em 1,8% do PIB. A análise entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal mostra que houve um déficit de financiamento do ICMS de 0,4% do PIB em 1995 para um superávit de 1,4% do PIB no período de 1995 a 2009.

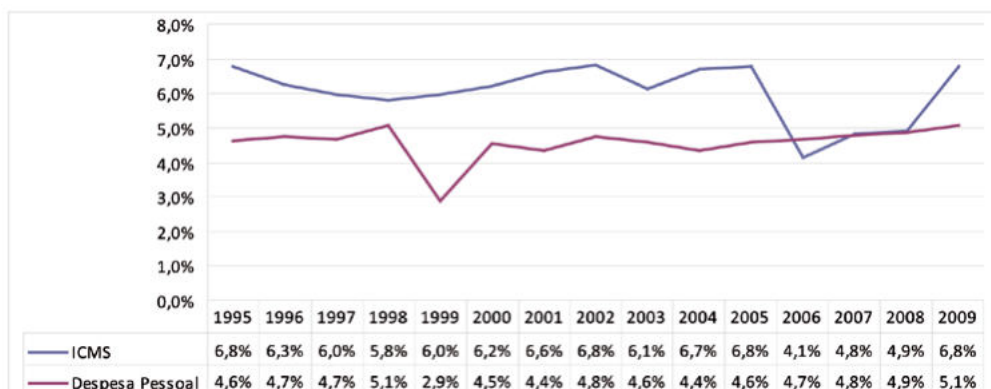
### Gráfico 31. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Paraná – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 32 evidencia que houve um aumento da despesa com pessoal do Estado de Santa Catarina de 0,6% do PIB no período 1995-2009. Após uma queda em 2005, a relação ICMS/PIB foi de 6,8% do PIB em 2009. A análise entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal mostra que foi mantido o superávit do financiamento do ICMS de 2,2% do PIB no período 1995-2009.

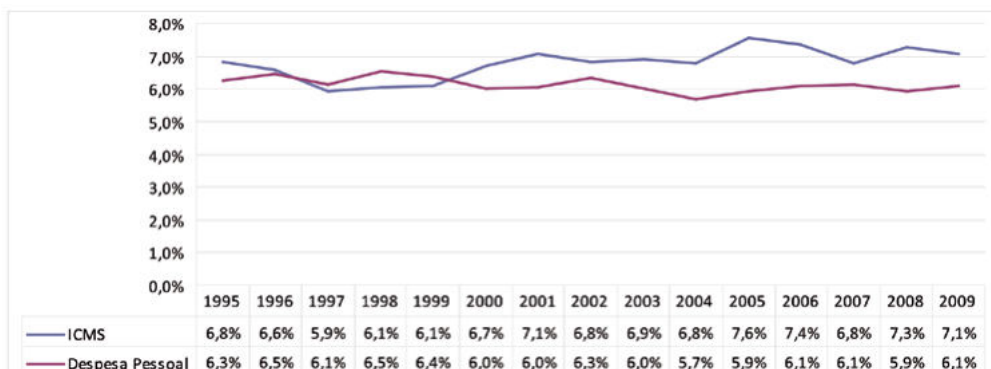
**Gráfico 32. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de Santa Catarina – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

A despesa com pessoal do Estado do Rio Grande do Sul, Gráfico 33, correspondia a 6,3% do PIB em 1995 e reduziu-se para 6,1% do PIB em 2009. Houve um aumento no esforço fiscal de 0,3% do PIB no período 1995-2009. A análise entre ICMS e despesa de pessoal mostra que houve ampliação do superávit no financiamento do ICMS, que passou de 0,5% do PIB em 1995 para 1,0% do PIB em 2009.

**Gráfico 33. Despesa de pessoal e ICMS do Estado do Rio Grande do Sul – 1995-2009 (% PIB)**

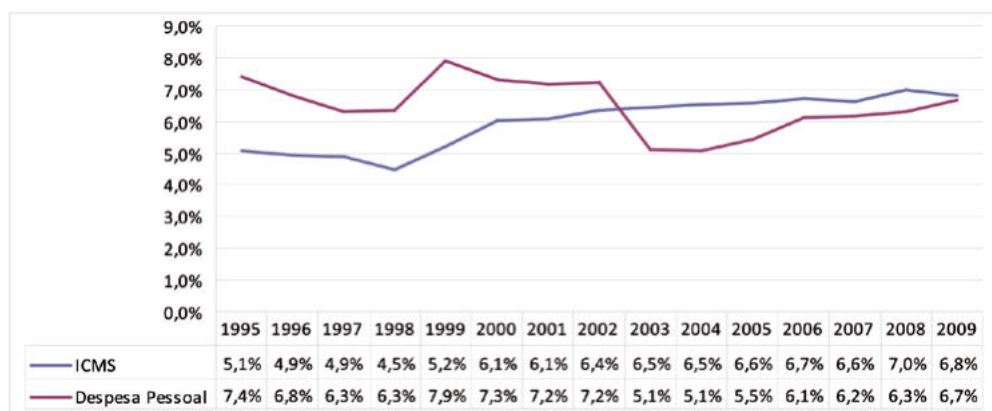


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

Os estados da Região Centro-Oeste, no período 1995-2009, mostraram uma redução de 0,7% do PIB da despesa com pessoal e um incremento de 1,7% do PIB para o esforço fiscal do ICMS.

A análise do esforço fiscal e da despesa de pessoal mostra uma melhora significativa no déficit de financiamento do ICMS, que passou de 2,3% do PIB em 1995 para um superávit de 0,1% do PIB em 2009. A queda na despesa de pessoal em 2003 foi devido à criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), como será visto a seguir.

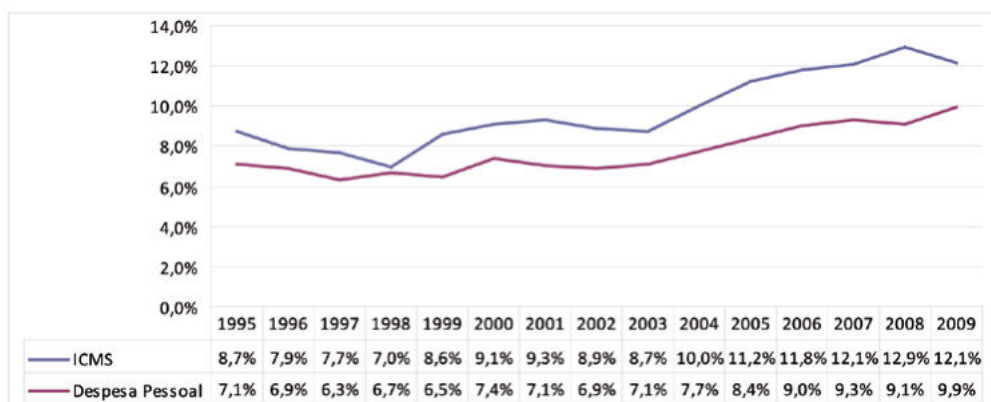
**Gráfico 34. Despesa de pessoal e ICMS dos estados da Região Centro-Oeste – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 35 evidencia que a despesa com pessoal do Estado de Mato Grosso do Sul passou de 7,1% para 9,9% do PIB no período 1995-2009, e o esforço fiscal do ICMS teve uma elevação de 3,4% do PIB. Houve diminuição do esforço fiscal do ICMS de 0,8% do PIB entre 2008-2009 devido à crise econômica mundial. A análise entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal mostra que o superávit de financiamento do ICMS passou de 1,6% para 3,2% do PIB no período 1995-2009.

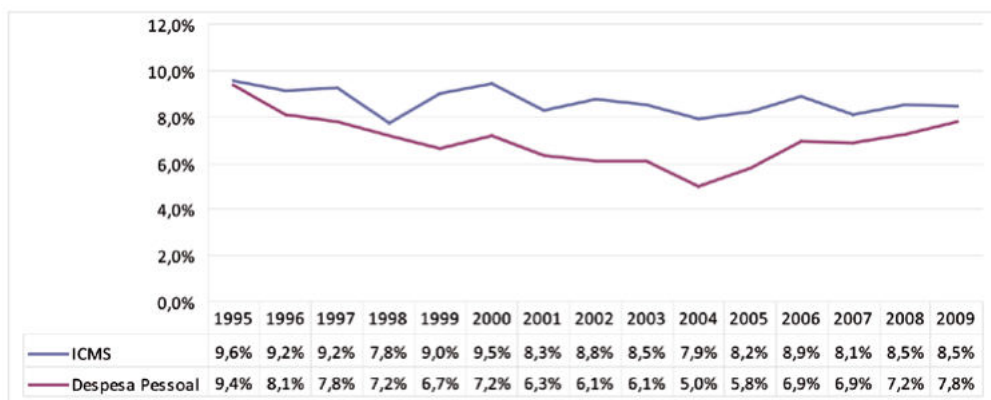
### Gráfico 35. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de Mato Grosso do Sul – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

Conforme o Gráfico 36, a despesa com pessoal do Estado de Mato Grosso, que correspondia a 9,4% do PIB em 1995, reduziu-se para 7,8% em 2009, enquanto o incremento do esforço fiscal diminuiu de 9,6% para 8,5% do PIB. Portanto, o superávit do financiamento do ICMS passou de 0,2 % do PIB em 1995 para 0,7% do PIB em 2009.

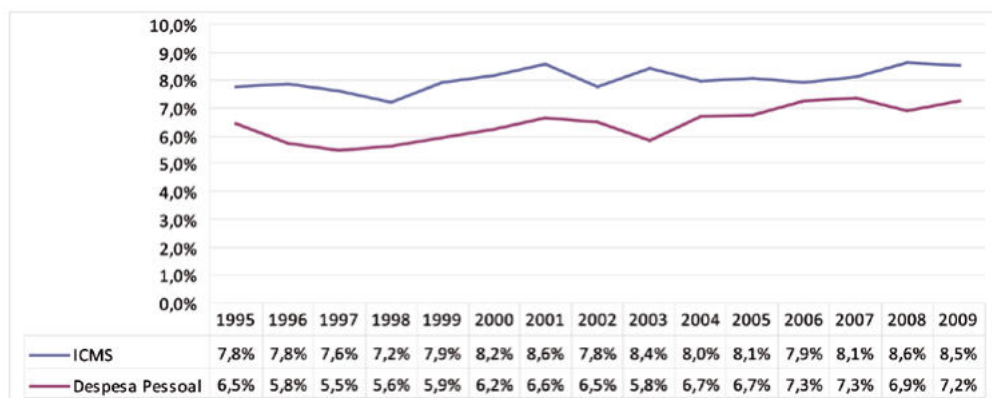
### Gráfico 36. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de Mato Grosso – 1995-2009 (% PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

O Gráfico 37 evidenciou que a despesa com pessoal do Estado de Goiás passou de 6,5% do PIB para 7,2% do PIB no período 1995-2009, enquanto o esforço fiscal do ICMS, que era de 7,8% do PIB, alcançou 8,5% do PIB. A análise entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal mostra que o superávit de financiamento do ICMS foi mantido em 1,3% do PIB no período 1995-2009.

**Gráfico 37. Despesa de pessoal e ICMS do Estado de Goiás – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

Para o Distrito Federal, cabe mencionar a situação peculiar do financiamento da despesa com pessoal. Até 2002, a União transferia recursos ao Distrito Federal para que este pagasse as despesas das áreas de segurança, saúde e educação. Naquele ano, com vistas a atender ao disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal de 1988, foi promulgada a Lei n. 10.633, de 27/12/2002, que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal com a finalidade de prover recursos necessários à organização e à manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, bem como de dar assistência financeira à execução de serviços públicos de saúde e educação no Distrito Federal. A partir de 2003, a União deixou de transferir os recursos e passou a pagar, ela própria, as despesas com pessoal das áreas de segurança, saúde e educação, dando início à execução orçamentária do Fundo no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Dessa maneira, desde 2003, os valores da despesa com pessoal do Distrito Federal constantes da base de dados da STN refletem a despesa paga com recursos próprios. Isso explica a queda do valor da despesa em 2003 na comparação com 2002.

O Fundo Constitucional do Distrito Federal sofre atualização anual conforme a variação da receita corrente líquida da União. No período de 2003 a 2009, a despesa com pessoal custeada pelo Fundo é apresentada na Tabela 17.

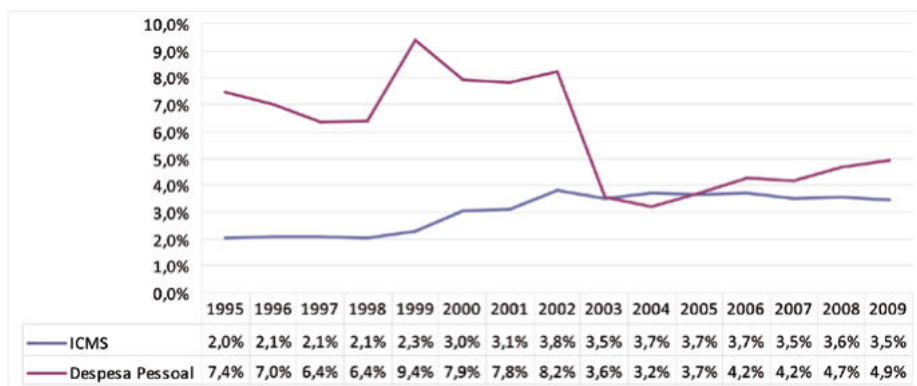
**Tabela 17. DF: despesa com pessoal paga pelo Fundo Constitucional (R\$ milhões, correntes)**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
3.172,7	3.707,0	4.049,3	4.834,9	5.606,4	6.082,3	7.005,6

Fonte: Para os anos de 2003 a 2005, Relatórios Analíticos e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo do Distrito Federal do Tribunal de Contas do DF. Para os anos de 2006 a 2009, Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O Gráfico 38 mostra a evolução da despesa com pessoal do Distrito Federal. Entre 1995 e 2002 a despesa com pessoal manteve-se em média de 7,6% do PIB. Para o período entre 2003 e 2009 houve um aumento de 1,3% do PIB na despesa com pessoal, enquanto a arrecadação com ICMS se manteve constante como proporção do PIB. A análise desagregada entre a despesa com pessoal e o esforço fiscal entre 2003 e 2009 mostrou uma ampliação do déficit de financiamento do ICMS, que passou de 0,1% do PIB em 2003 para 1,4% do PIB em 2009.

**Gráfico 38. Despesa de pessoal e ICMS do Distrito Federal – 1995-2009 (% PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE

## 8 Projeção das despesas de pessoal – 2010 a 2012

### 8.1 Metodologia para projeção

O estudo da tendência das despesas com pessoal para os próximos dois anos integra a análise de séries temporais e tem como um dos propósitos captar o movimento da série, que se manifesta suave e consistente ao longo do tempo. Médias móveis e regressão linear simples têm sido as técnicas mais utilizadas na estimação da tendência.<sup>10</sup>

Por opção, procura-se apresentar a tendência da despesa com pessoal dos estados e do Distrito Federal por meio de regressão linear simples. Segundo Dielman (2001), o modelo de tendência linear, por ser extrapolativo, tende a apresentar melhores estimativas no curto e no médio prazos e é de fácil especificação e uso. Com base no método dos mínimos quadrados ordinários, para cada unidade federada será ajustada uma reta, conforme especificado a seguir:

$$T_{i,t} = \alpha + \beta \cdot t + e_{i,t}$$

onde,  $T_i$  é o valor da despesa com pessoal do ente federado  $i$  para o ano  $t$ , sendo  $t$  a sequência de números inteiros<sup>11</sup> (1, 2, 3, ...);

- $\alpha$  é o valor da constante;
- $\beta$  é o valor do coeficiente angular da reta estimada;
- $e_{i,t}$  é o componente aleatório do modelo, com valor esperado nulo, variância constante, função de distribuição probabilística normal e autocorrelação nula.

Assim, o ritmo de crescimento da despesa com pessoal é dado pelo parâmetro. A partir de um nível de despesa com pessoal observado para  $t = 0$ , ano base, a tendência da despesa com pessoal aumenta em média, anualmente, o valor de  $\beta$ , ou seja,  $\beta$  representa o valor esperado para o aumento anual, em média, da despesa com pessoal.

Para saber se o componente de tendência linear ( $\beta$ ) explica a variação da despesa com pessoal, cabe realizar o teste de significância “t” de Student para  $\beta$ , o que implica aceitar ou rejeitar a hipótese de  $\beta$  ser nulo. Nomeadamente, com nível de significância de 5%, a regra é:

<sup>10</sup> Uma vez estimada, a tendência pode ser deduzida da série temporal, assim como a sazonalidade e o componente cíclico, a fim de obter uma série estacionária. Para esse propósito, é comum recorrer à diferenciação da série. Uma referência é a obra de Brockwell e Davis (1999).

<sup>11</sup> O uso de números inteiros ao invés do ano propriamente dito (2001, 2002, 2003,) permite reduzir problemas computacionais na estimação dos parâmetros do modelo. Dielman (2001).

- Rejeitar a hipótese se  $t > 1,96$  ou  $t < - 1,96$
- Aceitar a hipótese se  $- 1,96 \leq t \leq 1,96$ ,

sendo  $t$ , nesse caso, o valor da estatística “ $t$ ” de Student apurada com a estimação do modelo. Como alternativa, pode-se considerar o valor da probabilidade de a hipótese ocorrer, ou seja, de o parâmetro estimado ser nulo (valor  $P$ ), e então a regra passa a ser:

- Rejeitar a hipótese se valor  $P < 5\%$
- Aceitar a hipótese se valor  $P \geq 5\%$ .

Ainda, pode-se avaliar a aderência do modelo com base no valor do coeficiente de determinação ( $R^2$ ), o qual se situa entre 0 e 1, e quanto mais próximo estiver de 1, melhor, pois expressa o percentual da variação total da tendência, que é explicado pela variável tempo ( $t$ ). Entretanto, o  $R^2$  é uma medida da qualidade do ajuste da linha de regressão e não da qualidade de predição da reta estimada. A qualidade da predição do modelo pode ser obtida por meio do cômputo da soma dos erros ao quadrado ou da média dos erros ao quadrado, para depois confrontá-las com aquelas apuradas para outros modelos estimados. Quanto menor os valores da soma e da média, melhor.

Não restam dúvidas de que o modelo de projeções é simples e possui limitações. Embora existam inúmeros modelos mais sofisticados e com melhor desempenho, a opção, nesse caso, foi pela simplicidade e pela objetividade. Os dados de despesas com pessoal apresentam um crescimento monotônico com baixo nível de dispersão e uma taxa de crescimento vegetativo praticamente constante. Esse perfil de dados ajusta-se ao modelo de regressão linear utilizado, e os resultados demonstram excepcional aderência e estimativas robustas.

## 8.2 Premissas para cálculo das projeções

A projeção das despesas com pessoal dos estados brasileiros para o período de 2010 a 2012 foi realizada com base na série histórica de 2002 a 2009 (fonte: STN), considerando-se a metodologia descrita no item 5. Portanto, foram considerados os seguintes agrupamentos para a determinação da despesa total:

- aposentadorias, reformas e pensões;
- vencimentos e vantagens fixas e variáveis com pessoal civil e militar;
- contratação por tempo determinado e terceirização;
- demais despesas com pessoal.



O período considerado tem bastante relevância porque se inicia no exercício seguinte à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, espera-se que as variações das despesas com pessoal sejam “suaves” o suficiente para permitir um nível satisfatório de ajuste da linha de regressão.

A partir de 2007, os balanços da STN passaram a contar com uma rubrica própria, relacionada às contribuições patronais intraorçamentárias. Mas, para manter a coerência dos dados em relação ao período de 2002 a 2006, esses valores foram somados às contribuições patronais na modalidade de aplicação direta.

Ressalta-se ainda que foram feitos três ajustes na série histórica:

Os valores dos contratos de terceirização de São Paulo foram obtidos diretamente pelos representantes desse estado, pois não estavam disponíveis nos relatórios da STN.

Em 2006, Pernambuco não registrou as contribuições patronais na íntegra; tudo indica que valores que estão faltando se referem às contribuições relativas à execução intraorçamentária, mas a base de dados da STN não contempla essa rubrica em 2006. Os demais estados registraram normalmente como contribuições patronais de aplicação direta. Dessa forma, em 2006, o valor das contribuições patronais de Pernambuco foi calculado como a média entre os valores de 2005 e 2007, o que resultou num valor aproximado de R\$ 1,34 bilhões.

Em 2009, o Estado do Rio Grande do Sul apresentou um valor de contribuições patronais intraorçamentárias de 4,9 bilhões, enquanto em 2008 esse valor era de R\$ 828 milhões, implicando grande distorção em qualquer processo de estimativa. Assim, foi desconsiderado o valor de R\$ 4,028 bilhões registrado na rubrica “Demais Obrigações Patronais Intraorçamentárias”, de forma que o valor considerado, para efeitos de projeção, foi de R\$ 847 milhões.

Excepcionalmente, para o DF foi desconsiderado o ano de 2002 porque, segundo informações de seus representantes, a partir de 2003 o governo federal assumiu parte das despesas com pessoal, apresentando, dessa forma, uma redução real de aproximadamente 56% em relação a 2002.

Os valores das séries temporais foram corrigidos pelo IPCA/IBGE com base em 2009.

A Tabela 17 mostra os resultados estimados dos respectivos coeficientes lineares ( $\alpha$ ) e angulares ( $\beta$ ) das retas de tendência.

**Tabela 17. Resultados dos estimadores para a despesa com pessoal nos estados (R\$ milhões)**

UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	$\alpha$	$\beta$	R2
AC	857	878	916	1.000	1.127	1.322	1.411	1.523	665	103	0,95
AL	1.580	1.568	1.653	1.786	1.970	2.236	2.428	2.574	1.268	157	0,95
AM	2.387	2.225	2.357	2.541	2.750	2.897	3.229	3.453	1.963	170	0,90
AP	623	637	778	807	1.025	1.159	1.218	1.232	478	102	0,95
BA	6.199	6.650	7.160	7.516	8.468	9.017	9.812	10.500	5.356	624	0,99
CE	3.455	3.561	3.665	3.775	4.138	4.322	5.181	5.669	2.831	309	0,88
DF*	6.952	3.070	2.882	3.574	4.410	4.650	5.534	5.789	1.677	519	0,95
ES	2.575	2.870	3.234	3.497	3.709	4.145	4.159	4.493	2.363	272	0,99
GO	3.685	3.402	4.091	4.061	4.803	5.326	5.333	5.580	3.069	326	0,92
MA	2.096	2.176	2.384	2.317	2.602	2.841	3.119	3.465	1.771	190	0,93
MG	14.893	13.709	14.278	14.598	16.322	17.484	19.190	18.989	12.571	803	0,83
MS	1.577	1.866	2.066	2.171	2.541	2.903	3.020	3.297	1.321	246	0,99
MT	1.935	2.301	2.333	2.596	2.840	3.271	3.651	3.925	1.585	283	0,97
PA	2.904	3.045	3.181	3.242	3.817	4.577	4.883	5.179	2.253	356	0,93
PB	1.758	2.137	2.174	2.420	2.750	2.927	3.228	3.605	1.501	250	0,98
PE**	5.253	5.012	5.344	5.785	6.423	6.715	7.432	7.953	4.324	426	0,94
PI	1.408	1.509	1.593	1.472	1.742	2.277	2.379	2.551	1.081	175	0,86
PR	6.259	6.587	6.902	7.156	7.960	8.715	9.129	9.555	5.531	500	0,98
RJ	14.150	14.988	14.318	14.817	15.880	17.251	17.790	18.091	13.154	613	0,89
RN	2.016	2.045	2.180	2.369	2.681	3.268	3.394	3.602	1.546	255	0,94
RO	1.120	1.143	1.293	1.449	1.545	1.556	1.680	1.904	976	108	0,96
RR	449	504	409	497	536	628	709	741	357	45	0,82
RS***	10.065	10.217	9.953	10.219	11.097	12.086	12.382	12.729	9.125	438	0,87
SC	4.014	4.162	4.274	4.683	5.028	5.589	6.000	6.254	3.438	347	0,97
SE	1.454	1.491	1.604	1.786	2.174	2.303	2.541	2.858	1.085	209	0,96
SP****	36.354	36.119	36.278	38.092	40.863	45.512	55.680	57.165	28.581	3.261	0,84
TO	891	911	1.014	1.072	1.402	1.573	1.657	1.899	617	152	0,95

Nota:

\* Os valores de 2002 foram excluídos da projeção das despesas do DF.

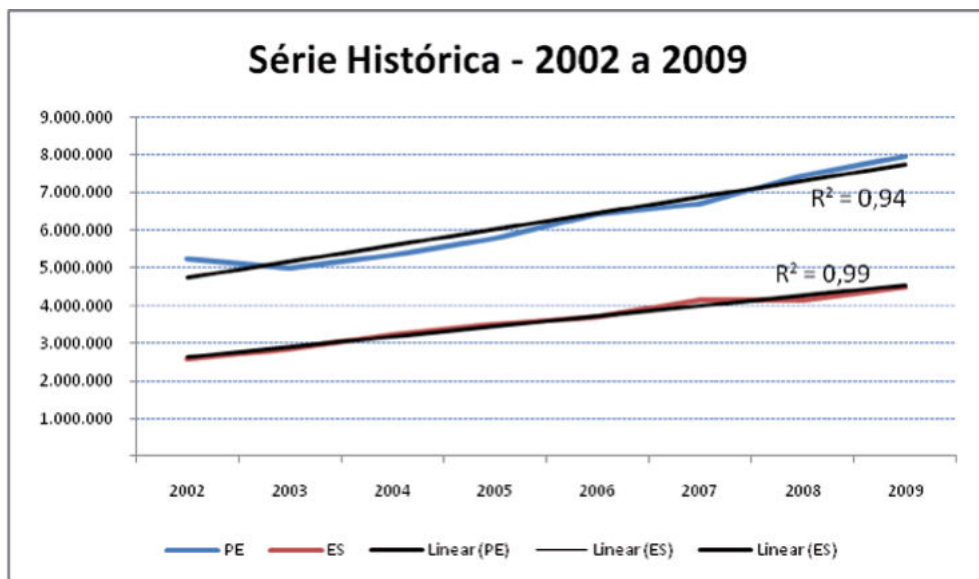
\*\* Para efeitos das contribuições patronais de PE no ano de 2006 foi considerada a média dos valores de 2005 e 2007.

\*\*\* No ano de 2009 o RS apresentou uma grande divergência nos valores das contribuições patronais intraorçamentárias, cujo valor foi desconsiderado.

\*\*\*\* Foram informados os valores de contratos terceirizados pelos representantes de SP.

O coeficiente de determinação ( $R^2$ ) demonstra a qualidade do ajuste da linha de regressão para a série temporal. Na última coluna da tabela, todos os estados apresentaram ( $R^2$ ) acima de 0,8; portanto, as retas de tendência com base nesses parâmetros são bastante satisfatórias para a série histórica de 2002 a 2009, conforme os próximos exemplos gráficos.

**Gráfico 39. Série histórica – 2002-2009**



Encontrados os coeficientes  $\alpha$  e  $\beta$  da reta de tendência, basta calcular os valores previstos para os anos de 2010 a 2012 para obter os resultados do crescimento real estimado. Esse crescimento foi confrontado com a variação prevista da receita corrente estimada para o mesmo período. Com esses resultados, é possível determinar quais estados poderão sofrer dificuldades de equilíbrio financeiro nos próximos exercícios caso nenhuma ação corretiva seja adotada.

**Tabela 18. Previsão do crescimento da folha X previsão do crescimento da receita corrente**

UF	Despesa com pessoal				Receita corrente			
	2009-2010 (%)	2010-2011 (%)	2011-2012 (%)	2009-2012 (%)	2009-2010 (%)	2010-2011 (%)	2011-2012 (%)	2009-2012 (%)
AC	4,62	6,47	6,08	18,17	4,91	6,50	6,10	18,54
AL	4,16	5,86	5,53	16,36	11,24	6,26	5,89	25,15
AM	1,26	4,87	4,65	11,13	10,94	5,22	4,96	22,53
AP	12,96	7,29	6,80	29,44	17,02	7,06	6,60	33,56
BA	4,52	5,69	5,38	16,41	7,60	4,08	3,92	16,39
CE	-1,04	5,50	5,22	9,85	3,35	5,04	4,80	13,78
DF	9,68	8,18	7,56	27,61	0,40	4,10	3,94	8,64
ES	7,00	5,65	5,35	19,09	18,54	6,32	5,94	33,52
GO	7,55	5,43	5,15	19,23	7,44	5,34	5,07	18,92
MA	0,41	5,46	5,17	11,37	8,42	6,58	6,17	22,68
MG	4,25	4,05	3,90	12,70	14,32	6,31	5,94	28,75
MS	7,32	6,96	6,51	22,26	10,10	6,32	5,94	24,01
MT	5,17	6,85	6,41	19,57	9,11	6,11	5,76	22,45

PA	5,30	6,52	6,12	19,04	6,51	6,13	5,77	19,57
PB	3,98	6,66	6,25	17,84	8,12	5,93	5,60	20,95
PE	2,54	5,22	4,96	13,25	3,56	4,79	4,57	13,47
PI	3,99	6,58	6,18	17,68	3,66	7,03	6,57	18,24
PR	5,02	4,99	4,75	15,49	4,59	4,47	4,28	13,94
RJ	3,19	3,28	3,18	9,96	10,93	3,51	3,39	18,71
RN	6,67	6,64	6,23	20,84	9,08	5,83	5,51	21,81
RO	2,22	5,54	5,25	13,54	11,22	6,72	6,30	26,17
RR	2,67	5,89	5,56	14,77	8,17	6,23	5,86	21,63
RS	2,62	3,35	3,24	9,49	3,94	4,17	4,00	12,60
SC	4,93	5,29	5,02	16,04	-7,09	4,79	4,57	1,81
SE	3,81	7,05	6,58	18,44	8,18	5,88	5,55	20,90
SP	1,34	5,63	5,33	12,76	5,73	4,87	4,65	16,03
TO	4,66	7,66	7,12	20,70	10,36	6,20	5,84	24,04

Na Tabela 18 podemos observar que os estados marcados na cor laranja (BA, DF, GO, PR e SC) apresentarão um crescimento da despesa com pessoal superior ao crescimento da receita corrente, o que certamente agravará sua situação financeira, sem considerar que grande parte da receita corrente é vinculada às áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, pagamento de juros e amortização da dívida, etc.

No caso dos estados marcados em amarelo, apesar da previsão de crescimento da receita corrente ser superior à previsão do crescimento da despesa com pessoal, essa diferença é muito pequena (menor que 5 pontos percentuais) para considerarmos que eles estarão em uma situação financeira satisfatória, pois qualquer frustração na realização da receita poderá comprometer o equilíbrio orçamentário e financeiro.

Além disso, devemos ressaltar que os demais estados apresentam uma diferença superior a 5 pontos percentuais entre a previsão da variação da receita e a previsão da variação da despesa com pessoal. Isso não quer dizer que tais estados estejam com situação financeira superavitária ou que possam adotar políticas de gastos com pessoal menos austeras. Esses resultados apenas mostram que, para esses estados, manter as atuais políticas tributárias e de gasto com pessoal não deve agravar a atual situação financeira. Evidentemente, a margem de aumento de gastos com pessoal deve ser avaliada no contexto específico de cada estado, levando-se em consideração seu perfil de gastos e as vinculações da receita, o que extrapola o objetivo deste estudo.

Por último, realizada a projeção das despesas com pessoal para os exercícios de 2010 a 2012 a valores constantes de 2009, devemos aplicar a projeção do índice de correção adotado para o mesmo período – neste caso o IPCA/IBGE – para obtermos a projeção a valores correntes. Considerando os números divulgados na imprensa de 5,32%, 4,80% e 4,40% respectivamente para os anos de 2010, 2011 e 2012, teremos as seguintes projeções.

**Tabela 19. Projeção das despesas com pessoal**

UF	Valores correntes correntes – R\$ mi		
	2010	2011	2012
AC	1.678	1.873	2.074
AL	2.823	3.132	3.451
AM	3.683	4.048	4.422
AP	1.466	1.648	1.838
BA	11.559	12.803	14.085
CE	5.908	6.533	7.176
DF	6.687	7.581	8.513
ES	5.063	5.606	6.165
GO	6.321	6.984	7.667
MA	3.664	4.050	4.446
MG	20.848	22.735	24.660
MS	3.727	4.178	4.645
MT	4.348	4.869	5.409
PA	5.744	6.412	7.104
PB	3.948	4.413	4.895
PE	8.589	9.471	10.378
PI	2.793	3.120	3.459
PR	10.568	11.628	12.716
RJ	19.660	21.280	22.922
RN	4.046	4.522	5.015
RO	2.050	2.267	2.491
RR	801	889	980
RS	13.757	14.900	16.060
SC	6.912	7.627	8.363
SE	3.125	3.506	3.901
SP	61.016	67.545	74.275
TO	2.093	2.362	2.641

## 9 Conclusões

Este trabalho analisou o volume, as tendências e as principais características dos gastos com pessoal e encargos dos estados brasileiros. Tais gastos têm grande importância macroeconômica devido ao volume de recursos envolvido, seu peso para a sustentabilidade da política fiscal e, particularmente para estados menos desenvolvidos, o sustentáculo do nível da atividade econômica. O emprego público permanece como uma das áreas mais importantes para a ação do governo, o que eleva a necessidade de adotar um compromisso com uma estratégia moderna de administração de recursos humanos.

O aumento recente do emprego governamental terá consequências no médio e no longo prazos, pois implica um gasto permanente, que engloba também os inativos. Com a expansão da expectativa de vida, o período de tempo envolvido é de 35 anos mais o período de aposentadoria. Essa tendência necessita ser examinada com cautela para conferir uma possível melhora na política e na entrega de bens e serviços públicos à população.

Superado o período de inflação elevada, os gastos com pessoal e encargos assumiram destacada importância nas finanças públicas, pois deixaram de ser financiados pela corrosão do valor da moeda sem esforço algum. A fim de evitar dificuldades fiscais e financeiras, novos mecanismos institucionais de controle das despesas com pessoal e encargos foram implantados e culminaram com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta teve o cuidado de realizar uma definição mais ampla do conceito de despesas com pessoal para evitar que estas fossem lançadas em outras rubricas. Além disso, a LRF estabeleceu limites para esse tipo de despesa.

Como resultado geral dessas medidas, as relações despesas com pessoal e receita corrente líquida e a relação dívida líquida consolidada e receita corrente apresentaram substancial melhora no período em análise, embora o conceito de RCL *necessite* ser examinado com cautela, tal como ressaltado anteriormente.

Mesmo coexistindo com mecanismos de controles bem definidos, o acréscimo nominal das despesas da União foi da ordem de R\$ 97,7 bilhões. Os estados, por sua vez, elevaram seus gastos com pessoal e encargos, no período 2002-2009, em cerca de R\$ 82,4 bilhões, embora mantivessem o intervalo de 5,27% a 6,07% de seus respectivos PIBs.

Os estados apresentaram um crescimento médio anual para suas despesas com pessoal da ordem de 4,15%, com elevado grau de dispersão, contra um crescimento médio anual do IPCA geral da ordem de 6,4%. Entre 2002 e 2009, as despesas com pessoal agregadas dos estados apresentaram um crescimento de 32,75% contra um crescimento do IPCA geral de 10,46%.

O grande desafio para o futuro é compatibilizar os expressivos aumentos de gastos com pessoal concedidos em passado recente com uma política fiscal sustentável nos diferentes níveis de governo. Com relação aos gastos com pessoal e encargos específicos, as despesas com pessoal civil foram as que tiveram maiores aumentos. Cerca de 3,4% como média anual e 41,0% ao longo do período 2002 a 2009. Gastos com aposentadorias e pensões e pessoal militar tiveram aumentos de 26,14% e 31,00%, respectivamente. Tal expansão de despesas ocorreu num período em que o IPCA apresentou um crescimento ao longo do período da ordem de 6,4%.

Com relação ao financiamento das despesas com pessoal e encargos no período 2002-2009, metade dos estados teve um crescimento de mais de 50% no período. O aumento nominal das despesas com pessoal e encargos foi da ordem de R\$ 31,8 bilhões, enquanto o incremento na arrecadação de ICMS foi de R\$ 64,3 bilhões. Doze estados da Federação apresentaram elevação das despesas com pessoal e encargos superiores às respectivas arrecadações de ICMS. De maneira oposta, 14 estados tiveram aumentos de arrecadação de ICMS superiores às próprias despesas com pessoal e encargos. Tais resultados mostram que o setor público de um grupo de estados ainda não tem capacidade para financiar seus próprios gastos e depende de transferências intergovernamentais para tanto.

Os resultados da análise da evolução da arrecadação do ICMS e das despesas com pessoal e encargos, em termos *per capita*, mostram que 14 estados (CE, BA, PI, PE, MA, RN, PB, AL, DF, TO, SE, RR, AP e AC) gastam mais do que arrecadam em termos *per capita*.

O trabalho apresentou também dois tipos de resultados adicionais. Primeiro, com relação à receita líquida disponível dos estados e, em seguida, com relação ao esforço fiscal de cada dos estados, esforço este baseado na relação ICMS/PIB.

Com relação à receita líquida disponível (RLD), embora não seja ainda um conceito consagrado em finanças públicas, em termos econômicos sua pertinência justifica-se, pois todos os gestores estaduais necessitam saber quanto de recursos está disponível para atender às necessidades locais. Foi

desenvolvida uma metodologia própria de cálculo da RLD, e os resultados demonstram que sete estados (AL, PE, SE, BA, PR, MG, GO) dispõem de menos de 10% de sua receita corrente para uso autônomo e não vinculado. Cinco estados (MT, CE, PB, RN, MA) dispõem de 10% a 20% de sua receita corrente e 15 estados (SP, AM, RS, RJ, MS, RO, AC, AP, ES, PA, TO, SC, PI, RR, DF) dispõem de mais de 20% de sua receita para seu próprio uso discricionário.

Com relação ao esforço fiscal dos estados, considerado que foi como a relação ICMS e PIB, há a inequívoca constatação de que dez estados (TO, AP, RR, MA, DF, AC, PB, PI, e RN) usaram o incremento de receita do ICMS para financiar despesas com pessoal, naturalmente em detrimento dos gastos com investimentos. O Estado de Pernambuco é o único da Região Nordeste cuja arrecadação de ICMS supera seus gastos com pessoal e encargos. Na Região Norte, os dados indicam que há um equilíbrio, em 2009, entre arrecadação de ICMS e despesas com pessoal, sendo o Estado do Amazonas o único da região a mostrar uma arrecadação de ICMS superior aos seus gastos com pessoal e encargos. Por sua vez, dez estados (GO, MT, MS, RS, SC, PR, SP, RJ, ES e MG) demonstraram capacidade de financiar seus gastos com pessoal e encargos com sua própria arrecadação de ICMS.

Por último, o trabalho faz a projeção das despesas com pessoal para os exercícios de 2010 a 2012 a valores constantes de 2009. Aplicando-se a projeção do índice de correção adotado para o mesmo período – neste caso o IPCA/IBGE –, as projeções são apresentadas em valores correntes. Trata-se de uma informação de grande utilidade para se identificar fontes de desvios, áreas de maior pressão para expansão dos gastos com pessoal e acompanhamento do programa de ajuste fiscal dos estados para obtermos a projeção a valores correntes. Considerando os números divulgados na imprensa de 5,32%, 4,80% e 4,40% respectivamente para os anos de 2010, 2011 e 2012, teremos as projeções que poderão, eventualmente, ser confrontadas com os valores atuais verificados a sua época, na medida que ocorram.



## Projeção das despesas com pessoal

UF	Valores correntes		
	2010	2011	2012
AC	1.678	1.873	2.074
AL	2.823	3.132	3.451
AM	3.683	4.048	4.422
AP	1.466	1.648	1.838
BA	11.559	12.803	14.085
CE	5.908	6.533	7.176
DF	6.687	7.581	8.513
ES	5.063	5.606	6.165
GO	6.321	6.984	7.667
MA	3.664	4.050	4.446
MG	20.848	22.735	24.660
MS	3.727	4.178	4.645
MT	4.348	4.869	5.409
PA	5.744	6.412	7.104
PB	3.948	4.413	4.895
PE	8.589	9.471	10.378
PI	2.793	3.120	3.459
PR	10.568	11.628	12.716
RJ	19.660	21.280	22.922
RN	4.046	4.522	5.015
RO	2.050	2.267	2.491
RR	801	889	980
RS	13.757	14.900	16.060
SC	6.912	7.627	8.363
SE	3.125	3.506	3.901
SP	61.016	67.545	74.275
TO	2.093	2.362	2.641

## Referências

BASSOTTI, I. M. **Um panorama da política de recursos humanos no Estado de São Paulo: conceitos e desafios**. Março, 2010. Texto apresentado no III Congresso Nacional de Gestão Pública. Disponível em: <[http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_36/um\\_panorama\\_da\\_politica\\_de\\_recursos\\_humanos\\_no\\_Estado\\_de\\_sao\\_paulo\\_conceitos\\_e\\_desafios.pdf](http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_36/um_panorama_da_politica_de_recursos_humanos_no_Estado_de_sao_paulo_conceitos_e_desafios.pdf)>.

BELLUZZO, W.; ANUATTI-NETO, F.; PAZELLO, E. T. **Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/977/49>>.

BENDER, S.; FERNANDES, R. **Gastos públicos com pessoal: uma análise de emprego e salário no setor público brasileiro no período 1992-2004**. São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2006.htm#trabalhos](http://www.anpec.org.br/encontro_2006.htm#trabalhos)>.

BLANCO, F. A. **Estresse fiscal como determinante da elevação do esforço de arrecadação tributária dos governos estaduais brasileiros**. Brasília: Ipea, 2001.

———. (1998). **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**.

BOUERI, Alexandre Xavier Ywata Carvalho; SILVA, Fernanda Rocha Gomes. **Eficiência tributária dos estados brasileiros mensurada com um modelo de fronteira estocástica geograficamente ponderada**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para discussão, n. 1.444).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal.

———. **Lei Complementar n. 101**, de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15/10/2010.

———. **Lei Complementar n. 82**, de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (Lei Camata). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp82.htm)>. Acesso em: 15/10/2010.

———. **Lei Complementar n. 96, de 1999.** Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp96.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp96.htm)>. Acesso em: 15/10/2010.

———. **Lei Ordinária n. 9.496, de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9496.htm)>. Acesso em: 15/10/2010.

———. **Resolução n. 29,** de 25 de setembro de 2009. Altera dispositivos da Resolução n. 43, de 2001, do Senado Federal, a fim de excluir dos limites para operações de crédito aquelas contratadas no âmbito do programa de empréstimo aos estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução n. 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações. Senado Federal.

———. **Resolução n. 40,** republicação de 9 de abril de 2002. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Senado Federal.

———. **Resolução n. 45,** de 31 de agosto de 2010. Altera os arts. 7º e 15 da Resolução n. 43, de 2001, do Senado Federal, para aprimorar procedimentos de instrução de operações de crédito e financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Senado Federal.

BROCKWELL, Peter J.; DAVIS, Richard A. **Introduction to time series and forecasting.** New York: Springer-Verlag Inc., 1999.

CAETANO, M. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário:** aspectos conceituais e comparações internacionais. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.226).

DIAS, Fernando A. C. **O controle constitucional das despesas com pessoal.** Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009 (Texto para discussão, n. 54).

DIELMAN, Terry E. **Applied regression analysis for business and economics.** 3rd ed. Duxbury: Thomson Learning, 2001.

ESTEVÃO, Marcelo V.; SILVA, Tiago F.; COSTA, Patrícia V. **O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal.** 2009. 17 p. Disponível em:

<[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum\\_nacional\\_gp/Mito\\_Inchaco.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/Mito_Inchaco.pdf)>.

GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

———. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

MARCONI, N. **A gestão recente de recursos humanos no governo federal e sugestões de políticas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010. Mimeografado.

MENDES, Marcos. **Política de pessoal do governo federal**: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade (Nota Informativa, n. 995, de 2010; Senado Federal).

MORICONI, G. **Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração**. Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

OECD. **OECD reviews of human resource management in government: Brazil 2010 – Federal Government**. Paris, 2010. Mimeografado.

PANIZZA, U. **The strange case of the public sector wage premium**: evidence from Latin America. Disponível em: <<http://www.lacea.org/meeting2001/panizza.pdf>>. 2001.

PESSOA, Eneuton et al. **Emprego público no Brasil**: comparação internacional e evolução recente. Falta local: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). 19º Comunicado da Presidência do Ipea, 2009. 17 p.

PIANCASTELLI, M.; VASCONCELOS, J. R.; BOUERI, R. **Esforço fiscal dos estados brasileiros**. Brasília: Ipea, 2004 (Texto para discussão, n. 1.045).

———. **Measuring the tax effort of developed and developing countries**: Cross country Panel Data Analysis – 1985-1995. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para discussão, n. 818).

PINHEIRO, Maurício; VIEIRA, Roberta; FIORAVANTE, Dea. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1.223, outubro de 2006).

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Relatórios analíticos e pareceres prévios sobre as contas do Governo do Distrito Federal dos exercícios de 2003 a 2005. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal**, v. 15, n. 171, jul. 2010. Brasília. Disponível em: <[http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico\\_10/Bol171\\_jul2010.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol171_jul2010.pdf)>. Acesso em: 27/10/2010.

VELLOSO, R.; MENDES, M.; CAETANO, M. **Redirecionar os gastos para investir e crescer mais..** Trabalho apresentado no XXI Fórum Nacional, Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Altos Estudos, 2010.

———. **A crise e a revisão da política fiscal (inclusive retomando a reforma da previdência).** Trabalho apresentado no XXI Fórum Nacional, Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Altos Estudos, 2009. **ANEXOS**

# Anexo 1. Decisões do Superior Tribunal Federal

Ação	Decisão	Objeto
AC 2684 MC / AM - AMAZONAS MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgamento: 27/08/2010	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
AC 2650 / RS - RIO GRANDE DO SUL AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 24/06/2010	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
ACO 1526 / GO - GOIÁS AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 22/03/2010	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
AC 2511 / PB - PARAÍBA AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 03/12/2009	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
AC 2514 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 03/12/2009	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
ACO 1431 MC / MA - MARANHÃO MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 02/09/2009	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
AC 2232 / GO - GOIÁS AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 22/04/2009	Indeferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
ACO 920 / MA - MARANHÃO AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgamento: 16/12/2008	Indeferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
AC 2197 MC / DF - DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 12/11/2008	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
AC 2104 MC / RO - RONDÔNIA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 28/07/2008	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais

<p>AC 2094 MC / RR - RORAIMA  MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR  Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO  Julgamento: 17/06/2008</p>	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
<p>AC 1761 / AP - AMAPÁ  AÇÃO CAUTELAR  Relator(a): Min. EROS GRAU  Julgamento: 23/08/2007</p>	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
<p>ACO 907 MC / DF - DISTRITO FEDERAL  MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  Relator(a): Min. GILMAR MENDES  Julgamento: 30/01/2007</p>	Indeferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
<p>AC 1155 MC / SE - SERGIPE  MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR  Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA  Julgamento: 24/05/2006</p>	Indeferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais
<p>AC 1155 / SE - SERGIPE  AÇÃO CAUTELAR  Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA  Julgamento: 08/05/2006</p>	Deferida	Poder, excluído o Executivo, ou órgão estadual extrapolou os limites parciais





## Tema 2

# PREVISÃO E ANÁLISE DO DESEMPENHO DAS RECEITAS ESTADUAIS

**Orientador:** Nelson Leitão Paes



## Introdução

Em 2010, sob a Coordenação da Escola de Administração Fazendária (Esaf), o Fórum dos Estados Brasileiros reuniu técnicos fazendários da maioria dos estados da Federação com a finalidade de compor quatro núcleos de estudos: 1) Eficiência da Gestão Fiscal; 2) Análise do Desempenho das Receitas Estaduais; 3) Responsabilidade Fiscal; 4) Sistema de Previdência nos Estados.

A estruturação dos Núcleos procurou considerar, dentro do possível, a afinidade individual com o tema e a área de atuação dos técnicos em seus respectivos estados. Uma plataforma virtual foi utilizada como espaço de sugestões, discussões e compartilhamento de textos.

A lógica de cooperação foi praticamente igual para todas as equipes: três encontros presenciais na Esaf (com três dias cada encontro), sendo a parte mais significativa das atividades feita pelos participantes em seus espaços de trabalho conforme cronograma de atividades.

Com relação ao Núcleo 2, considerou-se que a amplitude do trabalho demandaria a constituição de subgrupos, desse modo o tema Análise do Desempenho das Receitas Estaduais ficou dividido em três subtemas: Previsão de Receitas, Análise da Arrecadação e Evasão Fiscal. O foco do trabalho foi quase integralmente direcionado ao ICMS, o mais importante dos tributos brasileiros em termos de arrecadação.

Os temas escolhidos mantêm uma relação muito próxima entre si. A Análise de Arrecadação guarda estreita relação com a Previsão de Receitas e estimativas da Evasão Fiscal, por exemplo. Procurou-se neste trabalho manter um bom encadeamento lógico dos capítulos, mostrando a importância de sua análise como um todo.

No capítulo Previsão de Receitas, buscou-se privilegiar a estruturação de um método cujo procedimento se caracteriza pela simplicidade. Esse método é tipicamente conhecido como modelos de alisamento exponencial ou modelos de Holt-Winters. Para autores como Granger e Newbold (1986), o método de alisamento exponencial de Holt-Winters (*exponential smoothing*) pode ser entendido como um procedimento genérico para obtenção de algoritmo de previsão automática que produz resultados relativamente acurados de forma rápida e barata.

Para facilitar a implementação dos modelos, adaptaram-se suas respectivas rotinas no MS-Excel a partir da inclusão do suplemento <prev\_arrecadacao.xla>. A escolha do melhor modelo, aquele considerado mais ajustado para realizar a previsão, é feita visando a minimizar os valores de um indicador de erro de previsão chamado de Epam (erro percentual absoluto médio).

Portanto, nesse capítulo apresentou-se o modelo teórico de maneira didática, complementando o material com orientações para o uso da ferramenta do Excel. Trata-se de uma solução pronta para uso pelos estados interessados em avançar na previsão de receitas.

No capítulo de Análise de Receitas, a metodologia utilizada foi partir do mais geral para o específico. Dessa maneira, o capítulo começa com uma análise da conjuntura internacional, passa por questões que envolvem a conjuntura nacional e regional, depois mostra indicadores que auxiliam na compreensão de pontos específicos do comportamento da economia e, por fim, é apresentado o método de análise adotado pelo Estado de Mato Grosso.

Para compreender todo esse amplo espectro de análise, o capítulo foi desmembrada em quatro partes. As duas primeiras, Tema de Interesse Nacional e Análise de Conjuntura, têm por objetivo primordial auxiliar na formulação da estratégia do plano de ação da administração tributária. Indicadores e Análise de Receitas visam principalmente a auxiliar na elaboração das táticas a serem utilizadas no cotidiano para melhorar o desempenho da administração tributária.

Quanto ao trabalho de Evasão Fiscal, são apresentados dois métodos de cálculos distintos do *gap* tributário, que se diferenciam tanto pela natureza como pela possibilidade de utilização prática do método pela administração tributária.

O primeiro método fornece um panorama nacional do desempenho da arrecadação do ICMS por meio do cálculo do índice de esforço fiscal. Esse índice foi calculado com base no confronto da arrecadação efetiva do ICMS de cada unidade da Federação com aquela que o estado poderia estar potencialmente arrecadando ante seus aspectos econômico-tributários, obtida por regressão econométrica.

No segundo, foi efetuada uma quantificação do tamanho do *gap* tributário setorial, trazendo como exemplo o estudo de caso do Estado de Mato Grosso, que poderá fornecer subsídios para intervenção da administração no setor econômico de maior *gap* tributário, aumentando sua eficácia.

É importante ressaltar que as abordagens aqui utilizadas não são únicas. Em cada capítulo existe uma série de maneiras alternativas para tratar o problema. As escolhas das metodologias adotadas refletiram a busca por métodos simples, pragmáticos e de fácil utilização pelos estados interessados, bem como o conhecimento e a experiência do grupo que elaborou este trabalho.

Após esta breve introdução, apresenta-se no capítulo 2 um modelo para previsão de receitas estaduais; no capítulo 3, um método exemplificado para análise de arrecadação; e no capítulo 4, duas metodologias para analisar a evasão fiscal. Por fim, no último capítulo são apresentadas as considerações finais.



# PREVISÃO DE RECEITAS

---

André Luiz Ferreira e Silva (PA)

Eder Daniel Corvalão (SC)

Rodrigo Stigger Dutra (SC)





# 1 Introdução

No âmbito dos estados da Federação e do Distrito Federal, cabe às Secretarias de Estado da Fazenda, na esfera de suas atribuições, o papel de monitorar entradas presentes e realizar previsões futuras no que diz respeito às receitas próprias dos estados. Esse processo visa, sobretudo, a subsidiar a proposta contida na Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima o volume de receitas que o governo espera arrecadar e, por conseguinte, a fixar o tamanho dos gastos a serem realizados, conforme dispõe o art. 165 da Constituição Federal de 1988.<sup>1</sup> Além disso, desenvolver mecanismos que orientem a previsão de receitas públicas constitui um requisito fundamental, o qual foi instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no disposto do art. 11 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

Considerando um contexto institucional de amparo legal, a previsão de receitas estaduais pode se constituir em um problema, o qual deve atentar especialmente para a manutenção do equilíbrio fiscal. Assim, com vistas a buscar soluções práticas para o referido problema, neste estudo propõe-se sugerir diretrizes e procedimentos para a realização de previsões de receitas tributárias para os estados da Federação e para o Distrito Federal.

O método estatístico adotado aqui é aplicado à análise de séries temporais a partir da estruturação de modelos univariados. Resumidamente, esse método preocupa-se, sobretudo, com o poder de previsão de valores futuros (valores esperados) de dada variável ao longo do tempo, ocorrendo todo o processo com base em uma única equação. Nesse caso, as informações utilizadas para a previsão são extraídas do comportamento da própria variável.

No entanto, num contexto mais amplo, no qual se admite a influência da atividade econômica sobre a previsão de valores futuros, o comportamento da arrecadação tributária pode ser impactado por variáveis estruturais. Nesse sentido, a literatura de séries temporais disponibiliza uma gama de modelos multivariados que relaciona o problema de previsão ao comportamento de outras variáveis condicionais.

Para esse estudo, buscou-se privilegiar a estruturação de um método cujo procedimento se caracteriza pela simplicidade. Esse método é tipicamente conhecido como modelos de alisamento exponencial ou

---

<sup>1</sup> Lembrando que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve discriminar os recursos orçamentários e financeiros que visam ao atendimento de metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Portanto, a LOA deve estar compatível tanto com o Plano Plurianual (PPA), uma vez que neste constam as metas e os objetivos da ação pública, como com a LDO, porque nesta constam as diretrizes que orientarão a elaboração da LOA.

modelos de Holt-Winters. Para autores como Granger e Newbold (1986), o método de alisamento exponencial de Holt-Winters (*exponential smoothing*) pode ser entendido como um procedimento genérico para obtenção de algoritmo de previsão automática que produz resultados relativamente acurados de forma rápida e barata.

Para fins de estruturação de modelos de previsão de receitas estaduais, foram construídas rotinas para quatro formas básicas: i) o modelo de alisamento exponencial simples; ii) o modelo de alisamento exponencial duplo; iii) o modelo de alisamento exponencial com sazonalidade aditiva; e iv) o modelo de alisamento exponencial com sazonalidade multiplicativa.

Para facilitar a implementação dos modelos, adaptaram-se suas respectivas rotinas no MS-Excel a partir da inclusão do suplemento <prev\_arrecadacao.xla>. A escolha do melhor modelo, aquele considerado mais ajustado para realizar a previsão, é feita visando a minimizar os valores de um indicador de erro de previsão chamado de Epam (erro percentual absoluto médio).

No mais, espera-se que essa ferramenta possa apoiar e facilitar futuras tomadas de decisão para auxiliar o planejamento de gastos públicos, levando em consideração a previsão de receitas estaduais.

Além desta seção eminentemente introdutória, este capítulo incorpora mais outras quatro. Na seção 2 expõem-se os objetivos. Na seção 3 discute-se a metodologia, com destaque para a subseção que trata de Conceitos Básicos aplicados a séries temporais. Revisão Teórica, Experiências no Brasil e Modelos de Previsão Univariados. A seção 4 destina-se à implementação das rotinas no MS-Excel. Por fim, na seção 5 apresentam-se as Considerações Finais.

## 2 Objetivos

### 2.1 Objetivo geral

Sugerir diretrizes e procedimentos para a realização de previsões de receitas tributárias no âmbito dos estados da Federação utilizando método estatístico aplicado a séries temporais.

### 2.2 Objetivos específicos

- Compartilhar conhecimento entre participantes do FFEB a fim de difundir aprendizado teórico e aplicado dos modelos de previsão.

- Disseminar práticas consideradas adequadas e simplificadoras, do ponto de vista técnico-científico, para o processo de previsão da arrecadação.
- Disponibilizar recurso informatizado no formato de planilha eletrônica (MS-Excel) para facilitar a elaboração de previsões.

## 3 Metodologia

### 3.1 Conceitos básicos

O objetivo desta seção é discutir alguns conceitos básicos elementares para o entendimento e a aplicabilidade de modelos de séries temporais. Mais especificamente pretende-se discutir conceitos-chaves: processo estocástico, estacionariedade, raiz unitária, tendências, entre outros.

#### 3.1.1 Série temporal

Uma *série temporal* caracteriza-se pela coleta de um conjunto de dados que informa a evolução de determinada variável aleatória ao longo do tempo. A coleta do conjunto de dados pode seguir duas classificações: os dados podem ser *discretos* ou *contínuos*.

Diz-se que a *série temporal* é composta por dados *discretos* se o conjunto de observações puder ser coletado entre períodos de tempo predefinidos, como dias, semanas, meses ou anos. Por exemplo, na Figura 1 apresenta-se a arrecadação do ICMS do Estado do Pará no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2009 com dados mensais.

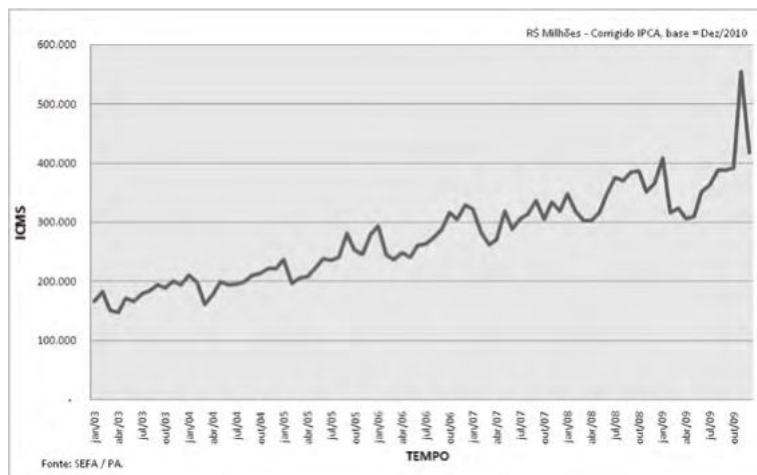


Figura 1. Arrecadação de ICMS do Estado do Pará no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2009

Note que no eixo vertical temos a arrecadação de ICMS, enquanto no eixo horizontal se contabiliza o tempo. Vale ressaltar que, embora o gráfico ilustre o tempo com intervalo trimestral, os dados foram coletados ao final de cada mês.

Uma série temporal é dita contínua quando as observações são realizadas continuamente no decorrer do tempo. Por exemplo, a variação do preço de um ativo financeiro negociado na bolsa de valores. Nesse caso, o preço do ativo varia continuamente no tempo.

É importante ressaltar que a maioria dos trabalhos empíricos aplicados às ciências econômicas utiliza *dados discretos*. Isso ocorre devido à dificuldade e ao custo de se observar, continuamente, algumas variáveis ao longo do tempo.

Aqui, denotaremos uma dada série temporal com dados discretos por  $\{X_t\}$ . Dessa forma, um modelo de séries temporais pode ser expresso por uma ou mais equações construídas com base na distribuição de uma sequência de valores aleatórios de  $\{X_t\}$  (BROCKWELL; DAVIS, 1996). E como Granger e Newbold (1986) advertem, para se caracterizar uma sequência de variáveis aleatórias é necessário apenas conhecer as características dos momentos de primeira ordem e de segunda ordem.

Assim, o momento de primeira ordem nada mais é do que o valor esperado médio da distribuição de  $\{X_t\}$ . Esse valor pode ser obtido por:

$$\mu_t = E(X_t) \quad (1)$$

onde  $E$  é o operador da esperança matemática aplicado a  $\{X_t\}$ .

E o momento de segunda ordem nada mais é que a covariância da distribuição de  $\{X_t\}$  entre dois períodos distintos de tempo, por exemplo, entre o período  $t$  e  $t-s$ .

$$\gamma_{t,t-s} = \text{cov}(X_t, X_{t-s}) = E[(X_t - \mu_t)(X_{t-s} - \mu_{t-s})] \quad s > 0. \quad (2)$$

Admitindo-se  $s = 0$ , define-se ainda a variância de  $\{X_t\}$ .

$$\sigma_{t,t}^2 = \text{var}(X_t, X_t) = E[(X_t - \mu_t)(X_t - \mu_t)] = E(X_t - \mu_t)^2. \quad (3)$$

As definições de média, variância e covariância são fundamentais para o entendimento de outra questão muito importante: o problema da estacionariedade.

### 3.1.2 Processo estocástico estacionário

Um *processo estocástico* caracteriza-se por ter um conjunto de variáveis aleatórias ordenadas no tempo. Sob esse entendimento, uma série temporal, sujeita a choques aleatórios, pode ser denominada um processo estocástico. Por exemplo, a arrecadação de ICMS é afetada por fatores determinísticos, aqueles cuja ocorrência se dá com extrema frequência ao longo do tempo, mas também por fatores estocásticos, eventos totalmente aleatórios, sem causa determinada previamente. Como exemplo deste último, podemos citar um auto de infração. Nunca sabemos quando um contribuinte poderá ser autuado por transgredir a legislação.

Posto isso, diz-se que um *processo estocástico é estacionário* se satisfizer três condições básicas:

- i. A média da série  $\{X_t\}$  em questão deve manter-se constante ao longo do tempo, isto é,  $\bar{\mu} = E(X_t)$ .
- ii. A variância da série  $\{X_t\}$  também deve manter-se constante ao longo do tempo, ou seja,  $\sigma^2 = E(X_t - \bar{\mu})^2$ .
- iii. A covariância, calculada para os valores  $X_t$  e  $X_{t-s}$ , deve depender apenas da distância  $s$  entre eles, portanto do comprimento da defasagem  $s$ . Isso significa que a covariância deve manter-se constante em relação ao tempo. Formalmente, isso pode ser representado por:  $\gamma_s = \text{cov}(X_t, X_{t-s}) = E[(X_t - \bar{\mu})(X_{t-s} - \bar{\mu})]$ .

Em resumo, se a série temporal for estacionária, sua média, variância e covariância (em diferentes defasagens) permanecem constantes ao longo do tempo, não importa qual seja o ponto do tempo em que as medimos (GUJARATI, 2006).

Por que interessa investigar se uma série temporal que apresenta comportamento estocástico é estacionária ou não estacionária?

Deve-se lembrar que um dos pressupostos básicos do modelo clássico de regressão é de que os parâmetros do modelo devem ser fixos e não estocásticos, portanto não variando ao longo do tempo. Assim, caso a média, a variância ou a covariância da série  $\{X_t\}$  em questão não se mantiverem constantes ao longo do tempo, certamente os parâmetros de interesse serão viesados ou inconsistentes, gerando resultados pouco confiáveis.

### 3.1.3 Processo estocástico não estacionário

Em geral, as séries temporais econômicas são não estacionárias originalmente, e as séries não estacionárias seguem tipos de padrões comportamentais diferentes entre si. Elas se distinguem entre os seguintes tipos:

- i. passeio aleatório sem deslocamento;
- ii. passeio aleatório com deslocamento;
- iii. passeio aleatório com deslocamento e com tendência determinística ou estocástica;
- iv. passeio aleatório sem deslocamento e com tendência determinística.

Vale lembrar que todos esses padrões são considerados processos estocásticos, mas seguem padrões diferentes entre si.

Antes de seguirmos, é importante tratar de um tipo especial de processo estocástico, chamado de *processo estocástico puramente aleatório*, também conhecido como *ruído branco*.

Por definição, diz-se que o processo estocástico  $\{\varepsilon_t\}$  é do tipo *ruído branco* se, somente se,  $\{\varepsilon_t\}$  for *indiferente e identicamente distribuído (iid)* com média zero e variância constante. Formalmente, escrito por  $\varepsilon_t \sim iid(0, \sigma^2)$

#### Passeio aleatório sem deslocamento

Considere  $\varepsilon_t$  um termo de erro tipo *ruído branco*. Então, define-se um *passeio aleatório sem deslocamento* se satisfizer

$$X_t = X_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (4)$$

onde  $x_t$  é o valor da variável de interesse no momento  $t$  e  $X_{t-1}$  é o valor desta no momento imediatamente anterior,  $t - 1$ .

A especificação (4) pressupõe que a variável de interesse no momento  $t$  é determinada pelo seu valor no passado, mais a influência de um termo puramente estocástico. Rearranjando (4) em função de  $\{X_t\}$  e definindo  $\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$ , obtém-se

$$\Delta X_t = X_t - X_{t-1} = \alpha_0 + \varepsilon_t, \quad (5)$$

onde  $\Delta$  é chamado de operador da primeira diferença.

Assim, pode-se perceber que embora  $X_t$  seja não estacionário, sua primeira diferença é estacionária. Isso porque  $\Delta X_t$  é equivalente a processo estocástico tipo *ruído branco*, e este satisfaz todas as condições de estacionariedade.

### **Passeio aleatório com deslocamento**

Considere agora a introdução do termo constante  $\alpha_0$  em (4). Então, define-se um *passeio aleatório com deslocamento* da seguinte forma:

$$X_t = \alpha_0 + X_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (6)$$

Rearranjando (6), tem-se:

$$\Delta X_t = X_t - X_{t-1} = \alpha_0 + \varepsilon_t, \quad (7)$$

onde é conhecido como *parâmetro de deslocamento*.

Por definição, o *parâmetro de deslocamento* equivale ao valor da série  $\{X_t\}$  no momento inicial  $t = 0$ , isto é,  $\alpha_0 = X_0$ . Substituindo essa definição em (7), tem-se:

$$\Delta X_t = \Delta X_0 + \varepsilon_t, \quad (8)$$

o que leva a concluir que a primeira diferença da série  $\{X_t\}$  também é estacionária, uma vez que a constante  $X_0$  não influirá na trajetória do termo de erro *ruído branco*.

### **Passeio aleatório com deslocamento e com tendência determinística ou estocástica**

Até aqui, os modelos de passeio aleatório *com* e *sem* deslocamento apresentam-se estacionários em diferença. Mas nem todos os modelos de passeio aleatório, sejam eles *com* ou *sem* deslocamento, apresentam as mesmas características. A principal diferença que os distingue está no comportamento da *tendência*. Em termos gerais, a *tendência* pode ser *determinística* ou *estocástica*.

Por um lado, o termo *tendência determinística* remete ao fato de que a série  $\{X_t\}$  em questão aponta para uma trajetória de crescimento de longo prazo, a qual pode ser determinada *a priori*. Isso significa dizer que valores do

passado recente tendem a influenciar a trajetória futura da série  $\{X_t\}$ , e essa condição exprime-se no comportamento do termo defasado  $X_{t-1}$ , tipicamente conhecido como *fator autorregressivo*.

Por outro lado, o termo *tendência estocástica* significa dizer que a tendência flutua aleatoriamente no tempo, por isso sua exata trajetória é de difícil determinação prévia, tornando a previsão futura extremamente não confiável.

Considere  $T$  uma variável que representa a tendência. Então, define-se um modelo tipo *passeio aleatório com deslocamento e com tendência determinística* se satisfizer

$$X_t = \alpha_0 + T + X_{t-1} + \varepsilon_t \quad (9)$$

Procedendo à primeira diferença em (9), tem-se

$$\Delta X_t = \alpha_0 + T + \varepsilon_t \quad (10)$$

Note agora que a primeira diferença da série  $\{X_t\}$  passa a ser determinada pelo *parâmetro de deslocamento*, pelo *termo de erro ruído branco*, mais a variável de tendência. Assim, pode-se dizer que  $\Delta X_t$  é não estacionária em tendência, uma vez que o tempo, representado por  $T$ , influencia na trajetória da série  $\{X_t\}$ , portanto não satisfazendo as condições de estacionariedade.

### **Passeio aleatório sem deslocamento e com tendência determinística**

Por fim, um modelo de passeio aleatório sem deslocamento, mas com tendência determinística assemelha-se aos modelos (9) e (10). A única diferença está no fato de este não conter o parâmetro de deslocamento. Assim, pode-se definir um modelo de *passeio aleatório sem deslocamento, mas com tendência*, como

$$X_t = T + X_{t-1} + \varepsilon_t \quad (11)$$

Procedendo à primeira diferença em (11), tem-se

$$\Delta X_t = T + \varepsilon_t \quad (12)$$

Percebe-se que  $\Delta X_t$  é não estacionária em tendência. Mas como testar se a série  $\{X_t\}$  em questão apresenta algum desses tipos de padrões comportamentais?



Pode-se gerar um gráfico bidimensional da série  $\{X_t\}$  com os valores de  $X_t$  no eixo  $y$  (eixo vertical) e o *tempo* no eixo  $x$  (eixo horizontal), que ajuda a levantar as primeiras evidências (ou hipóteses) sobre os padrões comportamentais da série. Mas o ideal é efetuar um teste estatístico que possibilite confirmar (ou não) as hipóteses levantadas na inspeção visual de um gráfico.

Vamos a um caso particular. Tome-se como exemplo a arrecadação de ICMS do Estado do Pará no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2009, a qual está computada mês a mês. Considere o termo  $\{ICMS_t\}$  como a denotação da série temporal.

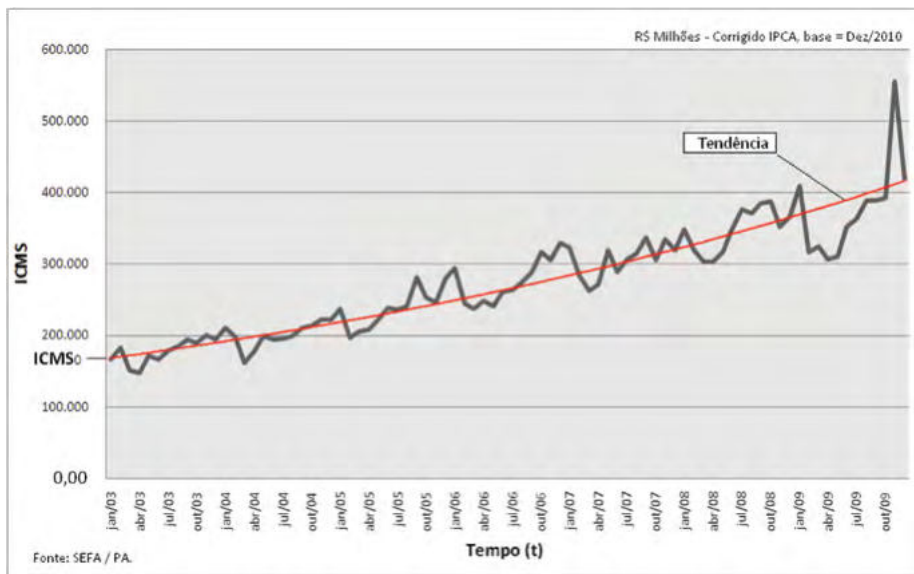


Figura 2. Arrecadação de ICMS do Estado do Pará no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2009

Nota-se na Figura 2, quando  $t = 0$ , em janeiro de 2003, que a série  $\{ICMS_t\}$  aponta para o nível (ou média)  $ICMS_0$ , acima do ponto  $ICMS_0 = 0$ . Assim, presume-se que o *parâmetro de deslocamento* é diferente de zero. Portanto, testa-se a hipótese nula de que  $\alpha_0 = ICMS_0 = 0$ .

Observe a *linha de tendência*. Por ela se presume que a série do  $\{ICMS_t\}$  cresce em tendência à medida que o *tempo* passa. Se isso for verdade, o coeficiente de inclinação  $\alpha_1$  associado à variável de tendência ( $\alpha_1 T$ ) deve assumir valor positivo e diferente de zero, porque aparentemente a tendência é crescente. Assim, testa-se a hipótese nula de que  $\alpha_1 = 0$ .

Presume-se ainda que se esteja diante de uma *tendência determinística* estabelecida por um componente não estocástico expresso pelo *fator*

autorregressivo  $\alpha_2 \cdot ICMS_{t-1}$ . Isso significa presumir que os valores do passado recente tendem a influir sobre o valor do futuro. Assim, para verificar tal hipótese, testa-se a hipótese nula de que  $\alpha_2 = 0$ .

Em outras palavras, devemos presumir que a série {ICMS<sub>t</sub>} pode ser descrita por um *passeio aleatório com deslocamento, mas flutuando em torno de uma tendência determinística*. Formalmente, isso pode ser escrito por:

$$ICMS_t = \alpha_0 + \alpha_1 T + \alpha_2 ICMS_{t-1} + \varepsilon_t \quad (13)$$

Objetiva-se rejeitar a hipótese nula ( $H_0 = \alpha_1 = \alpha_2 = \alpha_3 = 0$ ) para todos os casos. Se o objetivo for plenamente atendido, então se confirma a hipótese de que a série {ICMS<sub>t</sub>} deve ser tratada como um *passeio aleatório com deslocamento flutuando em torno de uma tendência determinística*.

Alternativamente, relaxando parcialmente as hipóteses, ou seja:

- Caso se confirme,  $\hat{\alpha}_1 = \hat{\alpha}_2 = \hat{\alpha}_3 = 0$ , teremos um *passeio aleatório sem deslocamento e sem tendência determinística*. Então, a série {ICMS<sub>t</sub>} deve ser tratada como um *passeio aleatório puro*, sem deslocamento.
- Caso  $\hat{\alpha}_1 \neq 0; e \hat{\alpha}_2 = \hat{\alpha}_3 = 0$ , teremos um *passeio aleatório com deslocamento sem tendência determinística ou estocástica*.
- Caso  $\hat{\alpha}_1 \neq 0; \hat{\alpha}_2 \neq 0; e \hat{\alpha}_3 = 0$ , teremos um *passeio aleatório com deslocamento com tendência estocástica*.
- Caso  $\hat{\alpha}_1 \neq 0; \hat{\alpha}_2 \neq 0; e \hat{\alpha}_3 \neq 0$ , teremos um *passeio aleatório com deslocamento flutuando em torno de uma tendência determinística*, onde  $\hat{\alpha}_n$  representa a estimativa o *n-ésimo* parâmetro.

O processo de estimação dos parâmetros de interesse pode ser conduzido por meio do estimador clássico de mínimos quadrados ordinários (MQO).

### **3.1.4 Processo estocástico não estacionário e o problema da raiz unitária**

Considere-se um modelo tipo *passeio aleatório sem deslocamento e com tendência determinística*

$$X_t = \alpha_0 + \alpha_1 T + \alpha_2 X_{t-1} + \varepsilon_t \quad (14)$$

Subtraindo-se o termo  $-X_{t-1}$  em ambos os lados de (14), tem-se:

$$\begin{aligned} X_t - X_{t-1} &= \alpha_0 + \alpha_1 T + \alpha_2 X_{t-1} + \varepsilon_t - X_{t-1}, \\ \Delta X_t &= \alpha_0 + \alpha_1 T - (1 - \alpha_2) X_{t-1} + \varepsilon_t. \end{aligned} \quad (15)$$

Usando-se o operador da primeira defasagem  $\Delta$ , define-se  $\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$ .

Com base na equação (15), deve-se testar a hipótese nula de que o parâmetro  $-(1 - \alpha_2)$  é igual a zero. Caso tal hipótese não possa ser rejeitada, implica

$$H_0: \quad -(1 - \alpha_2) = 0 \rightarrow \alpha_2 = 1. \quad (16)$$

Então, temos um problema grave, chamado de *raiz unitária*. Admitindo-se a existência de tal problema, o modelo (14) ou o (15), ele se resume a

$$\Delta X_t = \alpha_0 + \alpha_1 T + \varepsilon_t \quad (17)$$

Um *passeio aleatório com deslocamento em torno de uma tendência estocástica*, a rigor é não estacionário.

### Teste de raiz unitária de Dickey-Fuller

Certamente, um dos testes mais utilizados na literatura de séries temporais é o teste para identificar o problema de *raiz unitária* desenvolvido por Dickey e Fuller (1979), dado a partir de sua versão ampliada e conhecido como teste ADF. Esse teste passa a ser chamado de ampliado devido à sua robustez para corrigir o problema de autocorrelação nos erros.

Genericamente, o teste pode ser obtido a partir da estimação do seguinte modelo:

$$\Delta X_t = \alpha_0 + \alpha_1 T - (1 - \alpha_2) X_{t-1} + \sum_{j=1}^k \alpha_{t-j} \Delta X_{t-j} + \varepsilon_t, \quad (18)$$

com  $\varepsilon_t \sim i.i.d(0, \sigma^2)$

onde  $\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$  é a variável dependente operada na primeira diferença. Assim como o termo  $\Delta X_{t-j}$  expressa a diferença da série no comprimento  $k$  (tamanho da defasagem), os coeficientes  $\alpha_0, \alpha_1, (1 - \alpha_2), \alpha_{t-j}$  devem manter-se constantes.

Deve-se testar a hipótese nula ( $H_0: |1-\alpha_2|=0$ ) de que a série temporal  $\{X_t\}$  contém uma *raiz unitária* contra a hipótese alternativa ( $H_1: |1-\alpha_2|<1$ ) de estacionariedade da série em torno de uma tendência  $T$ . Caso a hipótese nula seja rejeitada, opera-se a primeira diferença para torná-la estacionária.

Retomemos o caso particular da série do ICMS do Estado do Pará. Em princípio, suspeitamos que se trate de um *passeio aleatório com deslocamento em torno de uma tendência*, à semelhança da especificação do teste ADF.

Assim, estima-se o modelo (18) e verifica-se a significância estatística dos parâmetros do modelo. Para o procedimento, utilizou-se o *soft* Stata 10.0. Os resultados são apresentados a seguir:

$$\hat{\Delta h} ICMS_t = 11,577 + 0,004T - 0,5594h X_{t-1} + 0,0039\Delta h X_{t-1} \quad (19)$$

(5,15)	(4,86)	(5,15)	(0,04)
[0,000]	[0,000]	[0,000]	[0,971]

Os valores entre parênteses representam aqueles calculados da *estatística tau* (assintoticamente se pode utilizar a *estatística t* padrão), enquanto os valores entre colchetes se referem às probabilidades de aceitação da hipótese nula.

Testa-se a hipótese nula de que  $H_0: \alpha_0 = \alpha_1 = |1-\alpha_2| = \alpha_{t-1} = 0$ .

Assim, não se pode aceitar a hipótese nula de que os parâmetros  $\hat{\alpha}_0 = 11,577, \hat{\alpha}_1 = 0,004$  e  $|1-\alpha_2| = 0,5594$ , são iguais a zero, a uma probabilidade tão baixa e perto de zero. Admite-se somente que o parâmetro  $\alpha_{2-1}$  seja igual a zero.

Além disso, como o parâmetro  $|1-\alpha_2|$  foi estimado como significativo, assumindo valor menor que 1, pode-se concluir que, embora a série  $\{ICMS_t\}$  não seja estacionária originalmente, sua primeira diferença experimenta um processo de estacionariedade em torno de uma tendência. Portanto, a série  $\{ICMS_t\}$  pode ser tratada como um *passeio aleatório com deslocamento em torno de uma tendência determinística*.

## 3.2 Revisão teórica

A literatura de séries temporais traz em seu escopo teórico uma multiplicidade de modelos de classe univariado e multivariado, os quais se preocupam com uma questão desafiadora e intrigante para a maioria dos estatísticos e dos econométricos: o problema da previsão.

Técnicas de previsão que consideram dados quantitativos<sup>2</sup> baseiam-se em padrões comportamentais da série temporal, e estas se exprimem pelo histórico passado dos dados. Segundo Krajewski e Ritzman (1998), tais padrões expressam-se por meio da:

- i) *linearidade ou horizontalidade* – quando o comportamento da série temporal flutua em torno de uma média constante;
- ii) *tendência* – quando a média da série temporal converge sistematicamente ao longo do tempo;
- iii) *sazonal* – são eventos que se repetem periodicamente (semanas, meses ou estações) e incrementam a média da série temporal;
- iv) *cíclicos* – assemelham-se ao efeito sazonal, mas repetem-se em períodos mais longos (anos ou décadas) e sua observância não é tão periódica como no caso *sazonal*; e
- v) *randômico* – neste caso, a causa das flutuações é não identificável, tornando o processo de previsão praticamente inviável.

Cabe destacar que nas séries econômicas é comum observar todos os padrões ou, ainda, combinações destes. A identificação de um ou de mais de um padrão é que torna possível a construção de modelos de previsão, sejam eles de classe univariado ou multivariado.

### 3.2.1 Modelos multivariados

No que se refere à aplicação de modelos multivariados, o esforço maior concentra-se em entender a relação de causa e efeito existente entre as séries econômicas e, por conseguinte, analisar de que forma tais efeitos determinam a tendência de crescimento da variável de interesse. Sob esse aspecto, o problema de previsão assume papel secundário, mas este necessariamente requer conhecimento sobre testes estatísticos para diagnosticar padrões característicos das séries.

Entre tais padrões, discutem-se as condições de estacionariedade das séries pesquisadas. Para tanto, é necessário conhecer as propriedades de *raiz unitária* destas. Nesse sentido, muito contribuiu o estudo desenvolvido por Dickey e Fuller (1979) e por Phillips e Perron (1988). Esses autores

---

<sup>2</sup> As técnicas de previsão podem ser classificadas em duas categorias: técnicas qualitativas e quantitativas. As qualitativas normalmente são utilizadas quando há carência de informações e se baseiam no conhecimento tácito. Por isso, é considerada por alguns autores de natureza ad hoc. Aqui, abordam-se apenas as técnicas de previsões quantitativas. Para mais detalhes, ver Makridakis et al. (1998).

desenvolveram testes capazes de diagnosticar se a série em questão apresenta um problema de *raiz unitária*. Se essa hipótese se verificar, então se diz que a série temporal é não estacionária. Com efeito, o problema de não estacionariedade da série pode trazer resultados indesejáveis para a etapa de previsão. Tratamento didaticamente formal para esses testes bem como para a formalização de modelos multivariados pode ser encontrado nos trabalhos de Gujarati (2006) e de Enders (1995). No entanto, uma abordagem mais sofisticada pode ser encontrada no trabalho de Hamilton (1994).

Em linhas gerais, é importante destacar que os resultados dos testes de *raiz unitária*, e conseqüentemente de estacionariedade das séries, orientam a etapa subsequente: a fase de seleção de modelos. Nesse turno, a literatura de séries temporais disponibiliza uma variedade de especificações, cada uma com características bem específicas. Por exemplo, o modelo VAR (*vector autorregression*), desenvolvido por Sims (1980), surgiu na década de 1980 para corrigir o problema de identificação,<sup>3</sup> bastante comum em modelos de equações simultâneas. No VAR, a interdependência entre as variáveis é tratada de forma simétrica, o que remete à ideia de endogeneidade associada ao conjunto das variáveis consideradas no modelo. Contudo, para a utilização do VAR, é necessário conhecer as propriedades de estacionariedade das séries, o que significa dizer que todas as  $k$  variáveis embutidas no modelo devem ser estacionárias de mesma ordem. Se não for esse o caso, pode-se até transformar os dados a fim de torná-los estacionários. Mas como Harvey (1990) adverte, os resultados com os dados transformados podem não ser satisfatórios.

Remover a tendência da série, diferenciando os dados *a priori*, parece não ser a solução ideal, uma vez que se perdem as propriedades de longo prazo do modelo. Seria melhor tentar tratar o problema de forma endógena. Foi com esse entendimento que Engle e Granger (1987) desenvolveram o *mecanismo de correção de erros* (VEC – *vector error-correction*).<sup>4</sup> Os autores demonstraram que uma relação de equilíbrio de longo prazo entre duas ou mais variáveis pode ser tratada por um *mecanismo de correção de erros*, embora se admitam desequilíbrios de curto prazo. Em síntese, o Teorema de Representação de Granger, como passou a ser conhecido, demonstra que se duas variáveis são co-integradas existe um *mecanismo de correção de erros* entre elas, e vice-versa.

3 O problema de identificação surge quando diferentes conjuntos de parâmetros associados ao modelo sob forma estrutural podem ser compatíveis com um conjunto de parâmetros de dada equação de um modelo sob forma reduzida. Ver Gujarati (2004).

4 Tratamento formal para o modelo VEC, bem como para o modelo VAR, é minuciosamente discutido em Enders (1995).

Em geral, modelos de regressão de séries temporais pressupõem implicitamente que as séries subjacentes sejam estacionárias. Mas como ressalta Granger (1966), a maioria das séries econômicas apresenta uma *forma espectral típica*, com maior parte da potência concentrada nas baixas frequências, por isso exibem forte tendência e, conseqüentemente, são não estacionárias. Por esse motivo, antes da fase de formalização de modelos, inclusive para alguns casos de modelos univariados, é preciso tratar do problema da não estacionariedade sob pena de se obter resultados inconsistentes.

### 3.2.2 Modelos univariados

Não resta dúvida que investigar as relações causais entre variáveis econômicas contribui para melhorar o entendimento sobre o problema de previsão. Porém, a implementação de modelos econométricos pode constituir uma tarefa árdua, com vários caminhos a seguir. Alternativamente, podem-se ignorar as relações econômicas e modelar projeções futuras somente utilizando informações contidas na própria série. Makridakis et al. (1984) ressaltam que modelos mais simplificados podem executar previsões tão boas quanto modelos mais complexos. A classe de modelos de previsão univariados passou a ser amplamente difundida na década de 1970, como a estruturação dos modelos Arima e suas variações.<sup>5</sup>

O método Arima foi desenvolvido por Box e Jenkins (1976) e foi profundamente aplicado ao mercado de capitais dos Estados Unidos, revelando-se bastante eficaz para a previsão de tendência de ativos financeiros. Sua ênfase está no poder de previsão com base em uma única equação (embora seja possível utilizar equações simultâneas). Resumidamente, o método analisa as propriedades probabilísticas de três componentes: o componente autorregressivo (AR), o de médias móveis (MA) e condições de estacionariedade da série (I). Da combinação desses componentes deriva o acrônimo Arima. Diferentemente dos modelos multivariados que utilizam variáveis explicativas para determinar o comportamento da variável de interesse, o método de Box-Jenkins efetua a previsão analisando o comportamento determinístico dos dados no passado, ou defasado (capturados) pelo componente AR), combinando-os com eventuais choques estocásticos que afetam a trajetória da série (capturado)pelo componente MA).

---

<sup>5</sup> Arima é um acrônimo para autorregressivo integrado com média móvel, assim como Sarima reflete um Arima que incorpora a influência do efeito sazonal. Tais modelos são compostos pelo componente autorregressivo (AR), que se reflete nos fatores determinísticos da série, e outro puramente estocástico (MA), que se reflete nas flutuações dos erros aleatórios. Além destes, o termo integrado (I) refere-se à propriedade de estacionariedade da série.

Segundo Gujarati (2006), o método Box-Jenkins mostra-se bastante eficaz para efetuar previsões, sobretudo em passeios aleatórios, nos quais a influência da tendência determinística é predominante, mesmo se a série experimentar algum padrão sazonal. Porém, outras técnicas bem mais simples, como o modelo de alisamento exponencial, podem produzir resultados tão satisfatórios quanto o método Arima. Segundo Krajewski e Ritzman (1998), esse método baseia-se em um sistema de médias ponderadas que atribui um peso maior aos dados mais recentes da série temporal, estes decaindo exponencialmente, do mais recente para o mais antigo. Daí surge a razão para o nome, *método de suavização exponencial*, uma vez que as previsões futuras são baseadas no alisamento dos erros do passado.

O método de alisamento exponencial pode ser estruturado em quatro formas básicas: i) alisamento exponencial simples (AES); ii) alisamento exponencial duplo (AED); iii) alisamento exponencial aditivo de Holt-Winters; e iv) alisamento exponencial sazonal multiplicativo de Holt-Winters. A formalização desses métodos será discutida mais adiante. Por ora convém tratar de algumas experiências práticas abordadas por alguns estados brasileiros para a previsão da arrecadação.

### **3.3 Experiências no Brasil: os casos dos Estados de MG e SC**

Em que pese a indiscutível utilidade do modelo desenvolvido neste trabalho, cabe ressaltar outras iniciativas na realização de previsão de arrecadação levadas a cabo em diferentes estados brasileiros. Nesse sentido, escolheu-se apresentar de forma sucinta nos parágrafos seguintes algumas características das experiências desenvolvidas nos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina.<sup>6</sup>

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado da Fazenda desenvolveu modelos de previsão de receitas para o período 2009-2012. Explica-se a existência de mais de um modelo de previsão a partir das particularidades apresentadas por cada tributo estudado (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), incluídas observações referentes a multas, juros e dívida ativa; Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA); Imposto de Transmissão *Causa Mortis* (ITCD); taxas e demais receitas).

No caso da previsão de arrecadação do ICMS, as projeções levaram em conta uma série de modelos econométricos. No caso mineiro, fez-se

---

<sup>6</sup> Os dados relativos à experiência em Minas Gerais foram extraídos do documento intitulado "Modelo de Previsão de Receitas de Minas Gerais – ICMS, multa, juros, dívida ativa do ICMS, IPVA, ITCD, taxas e demais receitas", obtido na Secretaria de Estado da Fazenda de MG.



uso de modelos não paramétricos de alisamento exponencial (*exponential smoothing*) como o algoritmo de Holt-Winters aditivo e multiplicativo, modelo Arima (parametrizado) e VAR/VEC/ECM co-integracional. Os dados da série de ICMS correspondem a valores correntes, e os parâmetros foram extraídos do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias (PLDO) Federal para os anos de 2011 a 2012.

O resultado anunciado para 2010 prevê a existência de um intervalo de confiança para o valor esperado da receita de ICMS de 68,26%. Assim, para cada valor mensal esperado há um desvio-padrão para baixo e um para cima, dada uma distribuição de probabilidade estatística normal (Distribuição de Gauss), de modo que cerca de 70% dos valores efetivamente observados estarão situados nesse intervalo em torno do valor previsto. Ressalte-se que esses valores foram apurados em bases mensais e apresentados em bases anuais.

Lançou-se mão de um modelo Arima para as projeções referentes ao IPVA. Foram utilizados dados correntes da série de IPVA confrontados com os parâmetros PLDO federal para os anos de 2011 e 2012. A exemplo do ICMS, no documento apresentado em Minas Gerais a receita de IPVA foi projetada em bases mensais e apresentada em bases anuais.

Por sua vez, as projeções de ITCD tiveram por base o modelo Arima. Foi utilizado o IPCA ao invés da variação do PIB como parâmetro de crítica devido à ausência de relação direta entre o ITCD e a taxa de crescimento do PIB. Para os demais tributos, foram utilizados modelos Arima e de alisamento exponencial tendo por base os valores históricos observados entre os exercícios de 2001 a 2008.

Em Santa Catarina, de acordo com Corvalão et al. (2010), foi construído um modelo econométrico para a previsão da arrecadação do ICMS utilizando a técnica conhecida como abordagem geral para específico sugerida pela London School of Economics. Esse método toma por base um modelo estatístico dinâmico geral com uma ordem de defasagem grande o suficiente para incluir a defasagem verdadeira das variáveis e assim não ocorrer durante as reduções perda de informações importantes.

Para chegar-se ao modelo desejado, o trabalho catarinense trilhou o caminho apresentado por Samohyl (2000). Segundo o autor, após a inclusão de uma grande quantidade de defasagens que incluam a dinâmica que representa as variáveis, em seguida vai-se reduzindo o modelo gradualmente por meio de

um processo de teste de restrições nos parâmetros do modelo geral impondo as restrições que não podem ser rejeitadas em termos estatísticos. No processo de redução gradativa utilizam-se os critérios de Schwarz e Hannan-Quinn, que servem para escolher dentre modelos alternativos no processo de redução o mais indicado.

Desse modo, o resultado alcançado com o trabalho foi a construção inicial de um modelo de longo prazo que, com a incorporação de mecanismo de correção de erro (MCE), deu origem a modelo de curto prazo para previsão da arrecadação do ICMS em Santa Catarina. É importante destacar que, à luz do critério estabelecido do Epam, as projeções formuladas para 2001 neste trabalho obtiveram resultados marcadamente superiores aos obtidos com o modelo Arima, empregado à época na Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina.

### 3.4 Modelos de previsão univariado

#### 3.4.1 Modelo de alisamento exponencial

Segundo Granger e Newbold (1986), o método de alisamento exponencial (*exponential smoothing*) pode ser entendido como um procedimento genérico para obtenção de algoritmo de previsão automática que produz resultados relativamente acurados de forma rápida e barata.

A forma mais simples de alisamento exponencial é aquela aplicada às séries temporais que não apresentam tendência definida tampouco algum padrão específico de sazonalidade. Nesse caso, o objetivo central é estimar o *nível* ou a *média* da série em questão, utilizando essa estimativa média como o valor esperado futuro. A esse tipo de especificação chamamos de alisamento exponencial simples (AES), formalmente definido por:

$$\bar{X}_{t+1} = \bar{X}_t + \alpha(X_t - \bar{X}_t) \quad \alpha > 0, \quad (20)$$

onde  $\bar{X}_t$  representa a média estimada da série no momento  $t$ ;  $X_t$  representa os valores da variável de interesse em  $t$ ;  $\alpha$  é conhecido como coeficiente de suavização; logo,  $\bar{X}_{t+1}$  representa o valor previsto ou esperado para a variável de interesse para o período  $t + 1$ .

Percebe-se que a previsão é determinada pela média  $\bar{X}_t$ , mais uma proporção  $\alpha$  do desvio em torno da média ( $X_t - \bar{X}_t$ )

Rearranjando (20), chega-se a:

$$\bar{X}_{t+1} = \alpha X_t + (1-\alpha)\bar{X}_t. \quad (21)$$

É possível dizer que a previsão para o período seguinte pode ser obtida atribuindo um peso  $\alpha$  à observação mais recente de  $X_t$ , mais um peso  $(1-\alpha)$  ao valor médio estimado. Assim, o pequeno impasse consiste em obter informações consistentes para o coeficiente de suavização  $\alpha$ . Mas isso pode ser feito por meio de um estimador que minimize a soma dos quadrados dos resíduos.

Caso a série temporal  $\{X_t\}$  apresente tendência definida, a equação do modelo AES em (21) torna-se ineficaz para efetuar previsões de movimento crescente ou decrescente. Para tanto, é necessário utilizar o algoritmo de alisamento exponencial duplo (AED) de Holt, que leva em consideração esses movimentos e permite estimar também a curva de tendência.

O nível (ou a média) e a inclinação da série podem se obtidos, respectivamente, por:

$$\bar{X}_t = \alpha X_t + (1-\alpha)(\bar{X}_{t-1} + T_{t-1}), \quad 0 < \alpha < 1; \quad (22)$$

$$T_t = \beta(\bar{X}_t - \bar{X}_{t-1}) + (1-\beta)T_{t-1}, \quad 0 < \beta < 1, \quad (23)$$

onde  $\alpha$  e  $\beta$  são constantes de suavização.

Na equação (22) o nível  $\bar{X}_t$  é ajustado por meio de  $(1-\alpha)$  pela tendência verificada no período anterior, acrescido do valor suavizado  $(\bar{X}_{t-1} + T_{t-1})$ , adicionando ainda uma proporção  $\alpha$  de  $X_t$ . Isso permite trazer  $\bar{X}_t$  ao nível próximo dos dados atuais.

A equação (23) atualiza a tendência da série para o período  $t$ , na proporção  $\beta$ , pela diferença entre os níveis no período  $t$  e  $t-1$ , adicionando ainda a parcela  $(1-\beta)$  equivalente à tendência do período  $t-1$ .

Os resultados de (22) e (23) fornecem os elementos necessários para efetuar a previsão.

$$\bar{X}_{t+h} = \bar{X}_t + hT_t, \quad h = 1, 2, 3, \dots \quad (24)$$

onde  $h$  representa o número de períodos que compõem o horizonte de previsão. Assim,  $\bar{X}_{t+h}$  é a constante de previsão para o período  $h$  futuro.

Note-se que o valor previsto em (24) reflete o valor médio atualizado mais a proporção  $h$  da tendência atualizada.

Os valores para as constantes de suavização  $\alpha$  e  $\beta$  são obtidos como anteriormente: minimizando a soma dos quadrados dos erros.

Contudo, se a série  $\{X_t\}$  em questão manifestar movimentos sazonais, o modelo de Holt precisa ser modificado para poder corrigir os efeitos da sazonalidade. Assim, o algoritmo de Holt-Winters deve ser definido de modo que em cada período se tenha estimado um fator de correção da sazonalidade chamado de *fator de sazonalidade*. Assim, para o período  $t$ , a última estimativa para o *fator de sazonalidade*  $F_t$  deve recair no período  $t - s$ .

Dessa forma, deve-se incorporar à equação (22) o *fator de sazonalidade*, e com isso obter as seguintes equações:

$$\bar{X}_t = \alpha(X_t - F_{t-s}) + (1 - \alpha)(\bar{X}_{t-1} + T_{t-1}), \quad (25)$$

$$T_t = \beta(\bar{X}_t - \bar{X}_{t-1}) + (1 - \beta)T_{t-1}, \quad (26)$$

$$F_t = \gamma(X_t - \bar{X}_t) + (1 - \gamma)F_{t-s}, \quad 0 < \gamma < 1. \quad (27)$$

Agora com  $\alpha$  e  $\beta$  e  $\gamma$  sendo as constantes de suavização. As previsões  $h$  passos à frente podem ser estimadas por:

$$\begin{aligned} \bar{X}_{t+h} &= \bar{X}_t + hT_t + F_{t-s+h}, & h = 1, 2, \dots, s \\ &= \bar{X}_t + hT_t + F_{t-2s+h}, & h = s + 1, s + 2, \dots, 2s, \\ &\vdots \end{aligned} \quad (28)$$

Note-se em (28) que o *fator de sazonalidade* incorpora ao modelo de forma aditiva. Por esse motivo, essa especificação recebe o nome de *modelo Holt-Winters com sazonalidade aditivada*.

Por sua vez, o *fator de sazonalidade* passa a assumir um caráter multiplicativo, e as equações para o nível, para a inclinação e para o *fator de sazonalidade* são, respectivamente,

$$\bar{X}_t = \alpha \left( \frac{X_t}{F_{t-s}} \right) + (1 - \alpha)(\bar{X}_{t-1} + T_{t-1}), \quad 0 < \alpha < 1. \quad (29)$$

$$T_t = \beta(\bar{X}_t - \bar{X}_{t-1}) + (1 - \beta)T_{t-1}, \quad 0 < \beta < 1. \quad (30)$$

$$F_t = \gamma \left( \frac{X_t}{\bar{X}_t} \right) + (1 - \gamma) F_{t-s}, \quad 0 < \gamma < 1. \quad (31)$$

As previsões do *modelo Holt-Winters com sazonalidade multiplicativa* são obtidas por:

$$\begin{aligned} \bar{X}_{t+h} &= (\bar{X}_t + hT_t) \cdot F_{t-s+h}, & h=1,2,\dots,s \\ &= (\bar{X}_t + hT_t) \cdot F_{t-2s+h}, & h=s+1,s+2,\dots,2s, \\ &\vdots \end{aligned} \quad (32)$$

Como ocorre nos demais modelos de suavização exponencial, é necessário obter os valores iniciais para o nível (29), a inclinação (30) e o fator de sazonalidade (31). Mas para este último é necessário que a série contenha pelo menos uma estação completa, compondo no mínimo  $s$  períodos observados.

Como de praxe, tanto para o modelo com sazonalidade aditiva quanto para o modelo com sazonalidade multiplicativa, os valores das constantes de suavização devem ser calculados de forma que se minimize a soma dos quadrados dos resíduos.

Segundo Brockwell e Davis (1986), as formas aditivas e multiplicativas dos modelos de Holt-Winters sazonal podem fornecer previsões bem diferentes. Se a série apresentar oscilações sazonais aproximadamente constantes entre períodos, o modelo aditivo será o mais indicado. Mas se as oscilações sazonais forem proporcionais ao nível da série, o modelo multiplicativo será o mais indicado. Alternativamente, pode-se comparar a soma dos erros quadrados médios e escolher o modelo com o menor índice.

### 3.4.2 Método de seleção de modelos

Qualquer método de comparação de modelos leva em consideração a magnitude dos erros de previsão, seja ela comparável sob a forma absoluta seja relativa. Considerando que o erro de previsão ( $\hat{\varepsilon}_t$ ) no instante  $t$  é definido pela diferença entre o valor realizado ( $X_t$ ) e o valor estimado ( $\hat{X}_t$ ),

$$\hat{\varepsilon}_t = (X_t - \hat{X}_t) \quad (33)$$

Então, o desvio absoluto médio (MAD) pode ser obtido por

$$MAD = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n |X_t - \hat{X}_t| = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n |\hat{\varepsilon}_t|. \quad (34)$$

O grande problema do MAD é ser, como o próprio nome sugere, uma medida absoluta, tornando, portanto, a comparação um tanto quanto complicada.

Uma leve variação do MAD pode conduzir ao erro médio quadrado (MSE), dado por

$$MSE = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (X_t - \hat{X}_t)^2 = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n (\hat{\varepsilon}_t)^2. \quad (35)$$

Da mesma forma que o MAD, o MSE também é uma medida absoluta. No entanto, o erro percentual absoluto médio (Epam) considera o erro de previsão uma medida relativa. O Epam relativo pode ser definido por

$$EPAM = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left( \frac{|X_t - \hat{X}_t|}{X_t} \right) = \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n \left( \frac{|\hat{\varepsilon}_t|}{X_t} \right). \quad (36)$$

Em linhas gerais, não há consenso entre qual o melhor método de seleção de modelos. Brockwell e Davis (1986) destacam que se for possível ignorar alguns erros inaceitáveis de previsão, o MSE pode ser uma boa medida. Entretanto, se o objetivo for comparar o poder de previsão entre dois ou mais modelos, o Epam parece ser o mais indicado. Por esse motivo, utilizar-se-á o Epam como medida de ajustamento a fim de comparar o poder de previsão dos modelos univariados.

## 4 Manual de utilização: previsão no MS-Excel

No MS-Excel foi implementada a rotina de cálculo de previsão pelo método de alisamento exponencial para facilitar a elaboração de previsões da arrecadação mensal. Conforme visto nas seções anteriores, existem diversas formas de alisamento que podem ser empregadas para elaboração de previsões. A escolha das melhores opções e também dos parâmetros mais adequados para caracterizar os movimentos de tendência, nível e sazonalidade exige um conhecimento mais sofisticado de técnicas estatísticas em séries temporais. No suplemento incluso <prev\_arrecadacao.xla>, esses procedimentos foram otimizados visando a facilitar a elaboração de previsões mensais. No Anexo I estão descritos os procedimentos necessários para instalar o suplemento.

Ao abrir a planilha com dados mensais de arrecadação e acionar o suplemento de previsão, será exibida a tela com as opções, conforme demonstra a Figura 3.

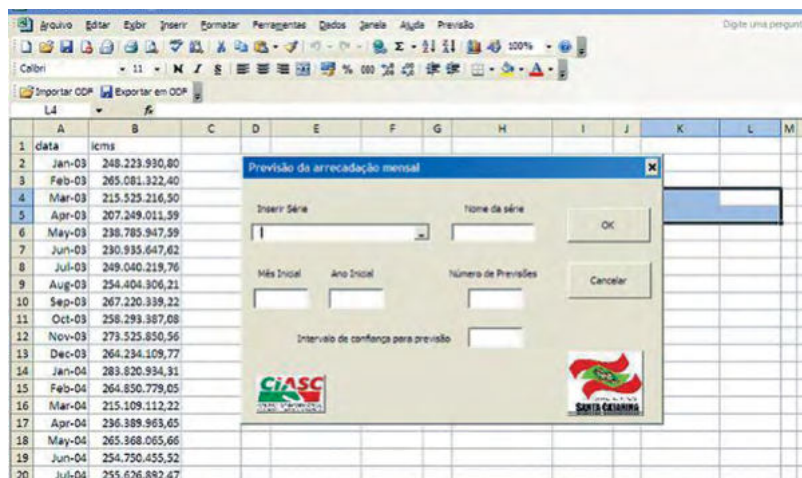


Figura 3. Suplemento para cálculo da previsão

O primeiro passo é inserir os dados da série, neste caso coluna B, linhas 2 a 85. Para uso mais eficaz do procedimento de previsão, deve-se informar mais de 36 observações na série de dados; informar um nome para a série que será analisada; especificar o mês de início dos dados (formato MM) e o ano de início da série (formato AAAA); e a quantidade de previsões que se deseja realizar.

O aplicativo, além de gerar os valores previstos, também irá calcular o intervalo de confiança para os resultados previstos. Este intervalo pode ser informado na tela inicial do aplicativo. Caso não seja informado, o aplicativo utilizará o intervalo de 80% de confiança.

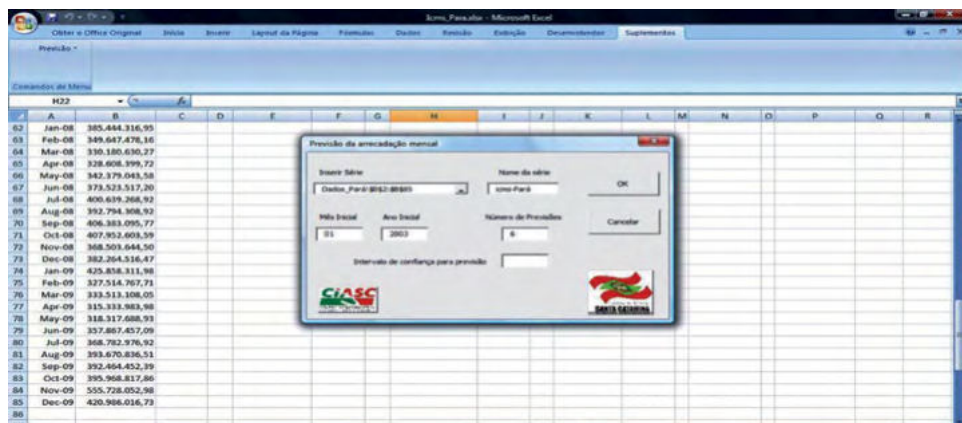


Figura 4. Suplemento para cálculo da previsão com dados preenchidos

Após os dados serem preenchidos, deve-se clicar na opção OK para serem geradas as previsões. Na Figura 5 exibe-se a saída do procedimento de cálculo de previsões. O suplemento cria novas abas na pasta de dados com nome Plan-N (com N sendo um número sequencial, ex.: Plan1, Plan2, etc.) com o resultado da previsão e os parâmetros do modelo, bem como gráficos de adequação do modelo.

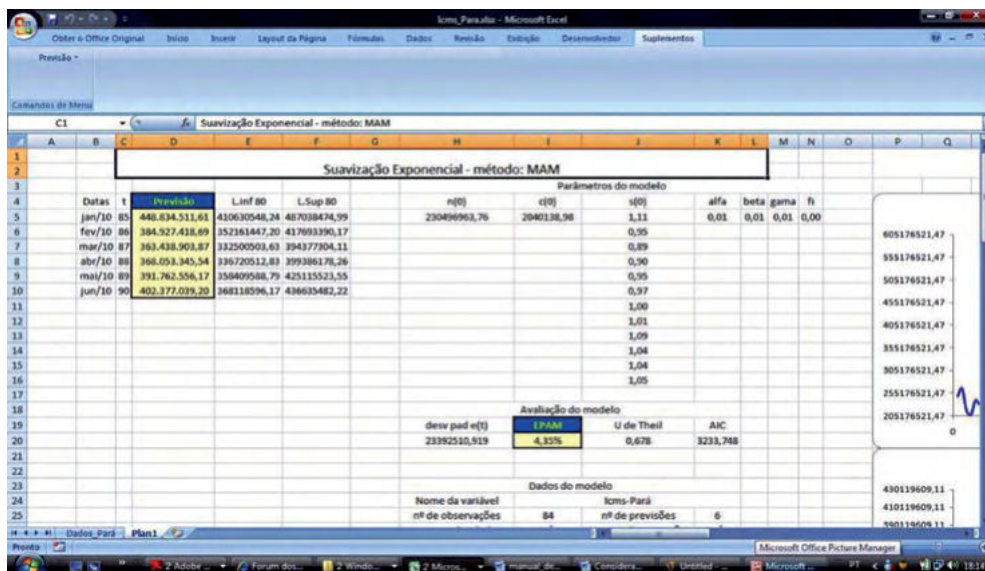


Figura 5. Aba Plan1 com resultados da previsão e parâmetros do modelo. Destacam-se na Figura 4 os valores da previsão, no exemplo coluna D linhas 5 a 10, bem como o valor do Epam (erro percentual absoluto médio) do modelo (coluna I, linha 20) e os valores otimizados para os parâmetros alfa, beta e gama (colunas K, L e M, linha 5).

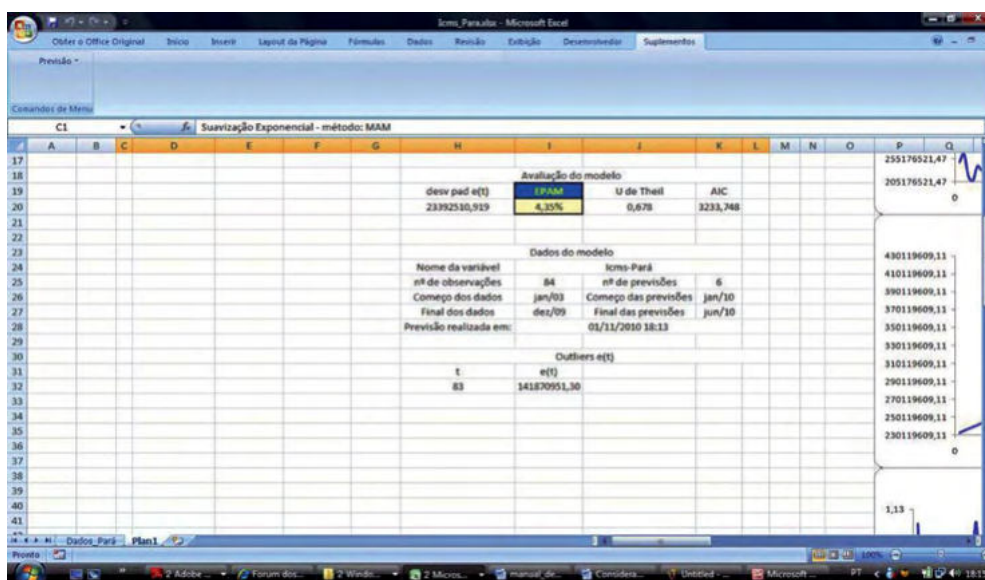


Figura 6. Destaque para avaliação do modelo (Epam)



O suplemento de previsão gera nove gráficos para análise dos resultados. A Figura 7 ilustra dois gráficos: no primeiro apresenta-se a série de dados processados, com destaque para as observações consideradas estatisticamente fora do padrão de normalidade da série (*outliers*); no segundo gráfico os valores da série aparecem em azul, e na cor vermelha aparecem os dados ajustados e as previsões com seu respectivo intervalo de confiança (80% neste exemplo).

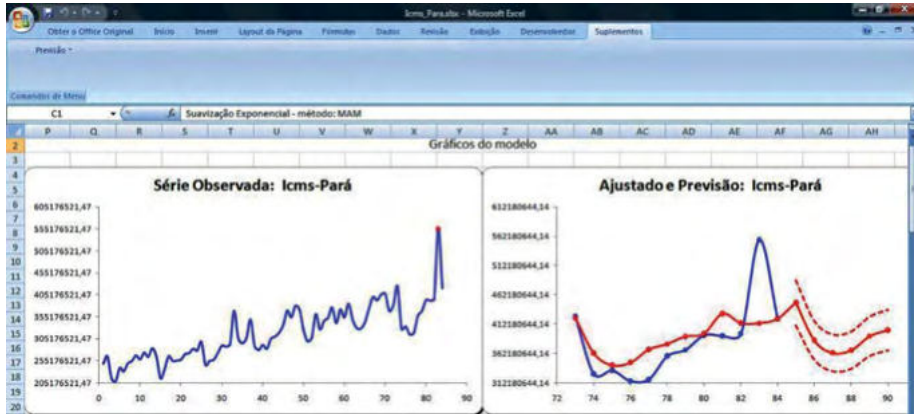


Figura 7. Gráficos da série de dados e valores ajustados e previstos

Os demais gráficos do suplemento – nível, crescimento e sazonalidade – estão ilustrados na Figura 8.

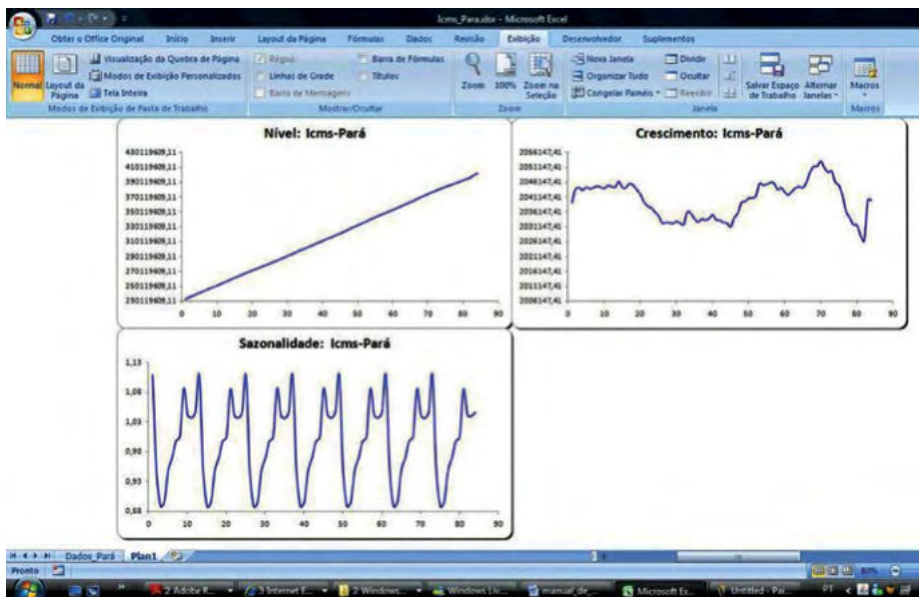


Figura 8. Gráficos do nível, crescimento e sazonalidade da série

Os demais gráficos auxiliam na análise dos resíduos do modelo de previsão selecionado, conforme indica a Figura 9.

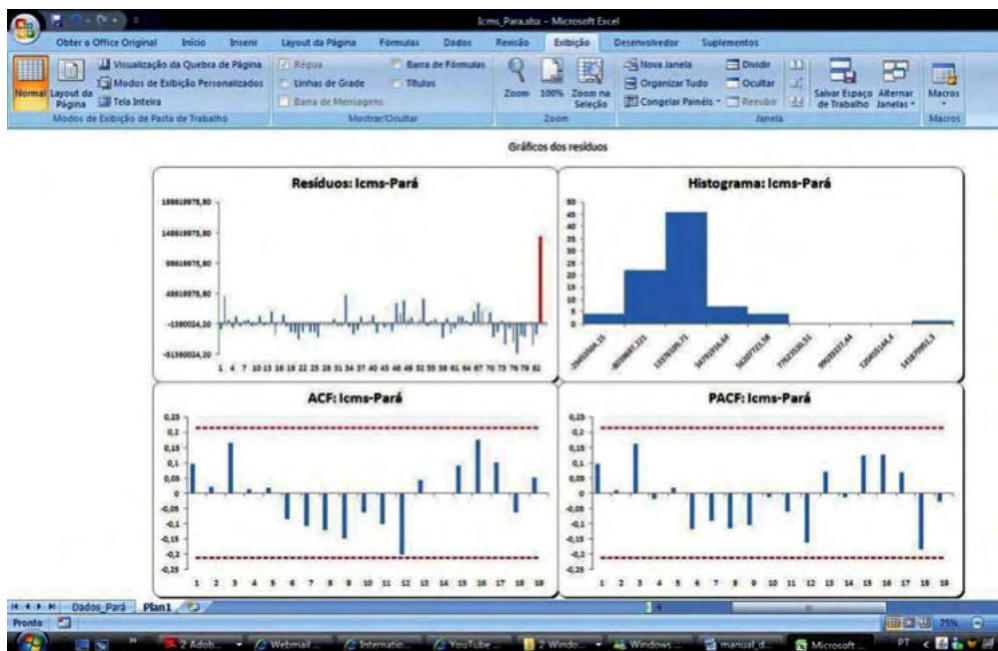


Figura 9. Gráfico de análise dos resíduos

## 5 Considerações finais

Este capítulo procurou mostrar sugestões de procedimentos para a realização de previsões de receitas tributárias nos estados da Federação. Assim, o caráter mais pragmático e menos teórico permeia as considerações aqui desenvolvidas. Não se buscou trabalhar com modelos teóricos demasiadamente complexos, mas aliar praticidade e boa acurácia na previsão. Privilegiou-se, adicionalmente, a facilidade de implementação ao se fornecer, juntamente com o texto, planilha eletrônica pronta para uso por eventuais interessados.

O texto começou com uma breve incursão nos conceitos associados aos modelos de séries temporais, que fornecem a base teórica para a elaboração das previsões. Em seguida, apresentou-se rapidamente a experiência desenvolvida por dois estados que já se encontram em estágio um pouco mais avançado nessa área.

A escolha do modelo recaiu sobre o método de alisamento exponencial de Holt-Winters capaz de atender às especificações requeridas. Os fundamentos teóricos do modelo foram apresentados, bem como disponibilizado o suplemento <prev\_arrecadacao.xla> de forma que se permitisse aos interessados aplicar de maneira simples, mas com conhecimento teórico, o modelo sugerido.

Uma boa previsão da arrecadação é fundamental para um orçamento realista e adequado. A importância do assunto transcendeu a esfera técnica em que se concentrava e chegou à grande mídia especializada, conforme testemunham dois artigos recentes na imprensa.<sup>7</sup> Este capítulo espera auxiliar os estados no avanço em direção a técnicas e modelos mais adequados a uma previsão de receitas de excelência.

---

<sup>7</sup> CYSNE (2010); OLIVEIRA (2010).

## Referências

BOX, G. E. P.; JENKINS, G. M. **Time series analysis**: forecasting and control. 1st ed. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

BROCKWELL, P. J.; DAVIS, R. A. **Introduction to time series and forecasting**. New York: Springer-Verlag, 1986.

CYSNE, R. P. Previsão de receitas fiscais: uma proposta ao projeto de lei. **Conjuntura Econômica**, v. 64, n. 6, p. 44-47, jun. 2010.

CORVALÃO, E. D.; SAMOHYL, R. W.; BRASIL, G. H. Forecasting the Collection of the state value added tax (ICMS) in Santa Catarina: the general to specific approach in regression analysis. **Brazilian Journal of Operations & Production Management**, v. 7, n. 1, p. 105-121, 2010.

DICKEY, D. A.; FULLER, W. A. Distribution of estimators for autoregressive time series with a unit root. **Journal of the American Statistical Association**, v. 47, p. 427-431, 1979.

ENDERS, W. **Applied econometric time series**. New York: John Wiley & Sons, 1995.

ENGLE, R. E.; GRANGER, W. J. Cointegration an error-correction: representation, estimation and testing. **Econometrica**, v. 55, p. 251-276, 1987.

GRANGER, C. W. J. The typical spectral shape of an economic variable. **Econometrica**, v. 34, p. 150-161, 1966.

GRANGER, C. W. J.; NEWBOLD, P. **Forecasting economic time series**. New York: Academic Press, 1986.

GUJARATI, N. **Econometria básica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 2006. p. 635-697.

HAMILTON, J. D. **Time series analysis**. 1st ed. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

HARVEY, A. C. **The economic analysis of time series**. 2. ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1990. p. 83.

JOHANSEN, S. Cointegration and hypothesis testing of cointegration vectors in gaussian vector autoregressive models. **Econometrica**, v. 59, p. 1551-1580, 1991.

KRAJEWSKI, L. J.; RITZMAN, L. P. **Operations managements, strategy and analysis** 5. ed. Wasgington, D.C.: Pearson, 1998.

MAKRIDAKIS, S.; ANDERSEN, A.; CARBONE, R.; FILDES, R.; HIBON, M.; LEWANDOWSKI, R.; NEWTON, J.; PARZEN, E.; WINKLER, R. **The forecasting accuracy of major time series methods**. New York: John Wiley & Sons, 1984.

MAKRIDAKIS, S.; WHEELWRIGHT, S.; HYNDMAN, R. **Forecasting methods and applications**. 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1998.

OLIVEIRA, R. Um erro da Receita de R\$ 23 bilhões. **Valor Econômico**, 23/09/2010.

PANKRATZ, A. **Forecasting with univariate Box-Jenkins models**. New York: John Wiley & Sons, 1983.

PHILLIPS, P. C. B.; PERON, P. Testing for a unit root in time series regression. **Biometrika**, n. 75, p. 335-346, 1988.

SAMOHYL, R. W. **Regressão dinâmica**: apostilas de aula. Abr. 2000. 26 f. Notas de aula. Mimeografado.

SIMS, C. Macroeconomics and reality. **Econometrica**, v. 48(1), p. 1-48, 1980.

## Anexo 1. Instalação suplemento PREV\_ARRECADACAO.XLA MS-Excel – versão 2003

1) Com o arquivo **Prev\_Arrecadacao.xla** em seu computador, seguir estes procedimentos:

Na aba **Ferramentas**, selecionar **Suplementos**

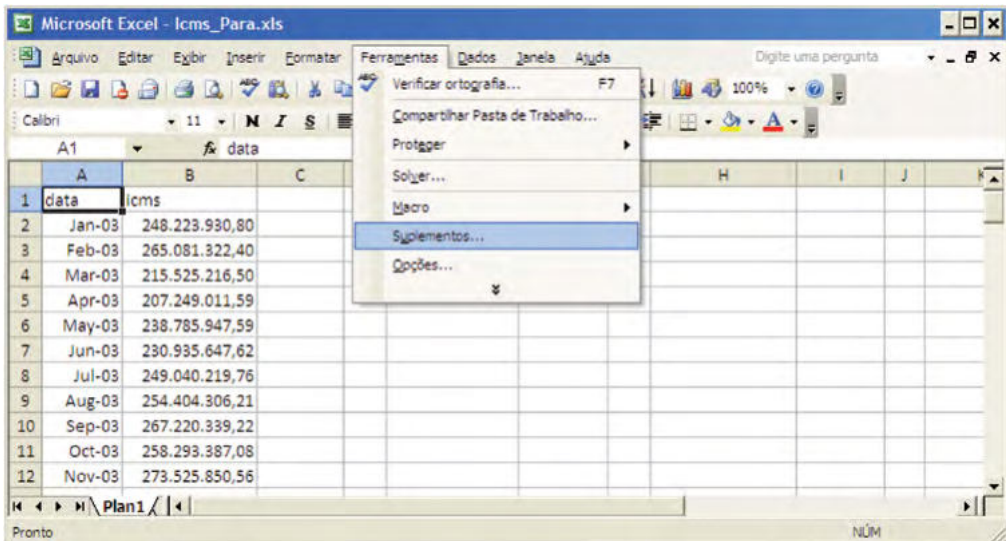


Figura 10. Inserir suplemento para uso no MS-Excel

2) Ao selecionar a opção, aparecerá a tela a seguir; clique no botão **Procurar...**

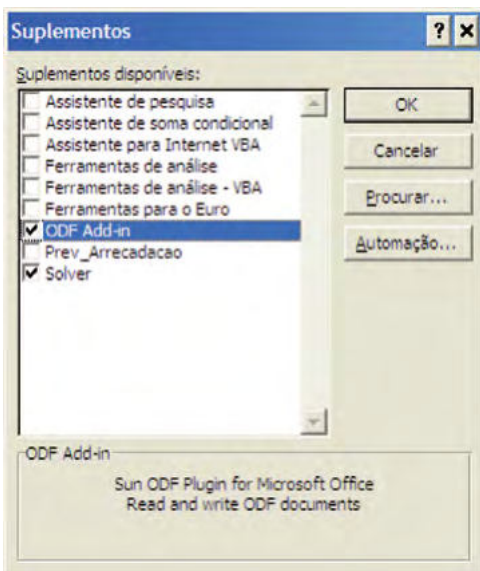


Figura 11. Selecionar suplemento

3) Na tela exibida após clicar nesse botão, selecionar o arquivo **Prev\_Arrecadacao.xla** no local em que foi salvo em seu computador. Após selecioná-lo, clique em ok. Será reexibida a tela **Suplementos**.

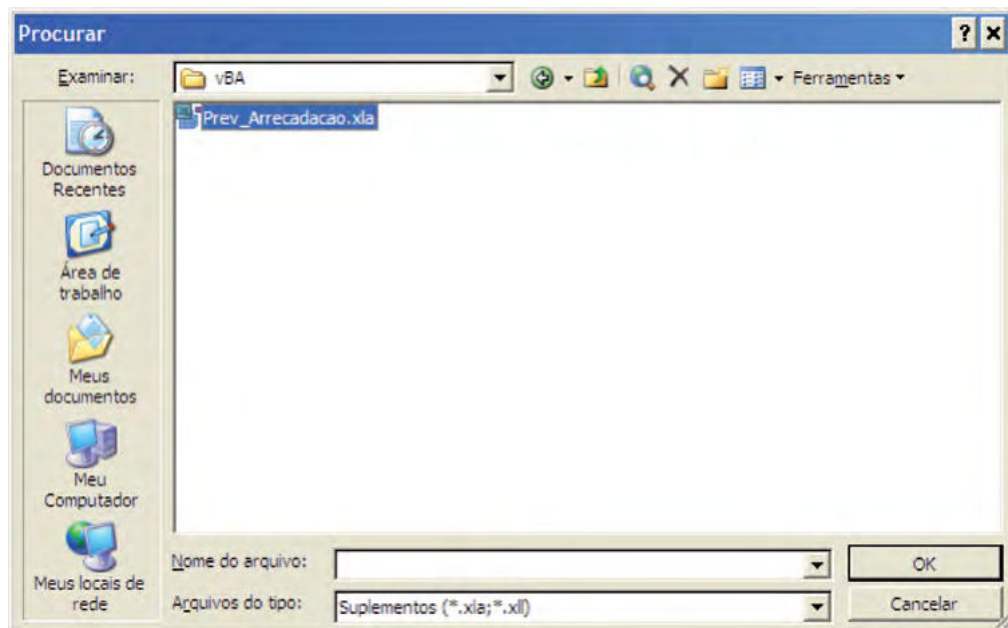


Figura 12. Selecionar suplemento

4) Clique no campo **Prev\_Arrecadacao** que surgiu na tela **Suplementos**, selecionando-o conforme demonstra a figura a seguir.

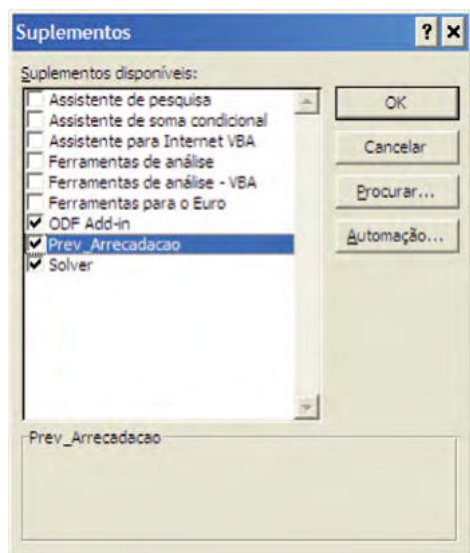


Figura 13. Inserir suplementos para uso no MS-Excel

5) A partir disso, será exibida no menu do Microsoft Excel a aba **Previsão**. Para iniciar uma previsão, nessa aba clique em **Arrecadação mensal**.

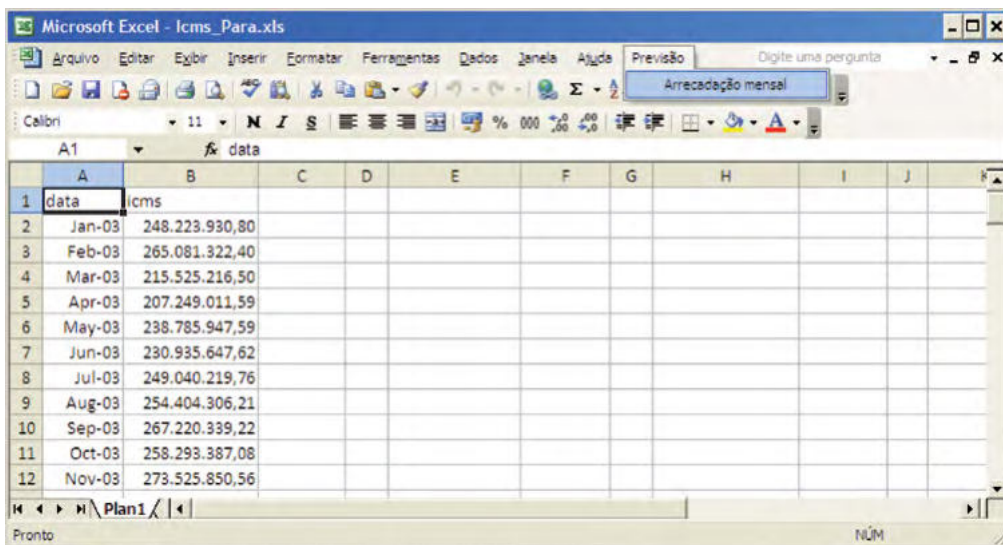


Figura 14. nova opção na barra de ferramenta do MS-Excel 2003

MS-Excel – versão 2007

Com o arquivo **Prev\_Arrecadacao.xla** em seu computador, seguir estes procedimentos:

1) Clique no ícone redondo no canto superior esquerdo (Figura 15.a) da tela do MS-Excel. Será aberto um novo menu de opções, conforme Figura 15.b. Nessa janela, clique no botão **Opções** do Excel.



Figura 15. Detalhes dos ícones MS-Excel na versão 2007



2) A janela **Opções** do Excel vai abrir (veja Figura 16). Clique no item **Suplementos**. Na janela de suplementos que aparece, clique no botão **Ir...**

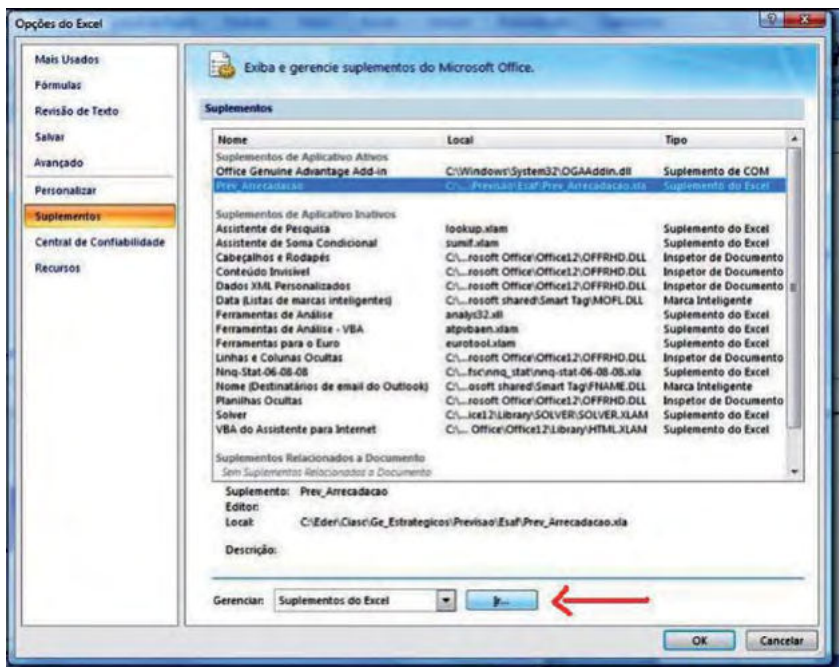


Figura 16. Janela de opções do MS-excel 2007

Seguir os passos 2, 3 e 4, como na versão MS-Excel 2003. Após a instalação do suplemento teremos nova opção para cálculo de previsão da arrecadação mensal no MS-Excel 2007, conforme Figura 17.

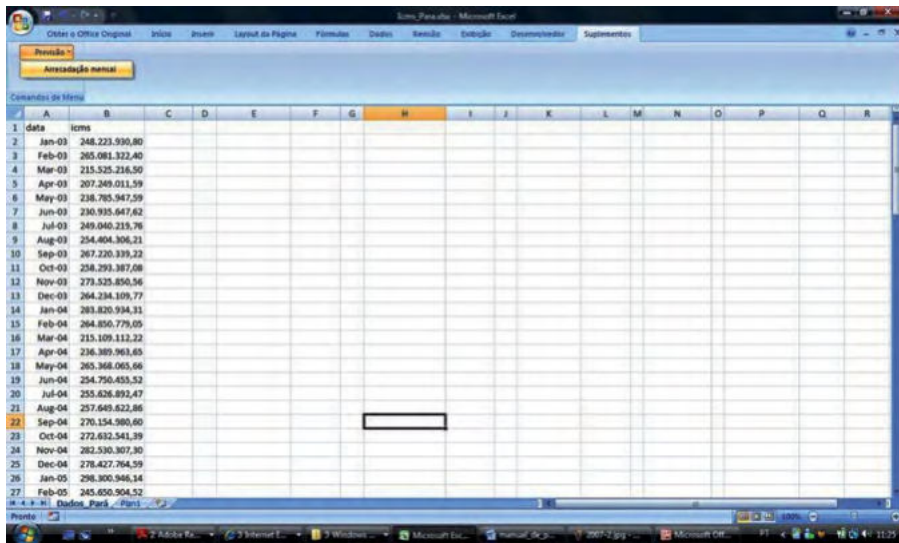


Figura 17. Nova opção na barra de ferramenta do MS-Excel 2007



# ANÁLISE DE RECEITAS

---

Benedito Paulo de Souza (AP)

Fernanda Ferraz de Campos Macários (MS)

Jonil Vital de Souza (MT)

Júlio Cesar Moraes Arana (ES)



# I Introdução

O capítulo de Análise de Receitas é desmembrado em quatro partes. As duas primeiras – Tema de Interesse Internacional e Análise de Conjuntura – utilizam a análise fundamentalista e têm por objetivo primordial auxiliar na formulação da estratégia do plano de ação da administração tributária. As duas últimas – Indicadores e Análise de Receitas – utilizam a análise técnica e visam principalmente a auxiliar na elaboração das táticas a serem utilizadas no cotidiano para melhorar o desempenho da administração tributária.

Tema de Interesse Internacional é um relatório anual focado em assunto que tem ou terá grande impacto na economia de vários países. A tentativa é visualizar possíveis problemas que os estados brasileiros terão na arrecadação dos impostos para que os dirigentes possam tomar medidas para evitá-los, mitigá-los ou enfrentá-los. Acreditamos que em 2011 duas questões surgem como de extrema importância: a taxa de câmbio e o grande fluxo de dólares que entra no Brasil. As duas questões estão diretamente ligadas à transição do poder mundial e à disputa travada entre EUA e China, situações que terão enorme repercussão no mundo.

Ao não se preocupar com esse panorama mais amplo, a política tributária acaba por prejudicar a competitividade do setor produtivo e por comprometer a sustentabilidade da receita estadual. A intenção é mostrar as oportunidades e as ameaças que o cenário internacional coloca para as fazendas estaduais, permitindo a elaboração de uma política tributária mais efetiva.

Análise de Conjuntura é um relatório trimestral que busca verificar o desempenho econômico dos países mais importantes para a economia mundial, do Brasil e do estado. A análise de conjuntura nacional é desmembrada pelas regiões brasileiras. Essa visão global permite ter uma ideia de qual será o desempenho da economia estadual e prever com maior acuidade aumentos ou reduções na receita tributária. Possibilita também melhor compreensão das oportunidades e das ameaças que se apresentam aos contribuintes nas suas atividades produtivas, o que facilita o diálogo entre as partes. A escolha dos países a serem acompanhados depende de cada Estado e de sua importância nas suas relações comerciais.

Após a realização dos relatórios antes mencionados, são escolhidos alguns indicadores que serão acompanhados mensalmente. Eles servem como termômetro de questões selecionadas como críticas. Com o desenrolar dos fatos, durante o ano alguns indicadores podem ser abandonados e outros incorporados, dependendo das mudanças conjunturais.

Em virtude da heterogeneidade do Estado brasileiro, os impactos de políticas fiscais e monetárias manifestam-se distintamente em cada uma das macrorregiões, dadas as especificidades inerentes às estruturas produtivas e sociais. Esse conceito, que consiste em dividir o espaço em unidades de área que apresentem certas características capazes de individualizá-las, desagregando-as do todo, possibilita mensurar com mais sintonia e maior balizamento esses impactos.

Os entes federativos brasileiros deparam-se, em certa medida, com dificuldades para atingir o equilíbrio estacionário de longo prazo em suas gestões financeiras. Primordialmente, concorre para isso, como um dos fatores, a enorme carência de análises e estudos que subsidiem as adequações em suas estratégias de ação e viabilizem uma harmonização com a alteração dos ciclos econômicos.

No lastro dessa ineficiência, ainda que atenuada por fortes diplomas jurídicos que incentivam o aprimoramento técnico-administrativo, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, este trabalho tem por finalidade sugerir um protocolo para sistematização de procedimentos de análise das receitas tributárias estaduais.

O intuito de tal experiência é apresentar uma metodologia de identificação de panoramas e indicadores significativos e relevantes que auxiliem prever e explicar variações das receitas. Mormente, que instrumentalize e fundamente estratégias racionais, no longo prazo, para sustentabilidade administrativo-financeira dos estados.

A Análise de Receita é composta de dois relatórios, um anual e outro bimestral, como também de informativo diário. O relatório anual analisa o desempenho da receita do estado no último ano, compara a receita realizada com o montante previsto e com a receita analisada (potencial). No caso do ICMS, a análise é feita também por segmento econômico, permitindo detectar desvios e verificar a razão destes. O relatório bimestral, semelhante ao anual, é conciso e busca gerar informações que auxiliem nas ações do fisco. O informativo diário permite acompanhar o desempenho da administração tributária e aponta as discrepâncias ocorridas.

A Análise de Receita busca verificar a possibilidade de aumento da arrecadação sem alteração nas alíquotas dos tributos, tenta prevenir riscos futuros e corrigir eventuais desvios para evitar desequilíbrios nas contas públicas.

É importante frisar que não se tem a pretensão de esgotar e/ou marginalizar qualquer outro tipo de análise, dada a impossibilidade de capturar toda a pluralidade e a especificidade da estrutura econômico-fiscal de cada estado.

# II Tema de interesse internacional: a transição do poder mundial

## 1 Metodologia

Para realizarmos este estudo, pesquisamos os jornais *Valor Econômico* e *The New York Times* para o acompanhamento diário do tema. Quando esses veículos de comunicação mencionavam relatórios, pesquisas ou livros, buscamos as fontes originais, o que permitiu uma compreensão bem mais aprofundada do problema. As revistas *The Economist*, *Foreign Affairs* e *The Chinese Journal of International Politics* também foram de grande utilidade. Acreditamos que pesquisas futuras de outros temas de interesse internacional poderão fazer uso das mesmas fontes, mas a escolha caberá à equipe de análise de receita de cada uma das administrações estaduais.

Utilizamos o Estado de Mato Grosso para verificar as repercussões do tema de interesse internacional na receita estadual e apresentar as ferramentas utilizadas para fazê-lo, que são os dados da balança comercial, da produção agrícola e da arrecadação do ICMS.

## 2 Introdução

O eixo do poder mundial está se deslocando de forma acelerada. Os países desenvolvidos que compõem o G7 (EUA, Japão, Alemanha, Inglaterra, França, Itália e Canadá) estão perdendo poder para os países do E7 (China, Índia, Brasil, Rússia, México, Indonésia e Turquia). A China é o grande destaque desse processo, pois conquistou força econômica, política e militar, o que a coloca em condição de disputar com os EUA no cenário internacional.

É justamente dessa disputa por poder mundial que este artigo trata, analisando as tensões na relação entre os EUA e a China, bem como entre chineses e europeus. O acentuado ganho de competitividade dos produtos chineses no comércio mundial é, em grande parte, explicado pelo modelo de desenvolvimento adotado pelo país, o chamado capitalismo de Estado, que ameaça a existência do capitalismo de livre mercado.

O capitalismo de Estado tem por base o apoio estatal, inclusive por meio de subsídios e do uso de fundos soberanos para o fortalecimento das empresas estatais e de empresas privadas campeãs. O objetivo principal é alcançar ganhos políticos e garantir suprimento de matérias-primas necessárias ao ritmo

de crescimento acelerado. O funcionamento da indústria do aço na China é um exemplo de como funciona o capitalismo de Estado e das condições artificiais de competitividade que ele confere às empresas nacionais.

A guerra cambial é outra faceta da disputa entre os EUA e a China que está provocando enormes danos para os outros países. O Brasil está perdendo competitividade no comércio internacional e no nacional ante os produtos chineses. O risco de desindustrialização é claro, especialmente nos segmentos que necessitam de maior uso de tecnologia. Por sua vez, a exportação brasileira de produtos primários aumenta de forma acentuada. Outros países da AL estão passando pelo mesmo processo de dependência crescente da produção de *commodities*, o que implica uma série de consequências nefastas.

### 3 A transição do poder mundial

A questão da transição de poder mundial tem sido tema de estudo de vários autores, que destacam o papel preponderante da China nesse processo. Gilpin (2004) afirma que o século XXI será marcado por uma profunda mudança na distribuição global de riqueza e do poder das potências industriais mais antigas para as mais novas e que a China aparece como potência econômica e militar forte e imprevisível.

Jacques (2009) acredita que o mundo desenvolvido está sendo rapidamente ultrapassado em termos de economia pelos países em desenvolvimento e que essa ascensão irá resultar em uma significativa mudança no equilíbrio de poder econômico global.

Leonard (2008), diretor-executivo do Conselho Europeu de Relações Internacionais, afirma que a ascensão da China é a grande história da nossa geração e que seus efeitos poderão ecoar nas próximas. A China juntou-se aos EUA e à UE na modelagem da ordem mundial. As pessoas ao redor do mundo estão começando a ouvir e a copiar o modelo chinês.

*Economy* (2010) afirma que a China se tornou um poder revolucionário, disposto a remodelar as normas e as instituições internacionais, e que o mundo precisa compreender o formato dessa revolução e antecipar seus impactos.

A conceituada revista *The Economist* (04/12/2010) publicou um encarte especial analisando a ascensão econômica, política e militar da China e as tensões crescentes que envolvem sua relação com os EUA, apresentando sugestões de ações que podem contribuir para que elas não piorem ainda mais.



Hawksworth (2010) projetou que os países do E7 irão alcançar, em 2020, os países do G7 no PIB, calculado em termos de paridade do poder de compra. A principal força motora desse processo é a China, que deverá igualar seu PIB ao da UE e já ter superado o dos EUA nesse mesmo ano. Segundo o autor, o Brasil pode ultrapassar a economia da Inglaterra em 2013 e a da Alemanha em 2025, tornando-se a quinta economia mundial. É bom lembrar que o modelo utilizado não leva em conta a possibilidade de grandes choques, tais como revoluções, desastres naturais, conflitos militares ou mesmo inovações tecnológicas nunca antes vistas.

As projeções de Hawksworth e Cookson (2008), feitas dois anos antes, apontavam que o PIB da China deveria ultrapassar a economia dos EUA em 2025. A previsão feita pelos autores de que o PIB chinês ultrapassaria o do Japão em 2010 se confirmou. A expectativa é de que a Índia e o Brasil superem a taxa de crescimento do PIB da China em 2015 e em 2025, respectivamente. Em 2050, o Brasil será a quarta economia mundial, superado apenas pela China, pelos EUA e pela Índia. Em termos de PIB *per capita*, o Brasil estará em 13o lugar, superando a China (15o) e a Índia (17o). Acreditam que a economia brasileira cresça, em média, 5,2% ao ano no período de 2007 a 2050.

Hawksworth (2006) fez projeção semelhante antes usando a mesma metodologia e chegou à conclusão de que a China teria 95% do PIB dos EUA apenas em 2050 e que a Índia chegaria a 60% do PIB dos EUA nessa mesma data, ou seja, o prazo para o PIB da China ultrapassar o dos EUA foi reduzido em trinta anos, com uma diferença de apenas quatro anos na análise, o que mostra a dinâmica da ascensão da China e de declínio relativo dos EUA.

### **3.1. EUA x China**

Tamme e Kugler (2006) afirmam que o grande desafio dos EUA e do mundo está na colisão de interesses de longo prazo entre os EUA e a China. O grau de satisfação da nação emergente com a ordem internacional e o equilíbrio de poder entre as nações em queda e em ascensão serão fatores de fundamental importância para que a transição de poder ocorra de forma pacífica.

Xuetong (2006) mostra que entre as grandes potências mundiais – China, França, Inglaterra, Rússia, Japão, Alemanha e Índia – somente a China é forte em termos de poder militar, econômico e político, apresentando uma estrutura de poder mais equilibrada, que a coloca em segundo lugar como

*status* de poder mundial, ultrapassada apenas pelos EUA. Segundo ele, uma crise econômica pode causar súbita perda do poder nacional e funciona como um agente mais rápido do que o desenvolvimento econômico na mudança do *status* de poder entre dois Estados.

Em um artigo mais recente, Xuetong (2010) analisa a relação dos EUA com a China e afirma que será melhor para ambos e para o mundo se reconhecerem que possuem um número menor de interesses em comum do que conflitantes. Considera que a importância da relação sino-americana recai principalmente nos interesses conflitantes.

Xuetong crê que os EUA e a China devem ampliar seus interesses mutuamente favoráveis antes de considerar o desenvolvimento de uma cooperação duradoura. A relação é de competição política e, se isso ficar claro, irá evitar conflitos inesperados em questões políticas bilaterais ou multilaterais. Definir a relação de segurança como de adversários militares pode reduzir o perigo de confrontos militares e oferecer melhores condições de cooperação preventiva.

A competição positiva oferecerá ao mundo dois modelos de desenvolvimento que estarão sempre buscando melhorar; proverá qualidade à liderança mundial; trará benefícios globais, pois a busca por maior influência aumentará a ajuda econômica e a tomada de responsabilidade internacional; trará avanços técnicos e motivará a redução das emissões de CO2. A cooperação preventiva na área de segurança pode ajudar a manter o mundo em paz.

O economista construiu um quadro que resume os interesses favoráveis e desfavoráveis entre a China e os EUA, os quais determinam a relação estratégica entre os dois países.

### Interesses estratégicos entre a China e os EUA

Questões/ relacionamento	Segurança	Política	Economia	Cultura
<b>Comum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz entre eles mesmos.</li> <li>- Desnuclearização da Coreia do Norte.</li> <li>- Segurança das transferências internacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma do Conselho de Segurança da ONU.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimento conjunto.</li> <li>- Grande crescimento do mercado global.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação em comum.</li> <li>- Programas culturais em comum.</li> </ul>

<b>Complementar</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comércio bilateral.</li> <li>- Compra de títulos dos EUA.</li> <li>- Turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de intercâmbio educacional.</li> <li>- Ensino de inglês e chinês.</li> <li>- Trocas culturais.</li> </ul>
<b>Conflitante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Venda de armas para Taiwan.</li> <li>- Embargo de armas à China.</li> <li>- Terrorismo Uygur.</li> <li>- Solução para o problema nuclear iraniano.</li> <li>- Emprego de DNM no Leste da Ásia pelos EUA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideologia política.</li> <li>- Política na religião.</li> <li>- Questões de direitos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Direitos de propriedade intelectual.</li> <li>- Taxa de câmbio e superávit comercial.</li> <li>- Reforma do sistema financeiro global.</li> <li>- Padrão de redução de emissões de CO2.</li> </ul>	
<b>Confrontante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle marítimo do Mar do Sul da China e do Mar Amarelo.</li> <li>- Modernização militar.</li> <li>- P&amp;D espacial.</li> <li>- Exportação de armas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liderança global.</li> <li>- Domínio no Leste Asiático.</li> <li>- Influência nas regiões em desenvolvimento.</li> <li>- Modelo de desenvolvimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vantagem em <b>P&amp;D</b> de alta tecnologia.</li> <li>- Controle estratégico da economia.</li> <li>- Controle de materiais estratégicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competição por mais medalhas de ouro em Olimpíadas.</li> </ul>

Fonte: XUETONG (2010, p. 273)

Chuanjie (2010) faz referência a uma pesquisa realizada com cidadãos de Beijing e Xangai em 2006 na qual 56,1% tinham uma visão positiva do povo americano, 73,5% apreciavam a cultura americana, mas apenas 18,4% possuíam uma imagem favorável de Bush. Entre os entrevistados, 73,8% acreditavam que a influência da China no mundo iria aumentar em relação à dos EUA; 61% consideravam que a relação entre a China e os EUA era de cooperação, mas apenas 41,6% a viam dessa forma no futuro; 21,3% entendiam que a relação dos dois países era de competição; 26,6% visualizavam uma piora da relação com o passar do tempo; e 31,5% esperavam por um conflito sino-americano no futuro.

Os EUA também estão enrijecendo em relação à China e buscando aliados para confrontar o país, que está mostrando pouca intenção de trabalhar com os americanos. Segundo Landler e Chan (2010), a meta é apresentar aos líderes chineses uma frente unificada em questões como moeda e disputas territoriais no Mar do Sul da China. David Shambaugh, diretor do programa de política chinesa da George Washington University, disse que a administração Obama tinha a intenção de fazer dos chineses parceiros no enfrentamento dos principais desafios globais, mas a China não aceitou esse papel e agora os americanos “perceberam que estão lidando com um país cada vez mais tacanho, egoísta, truculento, nacionalista e hiperpoderoso”.

## 3.2. O relacionamento recente entre a UE e a China

De acordo com Holslag (2010), Wen Jiabao considerava a relação da China com a Europa madura, equilibrada e determinada e afirmava que havia complementaridade nas economias. Holslag também menciona Gill e Shambaugh, que entendiam a parceria UE-China como tendo o poder de desafiar os interesses americanos.

Em 1985, a Comunidade Europeia assinou o Acordo de Cooperação e Comércio com a China. Os europeus foram os maiores fornecedores de novas tecnologias e produtos avançados para os chineses e lançaram vários programas de ajuda financeira para acelerar a transição econômica da China. Em 2008, havia 80 mil estudantes chineses matriculados nas universidades europeias.

Em 1995, a UE queria a China compartilhando oportunidades e responsabilidades perante a comunidade internacional. Listou expectativas e condições para a colaboração: abertura da economia, maior respeito aos direitos humanos e responsabilidade no cenário internacional.

A Europa considerava-se um modelo a ser seguido pelos chineses e acreditava que o livre fluxo de comércio, financeiro, de pessoas e de ideias levaria o país a se democratizar e a respeitar os direitos humanos. Os europeus tinham interesse em obter vantagens do crescimento econômico chinês e buscavam garantir parcela desse mercado para as empresas europeias. O desejo de um mundo multipolar e de cooperação multilateral unia a UE à China.

Entre 1990 e 2000, as exportações da China para a UE cresceram de US\$ 8 bilhões para US\$ 44 bilhões, o superávit chinês passou de US\$ 2 bilhões para US\$ 8 bilhões e os investimentos europeus diretos na China cresceram de US\$ 3 bilhões para US\$ 15 bilhões.

Entre 2001 e 2008, mais de 550 resoluções foram votadas na ONU. Em 2002, houve uma grande convergência entre os votos da UE e os da China. A partir de então, a concordância existiu em apenas 50% das resoluções, enquanto os Brics apresentaram congruência interna em 90% delas.

Atualmente, os países da UE desentendem-se em relação à questão de como responder à crescente competitividade chinesa. Itália, Portugal e Espanha veem a China como uma ameaça às suas economias. São países que

dependem mais de setores intensivos em mão de obra, pagam altos salários e estão enfrentando déficits na balança comercial. Alemanha, Finlândia e Suécia querem relações comerciais mais abertas com a China e recusam-se a apoiar propostas *antidumping*. Entretanto, após a crise global, também estão enfrentando pressões para proteger o mercado interno. Os países do Leste Europeu estabeleceram relações muito próximas com a China, estão buscando investimentos chineses e posicionaram-se como corredores comerciais entre a China e a Europa Ocidental.

A complementaridade comercial com a UE está diminuindo conforme a China moderniza sua indústria: a redução foi de 20% entre 1999 e 2008. O crescente déficit comercial europeu também piora as relações UE-China, somente três dos 25 membros têm superávit comercial com o país.

No início de 2009, os europeus mostravam-se preocupados com a reemergência das indústrias estatais chinesas, com o maior apoio governamental para a modernização tecnológica e com a tentativa da China de impulsionar empresas estatais no setor de serviços, no qual os europeus ainda são mais competitivos.

### **3.3. Capitalismo de Estado x capitalismo de livre mercado**

Para Bremmer (2010), estamos passando por um processo de transição de um mundo dominado pelo G-7, constituído por países ricos e afeitos ao livre mercado, para um comandado pelo G-20, que inclui vários que acreditam em uma forte intervenção estatal na economia, tais como China, Rússia, Arábia Saudita e Índia. A crise financeira de 2008 reverteu o movimento de menor intervenção do Estado na economia para cada vez maior presença estatal e levou muitos países em desenvolvimento a um descrédito em relação ao capitalismo de livre mercado.

Capitalismo de Estado é o modelo de desenvolvimento que a China quer mostrar ao mundo como uma opção ao modelo de livre mercado capitaneado pelos EUA. No capitalismo de Estado, o governo usa as empresas estatais para a exploração de recursos estratégicos, como o petróleo, e para criar e manter um grande número de empregos. Utiliza empresas privadas para dominar alguns setores da economia e os fundos soberanos para maximizar os lucros do Estado.

Atualmente, três quartos das reservas de petróleo do mundo são propriedade de empresas estatais ou mistas. As maiores multinacionais privadas produzem 10% do petróleo e do gás mundial e possuem apenas 3% dessas reservas. A China

está utilizando suas três estatais de petróleo para conseguir acesso a fontes de suprimento de longo prazo, principalmente na África, no Oriente Médio e na AL, pagando preços acima dos estabelecidos pelo mercado.

Segundo Bremmer, o uso do petróleo e do gás como ferramentas políticas e como ativos estratégicos pode ser uma parte essencial do capitalismo de Estado conhecida como nacionalismo de recursos, praticado pela China, pela Rússia, pelo Irã, pela Venezuela, entre outros. O capitalismo de Estado provoca elevação nos preços do petróleo, aumenta a importância geopolítica dos países que controlam esse recurso natural e permite que eles se comportem de forma mais agressiva no cenário internacional. Algumas estatais de petróleo atuam com o objetivo político de garantir acesso de longo prazo a suprimentos de energia, passando o lucro a ser uma questão secundária. A riqueza gerada pelo petróleo é utilizada com fins políticos.

A China possui uma quantidade enorme de empresas estatais em vários setores-chaves da economia, que são usadas para aumentar o poder político do Estado. Entre 2004 e 2008, 117 empresas estatais e públicas do Brasil, da Rússia, da Índia e da China foram listadas na *Forbes Global 2000* entre as maiores empresas mundiais, tendo saído da lista 239 empresas dos EUA, do Japão, da Inglaterra e da Alemanha. A crise financeira, iniciada em 2008, acentuou essa tendência. No início de 2009, três dos quatro maiores bancos do mundo eram estatais chineses. Na lista *Forbes de 2009*, entre as cinco maiores empresas mundiais estavam três chinesas.

Outra prática característica do capitalismo de Estado é o auxílio governamental para fortalecer empresas privadas campeãs nacionais, que são favorecidas nas licitações governamentais, têm acesso a financiamento barato nos bancos estatais, redução nos tributos e quase monopólio do setor no qual atuam.

Os fundos soberanos são criados e gerenciados pelo governo para propósitos políticos e para comprar companhias e instituições, principalmente no exterior. Os maiores fundos soberanos estão em estados autoritários que praticam o capitalismo de Estado. A China, Hong Kong e os Emirados Árabes controlam 40% dos ativos do total dos fundos mundiais. Arábia Saudita, Noruega, Kuwait e Rússia controlam outros 40%. O FMI estima que a riqueza total gerada por fundos soberanos poderá chegar a US\$ 10 trilhões em 2013.

O Fundo Soberano da China (CIC), o Fundo Soberano de Cingapura (GIC) e o Fundo Soberano de Abu Dhabi (Adic) participam de um consórcio internacional de investidores que possui 18,65% do capital do BTG Pactual, com injeção de US\$ 1,8 bi no capital do banco. O objetivo é aumentar os investimentos no Brasil (VALOR ECONÔMICO, 07/12/2010, p. C3).

A concepção de capitalismo de livre mercado está estreitamente vinculada à de liberdade política, enquanto a de capitalismo de Estado se encontra ligada à de autoritarismo. A intervenção estatal nos países de livre mercado é destinada a salvar o livre mercado. Há uma tendência entre os países voltados para o capitalismo de Estado de estabelecerem mais relações comerciais uns com os outros e menos com os EUA.

Bremmer menciona os seguintes países como praticantes do capitalismo de Estado: Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito, Algéria, Ucrânia, Rússia, Índia, África do Sul, Nigéria, Venezuela, Equador, Bolívia, Argentina, Vietnã, Indonésia e Malásia.

### **3.4. O capitalismo de Estado chinês**

No final dos anos 1970, Deng Xiaoping lançou as zonas econômicas especiais. O investimento estrangeiro direto, que era próximo de zero em 1978, subiu para US\$ 92,4 bilhões em 2008. As empresas estrangeiras obtiveram enorme lucratividade ao utilizar a mão de obra barata chinesa e exportar produtos a preços baixos. Em alguns casos, o acesso ao mercado chinês só foi obtido em troca de transferência de tecnologia e de propriedade intelectual, ativos que foram utilizados pelas empresas locais para ganhar competitividade.

Nos últimos anos, as empresas nacionais estão conseguindo competir com as multinacionais. À medida que passaram a ser importantes na estratégia de desenvolvimento político e econômico da China, conseguiram ganhar influência na burocracia estatal e obter novas regras e regulamentos que dão a elas vantagens em relação às estrangeiras. A população também pressiona o governo para que retome práticas protecionistas. Vários setores estratégicos estão praticamente fechados ao investimento estrangeiro.

Para legitimar o poder do Partido Comunista Chinês é necessário criar milhões de postos de trabalho a cada ano. Essa meta só pode ser alcançada por meio das forças de mercado que estimulam a inovação e geram expansão econômica sustentável, mas devem servir às metas de desenvolvimento do

Estado e não a interesses financeiros. O Estado estabelece o preço a ser pago pela energia elétrica, que é fortemente subsidiada. O Estado determina as pessoas que irão ocupar postos-chave nas estatais. O critério de escolha é o quanto esses indivíduos irão atender às metas políticas do governo.

Para criar os postos de trabalho necessários, durante a crise financeira mundial a China utilizou um pacote de estímulo de US\$ 586 bilhões. O governo forneceu ajuda para indústrias que estavam em perigo de fechar as portas e encorajou o gasto das famílias, oferecendo subsídio direto em muitas compras. Houve um reforço do capitalismo de Estado, pois os gastos governamentais favoreceram as empresas estatais, que estão comprando pequenas empresas privadas. Essa política é conhecida como “o Estado avança conforme o setor privado se retrai”. O Estado também está injetando recursos financeiros em companhias estatais de energia e produtoras de *commodities* para transformá-las em campeãs nacionais com capacidade de competir globalmente.

Para manter o crescimento econômico, as empresas chinesas buscam, em outros países, acesso de longo prazo ao petróleo, gás natural, metais, minerais, entre outras *commodities*. Essas empresas vão para a África, a América Latina, o sudeste da Ásia e a outras partes do mundo com total retaguarda política do Estado.

A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma guia o planejamento econômico e intervém no mercado, estabelecendo preços para vários produtos e influenciando as companhias nacionais de petróleo e as empresas estatais de forma geral. O setor bancário também é influenciado pelo Estado, que decide o quanto podem emprestar, para quem e em que condições.

O maior medo do governo chinês é de ruptura da ordem social, que pode ser provocada por uma desaceleração no ritmo de crescimento da economia. A liderança do PCC calcula que é necessário criar entre 10 e 12 milhões de novos postos de trabalho a cada ano para manter a taxa de emprego e, como consequência, a ordem social. Em 2008, o Banco Mundial calculou que seria necessário um crescimento de 9,5% para manter a taxa de emprego no patamar em que se encontrava.

O aumento da produtividade na China irá desempregar muitos trabalhadores e gerar menos empregos por unidade de crescimento da economia. A distância que separa ricos de pobres é maior a cada ano. Os protestos da população aumentam acentuadamente, principalmente em razão do desempenho ruim e das políticas governamentais locais, em particular relacionadas a danos ambientais.



Conforme a European Chamber (2010), a China está enfrentando o problema de excesso de capacidade industrial, que está ocorrendo em razão da alta poupança, particularmente das empresas estatais; do colapso na demanda dos EUA e da UE; do baixo consumo doméstico; da aplicação deficiente das regulamentações; do baixo custo dos insumos devido às políticas governamentais; do custo mais baixo de capital na China; do sistema que encoraja os governos locais a atrair investimentos excessivos; do protecionismo local; da disponibilidade de tecnologia barata e disseminada; do regionalismo, que leva à fragmentação industrial; de padrões e leis ambientais, de saúde e de segurança não totalmente implementados; e da filosofia da conquista de fatia de mercado em detrimento da lucratividade.

### **3.4.1 O capitalismo de Estado chinês e a indústria do aço**

A indústria do aço, que tem repercussão no desempenho de uma série de outras indústrias, é um exemplo interessante de como o capitalismo de Estado funciona, do tipo de distorção que provoca no mercado e de como beneficia especialmente os chineses, que identificaram os setores de ferro e aço como estratégicos para o desenvolvimento econômico do país.

Em 1990, a China produzia 67,2 milhões de toneladas métricas de aço e era o quarto produtor mundial. Em primeiro lugar estava o Japão, com 110,3 milhões. Em 2005, o país já era de longe o maior produtor mundial, com 349,4 milhões de toneladas métricas, 30% da produção mundial e tornou-se exportador líquido. No ano de 2006, a indústria de aço chinesa teve um crescimento de 20% e passou a ser a primeira em volume de exportação.

Os EUA importaram da China 5,35 milhões de toneladas de produtos finais de aço no ano de 2006, enquanto em 2005 esse valor havia sido de 2,3 milhões. Em 1998, a China exportava 5,9 milhões de toneladas de aço, e em 2005 passou para 27 milhões.

A China conquistou essa posição graças ao significativo apoio governamental. Segundo Price (2007), a maioria das empresas nesse setor tem forte participação estatal (nacional, provincial ou local). O montante de subsídios governamentais concedidos para as 15 maiores indústrias de aço chega a US\$ 52 bilhões, valor que diz respeito apenas a parte deles.

O Comitê Central do Partido Comunista Chinês elabora um plano quinquenal que estabelece quais indústrias, empresas e produtos receberão tratamento preferencial do governo e detalha as medidas a serem tomadas que os beneficiarão. Esse plano serve como guia para as agências de planejamento, para os governos provinciais e locais, para os bancos e para as empresas estatais. A indústria do aço é uma das selecionadas. O plano que cobre o período de 2006 a 2010 focaliza a capacidade de consolidação e a criação de instalações novas e altamente eficientes para a produção de aço, dando à indústria capacidade para competir em escala global.

Conforme Price (2006), os produtores de aço chineses recebem várias formas de subsídios do poder público, entre eles: custeio de matéria-prima, energia elétrica, gás natural e água; pagamento em dinheiro por desempenho na exportação; concessão de terra por preços baixos (todas as terras na China são de propriedade do Estado); transferência de parte de uma empresa para outra com preço abaixo do valor de mercado; conversão de dívida com os bancos em participação acionária; perdão de dívida ou nenhuma ação em relação a dívidas não pagas; empréstimos preferenciais a juros mais baixos que os usuais e crédito direto; incentivos fiscais, incluindo várias isenções e reduções de impostos; construção de parques industriais, parques tecnológicos e áreas similares, que oferecem acesso a instalações sofisticadas a baixo custo; manipulação de preços de matérias-primas por meio de restrição às exportações; regimes de licença de importação que dificultam a entrada de equipamentos e tecnologias estrangeiras; isenção de impostos na importação e intervenção governamental nas negociações de preços de produtos importados; manipulação da moeda chinesa, mantendo-a desvalorizada; barreiras ao investimento estrangeiro; e falta de vigilância em relação ao cumprimento das leis ambientais e trabalhistas.

Esse conjunto de benefícios garante uma vantagem competitiva artificial à indústria de aço chinesa e, em grande parte, contraria as regras da OMC com as quais a China se comprometeu. Não é apenas a indústria do aço que recebe ajuda, a metalúrgica, de metal ferroso, de máquinas, de carvão, de petróleo, química, têxtil, de tabaco, entre outras, são fortemente beneficiadas.

As empresas estrangeiras na China que têm mais de 70% da sua produção voltada para a exportação são isentas de impostos nos dois primeiros anos, recebem 50% de redução nos próximos três anos e podem ter o benefício renovado dependendo da região em que se instalam. As que não são orientadas para a exportação também podem receber benefícios dependendo do local onde são construídas. Além disso, recebem reembolso

de 100% ou 40% do imposto de renda sobre reinvestimento, dependendo do quanto sejam orientadas para a exportação; isenção da taxa de transferência de tecnologia e desconto no IVA sobre a compra de máquinas nacionais.

A China tem carência de algumas matérias-primas importantes para a produção de aço, especialmente minério de ferro e sucata de aço. Apesar de ser o maior produtor mundial de minério de ferro, as reservas da China são limitadas e o país é obrigado a importar grande quantidade do produto, principalmente da Austrália, do Brasil e da Índia. Para resolver essa limitação, a China subsidia investimentos no exterior.

Apenas em 2005 seus projetos de investimento em vários países na área de minério de ferro permitiam que tivessem controle sobre a produção de 62 milhões de toneladas por ano, ou seja, 9% do total do produto comercializado no mercado internacional. A estratégia chinesa é obter controle sobre as fontes de fornecimento de minério de ferro em várias partes do mundo. A China também está realizando contratos de longo prazo com seus fornecedores de minério de ferro no exterior, o que eleva o preço desses produtos no mercado internacional.

De acordo com Price (2008), o governo restringe a exportação do coque para manter os preços internos baixos e dar maior competitividade às empresas produtoras de aço chinesas. Em 2004 e 2005, o país impôs uma quota de exportação de 14,3 milhões de toneladas métricas, e sua produção em 2004 foi de 208 milhões. O preço do coque exportado pela China aumentou significativamente e teve efeito nefasto na produção de aço de outros países, que perderam competitividade. Em junho de 2005, os produtores chineses pagavam US\$ 139 por tonelada métrica do coque, e seus concorrentes no exterior tinham de pagar US\$ 220 pelo mesmo produto.

A moeda chinesa desvalorizada garante um subsídio de 27% aos produtos exportados pela China e torna as importações mais caras. A China estabeleceu quota de exportação para 13 matérias-primas e outros insumos siderúrgicos, impôs imposto de exportação de 10% na sucata de aço e de 40% no coque, que são produtos importantes na fabricação do aço.

As empresas chinesas são encorajadas a utilizar equipamentos e tecnologia doméstica e a reduzir o uso dos importados. O IVA sobre os produtos importados chega a ser o dobro do cobrado sobre o similar nacional. É proibido ao investidor estrangeiro possuir a maioria das ações na maior parte das

empresas chinesas. O empreendedor externo na produção do aço precisa ser proprietário da tecnologia que utiliza e ter propriedade intelectual do processo de produção, o que na prática significa transferência de tecnologia.

O resultado dessas práticas tem sido o aumento astronômico dos preços das matérias-primas. De 2001 ao primeiro semestre de 2008, o minério de ferro subiu 380%, e o coque, 700%. A sucata de aço dobrou de preço durante o primeiro semestre de 2008. Os preços elevados das matérias-primas repercutem nas cadeias de produção de dezenas de milhares de produtos finais. As empresas dos países que erguem as barreiras comerciais aumentam seus lucros e os utilizam para expandir sua atividade e adquirir empresas com as quais competem no mercado internacional.

### **3.4.2 A competitividade da indústria do aço no Brasil**

Como era de esperar, a indústria do aço brasileira está tendo dificuldade para competir, inclusive no mercado interno. A carga tributária é apontada, em um estudo feito pela Booz e Company (2010) como um dos fatores que interferem na capacidade de competição da indústria. Levando em consideração o custo de produção e apenas os incentivos dados pelos governos locais, o Brasil fica em terceiro lugar na produção de bobina, ultrapassado pela Rússia e pela China, e em quarto na de vergalhão, atrás da Rússia, dos EUA e da China. Quando os impostos são incluídos, o Brasil passa para o último lugar entre os seis países analisados. O custo dos tributos no Brasil é de 47,7% para a bobina a quente e de 41,2% para o vergalhão, contra uma média dos outros cinco países de 24,1% e 28,7%, respectivamente. Os impostos oneram os investimentos da indústria siderúrgica no Brasil em 50% contra 13% em média nos outros cinco países, e a exportação da bobina a quente em 12,7% contra 7,2%, respectivamente.

Outro fator apontado como empecilho para a siderurgia nacional é a existência de estímulos dos governos estaduais à importação, que estão sendo questionados no STF por órgãos patronais e dos trabalhadores. O presidente do BNDES, Luciano Coutinho, criticou as políticas de isenção do ICMS às importadoras. O ex-secretário de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, Bernard Appy, considerou tal prática de “incentivos perversos”. O empresário Jorge Gerdau a classificou como um “escândalo tributário” (VALOR ECONÔMICO, 02/12/2010, p. A7).

Segundo o Instituto Aço Brasil (2010), o Brasil deverá fechar o ano de 2010 com recorde de consumo aparente de produtos siderúrgicos, mas as importações aumentaram 154% na comparação com 2009 e 123% em relação

a 2008, enquanto sobra capacidade de produção na indústria nacional, que teve um crescimento de 30,4% em relação ao ano anterior. As exportações da indústria siderúrgica brasileira aumentaram apenas 1% em 2010 em comparação com 2009.

## 4 A guerra cambial

A moeda chinesa desvalorizada contribui para os sucessivos superávits em conta corrente da China, pois favorece suas exportações, e para os déficits em conta corrente dos EUA, ao incentivar suas importações (BERGSTEN, 2009). Cline (2010) desenvolveu um modelo econométrico que comprova que uma apreciação de 10% do yuan causa uma melhora de 0,14% do PIB na balança de conta corrente dos EUA e uma redução de 4,5% do PIB no superávit em conta corrente chinês.

Os chineses argumentam que uma valorização muito rápida do yuan pode reduzir a produção industrial chinesa, significar a perda de muitos postos de trabalho, aumentar o risco de agitação social interna e comprometer a recuperação da economia mundial. Alegam que os americanos foram beneficiados pelo consumo de produtos baratos graças à poupança dos chineses.

A revista *The Economist* (16/10/2010, p. 86) acredita que uma valorização acentuada da moeda chinesa poderá significar uma grande perda nas suas reservas em dólar. A China está procurando diversificá-las comprando euros, que representam 26% das reservas, e *bonds* da Coreia do Sul, que passaram de US\$ 1,5 bilhão no final do ano passado para US\$ 5,2 trilhões em setembro. É possível que a China esteja comprando yen japonês indiretamente, via Inglaterra.

Utilizando o Índice Big Mac, baseado na ideia de paridade do poder de compra, *The Economist* (16/10/2010, p. 86) mostrou que o sanduíche custa 14,5 yuan (US\$ 2,18) em média em Beijing e nos EUA custa US\$ 3,71, o que torna o yuan uma das moedas mais desvalorizadas do mundo, em torno de 40%. No Brasil, custa US\$ 5,26, sobrevalorização de 42%, o que significa que o real está 84% sobrevalorizado em relação ao yuan. O último relatório do FMI sobre a economia chinesa concluiu que o yuan está substancialmente desvalorizado, mas não divulgou quanto.

Obama, desde 2009, tem mantido conversação com os chineses tentando convencê-los a valorizar o yuan e a mudar o modelo econômico, tornando-o menos dependente das importações e mais voltado para o consumo interno. Em setembro, a Câmara de Representantes aprovou uma lei que permite aos

EUA imporem tarifas punitivas a produtos de país que manipula sua moeda e que deverá ainda ser submetida ao Senado. Irwin (2010) acredita que medidas protecionistas contra a China não gerarão novos empregos nos EUA, mas sim em outros países emergentes com baixos salários. Além disso, a reação chinesa pode ser danosa para a economia americana.

Os EUA estão emitindo cada vez mais moedas e comprando títulos do Tesouro americano, forçando a desvalorização do dólar para tornar suas exportações mais competitivas. Existe o temor de que essa política possa levar à inflação descontrolada, mas a economia fraca e o alto desemprego permitem que se eleve a produção antes de provocar aumento dos preços. Grande parte do excesso de dólar está tendo como destino os países emergentes, em particular o Brasil.

Economistas americanos falam de uma nova era de protecionismo que pode afetar negativamente o comércio mundial e tornar a recuperação econômica global ainda mais lenta. Outros afirmam que foi o acordo de livre mercado que enfraqueceu a competitividade americana e que é necessário proteger o emprego, aumentar a exportação e manter a indústria no território nacional.

Em setembro de 2010, o yen japonês foi desvalorizado em relação ao dólar. Empresas japonesas solicitaram essa medida por receio de verem suas exportações minadas pela China, pela Coreia, por Cingapura e por Taiwan, que manipulam suas taxas de câmbio copiando o modelo chinês. O Japão acusou a China de forçar a maior valorização do yen em 15 anos, em parte pela compra de títulos da dívida japonesa (VALOR ECONÔMICO, 16/09/2010, p. C8).

Segundo Sanger (2010), o euro está se valorizando e comprometendo a capacidade de exportação dos países europeus, que é uma das poucas fontes de crescimento em uma região muito prejudicada pela crise financeira. Sarkozy, presidente da França, que é também líder do G-20, está pressionando para que seja introduzido um novo sistema de coordenação global das moedas.

Para Subramanian (03/02/2010), a questão da política cambial não pode ser vista do prisma do desequilíbrio global, pois permite que a China retire sua política cambial do foco do debate, não mostra as vítimas reais dessa política e torna mais difícil a resolução do problema. A questão central é que uma taxa de câmbio desvalorizada é acima de tudo uma política comercial protecionista, por causa da combinação de tarifa na importação e subsídio na exportação.

As vítimas dessa política são os países emergentes, porque competem de forma mais próxima com a China do que com os EUA e a UE. O risco de curto prazo está no grande afluxo de capital, já que possuem capacidade limitada de responder às bolhas de ativos e ao superaquecimento. O risco de longo prazo é a perda de comércio e de crescimento econômico. O aumento da exportação chinesa reduz a capacidade de exportação dos outros países.

Subramanian afirma que os países emergentes têm permanecido quietos porque a China é muito grande e poderosa. O ônus do enfrentamento está recaindo sobre os EUA, que não estão tendo sucesso porque a China não irá aceitar submeter-se à pressão do seu único rival no *status* de superpoder. Para ele, apenas uma coalizão envolvendo todos os países que estão sendo prejudicados pela política cambial chinesa pode trazer resultados.

Para a revista *The Economist* (16/10/2010, p. 86), o debate sobre a questão cambial está confundindo três questões: a escala do reequilíbrio que a economia mundial necessita e o papel do câmbio nesse processo; as repercussões das escolhas políticas nos países ricos e entre as economias ricas e as emergentes; como as economias emergentes podem distinguir entre uma elevação permanente do fluxo de capital e um surto temporário e como lidar com o segundo.

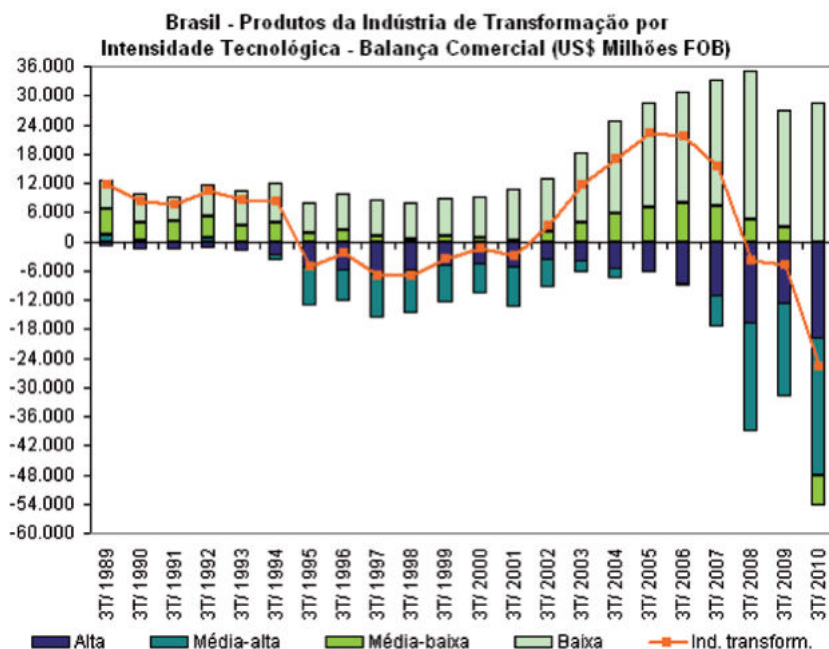
#### **4.1 As repercussões da guerra cambial no Brasil**

A apreciação cambial é o principal desafio a ser enfrentado pelo próximo presidente. Conforme Lucchesi (2010), o ingresso líquido de câmbio no segmento financeiro foi de US\$ 10,7 bilhões em 2007 no Brasil. Até o início de outubro de 2010, esse valor subiu para US\$ 22,87. São muitos os agentes que têm lucrado com o diferencial dos juros praticados no Brasil e no exterior.

A indústria brasileira está enfrentando queda nas exportações em razão do real sobrevalorizado e tem dificuldade em concorrer no mercado interno com os importados. O Iedi (2010) analisou o comportamento da balança comercial de bens produzidos pela indústria de transformação brasileira e mostrou que houve um déficit de US\$ 25,8 bi nos primeiros nove meses de 2010. Nesse mesmo período, o déficit havia sido de US\$ 4,8 bi em 2009 e de US\$ 4 bilhões em 2008. Desde 2002, o resultado vinha sendo superavitário, e o melhor foi em 2005, de US\$ 22,4 bi.

Os produtos de alta intensidade tecnológica tiveram déficit recorde de US\$ 19,9 bi nos nove primeiros meses de 2010; os de média-alta, de US\$ 28,1 bi; os de média-baixa, de US\$ 6,4 bi; e nos de baixa houve superávit de US\$ 28,7 bi, com exportações recordes de US\$ 38,7 bi.

## Gráfico 1



Fonte: Secex/Alice. Elaborado pelo IEDI

No período mencionado, a balança comercial brasileira foi superavitária em US\$ 12,7 bi, graças principalmente aos produtos agropecuários e à extração mineral. Esse resultado foi o menor desde 2003, quando o saldo atingiu US\$ 17,8 bi, com a indústria de transformação apresentando superávit de US\$ 11,7 bi.

As importações caminharam em sentido oposto, com tendência de redução de produtos primários e aumento de produtos da indústria de transformação, com participação maior dos de média e alta intensidade.

Estudo que está sendo realizado na UFRJ por David Kupfer (VALOR ECONÔMICO, 28/07/2010) mostra que as importações da indústria brasileira estão igualando-se às exportações, podendo-se observar que há cinco anos as exportações eram 66% maiores que as importações. O superávit comercial em 2006 era de US\$ 46,5 bi e em 2010 ficará abaixo de US\$ 20 bi.

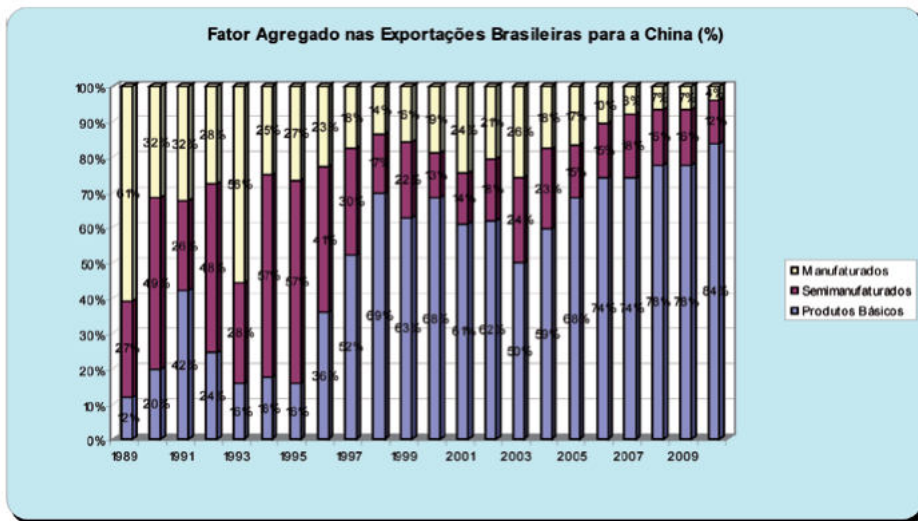
## 4.2 Relações comerciais Brasil-China-EUA

O aumento da exportação de produtos primários e da importação de produtos industrializados pelo Brasil está diretamente ligado à maior participação da China no comércio internacional brasileiro. A partir de 2003, o fluxo de mercadorias nos dois sentidos cresceu acentuadamente.



A participação de produtos básicos nas exportações brasileiras para a China passou de 50% em 2003 para 78% em 2009 e de janeiro a setembro de 2010 para 84%. Os semimanufaturados representavam 24% em 2003, caíram para 16% em 2009 e despencaram para 12% no acumulado dos primeiros nove meses de 2010. Em 2003, os manufaturados contribuíam com 26%, percentual que foi reduzido para 7% em 2009 e para 4% de janeiro a setembro de 2010.

## Gráfico 2



Fonte: Secex

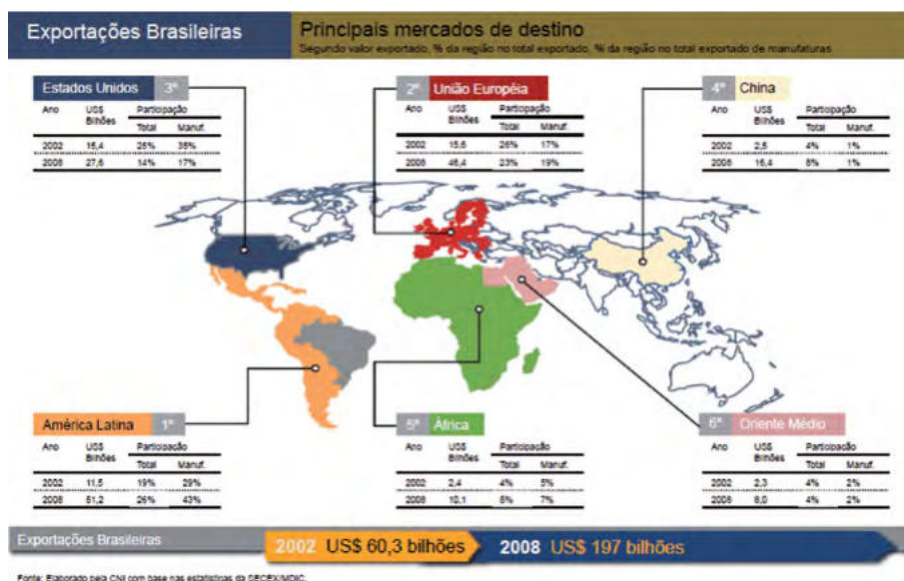


Figura 1

O Brasil está se consagrando como exportador de grãos de soja, minério de ferro e petróleo – 80% das exportações brasileiras para a China no primeiro semestre de 2010 – e importa dos chineses principalmente produtos industrializados. A participação da China no total dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil foi de 1% em 2008 (CNI, 2010).

Quando analisamos nossas exportações em relação ao fator agregado, em agosto de 2010 constatamos que as direcionadas para a China têm maior percentual de produtos básicos.

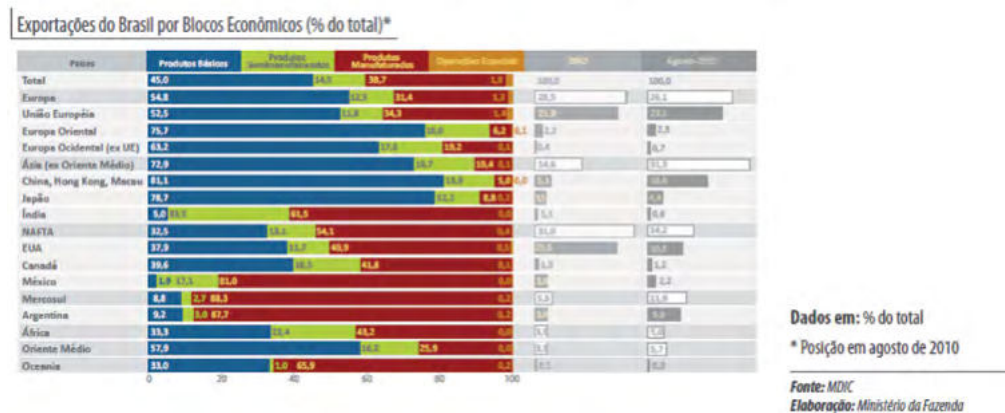


Figura 2

O saldo da balança comercial com a China tem sido mais favorável ao Brasil se analisarmos a série histórica desde 1989. Entretanto, em 2007 e 2008 foi negativo em US\$ 1.872.459.555 e US\$ 3.602.675.276. A crise de 2009 promoveu uma alteração nessa trajetória, favorecendo o Brasil, que passou a ter uma balança comercial de US\$ 5.092.922.513, o que também ocorreu no primeiro semestre de 2010, com US\$ 2.706.825.269, bem abaixo do ano anterior.

Pesquisa do FMI realizada por Arora e Vamvakidis (2010) mostrou que a contribuição das exportações líquidas destinadas à China para o crescimento do PIB dos países pode ser negativa na maioria deles, pois o superávit comercial chinês tem crescido com o tempo. Nos EUA, refletiu negativamente (-0,1%), no Brasil (-0,03), bem como em vários países durante o período 2001/2008. A exceção ficou com os países da Ásia, que tiveram contribuição positiva.

A análise de 172 economias mostrou que o crescimento de 1% no PIB da China é seguido por uma resposta cumulativa no PIB de outros países em 0,4% depois de cinco anos, sendo esse efeito maior nos países asiáticos. Analisando o impacto do crescimento de longo prazo na China e no resto do mundo, os autores

chegaram à conclusão de que o crescimento dos outros países está positivamente correlacionado com o crescimento da China, mas a correlação diminui quando a distância entre o país analisado e a China aumenta. Essa correlação chega a ser zero (ou negativa) para países tão distantes da China, como a Jamaica.

A redução relativa dos produtos industrializados nas exportações brasileiras também está ligada à dificuldade que o Brasil está tendo de competir com a China no mercado americano. Segundo Batista (2005), a perda de competitividade foi de 37% no período de 1992-2004, que representou cerca de US\$ 1,9 bi, e de 50% no período 1999-2004.

Em 1996, a China respondia por 6,51% das importações americanas, e o Brasil, por 1,11%. Esses percentuais passaram para 19,03% e 1,29% em 2009. A China exportava US\$ 434 bi em 2000 e passou para US\$ 1.510 bi em 2007, acirrando a competição no mercado internacional.

Segundo Filgueiras e Kume (2010), entre 2000 e 2005 a pauta de exportação brasileira para os EUA aumentou sua similaridade com a da China, mas a partir de então houve uma redução. O produto brasileiro tem mais qualidade do que o chinês, diferença que aumentou nos anos de 2006 e 2007. O Brasil exportou menor variedade de produtos do que a China em todo o período.

Em 2010, Obama lançou a Iniciativa Nacional de Exportação (TPCC, 2010), com meta de dobrar as exportações em cinco anos. Foi criado um grupo para elaborar sugestões de como aumentar as exportações para a China, a Índia e o Brasil. A estratégia está dando certo em relação ao Brasil, pois as importações brasileiras dos EUA aumentaram acentuadamente em 2010 em relação a 2009.

O Relatório de Competitividade Global 2010-2011 do The World Economic Forum (2010) mostra o Brasil em 58º lugar, duas posições abaixo da que possuía no relatório 2009-2010. Essa é uma classificação bastante ruim para um país que, em breve, deverá ser a quinta economia mundial. Cabe destacar que o Chile ocupou a 30ª posição, e a China, a 27ª nos dois relatórios.

Entre 15 fatores listados, foram apontados como mais problemáticos para a realização de negócios no Brasil: regulamentos fiscais (19,3%), alíquotas dos impostos (17,7%), fornecimento inadequado de infraestrutura (13,8%), leis trabalhistas restritivas (12,9%) e ineficiência da burocracia governamental (11,3%).

Quando comparado com 138 países, o Brasil ocupou posição vergonhosa em vários fatores que interferem na competitividade: desvio de fundos públicos (121<sup>º</sup>), confiança nos políticos (127<sup>º</sup>), desperdício de gastos do governo (136<sup>º</sup>), peso da regulamentação governamental (139<sup>º</sup>), qualidade da infraestrutura portuária (123<sup>º</sup>), qualidade da educação primária (127<sup>º</sup>), extensão e efeitos da tributação (139<sup>º</sup>) e taxa total de impostos (127<sup>º</sup>) são alguns deles.

## **5 Posição da América Latina na transição da ordem internacional. A dependência da produção de *commodities***

Para o Banco Mundial (2010), recursos naturais sempre foram importantes para a AL e para as nações que a colonizaram. Mas, apesar dessa riqueza, não conseguiram alto grau de desenvolvimento, levando teóricos a questionarem se seria bênção ou maldição tal dádiva da natureza. Maldição por causa dos efeitos econômicos da dependência de *commodities* e de suas implicações para o crescimento de longo prazo; das interações entre a produção de *commodities* e suas rendas com as instituições do país; dos desafios macroeconômicos de gerenciar a volatilidade dos fluxos de receitas e dos impactos ambientais e sociais negativos.

A exploração de *commodities* geraria altas rendas, principalmente na produção de minerais e hidrocarbonetos, valorizando a taxa de câmbio, atraindo recursos e prejudicando a diversificação das exportações – a doença holandesa. Na produção agrícola também ocorreriam altas rendas, mas passageiras e de difícil aproveitamento pelos governos. Há evidências de que países ricos em recursos naturais tendem a não diversificar muito a economia. Altas rendas, principalmente se detidas por estatais, levariam à má governança e à fragilidade das instituições, retardando o crescimento de longo prazo.

Preços internacionais voláteis das *commodities* trariam incertezas difíceis de ser gerenciadas, aumentando o risco e podendo desestimular investimentos. Isso dificultaria a gestão macroeconômica nos países muito dependentes das *commodities*, afetando a renda e a despesa das famílias. A volatilidade poderia gerar ciclos de estatização e privatização. Para atenuar os problemas, a sugestão é a criação de fundo de estabilização ou de poupança de longo prazo.

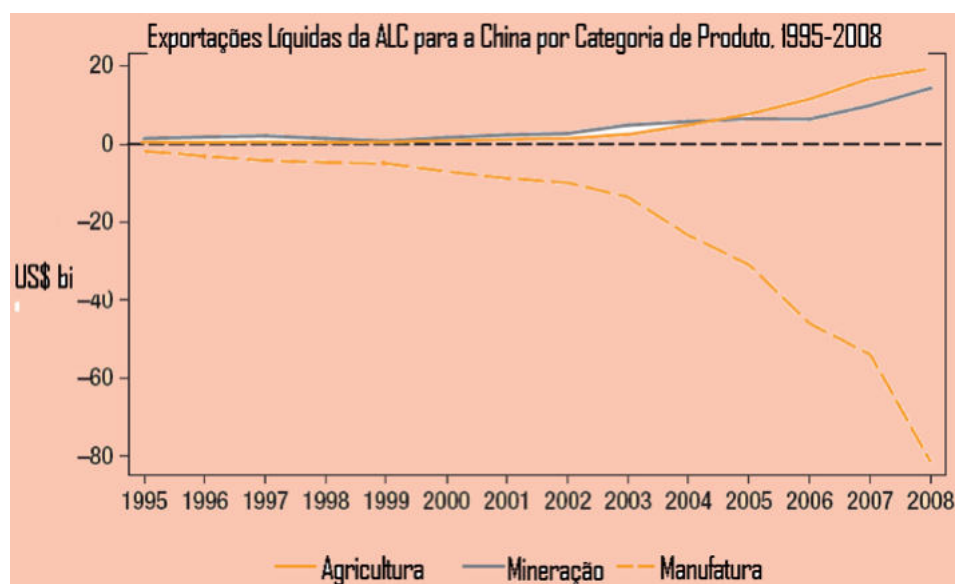
Investimento inicial alto na exploração de recursos minerais e hidrocarbonetos, retorno incerto e risco de controle de preços e de estatização desestimulariam o setor privado, levando ao domínio da produção pelo governo, à má governança e à excessiva dependência das receitas provenientes de recursos naturais. Como esses não são renováveis, implicaria receitas decrescentes ou finitas. Caso não haja a preocupação em utilizar as receitas geradas por esses recursos no desenvolvimento de outras atividades mais duráveis, o crescimento econômico não se sustenta. Outro problema seria o excesso de exploração e a poluição ambiental gerada, acompanhada muitas vezes de conflitos sociais.

Para atuar contra uma possível maldição dos recursos naturais existem dois caminhos principais: diversificação da produção e melhoria na gestão das receitas públicas.

## 5.1 A China na América Latina e no Caribe

Entre 21 países da ALC, apenas quatro – Chile, Peru, Argentina e Brasil – tiveram saldo positivo na balança comercial com a China no acumulado do período de 2000 a 2009 (MOREIRA, 2010). Em 2008, cerca de 90% das exportações da ALC para a China foram provenientes do Brasil (41%), do Chile (23,1%), da Argentina (15,9%) e do Peru (9,3%).

### Gráfico 3



Fonte: INT/DB no Comtrade (MOREIRA, 2010)

O saldo da balança comercial entre a ALC e a China é acentuadamente negativo nos produtos manufaturados e positivo nos produtos agrícolas e minerais. Os produtos minerais respondem por 48% das exportações da ALC para a China e por 11% dessas exportações para todo o mundo. As *commodities* agrícolas exportadas pela ALC com destino à China representam 35% do total e 22% para o mundo. Os manufaturados compõem 11% dos produtos vendidos pela ALC para os chineses e 46% para todo o mundo.

Os dez principais produtos da pauta de exportação da ALC para a China somam 77,2% do total das exportações para o país. A mesma lista das exportações da China para a ALC soma apenas 22,1%, ou seja, a gama de produtos enviados pela China para a ALC é mais diversificada e com maior conteúdo tecnológico. O aumento da importância da China nas exportações da ALC acentua seu caráter de exportador de produtos agrícolas e minerais.

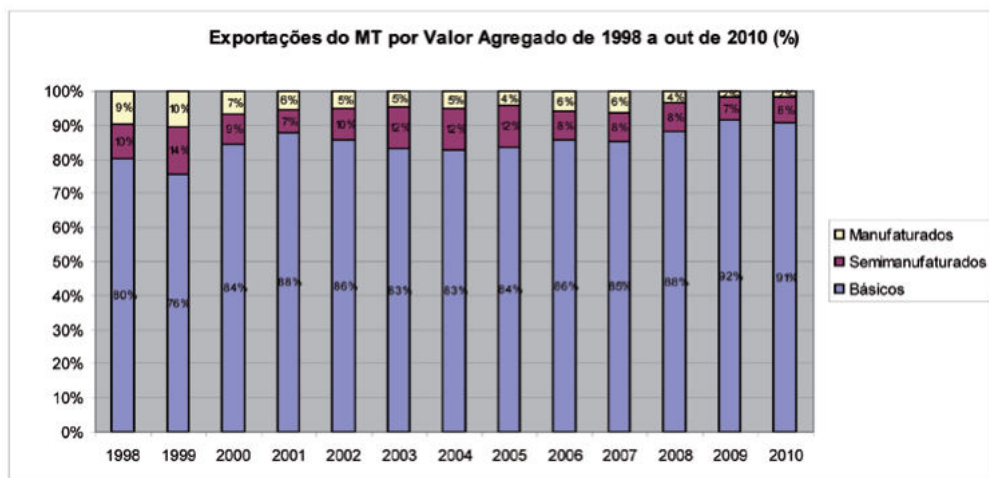
O investimento direto da China na ALC foi de aproximadamente US\$ 16 milhões em 2003 e subiu para US\$ 577 milhões no período de janeiro a julho de 2010, US\$ 408 milhões dos quais destinados ao Brasil.

## 6 Repercussões em Mato Grosso

Mato Grosso, por ser um importante estado exportador de *commodities agrícolas*, apresenta um acentuado superávit na balança comercial, de US\$ 6,02 bilhões de janeiro a setembro desse ano, valor 3,4% menor do que o realizado no mesmo período do ano passado. As exportações retraíram-se 2,5% e as importações aumentaram 6,5%. Segundo a FIEMT (2010), houve uma “perda cambial” de R\$ 682,97 milhões em razão da apreciação de 5,6% do real no período de setembro de 2009 a setembro de 2010.

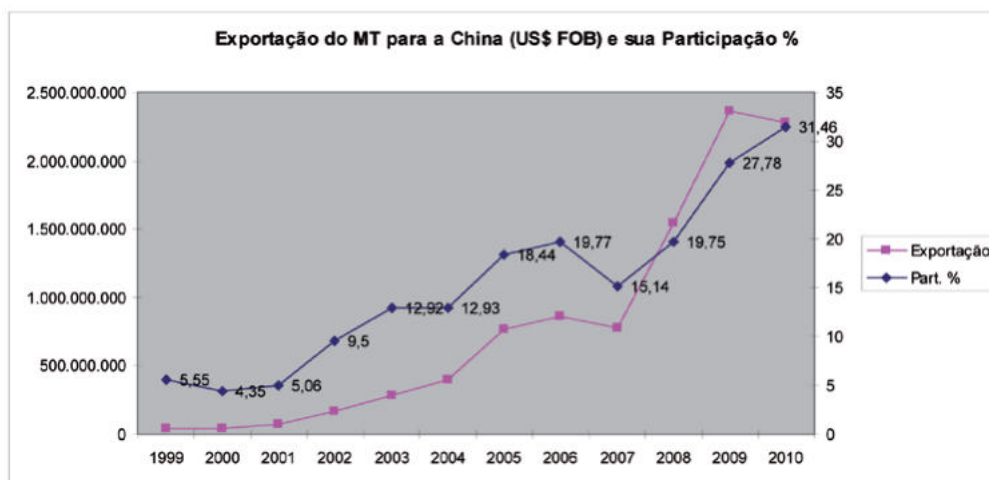
Em 1999, 75,5% das exportações de MT eram de produtos básicos, 14,1% de semimanufaturados e 10,4% de manufaturados. Em 2009, esses percentuais foram de 91,5%, 6,8% e 1,7%. A concentração das exportações nos produtos primários é evidente e acompanha o aumento da participação da China nas exportações do Estado, que era de 4,36% em 2000 e passou para 31,46% em 2010.

### Gráfico 4



Fonte: Secex

### Gráfico 5



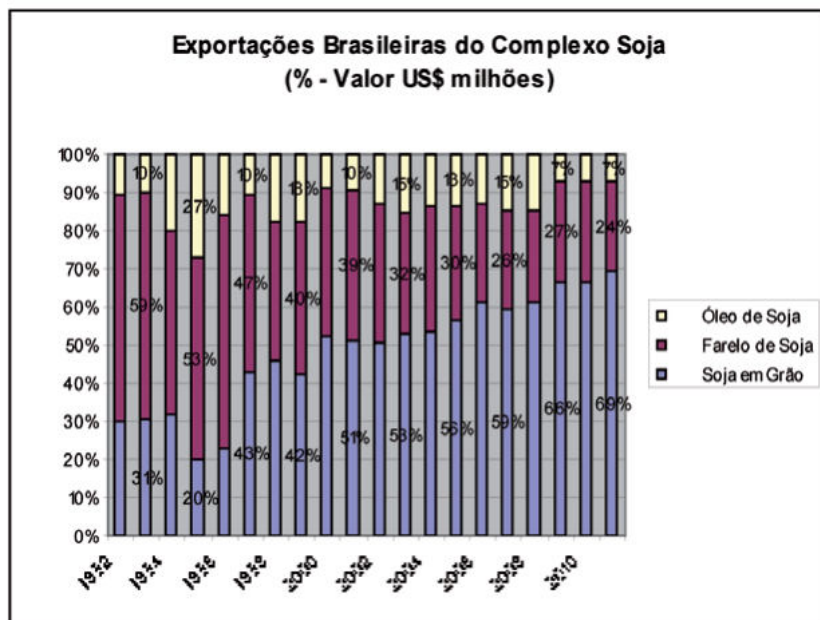
Fonte: Secex

Quando analisamos as exportações brasileiras do complexo soja no período de 1992 a 2010, percebemos que o preço do grão caiu 4,2%, e o do farelo, 10,1%, enquanto o do óleo, o da lecitina e o da glicerina aumentaram 4,7%, 55,6% e 40,5%, respectivamente, o que demonstra a enorme vantagem representada pela comercialização de produtos industrializados. Entretanto, o óleo, a lecitina e a glicerina representam 4,8%, 0,1% e 0,09% do total dessas exportações.

A China foi o destino de 33,5% das exportações do complexo soja do Estado de MT. A soja é um bom exemplo de como a produção industrial brasileira está se transferindo para a China. O Brasil exporta cada vez mais grãos de soja e menos farelo e óleo de soja. Em 1995, do total do valor do complexo soja, exportávamos 20% de grãos, 53% de farelo e 27% de óleo de soja. Em 2010, essa proporção é de 66%, 24% e 7%, respectivamente. Para 2011, a projeção é de 69%, 24% e 7%. Vê-se que além do grão de soja estamos exportando água e empregos para os chineses. Está aumentando a diferença entre os preços do grão de soja e do óleo, que era de US\$ 188 por t em 1992, e chegou a US\$ 705 em 2008, ou seja, estamos deixando de produzir o que daria maior retorno financeiro ao Brasil.

Como exemplo de política de exportação, a Argentina tem tomado posição diferente: optou por tributar a exportação de grão de trigo e soja, forçando agregação de valor com os derivados dessas culturas. Vale lembrar que a iniciativa do governo argentino contrariou interesse de setores agrícolas, a despeito de acenar com benefícios para o longo prazo para a política industrial do país.

## Gráfico 6

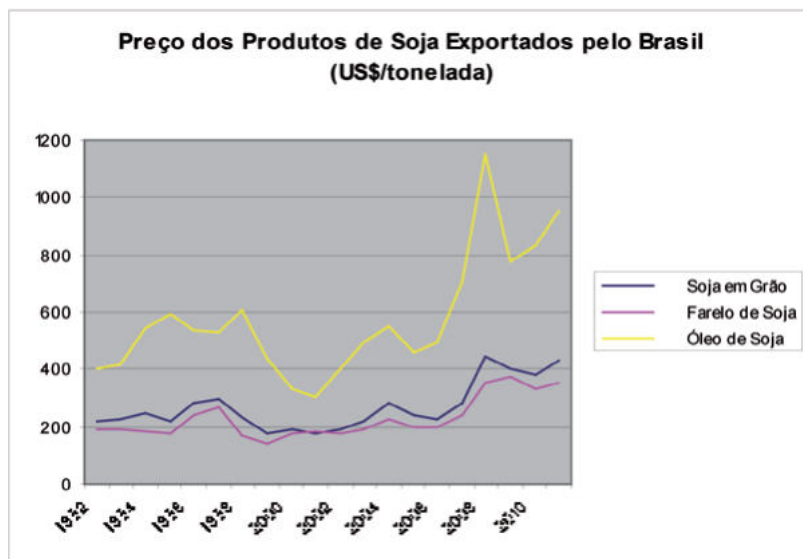


Fonte: Abiove (2010)

Está aumentando a diferença entre os preços do grão de soja e do óleo, que era de US\$ 188 por t em 1992 e chegou a US\$ 705 em 2008, ou seja, estamos deixando de produzir o que daria maior retorno financeiro ao Brasil.



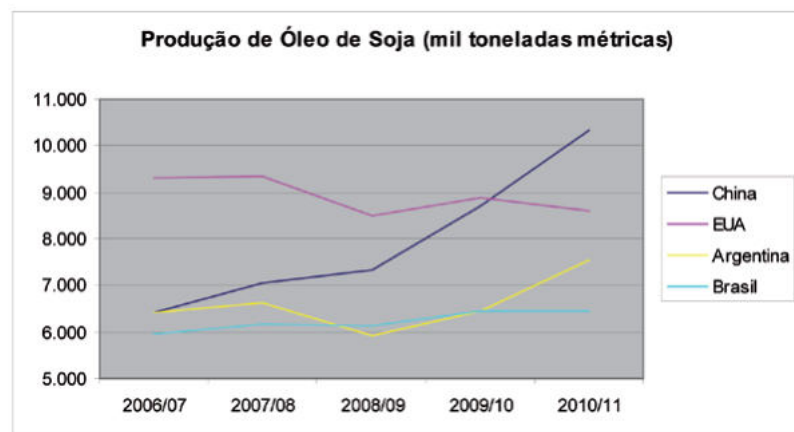
## Gráfico 7



Fonte: Abiove (2010)

A China, que é o quarto produtor mundial de soja (14,4 milhões de t) está aumentando acentuadamente sua produção de óleo de soja. Já ultrapassou a Argentina, terceiro no *ranking* global de produção de soja (50 milhões de t), o Brasil, segundo (67 milhões) e os EUA, primeiro (92,8 milhões de t). Os chineses, que produzem apenas 16% da quantidade de soja produzida pelos EUA e precisam importar 57 milhões de t de grãos de soja, quase quatro vezes mais do que produzem, são os maiores produtores mundiais de óleo de soja.

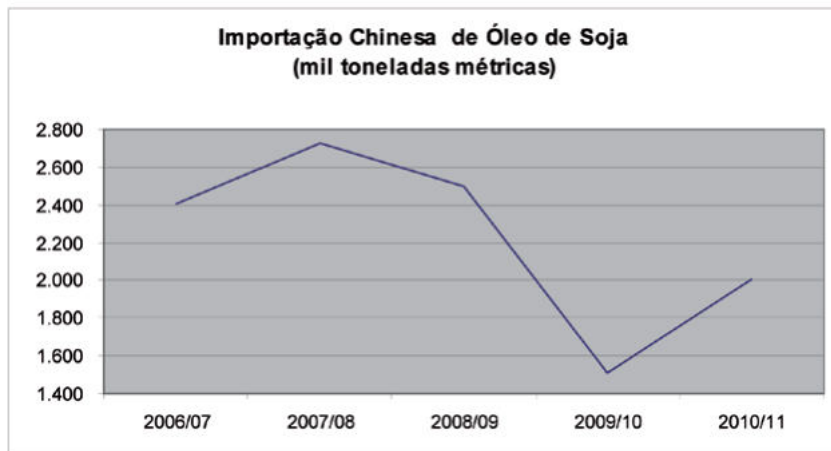
## Gráfico 8



Fonte: Usda (2010)

O aumento da produção interna está permitindo à China reduzir bastante suas importações de óleo de soja, prejudicando as exportações do Brasil, dos EUA e da Argentina.

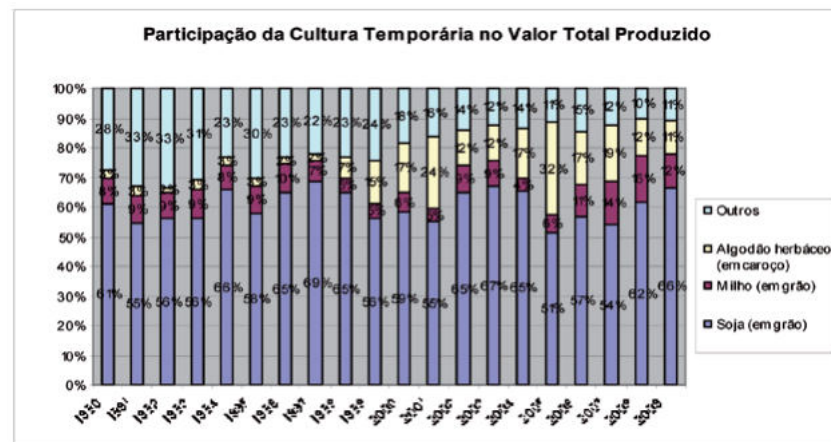
### Gráfico 9



Fonte: Usda (2010)

A falta de diversificação da economia provocada pela dependência da produção de *commodities* é clara em Mato Grosso. A produção agrícola de cultura temporária está cada vez mais concentrada em apenas três produtos: soja, milho e algodão. Em 1992, essas três culturas representavam 67% do valor total da produção e passou para 89% em 2009. A soja e o algodão foram responsáveis por 82% das exportações do estado em 2009, mas contribuíram com cerca de apenas 6% da arrecadação total do ICMS.

### Gráfico 10



Fonte: IBGE

## 7 Conclusões

A nova modelagem da ordem mundial está sendo construída, e o Brasil precisa definir qual será seu papel nesse contexto. A adoção do capitalismo de Estado significará jogar de acordo com as regras ditadas pela China, ou seja, competir com o Estado chinês, que possui reservas de trilhões de dólares para subsidiar suas indústrias e comprar ativos em várias partes do mundo. Tudo indica que essa opção nos levará à posição de fornecedores de produtos primários para o mundo, principalmente para os chineses.

O fortalecimento do livre mercado, por meio de uma aliança com os EUA e a UE para pressionar a China a cumprir as regras da OMC, parece ser a opção que mais favorecerá a competitividade brasileira no cenário internacional, pois forçará a retirada das condições que garantem competitividade artificial às indústrias chinesas. O Brasil poderia aproveitar o momento para pressionar os EUA e a UE a concluírem as negociações da Rodada de Doha, retirando os subsídios aos produtos agrícolas, uma oportunidade de mostrar posição independente, que não se curva aos interesses dos EUA nem da China, mas privilegia os interesses nacionais.

Não se trata de demonizar a China e santificar os EUA e a UE. Os mecanismos utilizados no processo de ascensão dos europeus e dos americanos não foram mais nobres do que os dos chineses. As estratégias utilizadas pelos EUA e a UE para impor suas decisões ao mundo são amplamente conhecidas.

O Brasil está sendo destino privilegiado das exportações dos EUA, da China e da UE. A competitividade do setor produtivo brasileiro precisa aumentar ou grande parte da indústria nacional, particularmente a que depende de maior patamar tecnológico, corre o risco de sucumbir. Alguns estados brasileiros precisam rever suas políticas de incentivo às importações, pois estas estão contribuindo para agravar as ameaças enfrentadas pelas indústrias nacionais.

Em um contexto mundial marcado pela exigência de atuação cada vez maior do Estado, cabe ao Brasil melhorar seus indicadores de competitividade, principalmente nos quesitos que dependem da ação governamental. O poder público brasileiro não pode continuar afetando negativamente a competitividade nacional nos fatores que dependem fortemente de sua atuação. Há muito a fazer, tanto no âmbito interno quanto no externo, para garantir que ocupemos uma posição privilegiada na nova ordem internacional. Uma reforma tributária, elaborada de forma que permita um aumento da competitividade do setor produtivo brasileiro, parece estar no topo das prioridades.

## III Análise de conjuntura

### 1 Metodologia

Primeiramente, fizemos um breve recorte macroeconômico das forças que vêm impulsionando a economia global e nacional. Para a análise internacional utilizamos o *World Economic Outlook*, do IMF (2010). Essa publicação é semestral e intercalada por atualizações, o que permite que as administrações estaduais possam fazer análise da conjuntura internacional trimestralmente.

Para a análise da conjuntura nacional utilizamos o *Economia Brasileira em Perspectiva*, do Ministério da Fazenda, a *Carta de Conjuntura*, do Ipea, e o *Economia & Conjuntura*, da UFRJ.

Este estudo pauta-se por uma análise fundamentalista de variáveis de atividade econômica, fiscal e monetária e também de cenários de alteração do *status quo* no equilíbrio global, replicando sobre inferências regionais nas cinco macrorregiões brasileiras. Para a análise regional, utilizamos o *Boletim Regional*, publicado pelo Banco Central do Brasil, que enfatiza os condicionantes da economia por regiões.

### 2 Conjuntura internacional

A crise financeira internacional, iniciada no último quadrimestre de 2008, marcou o fim de um generoso ciclo, com taxa média de crescimento real do PIB mundial de 4,03%<sup>8</sup> no cômputo do período compreendido entre 2000 e 2008. Em 2009, não obstante a maciça intervenção estatal na economia, houve clara reversão desse ciclo positivo. O comércio internacional em bens e serviços encolheu 10,7% em relação a 2008. O PIB mundial retraiu-se a uma taxa de 0,6%. As economias avançadas, nas quais se deu o foco da crise, sofreram um recuo expressivo de 3,2%; as emergentes e em desenvolvimento puderam sustentar um crescimento de 2,4% em seus produtos.

<sup>8</sup> Média do Produto Interno Bruto Mundial (PIB): variação real anual (% a.a.). Fonte: FMI, International Financial Statistics.

**Tabela 1**

Crescimento da produção mundial (%)				
	2008	2009	Projeções	
			2010	2011
<b>Produção mundial</b>	3,0	-0,6	4,2	4,3
<b>Economias avançadas</b>	0,5	-3,2	2,3	2,4
EUA	0,4	-2,4	3,1	2,6
Área do euro	0,6	-4,1	1,0	1,5
Japão	-1,2	-5,2	1,9	2,0
Reino Unido	0,5	-4,9	1,3	2,5
<b>Economias emergentes e em desenvolvimento</b>	6,1	2,4	6,3	6,5
Rússia	5,6	-7,9	4,0	3,3
China	9,6	8,7	10,0	9,9
Índia	7,3	5,7	8,8	8,4
Brasil	5,1	-0,2	5,5	4,1

Fonte: WEO/FMI

No último semestre de 2009, os estímulos injetados na economia começaram a surtir efeito, melhorando as perspectivas de crescimento global. A projeção do crescimento global foi elevada para 4,2%<sup>9</sup> em 2010 e 4,3% em 2011. Elevou-se a expectativa de crescimento das economias avançadas para 2,3% e 2,4% para 2010 e 2011 e para os países emergentes e em desenvolvimento para 6,3% e 6,5%.

Em muitos países emergentes, o crédito e o nível de emprego já alcançaram patamares semelhantes aos anteriores à crise financeira. Os países da Ásia avançaram com mais robustez, tendo os principais países emergentes asiáticos atingido picos de atividade pré-crise nos últimos dois trimestres de 2009 e no início de 2010.

Os fundamentos que levaram a essa reversão do quadro recessivo e das baixas expectativas foram, essencialmente, o enorme estímulo fiscal injetado na economia e o forte rebaixamento das taxas de juros nos países centrais. Na Figura 3, percebe-se que, para essa importante cesta de moedas, as taxas de juros nominais relativas já se encontram abaixo de 1% a.a.

<sup>9</sup> Fonte: FMI-IFS.

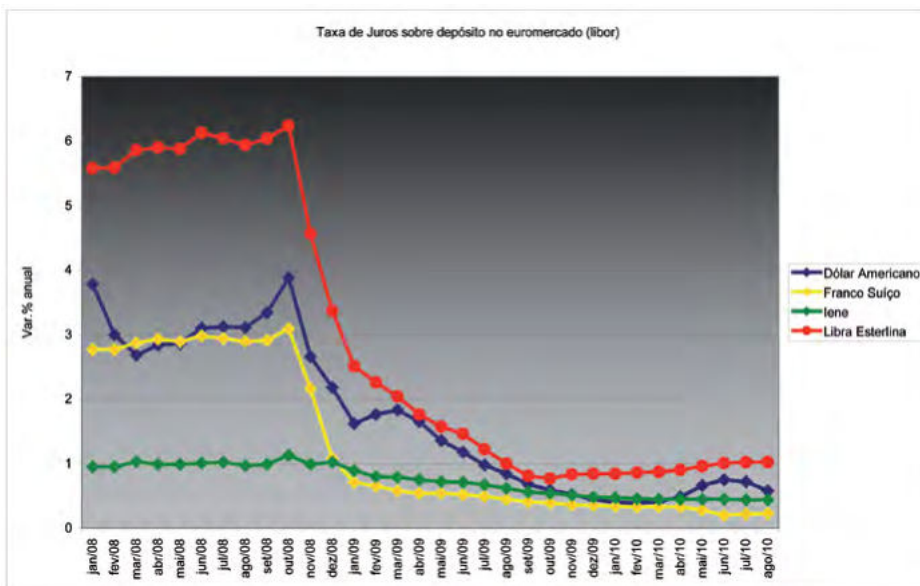
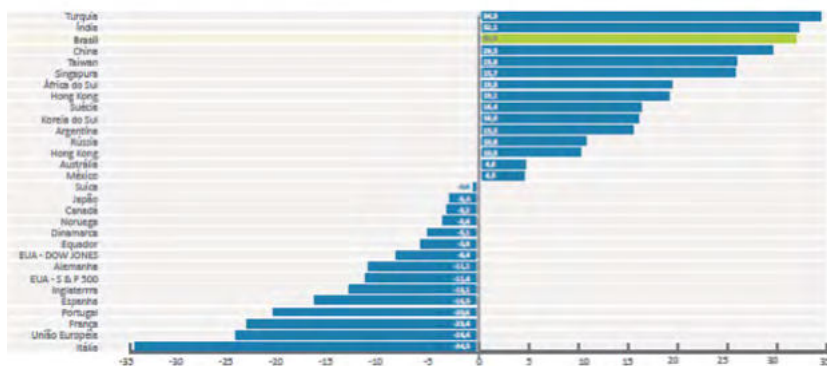


Figura 3  
Fonte: FMI-IFS

As implicações da crise continuam a pairar sobre a economia. Há espaços em que o risco sistêmico se mantém elevado. Apesar de muitas instituições privadas e públicas apresentarem balanços financeiros relativamente saudáveis, as carteiras que carregam apresentam riscos excessivos para que a lucratividade e o programa de pagamento a que se submeteram não sejam afetados.

### Gráfico 11

Variação das Bolsas Internacionais - Após crise bancária (%)



Dados em: % entre  
12 de setembro de 2009 e  
11 de setembro de 2010

Fonte: Bloomberg  
Elaboração: Ministério da Fazenda

A existência concomitante de um cenário de janela de investimentos em países emergentes e de um considerável diferencial de taxas de juros entre países centrais e periféricos propicia um quadro ameaçador ao lançar bases para vultosas transferências de capital para os emergentes, que podem acarretar sérios riscos de inflação e bolhas especulativas. Esse fluxo foi particularmente intenso no período de setembro de 2009 a setembro de 2010, como podemos verificar no Gráfico 11.

Outro desafio que se apresenta é no que concerne à disponibilidade de instrumentos de políticas monetárias e fiscais. Na contenção da crise, houve uma larga acumulação de déficits públicos nas economias centrais, limitando sobremaneira novas investidas fiscais, uma vez que os prêmios de risco dos *bonds* das dívidas se elevaram consideravelmente, com piora dos *ratings* desses papéis nas principais agências.

O quadro fiscal é tão ameaçador que a previsão do FMI para 2014-2015, se os estímulos fiscais continuarem nos patamares atuais, é que o déficit fiscal nas economias avançadas ultrapasse a fração dos 100% de seus produtos internos.

O mercado entrou em pânico quando foi divulgado que o balanço fiscal grego em 2009 estava negativo em torno de 13% do PIB, quase o dobro do que estava previsto. Ocorreu queda do valor em face dos títulos da dívida grega e, conseqüentemente, uma acentuada elevação dos prêmios destes. Houve contágio em outros países europeus, que tiveram deterioração de suas finanças públicas e possuem fragilidades bancárias semelhantes, fazendo com que os prêmios pagos aos títulos desses países também disparassem.

Duas questões apresentam-se vitais para a recuperação da economia global: os países centrais precisam minimizar o risco de insolvência por meio de uma consolidação fiscal austera, e os países emergentes devem evitar a inflação e as bolhas especulativas.

O nível de desemprego nas economias avançadas é historicamente recorde, e as expectativas do FMI são de que continue nesse alto patamar no médio e no longo prazos.

**Tabela 2**

Taxa de desemprego			
	2009	Projeções	
		2010	2011
<b>Economias avançadas</b>	8,0	8,3	8,2
EUA	9,3	9,7	9,6
Área do euro	9,4	10,1	10,0
Japão	5,1	5,1	5,0
Reino Unido	7,5	7,9	7,4

Fonte: WEO/FMI

Os baixos níveis de utilização da capacidade instalada e as baixas expectativas inflacionárias fazem com que a maioria dos países centrais não se preocupe com a inflação, o que não impedirá a continuidade do afrouxo da política monetária.

Nos países emergentes, onde os riscos inflacionários são maiores, a política monetária terá um caráter ambíguo. Se promover aperto monetário para o esforço anti-inflacionário, atrairá um fluxo maior de capital. Isso poderá levar à apreciação cambial e a grande perda da competitividade dessas economias.

No caso de apreciação cambial anormal, esses países devem levar a cabo uma política fiscal mais austera para suavizar a pressão nas taxas de juros e uma escalada inflacionária, ou talvez possam criar alguns mecanismos de contenção para transferências de capital, como já vem sendo realizado por várias economias emergentes, como o Brasil.

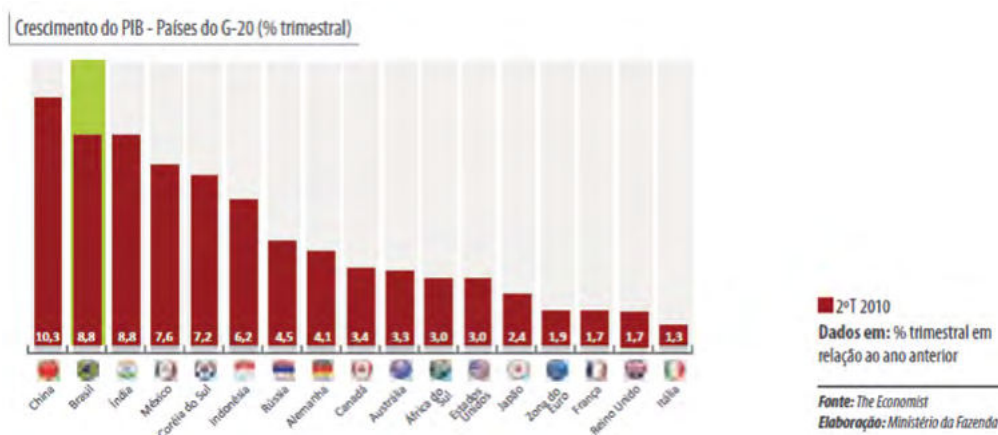
Entre os países centrais, aumentou o apetite por riscos das instituições financeiras e comerciais devido à necessidade de aumentar lucros para pagamentos de auxílios financeiros incorridos para evitar falências. Como a demanda interna está debilitada, essas instituições buscarão expandir investimentos e mercados em países emergentes, contribuindo assim para aumentar ainda mais o fluxo migratório de capitais.

Em resumo, os países centrais, que enfrentaram maior depressão em suas atividades, não terão recuperação tão rápida, dada a extensão dos danos no setor financeiro e nas cadeias produtivas mais importantes, a diminuição do espaço para novas manobras de política fiscal e monetária, o alto nível de desemprego e, principalmente, a migração de fundos de capital para os emergentes.



Por sua vez, os países emergentes, especialmente os asiáticos e os Brics, vão continuar a exercer papéis fundamentais nessa dinâmica de recuperação pelos próximos anos, como podemos verificar no Gráfico 12. Com demandas internas fortes, janela de crédito e investimentos externos amplos e baixas taxas de desemprego, necessitarão adotar políticas monetárias e fiscais adequadas que evitem demasiadamente a apreciação cambial, as pressões inflacionárias e as bolhas especulativas.

## Gráfico 12



A demanda privada doméstica nos países centrais encontra-se enfraquecida, refletindo uma correção de excessos no período pré-crise e as marcas deixadas pela crise. Os consumidores estão poupando mais e consumindo menos, o que seria bom para o longo prazo, mas péssimo para esse curto prazo de baixa atividade econômica.

Seria desejável que os países com grandes déficits em transações correntes tivessem suas exportações aumentadas, como os EUA, e que houvesse uma diminuição das exportações dos países superavitários, notavelmente os emergentes asiáticos. Um aumento das exportações nas economias avançadas implicaria uma demanda maior, mais emprego e, portanto, crescimento, permitindo um espaço maior para a consolidação fiscal.

No *World Economic Outlook* de outubro de 2010, as projeções realizadas estamparam bem a falta de sustentabilidade do crescimento. Para a grande maioria dos países, as projeções para 2010 foram elevadas, mas para 2011 estas foram rebaixadas em comparação com o *WEO* de abril de 2010. Essa previsão reflete a lentidão dos necessários reequilíbrios externos e internos, vitais para a sustentabilidade desse impulso pró-cíclico que se manifesta em 2010.

**Tabela 3**

Crescimento da produção mundial (%) – outubro				
	2008	2009	Projeções	
			2010	2011
<b>Produção mundial</b>	<b>2,8</b>	<b>-0,6</b>	<b>4,8</b>	<b>4,2</b>
<b>Economias avançadas</b>	0,2	-3,2	2,6	2,3
EUA	0	-2,6	2,6	2,3
Área do euro	0,5	-4,1	1,7	1,5
Japão	-1,2	-5,2	2,8	1,5
Reino Unido	-0,1	-4,9	1,7	2,0
<b>Economias emergentes e em desenvolvimento</b>	6	2,5	7,1	6,4
Rússia	5,2	-7,9	4,0	4,3
China	9,6	9,1	10,5	9,6
Índia	6,4	5,7	9,7	8,4
Brasil	5,1	-0,2	7,5	4,1

Fonte: WEO/FMI

Para a publicação, o problema não é que esses reequilíbrios não venham ocorrendo, mas sim sua lentidão, resultando em uma recuperação nem forte nem balanceada, muito menos sustentável.

As exportações não estão contribuindo para o crescimento nas economias avançadas, e o déficit em comércio americano é grande e crescente. Muitos países emergentes continuam a acumular contas correntes superavitárias e vêm sistematicamente esterilizando os fluxos de capital, aumentando suas reservas externas ao invés de apreciar suas taxas cambiais.

**Gráfico 13**



Assim, as taxas de câmbio, fundamental mecanismo de realocação e de reequilíbrio externo e interno, ainda não estão cumprindo seu importante papel, suscitando necessárias rodadas de coordenação global, dada a interconectividade desse caminho de recuperação global da economia.

### 3 Conjuntura nacional

Segundo o Ministério da Fazenda (2010), o Brasil tem demonstrado resiliência, estabilidade e segurança institucional, características que nortearam a economia para resultados macroeconômicos generosos. A taxa média de crescimento do PIB real de 2000 a 2009 foi de 3,32%,<sup>10</sup> um pouco abaixo de 3,56%,<sup>11</sup> a média do PIB real mundial. Nos três últimos anos, a média de crescimento do PIB real brasileiro foi de 3,6%, diante dos 2,5% do PIB global. Como resultado da crise financeira internacional, o país teve crescimento negativo de 0,6% em 2009.

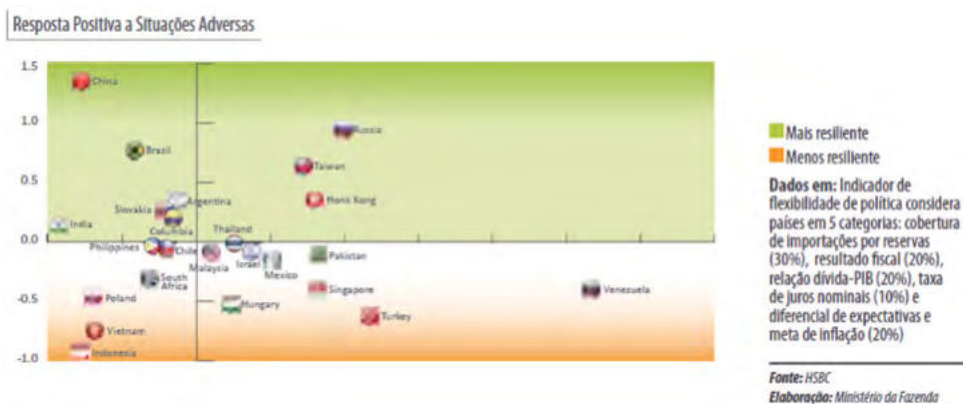


Figura 4

Segundo estimativa do FMI, espera-se que o Brasil cresça 7,5% em 2010 e 5,5% em 2011, um desempenho muito bom quando comparado a outros países, como podemos verificar no Gráfico 14.

<sup>10</sup> Média do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB): variação real anual (% a.a). Fonte: IBGE.

<sup>11</sup> Média do Produto Interno Bruto Mundial (PIB): variação real anual (% a.a). Fonte: FMI, International financial statistics.

## Gráfico 14

Crescimento do PIB - Países Selecionados (% a.a.)

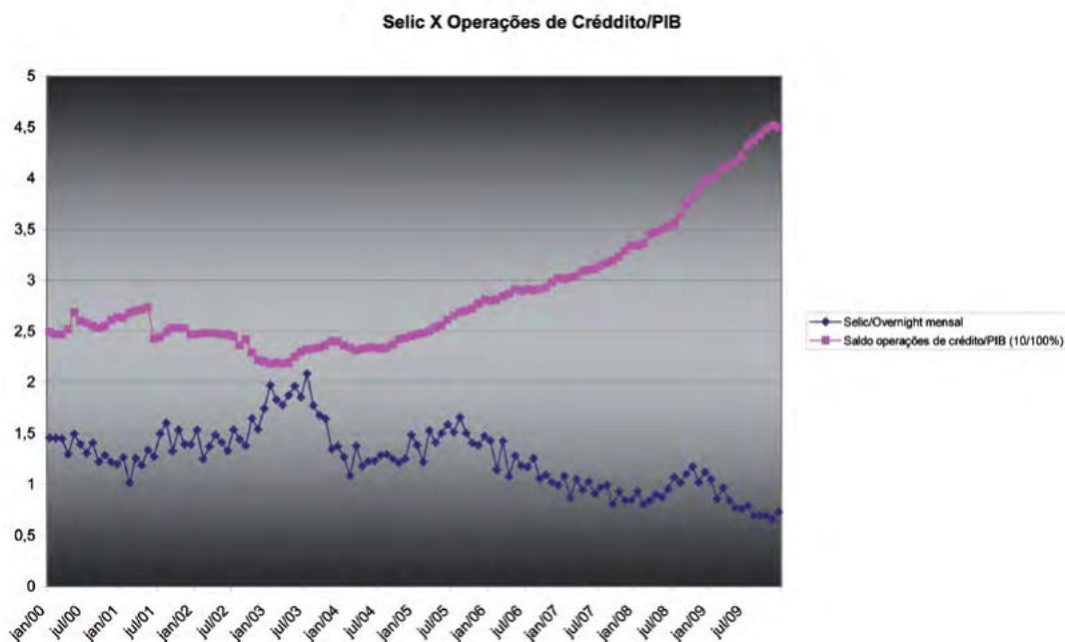


Como outros países emergentes e em desenvolvimento, o Brasil vem se recuperando com mais solidez e velocidade da recessão do que os países desenvolvidos, superando as estimativas iniciais de crescimento do FMI para 2010 em 0,8%. A autoridade monetária mostrou crescente compromisso com a estabilidade de preços e com o estabelecimento de metas de resultado fiscal, especificamente o de superávit primário.

A opção de adoção de metas de inflação por meio de metas operacionais para taxa de juros básica da economia reduziu as incertezas dos agentes, possibilitando implantar uma maior racionalidade nas expectativas dos níveis de preços, que em complementaridade ao estabelecimento de metas de superávit fiscal possibilitou o rebaixamento das taxas de juros.

A partir de 2002, houve forte redução da taxa de juros básica da economia, o que refletiu sobremaneira no percentual de operações de crédito sobre o PIB. Em 2000, o crédito correspondia a 25% do PIB, e ao final de 2009 essa proporção ficou próxima a 45%. É clara a correlação inversa existente entre as duas variáveis no Gráfico 15.

## Gráfico 15

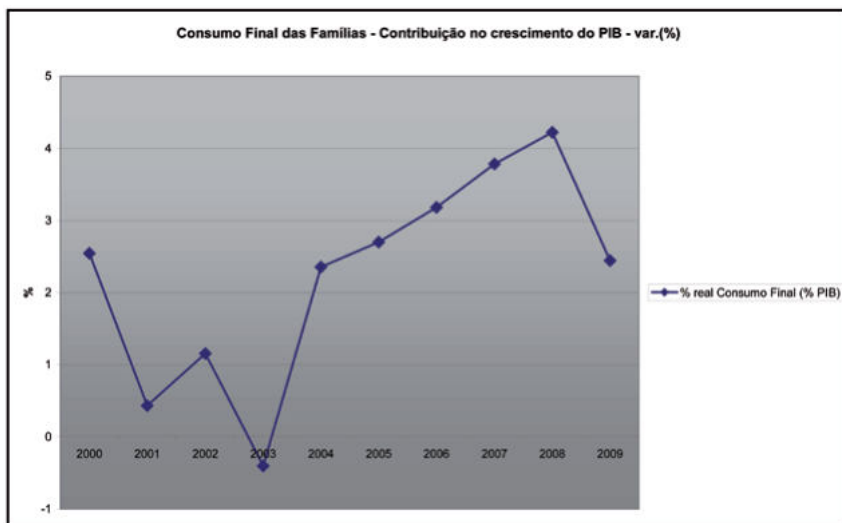


Fonte: Banco Central do Brasil

Foi notável o crédito liberado ao setor de serviços e habitacional. A expansão creditícia nesses setores justifica e esclarece o contínuo e crescente desempenho da atividade econômica nos últimos anos pela abrangência das largas cadeias produtivas que possuem. Houve um forte aumento do consumo das famílias, o que contribuiu significativamente para o crescimento do PIB.

O consumo das famílias triplicou, passando de R\$ 171 bi no primeiro trimestre de 2000 para cerca de R\$ 525 bi no quarto trimestre de 2009. Nessa rubrica são somadas as transferências de rendas dos governos de todas as esferas, o que impactou significativamente dado o volume de recursos federais liberados para programas assistencialistas.

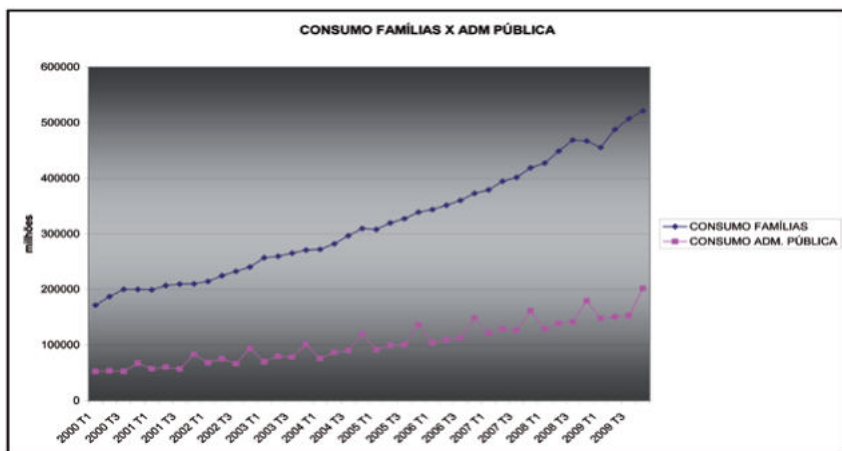
## Gráfico 16



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

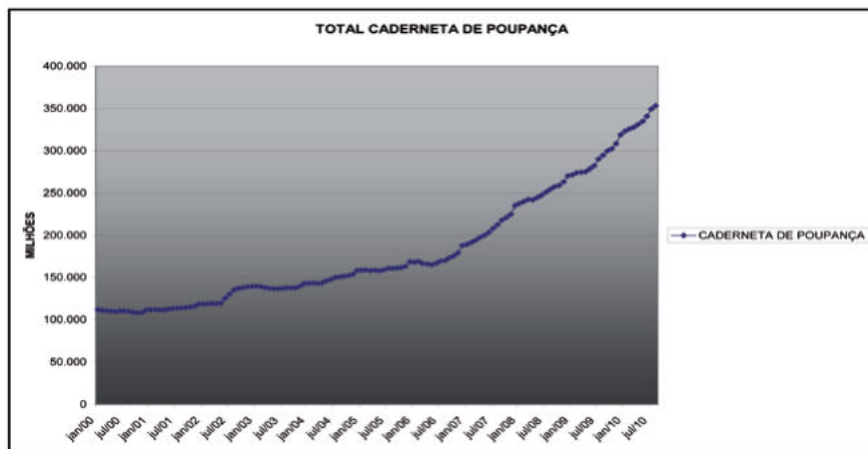
Observamos também crescimento de 130% nos gastos de custeio da administração pública, excluindo as transferências de renda às famílias desde 2000.

## Gráfico 17



Fonte: IBGE

**Gráfico 18**

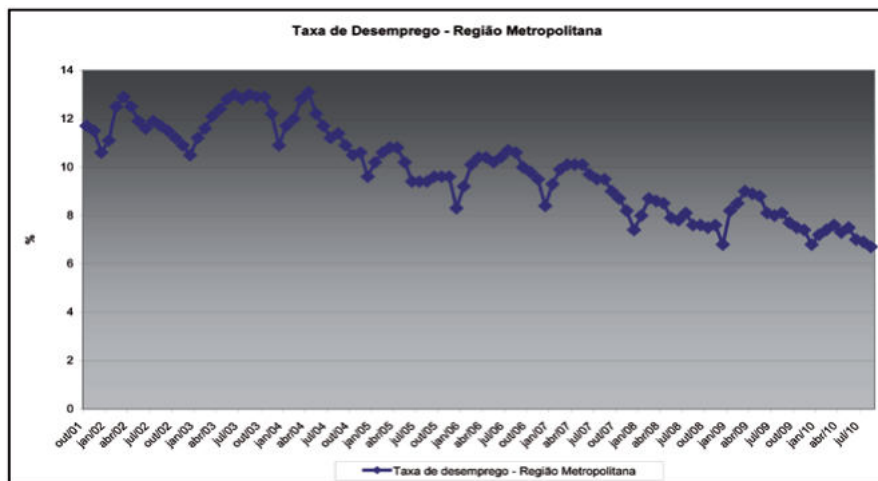


Fonte: Banco Central do Brasil

Houve, concomitantemente, crescimento da poupança das famílias, o que pode ser observado no Gráfico 18. A caderneta de poupança continua a bater recordes sequenciais, fato que indica e esclarece a solidez e a continuidade ascendente do multiplicador bancário, implicando por sua vez a continuidade da liquidez no setor de crédito brasileiro.

Quanto ao mercado de trabalho, o Brasil vem continuamente batendo recordes no que diz respeito a empregos formais. A projeção do FMI é que ao final de 2010 o desemprego fique por volta de 7,2% da população economicamente ativa e para 2011 essa relação fique em torno de 7,5%.

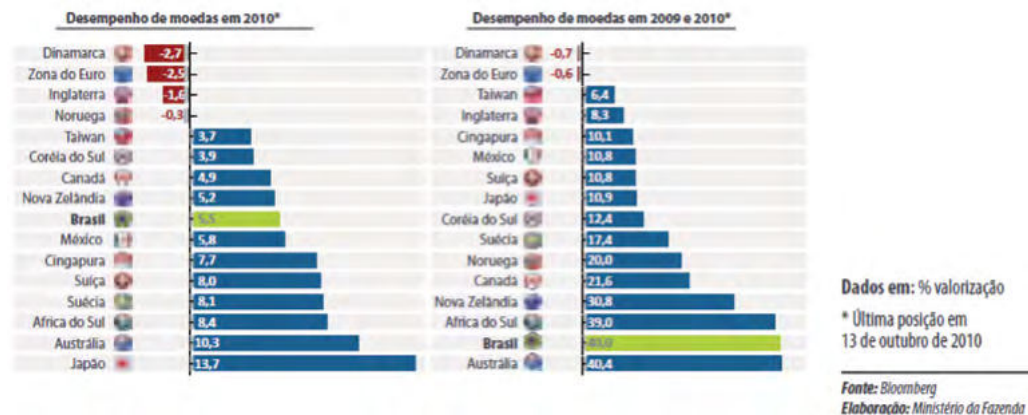
**Gráfico 19**



Fonte: IBGE

Outro ponto importante que vem ajudando a economia brasileira e nos colocou numa posição favorável nesse período da crise internacional são nossas exportações para os emergentes asiáticos, especialmente a China.

## Gráfico 20

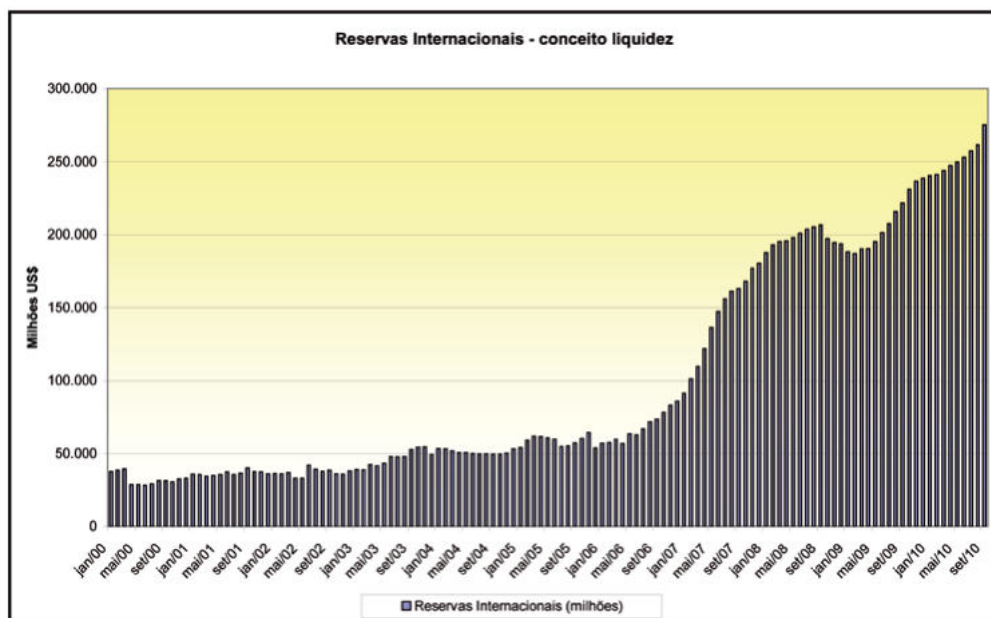


As projeções do FMI para o crescimento das exportações são de 1,7% para 2010, 5% para 2011 e 5,5% para 2012. No entanto, essas projeções utilizaram uma taxa de câmbio médio de R\$ 1,7 a R\$ 1,8 por dólar, que talvez não se realizem em função do grande influxo de capital e da necessidade de elevação das taxas de juros internas, questões essas que implicam a apreciação cambial do Brasil e perda de competitividade das exportações brasileiras. O Gráfico 21 oferece uma visão da valorização relativa do real em relação às moedas de outros países.

O Brasil está intervindo no câmbio, tentando conter a forte tendência de apreciação cambial. Essas esterilizações cambiais refletem-se na larga acumulação de reservas internacionais existentes. Em setembro de 2010, o montante de reservas atingiu US\$ 275 bilhões.



## Gráfico 21



Fonte: Banco Central do Brasil

Desde o começo de 2010, várias medidas foram editadas no que concerne ao grande fluxo de entrada de capitais no Brasil. A imposição de pagamento de imposto de operações financeiras sobre a entrada de capitais expõe claramente a disposição da autoridade monetária na contenção da apreciação cambial.

As importações brasileiras aumentaram demasiadamente a partir de 2008 em comparação com as exportações, o que esclarece a diminuição do saldo da balança comercial brasileira nos últimos dois anos.

Os efeitos da conjuntura internacional tornam-se aparentes na economia brasileira. As subadministrações nacionais devem observar atentamente sua inserção nessa dinâmica macroeconômica dos fluxos comerciais, buscando entender, como parte integrante do todo, as diretrizes que norteiam suas arrecadações fiscais, precisamente no que diz respeito à arrecadação de seu principal tributo, o ICMS.

## 4 Inferências regionais e estaduais

No *Boletim do Banco Central* (2010) publicado em outubro, constatou-se um arrefecimento no ritmo de crescimento dos principais indicadores econômicos do país, o que contrasta com o expressivo crescimento do primeiro semestre.

O Índice de Atividade do Banco Central (IBC) trimestral finalizado em agosto, em comparação ao encerrado em maio, refletiu essa desaceleração em todas as regiões. As retrações ocorreram nas Regiões Nordeste (2,6%), Norte (2,1%), Centro-Oeste (1,4%), Sul (0,9%) e Sudeste (0,5%), o que refletiu em uma retração de 2,0% para o Brasil como um todo.

## Tabela 4

**Tabela 6.1 – Índice de Atividade Banco Central – IBC**  
Brasil e regiões<sup>1/</sup>

Discriminação	%				
	2009		2010		
	Ago	Nov	Fev	Mai	Ago
Brasil	2,6	3,0	2,4	2,0	0,0
Norte	2,7	2,2	4,5	2,2	0,1
Nordeste	1,9	2,2	3,1	3,2	0,6
Sudeste	2,4	2,8	2,4	1,7	1,2
Sul	1,5	2,6	3,8	1,8	0,9
Centro-Oeste	2,2	1,4	3,0	1,4	0,0

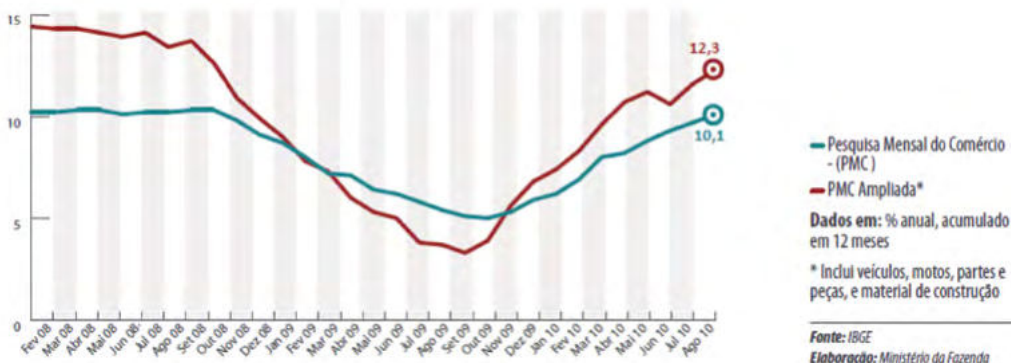
Fonte: BCB

1/ Variação do trimestre em relação ao anterior; séries com ajuste sazonal.

O volume de vendas do comércio varejista tem crescido de forma acentuada desde setembro de 2009, quase recuperando os patamares de 2008 em julho de 2010.

## Gráfico 22

Volume de Vendas do Comércio Varejista (% a.a., acum.12m.)



O consumo doméstico continua a exercer papel determinante no ciclo de crescimento econômico do país, mas seu ritmo está caindo. No comércio varejista, apenas a Região Sul apresentou crescimento maior em agosto (2,7%) do que havia apresentado em maio (1,1%). Em todas as outras regiões houve redução: no Nordeste passou de 4,2% para 1,1%; no Norte, de 4,9% para 2,5%; no Centro-Oeste, de 2,3% para 1,7%, e no Sudeste, de 2,3% para 2,2%. No Nordeste e no Norte houve forte reversão da tendência de alta que vinha desde agosto de 2009.

No comércio ampliado, que incorpora as vendas de automóveis e de material de construção, a retração no crescimento foi ainda mais acentuada. Em todas as outras regiões houve redução: no Nordeste passou de 6,3% para 0,4%; no Norte, de 6,4% para 2,0%; no Centro-Oeste, de 5,7% para 0,1%, e no Sudeste, de 2,5% para 0,2%. Novamente, o Nordeste e o Norte foram os mais afetados, juntamente com o Centro-Oeste.

## Tabela 5

**Tabela 6.2 – Índice de volume de vendas**

Brasil e regiões<sup>1/</sup>

Discriminação	Variação percentual				
	2009		2010		
	Ago	Nov	Fev	Mai	Ago
<b>Comércio varejista</b>					
Brasil	2,8	2,7	3,0	2,5	2,3
Norte	2,6	3,9	4,6	4,9	2,5
Nordeste	2,6	2,3	3,3	4,2	1,1
Sudeste	2,8	2,9	3,0	2,3	2,2
Sul	2,0	2,1	3,6	1,1	2,7
Centro-Oeste	2,7	4,1	5,2	2,3	1,7
<b>Comércio ampliado</b>					
Brasil	3,9	3,0	1,2	4,5	0,3
Norte	4,4	2,0	2,4	6,4	2,0
Nordeste	5,7	2,3	1,0	6,3	0,4
Sudeste	3,2	3,3	2,2	2,5	0,2
Sul	1,9	4,4	2,4	3,3	1,5
Centro-Oeste	4,7	3,8	1,5	5,7	0,1

Fonte: IBGE e BCE

1/ Variação do trimestre em relação ao anterior; séries com ajuste sazonal.

Quanto ao crédito, houve um aumento de 4,9% no montante de operações contratadas pelas pessoas físicas, menor do que os 6,5% do trimestre anterior, e de 7% para pessoas jurídicas, maior do que os 3,4% anteriores. Nos últimos 12 meses, o crescimento foi de 22,1% para pessoas físicas e de 19,2% para jurídicas. O Nordeste liderou a expansão do crédito entre as regiões, seguido pelo Norte e pelo Sudeste.

## Tabela 6

**Tabela 6.3 – Operações de crédito do SFN<sup>1/</sup>**

Agosto de 2010

Discriminação	R\$ bilhões								
	Saldo			Variação percentual (%)					
	PJ	PF	Total	Trimestre			12 meses		
				PJ	PF	Total	PJ	PF	Total
Brasil	842	578	1.420	7,0	4,9	6,1	19,2	22,1	20,3
Norte	26	27	53	11,9	5,5	8,6	27,7	23,0	25,3
Nordeste	93	76	169	7,2	6,3	6,8	25,7	28,4	26,9
Sudeste	527	285	811	7,3	5,2	6,5	19,1	22,3	20,2
Sul	140	117	258	5,9	3,6	4,9	17,1	21,2	19,0
Centro-Oeste	56	72	128	4,7	4,1	4,3	11,3	16,6	14,2

1/ Operações com saldo superior a R\$5 mil.

Fonte: Banco Central do Brasil

A produção industrial decresceu em todas as regiões do Brasil, com exceção do Sudeste, que apresentou um crescimento tímido de 0,2%. A maior queda foi apresentada pela Região Centro-Oeste (-7,8%), seguida pelo Nordeste (-2,1%), pelo Norte (-1,8%) e pelo Sul (-1,7%).

## Tabela 7

**Tabela 6.5 – Produção física da indústria**

Brasil e regiões<sup>1/</sup>

Discriminação	Peso <sup>2/</sup>	%				
		2009		2010		
		Ago	Nov	Fev	Mai	Ago
Brasil	100,0	4,7	5,0	1,8	4,1	-1,2
Norte	5,9	5,4	4,6	11,2	-0,3	-1,8
Nordeste	9,5	3,4	5,0	3,2	3,8	-2,1
Sudeste	62,7	5,0	5,4	2,4	2,3	0,2
Sul	18,5	0,7	6,2	2,1	5,9	-1,7
Centro-Oeste	3,5	8,3	-2,1	11,7	4,3	-7,8

Fonte: IBGE e BCB

1/ Variação do trimestre em relação ao anterior; séries com ajuste sazonal.

2/ Participação no Valor da Transformação Industrial (VTI) em 2007.

O decréscimo acentuado da produção industrial no Brasil é perfeitamente coerente com as análises desenvolvidas no tema de interesse internacional na primeira parte deste trabalho, bem como com o resultado da média diária na balança comercial regional no período de janeiro a setembro. O Nordeste e o Sul já estão importando mais do que exportando. O Norte e o Centro-Oeste estão com um saldo médio diário menor do que o apresentado no período de janeiro a setembro do ano passado. Apenas a Região Sudeste melhorou, passando de US\$ 27,3 bilhões para US\$ 31,2 bilhões. Para o Brasil a queda no superávit foi acentuada, de US\$ 113,3 na média diária de janeiro a setembro de 2009 para US\$ 67,9 em 2010.

## Tabela 8

**Tabela 6.9 – Balança comercial regional FOB**  
Média diária – Janeiro-setembro

Região	US\$ milhões					
	Exportações		Importações		Saldo	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Total	597,8	770,9	484,6	703,0	113,3	67,9
Norte	39,5	54,5	30,2	50,6	9,3	3,9
Nordeste	44,0	59,4	40,9	61,4	3,1	-1,9
Sudeste	313,6	427,9	286,3	396,7	27,3	31,2
Sul	131,6	147,9	97,9	149,6	33,7	-1,6
Centro-Oeste	59,6	64,5	29,1	39,3	30,6	25,3
Outros <sup>1/</sup>	9,6	16,6	0,3	5,5	9,3	11,1

Fonte: MDIC/Secex

1/ Referem-se a operações não classificadas regionalmente.

## 5 Conclusões

Buscando uma reflexão em torno da vinculação das esferas estruturais da economia brasileira, este trabalho sugere às administrações estaduais analisarem os índices estaduais nessas grandes temáticas abordadas, comparativamente aos índices nacionais e regionais.

Variáveis importantes, como o IBC do Banco Central, a produção industrial, a balança comercial, as vendas varejista e ampliada, as operações de crédito e mercado de trabalho, estão disponíveis para os três âmbitos da Federação: federal, regional e estadual.

Essa reflexão e tipologia de análise comparativa dos fundamentos econômicos pela ótica estadual constituem uma importante ferramenta para prever o nível de sustentabilidade do crescimento da arrecadação estadual no que toca ao ICMS.

À luz da dinâmica de curto a médio prazos e dos cenários de longo prazo da economia internacional, percebe-se que o Brasil vem cumprindo um papel importante na retomada do crescimento global, mas sua forte demanda doméstica começa a arrefecer, e as recentes medidas de contenção do crédito irão contribuir para uma desaceleração do consumo. O crescimento negativo da indústria em todas as regiões do Brasil em outubro é motivo de preocupação. As notícias de medidas de austeridade fiscal e de contenção do gasto público para o próximo ano acenam para um ritmo menor de crescimento.

Os reflexos na arrecadação de ICMS nos estados são nítidos. As vendas no varejo, que se vinham acelerando em todos os segmentos, passaram a apresentar retração, o que deverá comprometer a arrecadação de ICMS-comércio. O crescimento industrial negativo em outubro também comprometerá os resultados do ICMS-indústria.

Ainda como reflexo da apreciação cambial ocorrida até o momento, as importações têm aumentado consistentemente, impactando positivamente a arrecadação de ICMS-importação em todos os estados nacionais, especialmente nas porções Norte e Nordeste. Contudo, os subsídios às importações concedidos por alguns estados estão atuando no sentido oposto, reduzindo essa arrecadação para o Brasil como um todo, ainda que beneficiem temporariamente alguns estados. Esses benefícios comprometem a sustentabilidade da receita estadual na medida em que prejudicam a indústria nacional.

Por um lado, as exportações de produtos básicos e semimanufaturados, nas quais houve a desgravação de ICMS, continuam a subir fortemente, fato que não auxilia as arrecadações estaduais, mesmo que de forma indireta, pois não são intensivas em trabalho.

Por outro lado, as exportações de manufaturados, sobre as quais também não incide o ICMS desde 1996, que geram mais emprego e renda e como consequência mais arrecadação estadual, tiveram um crescimento sofrível, tendo apresentado a menor variação na pauta de exportação nas cinco macrorregiões nos últimos 12 meses.

Quanto à arrecadação de ICMS incidente em energia elétrica, comunicação e transporte, esta continuou a se elevar em função do maior patamar de renda das famílias.

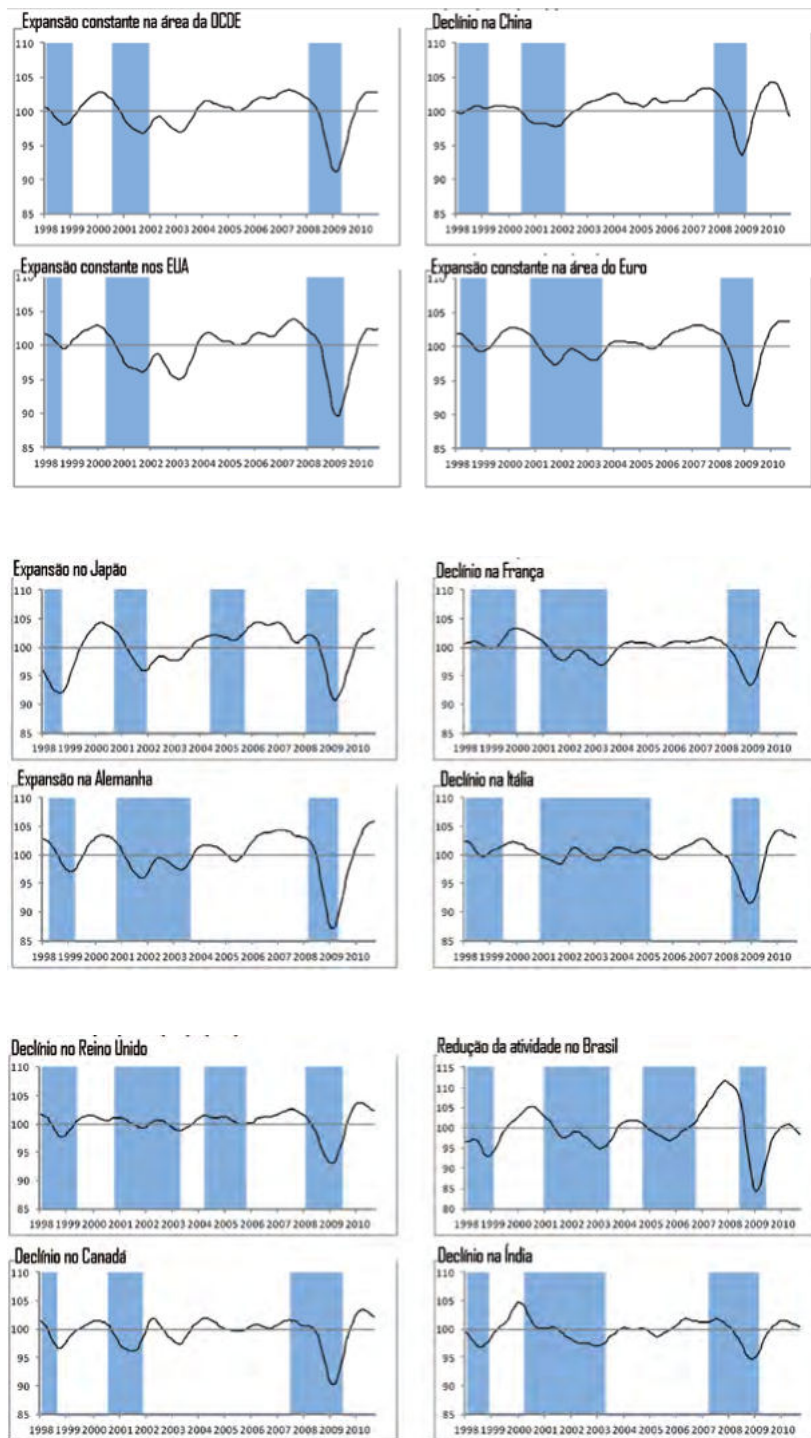
Assim, o cenário que se apresenta para os estados é de dúvida quanto à continuidade do crescimento, de forma sustentável, da arrecadação de ICMS. O indicador da OECD apresentado no próximo tópico confirma essa percepção.

## **IV Indicadores**

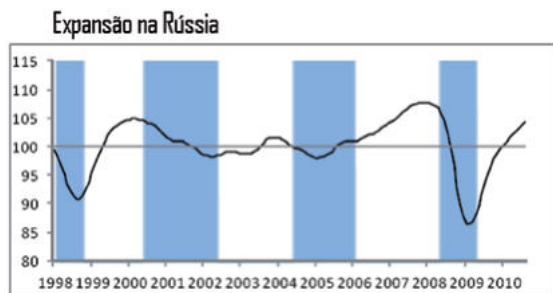
### **1 OECD *Composite Leading Indicator***

O indicador da OECD prevê, com seis meses de antecedência, pontos de virada na atividade econômica. Funciona como um farol, por meio do qual podemos ter um referencial em relação ao futuro. O último relatório, de novembro, apresenta um quadro de expansão no Japão, na Alemanha e na Rússia; expansão constante na área da OECD nos EUA e na área do euro; redução da atividade no Brasil; declínio na China, na França, na Itália, no Reino Unido, no Canadá e na Índia. O indicador é divulgado mensalmente.

## Gráfico 23







Fonte: OECD

Mais informações sobre o indicador podem ser obtidas em <http://www.oecd.org/dataoecd/22/47/44728410.pdf>, e o acesso aos dados, em [http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=MEI\\_CLI](http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?datasetcode=MEI_CLI).

## 2 Taxa de câmbio

A análise da evolução da taxa de câmbio permite verificar se a China está permitindo ou não a valorização de sua moeda e em que velocidade. Possibilita, também, perceber a valorização relativa da moeda brasileira.

Os dados mostram uma ligeira valorização da moeda chinesa a partir de maio, uma retomada da desvalorização em agosto e uma nova valorização a partir de então.

**Tabela 9**

Taxa de câmbio									
	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro
Brasil	1,84656	1,7863478	1,7584762	1,8027389	1,8077682	1,7705238	1,7591429	1,7207857	1,6770706
China	6,82704	6,8264391	6,8261571	6,8273947	6,8165	6,7776619	6,7901227	6,7420235	6,6731733
Área do euro	0,7307653	0,7356953	0,7458388	0,7962526	0,8191933	0,7825843	0,7757577	0,7651757	0,7195775
EUA	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: FMI

### 3 Balança comercial dos principais países fornecedores e compradores do Brasil

O acumulado nos últimos 12 meses na balança comercial permite verificar se o problema de superávit da China e de déficit dos EUA está piorando ou melhorando. Como podemos verificar na Tabela 10 está se agravando.

**Tabela 10**

Balança comercial – US\$ bilhões (últimos 12 meses)						
Principais países fornecedores e compradores do Brasil						
País	Balança comercial					
	abril	maio	junho	julho	agosto	setembro
Brasil	20,8	21,7	19,3	17,8	17,1	16,9
<b>Principais fornecedores do Brasil</b>						
EUA	-550,1	-568,7	-592,4	-604,7	-621,4	-632,1
China	138,7	144,9	156,6	174,7	179,0	182,9
Argentina	15,1	14,6	14,4	13,9	13,9	14,1
Alemanha	211,9	210,4	210,8	207,9	208,2	210,3
Coreia do Sul	39,5	39,4	40,0	40,1	39,6	
Japão	79,3	79,5	81,7	87,5	86,8	91,1
Nigéria						
França	-60,1	-63,5	-62,4	-65,1	-67,2	-69,6
Itália	-13,1	-17,1	-19,5	-22,3		-27,4
Chile	16,3	15,7	15,4	15,3	13,8	14,0
México	-2,6	-2,3	-2,4	-2,2	-2,3	-3,0
Índia	-99,7	-105,8	-110,2		-121,8	-123,1
Argélia						
Canadá	-2,4	-2,5	-3,1	-5,6	-5,1	-6,9
Taiwan	15,8	15,5	15	14,7	14,9	13,9
<b>Principais compradores do Brasil</b>						
China	138,7	144,9	156,6	174,7	179,0	182,9
EUA	-550,1	-568,7	-592,4	-604,7	-621,4	-632,1
Argentina	15,1	14,6	14,4	13,9	13,9	
Países Baixos	53,2	53,3	51,0	50,1	51,0	50,3
Alemanha	211,9	210,4	210,8	207,9	208,2	210,3
Japão	79,3	79,5	81,7	87,5	86,8	91,1
Reino Unido	-132,5	-134,7	-135,0	-138,1	-140,8	-142,8
Índia	-99,7	-105,8	-110,2		-121,8	14,1
Rússia	149,4	150,9	152,6	154,7	151,6	150,9
Itália	-13,1	-17,1	-19,5	-22,3		-27,4
França	-60,1	-63,5	-62,4	-65,1	-67,2	-69,6
Espanha	-70,7	-69,5		-73,7	-72,9	-70,7
México		-2,3	-2,4	-2,2	-2,3	-3,0
Chile	16,3	15,7	15,4	15,3	13,8	14,0
Venezuela	30,0 (Q1)				31,1 (Q2)	

fonte: *the economist*

Conhecer o desempenho da balança comercial dos nossos fornecedores e dos nossos compradores dá indícios de possibilidades em relação às exportações e ao nível da agressividade em relação às importações.

Os dados mostram-nos a tendência decrescente da balança comercial do Brasil, da Argentina e do Chile, países da América do Sul. O crescente déficit dos EUA aumentará a pressão para o país exportar mais para o Brasil. A China, com dificuldade para exportar para os países desenvolvidos deficitários, também forçará o aumento de suas exportações para o Brasil, complicando ainda mais a situação já crítica da indústria nacional.

## 4 PIB real, preços ao consumidor, saldo em conta corrente e desemprego

Tabela 11

**Table 2.1. Selected Asian Economies: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment**  
(Annual percent change, unless noted otherwise)

	Real GDP			Consumer Prices <sup>1</sup>			Current Account Balance <sup>2</sup>			Unemployment <sup>3</sup>		
	Projections			Projections			Projections			Projections		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>Asia</b>	3.6	7.9	6.7	2.0	4.3	3.3	3.5	3.0	2.8	...	...	...
<b>Advanced Asia</b>	-3.0	4.6	2.8	-0.1	0.7	1.2	3.0	3.1	2.6	4.9	4.7	4.6
Japan	-5.2	2.8	1.5	-1.4	-1.0	-0.3	2.8	3.1	2.3	5.1	5.1	5.0
Australia	1.2	3.0	3.5	1.8	3.0	3.0	-4.4	-2.4	-2.3	5.6	5.2	5.1
New Zealand	-1.6	3.0	3.2	2.1	2.5	5.5	-3.0	-3.2	-4.4	6.2	6.2	5.8
<b>Newly Industrialized Asian Economies</b>	-0.9	7.8	4.5	1.3	2.6	2.7	8.5	7.1	6.9	4.3	3.8	3.7
Korea	0.2	6.1	4.5	2.8	3.1	3.4	5.1	2.6	2.9	3.7	3.3	3.3
Taiwan Province of China	-1.9	9.3	4.4	-0.9	1.5	1.5	11.3	10.0	9.5	5.8	5.3	4.9
Hong Kong SAR	-2.8	6.0	4.7	0.5	2.7	3.0	8.7	8.3	8.3	5.1	4.4	4.1
Singapore	-1.3	15.0	4.5	0.6	2.8	2.4	17.8	20.5	18.4	3.0	2.1	2.2
<b>Developing Asia</b>	6.9	9.4	8.4	3.1	6.1	4.2	4.1	3.0	3.0	...	...	...
China	9.1	10.5	9.6	-0.7	3.5	2.7	6.0	4.7	5.1	4.3	4.1	4.0
India	5.7	9.7	8.4	10.9	13.2	6.7	-2.9	-3.1	-3.1	...	...	...
<b>ASEAN-5</b>	1.7	6.6	5.4	2.9	4.4	4.4	5.1	3.2	2.4	...	...	...
Indonesia	4.5	6.0	6.2	4.8	5.1	5.5	2.0	0.9	0.1	8.0	7.5	7.0
Thailand	-2.2	7.5	4.0	-0.8	3.0	2.8	7.7	3.6	2.5	1.4	1.4	1.4
Philippines	1.1	7.0	4.5	3.2	4.5	4.0	5.3	4.1	3.4	7.5	7.2	7.2
Malaysia	-1.7	6.7	5.3	0.6	2.2	2.1	16.5	14.7	13.8	3.7	3.5	3.2
Vietnam	5.3	6.5	6.8	6.7	8.4	8.0	-8.0	-8.3	-8.1	6.0	5.0	5.0
<b>Other Developing Asia<sup>4</sup></b>	4.4	5.3	4.6	11.2	9.1	9.6	-0.9	-0.3	-1.3	...	...	...
<i>Memorandum</i>												
Emerging Asia <sup>5</sup>	5.8	9.2	7.9	2.8	5.6	4.0	4.8	3.7	3.7	...	...	...

<sup>1</sup>Movements in consumer prices are shown as the year-over-year changes in annual averages. December-December changes can be found in Tables A6 and A7 in the Statistical Appendix.

<sup>2</sup>Percent of GDP.

<sup>3</sup>Percent. National definitions of unemployment may vary.

<sup>4</sup>Other Developing Asia comprises the Islamic Republic of Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Brunei Darussalam, Cambodia, Fiji, Kiribati, Lao People's Democratic Republic, Maldives, Myanmar, Nepal, Pakistan, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Sri Lanka, Timor-Leste, Tonga, and Vanuatu.

<sup>5</sup>Emerging Asia comprises all economies in Developing Asia and the Newly Industrialized Asian Economies.

Fonte: FMI – World Economic Outlook (2010)

O *World Economic Outlook* de outubro de 2010 apresenta dados do PIB real, dos preços ao consumidor, do saldo em conta corrente e do desemprego de vários países para o ano anterior e projeções para o ano corrente e seguinte.

Tabela 12

**Table 2.2. Selected Advanced Economies: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment**  
(Annual percent change, unless noted otherwise)

	Real GDP			Consumer Prices <sup>1</sup>			Current Account Balance <sup>2</sup>			Unemployment <sup>3</sup>		
	Projections			Projections			Projections			Projections		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>Advanced Economies</b>	-3.2	2.7	2.2	6.1	1.4	1.3	-6.3	-6.3	-6.1	8.8	8.3	8.2
United States	-2.6	2.6	2.3	-0.3	1.4	1.0	-2.7	-3.2	-2.6	9.3	9.7	9.6
Euro Area <sup>4,5</sup>	-4.1	1.7	1.5	0.3	1.6	1.5	-0.6	0.2	0.5	9.4	10.1	10.0
Japan	-5.2	2.8	1.5	-1.4	-1.0	-0.3	2.8	3.1	2.3	5.1	5.1	5.0
United Kingdom <sup>4</sup>	-4.9	1.7	2.0	2.1	3.1	2.5	-1.1	-2.2	-2.0	7.5	7.9	7.4
Canada	-2.5	3.1	2.7	0.3	1.8	2.0	-2.8	-2.8	-2.7	8.3	8.0	7.5
Other Advanced Economies	-1.2	5.4	3.7	1.5	2.4	2.5	4.8	5.0	4.9	5.0	4.8	4.7
<b>Memorandum</b>												
Newly Industrialized Asian Economies	-0.9	7.8	4.5	1.3	2.6	2.7	8.5	7.1	6.9	4.3	3.8	3.7

<sup>1</sup>Movements in consumer prices are shown as annual averages. December–December changes can be found in Table A6 in the Statistical Appendix.

<sup>2</sup>Percent of GDP.

<sup>3</sup>Percent. National definitions of unemployment may vary.

<sup>4</sup>Based on Eurostat's harmonized index of consumer prices.

<sup>5</sup>Current account position corrected for reporting discrepancies in intra-area transactions.

Fonte: FMI – World Economic Outlook (2010)

Tabela 13

**Table 2.3. Selected European Economies: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment**

(Annual percent change, unless noted otherwise)

	Real GDP			Consumer Prices <sup>1</sup>			Current Account Balance <sup>2</sup>			Unemployment <sup>3</sup>		
	Projections			Projections			Projections			Projections		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<b>Europe</b>	-4.0	2.0	1.8	1.3	2.3	2.0	0.1	0.3	0.5	...	...	...
<b>Advanced Europe</b>	-4.1	1.7	1.6	0.7	1.8	1.6	0.3	0.8	1.0	8.8	9.4	9.3
Euro Area <sup>4,5</sup>	-4.1	1.7	1.5	0.3	1.6	1.5	-0.6	0.2	0.5	9.4	10.1	10.0
Germany	-4.7	3.3	2.0	0.2	1.3	1.4	4.9	6.1	5.8	7.5	7.1	7.1
France	-2.5	1.6	1.6	0.1	1.6	1.6	-1.9	-1.8	-1.8	9.4	9.8	9.8
Italy	-5.0	1.0	1.0	0.8	1.6	1.7	-3.2	-2.9	-2.7	7.8	8.7	8.6
Spain	-3.7	-0.3	0.7	-0.2	1.5	1.1	-5.5	-5.2	-4.8	18.0	19.9	19.3
Netherlands	-3.9	1.8	1.7	1.0	1.3	1.1	5.4	5.7	6.8	3.5	4.2	4.4
Belgium	-2.7	1.6	1.7	0.0	2.0	1.9	0.3	0.5	1.8	7.7	8.7	8.5
Greece	-2.0	-4.0	-2.6	1.4	4.6	2.2	-11.2	-10.8	-7.7	9.4	11.8	14.6
Austria	-3.9	1.6	1.6	0.4	1.5	1.7	2.3	2.3	2.4	4.8	4.1	4.2
Portugal	-2.6	1.1	0.0	-0.9	0.9	1.2	-10.0	-10.0	-9.2	9.6	10.7	10.9
Finland	-8.0	2.4	2.0	1.6	1.4	1.8	1.3	1.4	1.6	8.3	8.8	8.7
Ireland	-7.6	-0.3	2.3	-1.7	-1.6	-0.5	-3.0	-2.7	-1.1	11.8	13.5	13.0
Slovak Republic	-4.7	4.1	4.3	0.9	0.7	1.9	-3.2	-1.4	-2.6	12.1	14.1	12.7
Slovenia	-7.8	0.8	2.4	0.9	1.5	2.3	-1.5	-0.7	-0.7	6.0	7.8	8.1
Luxembourg	-4.1	3.0	3.1	0.4	2.3	1.9	5.7	6.9	7.2	6.0	5.8	5.6
Cyprus	-1.7	0.4	1.8	0.2	2.2	2.3	-8.3	-7.9	-7.4	5.3	7.1	6.9
Malta	-2.1	1.7	1.7	1.8	1.9	2.1	-6.1	-5.4	-5.3	7.0	6.9	6.9
United Kingdom <sup>4</sup>	-4.9	1.7	2.0	2.1	3.1	2.5	-1.1	-2.2	-2.0	7.5	7.9	7.4
Sweden	-5.1	4.4	2.6	2.0	1.8	1.9	7.2	5.9	5.7	8.3	8.2	8.2
Switzerland	-1.9	2.9	1.7	-0.5	0.7	0.5	8.5	9.6	10.3	3.6	3.6	3.4
Czech Republic	-4.1	2.0	2.2	1.0	1.6	2.0	-1.1	-1.2	-0.6	6.7	8.3	8.0
Norway	-1.4	0.6	1.8	2.2	2.5	1.4	13.1	16.6	16.4	3.2	3.5	3.6
Denmark	-4.7	2.0	2.3	1.3	2.0	2.0	4.2	3.4	3.0	3.6	4.2	4.7
Iceland	-6.8	-3.0	3.0	12.0	5.9	3.5	-6.5	-0.9	2.1	8.0	8.6	8.4
<b>Emerging Europe<sup>6</sup></b>	-3.6	3.7	3.1	4.7	5.2	4.1	-2.5	-3.7	-4.0	...	...	...
Turkey	-4.7	7.8	3.6	6.3	8.7	5.7	-2.3	-5.2	-5.4	14.0	11.0	10.7
Poland	1.7	3.4	3.7	3.5	2.4	2.7	-1.7	-2.4	-2.6	8.2	9.8	9.2
Romania	-7.1	-1.9	1.5	5.6	5.9	5.2	-4.5	-5.1	-5.4	6.3	7.2	7.1
Hungary	-6.3	0.6	2.0	4.2	4.7	3.3	0.2	0.5	0.7	10.1	10.8	10.3
Bulgaria	-5.0	0.0	2.0	2.5	2.2	2.9	-9.5	-3.0	-3.1	6.8	8.3	7.6
Croatia	-5.8	-1.5	1.6	2.4	1.9	2.8	-5.3	-3.8	-4.7	9.2	9.5	9.0
Lithuania	-14.8	1.3	3.1	4.2	1.0	1.3	4.2	1.9	0.2	13.7	18.0	16.0
Latvia	-17.0	-1.0	3.3	3.3	-1.4	0.9	8.6	5.5	2.9	17.3	19.8	17.5
Estonia	-13.9	1.8	3.5	-0.1	2.5	2.0	4.5	4.2	3.4	13.8	17.5	16.4

<sup>1</sup>Movements in consumer prices are shown as annual averages. December–December changes can be found in Tables A6 and A7 in the Statistical Appendix.

<sup>2</sup>Percent of GDP.

<sup>3</sup>Percent. National definitions of unemployment may vary.

<sup>4</sup>Current account position corrected for reporting discrepancies in intra-area transactions.

<sup>5</sup>Based on Eurostat's harmonized index of consumer prices.

<sup>6</sup>Includes Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, former Yugoslav Republic of Macedonia, and Serbia.

Fonte: FMI – World Economic Outlook (2010)

Tabela 14

**Table 2.4. Selected Western Hemisphere Economies: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment**  
(Annual percent change, unless noted otherwise)

	Real GDP			Consumer Prices <sup>1</sup>			Current Account Balance <sup>2</sup>			Unemployment <sup>3</sup>		
	2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections	
		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
<b>North America</b>	<b>-3.0</b>	<b>2.9</b>	<b>2.5</b>	<b>0.2</b>	<b>1.7</b>	<b>1.2</b>	<b>-2.6</b>	<b>-3.0</b>	<b>-2.6</b>	...	...	...
United States	-2.6	2.6	2.3	-0.3	1.4	1.0	-2.7	-3.2	-2.6	9.3	9.7	9.6
Canada	-2.5	3.1	2.7	0.3	1.8	2.0	-2.8	-2.8	-2.7	8.3	8.0	7.5
Mexico	-6.5	5.0	3.9	5.3	4.2	3.2	-0.6	-1.2	-1.4	5.5	5.0	4.5
<b>South America</b>	<b>-0.2</b>	<b>6.3</b>	<b>4.1</b>	<b>6.4</b>	<b>6.8</b>	<b>6.9</b>	<b>-0.3</b>	<b>-1.0</b>	<b>-1.4</b>	...	...	...
Brazil	-0.2	7.5	4.1	4.9	5.0	4.6	-1.5	-2.6	-3.0	8.1	7.2	7.5
Argentina <sup>4</sup>	0.9	7.5	4.0	6.3	10.6	10.6	2.0	1.7	1.2	8.4	8.0	8.6
Colombia	0.8	4.7	4.6	4.2	2.4	2.6	-2.2	-2.7	-2.8	12.0	12.0	11.5
Venezuela	-3.3	-1.3	0.5	27.1	29.2	32.2	2.6	7.8	8.2	7.9	8.6	8.1
Peru	0.9	8.3	6.0	2.9	1.7	2.5	0.2	-1.3	-2.2	8.6	8.0	7.5
Chile	-1.5	5.0	6.0	1.7	1.7	3.0	2.6	-0.7	-2.0	9.6	9.0	8.7
Ecuador	0.4	2.9	2.3	5.2	4.0	3.5	-0.7	-0.8	-1.6	8.5	8.6	8.5
Bolivia	3.4	4.0	4.5	3.3	1.7	4.1	4.6	6.5	5.2	...	...	...
Uruguay	2.9	8.5	5.0	7.1	6.5	6.4	0.7	-0.1	-0.7	7.3	7.0	6.9
Paraguay	-3.8	9.0	5.0	2.6	4.6	5.2	-1.0	-1.2	-1.6	5.6	5.3	5.2
<b>Central America<sup>5</sup></b>	<b>-0.5</b>	<b>3.1</b>	<b>3.7</b>	<b>3.8</b>	<b>3.9</b>	<b>4.1</b>	<b>-1.8</b>	<b>-5.1</b>	<b>-5.5</b>	...	...	...
<b>The Caribbean<sup>6</sup></b>	<b>0.4</b>	<b>2.4</b>	<b>4.3</b>	<b>3.5</b>	<b>7.2</b>	<b>5.5</b>	<b>-4.2</b>	<b>-3.0</b>	<b>-2.9</b>	...	...	...
<i>Memorandum</i>												
Latin America and the Caribbean <sup>7</sup>	-1.7	5.7	4.0	6.0	6.1	5.8	-0.6	-1.2	-1.6	...	...	...

<sup>1</sup>Movements in consumer prices are shown as annual averages. December–December changes can be found in Tables A6 and A7 in the Statistical Appendix.

<sup>2</sup>Percent of GDP.

<sup>3</sup>Percent. National definitions of unemployment may vary.

<sup>4</sup>Private analysts estimate that consumer price index inflation has been considerably higher. The authorities have created a board of academic advisors to assess these issues. Private analysts are also of the view that real GDP growth has been significantly lower than the official reports since the last quarter of 2008.

<sup>5</sup>Central America comprises Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, and Panama.

<sup>6</sup>The Caribbean comprises Antigua and Barbuda, The Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, and Trinidad and Tobago.

<sup>7</sup>Comprises Mexico and economies from the Caribbean, Central America, and South America.

Fonte: FMI – World Economic Outlook (2010)

Tabela 15

**Table 2.5. Commonwealth of Independent States: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment**  
(Annual percent change, unless noted otherwise)

	Real GDP			Consumer Prices <sup>1</sup>			Current Account Balance <sup>2</sup>			Unemployment <sup>3</sup>		
	2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections	
		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
<b>Commonwealth of Independent States (CIS)<sup>4</sup></b>	<b>-6.5</b>	<b>4.3</b>	<b>4.6</b>	<b>11.2</b>	<b>7.0</b>	<b>7.0</b>	<b>2.6</b>	<b>3.8</b>	<b>3.0</b>	...	...	...
Russia	-7.9	4.0	4.3	11.7	6.6	7.4	4.0	4.7	3.7	8.4	7.5	7.3
Ukraine	-15.1	3.7	4.5	15.9	9.8	10.8	-1.5	-0.4	-1.3	8.8	8.8	7.7
Kazakhstan	1.2	5.4	5.1	7.3	7.6	6.6	-3.2	3.2	2.0	8.0	7.8	7.6
Belarus	0.2	7.2	6.2	13.0	7.3	10.8	-13.1	-14.0	-13.9	0.9	0.9	0.9
Azerbaijan	9.3	4.3	1.8	1.5	5.5	6.0	23.6	24.1	22.2	6.0	6.0	6.0
Turkmenistan	6.1	9.4	11.5	-2.7	3.9	4.8	-16.1	-4.7	3.4	...	...	...
Mongolia	-1.6	8.5	7.0	6.3	10.5	8.9	-9.8	-13.9	-22.9	11.6	3.0	3.0
<b>Low-Income CIS</b>	<b>4.8</b>	<b>5.3</b>	<b>4.5</b>	<b>6.2</b>	<b>7.6</b>	<b>8.1</b>	<b>7.1</b>	<b>8.2</b>	<b>8.4</b>	...	...	...
Uzbekistan	8.1	8.0	7.0	14.1	10.6	11.4	2.7	3.8	6.3	0.2	0.2	0.2
Georgia	-3.9	5.5	4.0	1.7	6.4	7.4	-11.7	-12.0	-12.5	16.9	16.8	16.7
Armenia	-14.2	4.0	4.6	3.5	7.8	5.5	-16.0	-14.6	-12.6	6.8	7.0	7.0
Tajikistan	3.4	5.5	5.0	6.5	7.0	8.0	-4.9	-3.6	-5.7	...	...	...
Kyrgyz Republic	2.3	-3.5	7.1	6.8	4.8	5.7	2.1	-5.4	-9.4	5.8	5.6	5.4
Moldova	-6.5	3.2	3.5	0.0	7.4	6.0	-8.1	-11.2	-11.4	6.4	7.5	6.5
<i>Memorandum</i>												
Net Energy Exporters <sup>5</sup>	-6.0	4.3	4.5	10.8	6.7	7.4	3.8	5.1	4.2	...	...	...
Net Energy Importers <sup>6</sup>	-9.5	4.6	5.0	13.1	8.7	10.2	-5.8	-5.4	-6.1	...	...	...

<sup>1</sup>Movements in consumer prices are shown as annual averages. December–December changes can be found in Table A7 in the Statistical Appendix.

<sup>2</sup>Percent of GDP.

<sup>3</sup>Percent. National definitions of unemployment may vary.

<sup>4</sup>Georgia and Mongolia, which are not members of the Commonwealth of Independent States, are included in this group for reasons of geography and similarities in economic structure.

<sup>5</sup>Net Energy Exporters comprise Azerbaijan, Kazakhstan, Russia, Turkmenistan, and Uzbekistan.

<sup>6</sup>Net Energy Importers comprise Armenia, Belarus, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, Mongolia, Tajikistan, and Ukraine.

Fonte: FMI – World Economic Outlook (2010)

Tabela 16

Table 2.6. Selected Middle East and North African Economies: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment

(Annual percent change, unless noted otherwise)

	Real GDP			Consumer Prices <sup>1</sup>			Current Account Balance <sup>2</sup>			Unemployment <sup>3</sup>		
	2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections	
		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
<b>Middle East and North Africa</b>	<b>2.0</b>	<b>4.1</b>	<b>5.1</b>	<b>6.7</b>	<b>6.8</b>	<b>6.2</b>	<b>2.6</b>	<b>4.4</b>	<b>5.2</b>	...	...	...
<b>Oil Exporters<sup>4</sup></b>	<b>1.1</b>	<b>3.8</b>	<b>5.0</b>	<b>5.9</b>	<b>6.4</b>	<b>5.9</b>	<b>4.6</b>	<b>6.7</b>	<b>7.8</b>	...	...	...
Islamic Republic of Iran	1.1	1.6	3.0	10.8	9.5	8.5	3.6	4.2	4.5	...	...	...
Saudi Arabia	0.6	3.4	4.5	5.1	5.5	5.3	6.1	6.7	6.2	10.5	10.5	10.8
Algeria	2.4	3.8	4.0	5.7	5.5	5.2	0.3	3.4	3.6	10.2	10.0	9.8
United Arab Emirates	-2.5	2.4	3.2	1.2	2.0	2.5	4.0	5.4	5.6	...	...	...
Kuwait	-4.8	2.3	4.4	4.0	4.1	3.6	29.1	30.1	30.3	1.6	1.6	1.6
Iraq	4.2	2.6	11.5	-2.8	5.1	5.0	-25.7	-14.4	-8.6	...	...	...
Qatar	8.6	16.0	18.6	-4.9	1.0	3.0	14.3	15.6	23.0	...	...	...
Sudan	4.5	5.5	6.2	11.3	10.0	9.0	-12.9	-8.9	-7.1	14.9	13.7	12.6
<b>Oil Importers<sup>5</sup></b>	<b>4.6</b>	<b>5.0</b>	<b>5.2</b>	<b>9.1</b>	<b>7.9</b>	<b>6.9</b>	<b>-4.0</b>	<b>-4.2</b>	<b>-3.9</b>	...	...	...
Egypt	4.7	5.3	5.5	16.2	11.7	10.0	-2.4	-2.0	-1.6	9.0	9.2	9.0
Morocco	4.9	4.0	4.3	1.0	1.5	2.2	-5.0	-5.3	-4.9	9.1	9.6	9.1
Syrian Arab Republic	4.0	5.0	5.5	2.8	5.0	5.0	-4.5	-3.9	-3.4	...	...	...
Tunisia	3.1	3.8	4.8	3.5	4.5	3.5	-2.8	-4.4	-4.1	13.3	13.2	13.1
Lebanon	9.0	8.0	5.0	1.2	5.0	3.5	-9.5	-11.1	-11.2	...	...	...
Jordan	2.3	3.4	4.2	-0.7	5.5	5.0	-5.0	-7.2	-8.5	13.0	13.0	12.5
<b>Memorandum</b>												
Israel	0.8	4.2	3.8	3.3	2.3	2.8	3.8	6.2	5.7	7.7	7.4	7.2
Maghreb <sup>6</sup>	2.4	5.0	4.6	3.7	4.2	3.9	1.1	3.7	4.1	...	...	...
Mashreq <sup>7</sup>	4.8	5.4	5.4	11.9	9.8	8.4	-3.8	-3.8	-3.5	...	...	...

<sup>1</sup>Movements in consumer prices are shown as annual averages. December–December changes can be found in Tables A6 and A7 in the Statistical Appendix.<sup>2</sup>Percent of GDP.<sup>3</sup>Percent. National definitions of unemployment may vary.<sup>4</sup>Includes Bahrain, Libya, Oman, and Republic of Yemen.<sup>5</sup>Includes Djibouti and Mauritania.<sup>6</sup>The Maghreb comprises Algeria, Libya, Mauritania, Morocco, and Tunisia.<sup>7</sup>The Mashreq comprises Egypt, Jordan, Lebanon, and Syrian Arab Republic.

Fonte: FMI – World Economic Outlook (2010)

Tabela 17

Table 2.7. Selected Sub-Saharan African Economies: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment

(Annual percent change, unless noted otherwise)

	Real GDP			Consumer Prices <sup>1</sup>			Current Account Balance <sup>2</sup>			Unemployment <sup>3</sup>		
	2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections		2009	Projections	
		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
<b>Sub-Saharan Africa</b>	<b>2.6</b>	<b>5.0</b>	<b>5.5</b>	<b>10.4</b>	<b>7.5</b>	<b>7.0</b>	<b>-1.7</b>	<b>-1.1</b>	<b>-1.9</b>	...	...	...
<b>Oil Exporters</b>	<b>5.0</b>	<b>6.7</b>	<b>7.0</b>	<b>11.6</b>	<b>11.3</b>	<b>9.4</b>	<b>6.0</b>	<b>8.2</b>	<b>7.4</b>	...	...	...
Nigeria	7.0	7.4	7.4	12.4	11.9	9.8	14.1	13.0	11.8	4.5	4.5	4.5
Angola	0.7	5.9	7.1	13.7	13.3	11.3	-5.0	1.6	1.3	...	...	...
Equatorial Guinea	5.3	0.9	2.1	7.2	8.0	7.1	-16.0	-2.8	-11.6	...	...	...
Gabon	-1.4	4.5	5.0	2.1	3.0	3.5	16.6	15.2	14.3	...	...	...
Chad	-1.6	4.3	3.9	10.1	6.0	3.0	-33.7	-32.0	-25.4	...	...	...
Congo, Republic of	7.5	10.6	8.7	4.3	5.2	4.5	-7.7	4.2	7.9	...	...	...
<b>Middle-income</b>	<b>-1.7</b>	<b>3.3</b>	<b>3.6</b>	<b>7.1</b>	<b>5.5</b>	<b>5.7</b>	<b>-4.1</b>	<b>-4.4</b>	<b>-5.8</b>	...	...	...
South Africa	-1.8	3.0	3.5	7.1	5.6	5.8	-4.0	-4.3	-5.8	24.3	24.8	24.4
Botswana	-3.7	8.4	4.8	8.1	6.7	6.3	-2.1	-0.5	-0.4	...	...	...
Mauritius	2.5	3.6	4.1	2.5	2.5	2.6	-7.8	-9.4	-9.0	8.0	7.5	7.3
Namibia	-0.8	4.4	4.8	9.1	6.5	5.9	-1.7	-2.6	-6.0	...	...	...
Swaziland	1.2	2.0	2.5	7.6	6.2	5.6	-6.2	-12.6	-12.3	30.0	30.0	30.0
Cape Verde	3.0	4.1	6.0	1.0	1.8	2.0	-9.9	-18.6	-18.2	17.0	17.0	17.0
Seychelles	0.7	4.0	5.0	31.8	-2.4	2.5	-35.1	-39.5	-35.5	5.1	4.6	4.1
<b>Low-income<sup>4</sup></b>	<b>4.5</b>	<b>4.9</b>	<b>6.0</b>	<b>12.6</b>	<b>6.2</b>	<b>6.0</b>	<b>-6.8</b>	<b>-7.4</b>	<b>-8.3</b>	...	...	...
Ethiopia	9.9	8.0	8.5	36.4	2.8	9.0	-5.0	-3.9	-8.0	...	...	...
Kenya	2.4	4.1	5.8	9.3	4.1	5.0	-6.7	-6.7	-7.4	...	...	...
Tanzania	6.0	6.5	6.7	12.1	7.2	5.0	-10.0	-8.8	-8.8	...	...	...
Cameroon	2.0	2.6	2.9	3.0	3.0	2.7	-2.7	-3.9	-4.1	...	...	...
Uganda	7.2	5.8	6.1	14.2	9.4	5.5	-4.0	-6.4	-9.2	...	...	...
Côte d'Ivoire	3.8	3.0	4.0	1.0	1.4	2.5	7.2	6.8	2.5	...	...	...

<sup>1</sup>Movements in consumer prices are shown as annual averages. December–December changes can be found in Table A7 in the Statistical Appendix.<sup>2</sup>Percent of GDP.<sup>3</sup>Percent. National definitions of unemployment may vary.<sup>4</sup>Includes Benin, Burkina Faso, Burundi, Central African Republic, Comoros, Democratic Republic of the Congo, Eritrea, The Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Rwanda, São Tomé and Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Togo, Zambia, and Zimbabwe.

Fonte: FMI – World Economic Outlook (2010)

O download do *World Economic Outlook* e de suas atualizações pode ser feito no seguinte endereço: <http://www.imf.org/external/index.htm>.

## 5 Exportação, importação e saldo da balança comercial brasileira

Os dados sobre exportação, importação e saldo da balança comercial brasileira permitem um acompanhamento mensal. Por meio deles, podemos verificar se a tendência de aumento muito acentuado das importações está prosseguindo, se as exportações estão sendo penalizadas e se o saldo da balança comercial está sendo afetado.

Como podemos verificar, o saldo da balança comercial brasileira está caindo acentuadamente desde 2006, em razão principalmente do aumento das importações, mas também da redução das exportações no período pós-crise.

**Tabela 18**

Intercâmbio comercial brasileiro (US\$ FOB)			
	Exportação	Importação	Saldo
1989	34.382.619.710	18.263.432.738	16.119.186.972
1990	31.413.756.040	20.661.362.039	10.752.394.001
1991	31.620.439.443	21.040.470.792	10.579.968.651
1992	35.792.985.844	20.554.091.051	15.238.894.793
1993	38.554.769.047	25.256.000.927	13.298.768.120
1994	43.545.148.862	33.078.690.132	10.466.458.730
1995	46.506.282.414	49.971.896.207	-3.465.613.793
1996	47.746.728.158	53.345.767.156	-5.599.038.998
1997	52.982.725.829	59.747.227.088	-6.764.501.259
1998	51.139.861.545	57.763.475.974	-6.623.614.429
1999	48.012.789.947	49.301.557.692	-1.288.767.745
2000	55.118.919.865	55.850.663.138	-731.743.273
2001	58.286.593.021	55.601.758.416	2.684.834.605
2002	60.438.653.035	47.242.654.199	13.195.998.836
2003	73.203.222.075	48.325.566.630	24.877.655.445
2004	96.677.498.766	62.835.615.629	33.841.883.137
2005	118.529.184.899	73.600.375.672	44.928.809.227
2006	137.807.469.531	91.350.840.805	46.456.628.726
2007	160.649.072.830	120.617.446.250	40.031.626.580
2008	197.942.442.909	172.984.767.614	24.957.675.295
2009	152.994.742.805	127.719.362.788	25.275.380.017
Jan a Set 2010	144.929.394.323	132.156.203.508	12.773.190.815

Fonte: Secex

Podemos extrair várias outras informações, como, por exemplo, exportação por fator agregado, principais produtos exportados e importados, inclusive por país, por região, por estado e até por município, que se relacionam comercialmente com o Brasil. Balança Comercial Brasileira – Dados Consolidados é um relatório de análise semestral e anual que também é disponibilizado pelo MDIC.

## 6 Ingressos de investimentos diretos – participações. Distribuição por setor

Ingressos de investimentos estrangeiros diretos – participações. Distribuição por setor (US\$ milhões)				
Discriminação	Jan.-out. 2009	%	Jan.-out. 2010	%
<b>Total</b>	<b>22 449</b>	<b>100,0</b>	<b>34 233</b>	<b>100,0</b>
<b>Agricultura, pecuária e extrativa mineral</b>	<b>2 877</b>	<b>12,8</b>	<b>8 124</b>	<b>23,7</b>
Extração de minerais metálicos	664	3,0	5 215	15,2
Extração de petróleo e gás natural	1 707	7,6	1 864	5,4
Atividades de apoio à extração de minerais	164	0,7	571	1,7
Produção florestal	101	0,5	304	0,9
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	233	1,0	129	0,4
Extração de minerais não metálicos	5	0,0	41	0,1
Demais	2	0,0	0	0,0
<b>Indústria</b>	<b>10 604</b>	<b>47,2</b>	<b>15 438</b>	<b>45,1</b>
Produtos químicos	1 099	4,9	6 594	19,3
Coque, derivados de petróleo e biocombustíveis	990	4,4	2 271	6,6
Metalurgia	3 450	15,4	1 876	5,5
Produtos minerais não metálicos	163	0,7	1 146	3,3
Produtos alimentícios	393	1,8	948	2,8
Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	139	0,6	541	1,6
Bebidas	115	0,5	468	1,4
Máquinas e equipamentos	253	1,1	248	0,7
Veículos automotores, reboques e carrocerias	2 083	9,3	210	0,6
Produtos de borracha e de material plástico	378	1,7	204	0,6
Celulose, papel e produtos do papel	65	0,3	157	0,5
Produtos de metal	54	0,2	139	0,4
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	639	2,8	124	0,4
Produtos de madeira	179	0,8	99	0,3
Outros equipamentos de transportes	73	0,3	89	0,3
Produtos diversos	54	0,2	65	0,2
Produtos têxteis	70	0,3	56	0,2
Produtos do fumo	6	0,0	47	0,1
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	283	1,3	30	0,1
Edição e edição integrada à impressão	19	0,1	26	0,1
Reparação e manutenção de equipamentos de informática	1	0,0	20	0,1
Outras indústrias	98	0,4	80	0,2
<b>Serviços</b>	<b>8 968</b>	<b>39,9</b>	<b>10 671</b>	<b>31,2</b>
Comércio, exceto veículos	1 696	7,6	1 819	5,3
Serviços financeiros e atividades auxiliares	1 771	7,9	1 277	3,7
Atividades imobiliárias	455	2,0	913	2,7
Transporte	435	1,9	716	2,1
Telecomunicações	154	0,7	671	2,0
Construção de edifícios	608	2,7	635	1,9
Serviços de tecnologia da informação	190	0,8	551	1,6
Educação	53	0,2	477	1,4
Serviços financeiros – holdings não financeiras	332	1,5	464	1,4



Serviços de escritório e outros serviços prestados a empresas	247	1,1	463	1,4
Armazenamento e atividades auxiliares de transportes	283	1,3	390	1,1
Eletricidade, gás e outras utilidades	287	1,3	240	0,7
Seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde	1 251	5,6	216	0,6
Serviços de arquitetura e engenharia	49	0,2	208	0,6
Alojamento	94	0,4	198	0,6
Publicidade e pesquisa de mercado	29	0,1	154	0,5
Obras de infraestrutura	106	0,5	148	0,4
Alimentação	19	0,1	117	0,3
Atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão de empresas	162	0,7	93	0,3
Aluguéis não imobiliários e gestão de ativos intangíveis	73	0,3	71	0,2
Comércio e reparação de veículos	58	0,3	68	0,2
Agências de viagens, operadores turísticos e serviços correlatos	3	0,0	14	0,0
Outros serviços	613	2,7	769	2,2
1/ Inclui investimentos em bens e imóveis.				

Fonte: Bacen

Os dados sobre os setores para os quais os investimentos estrangeiros diretos estão se dirigindo são importantes, pois mostram a tendência de concentração da produção de produtos básicos no Brasil. A participação dos investimentos na agricultura, na pecuária e no extrativismo mineral foi acentuado no período de janeiro a outubro de 2010 em comparação a igual período do ano anterior, passando de 12,8% do total para 23,7%. Esses investimentos concentraram-se particularmente na extração de minerais metálicos, que representavam 3% do total dos investimentos no período em 2009 e passaram para 15,2% em 2010.

A participação relativa dos investimentos na indústria caiu de 47,2% no período de janeiro a outubro de 2009 para 45,1% no mesmo período em 2010. Esses investimentos concentraram-se nos produtos químicos e passaram de 4,9% do total investido no período em 2009 para 19,3% em 2010.

O relatório Setor Externo do Banco Central, além dessa informação (Quadro XVIII), oferece muitas outras informações de enorme importância, tais como indicadores de endividamento externo e de reservas internacionais. O relatório pode ser encontrado no endereço <http://www.bcb.gov.br/htms/notecon1-p.asp>.

## 7 Conjuntura regional

Os dados regionais foram bastante detalhados no tópico Inferências Regionais e Estaduais, por essa razão não serão tratados aqui. Lembramos que podem ser obtidos no Boletim Regional do Bacen, no *site* do banco.

## V Análise de receita

### 1 Introdução

A análise da receita consiste em comparar a arrecadação de tributos e aferir sua normalidade, esta entendida como um crescimento de imposto não dissociado da expansão do PIB, dos preços, das alíquotas vigentes, do crescimento vegetativo e de outros indicadores setoriais que revelam a dinâmica macroeconômica, que foi objeto dos tópicos anteriores deste trabalho.

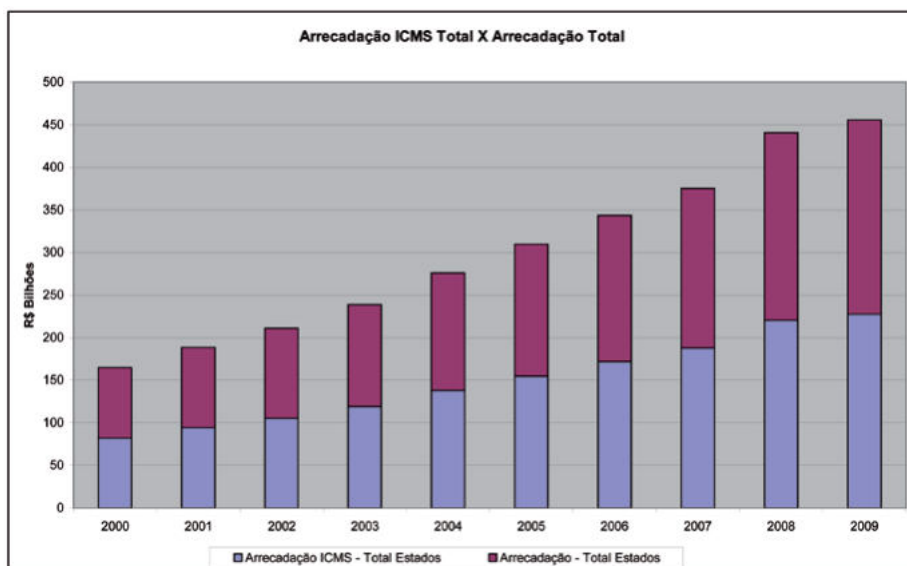
Inicialmente, reportando-nos apenas ao ICMS, podemos dizer que a análise da receita do imposto consiste em verificar:

- se o imposto realizado até um determinado período do ano está (ou não) em conformidade com níveis de arrecadação observados em períodos equivalentes de anos anteriores;
- se a expectativa mínima de arrecadação constante na Lei Orçamentária Anual é factível de realização;
- se os desvios de uma tendência/sazonalidade encontram evidências explicativas na conjuntura econômica;
- se as diferenças entre ICMS realizado e potencial sinalizam indícios de evasão.

Na verdade, esses poucos elementos analíticos permitem que sejam feitos desdobramentos e interpretações acerca do comportamento do ICMS. Ao longo deste texto destacaremos aspectos complementares que derivam dessa visão inicial. Quanto ao conteúdo deste documento apresentamos: (1) aplicativos utilizados na análise da receita; (2) conceitos utilizados na análise da receita; (3) principais relatórios; (4) métodos utilizados para desenvolver a análise da receita.

A importância atribuída ao ICMS neste trabalho deriva da surpreendente evolução da sua arrecadação nos últimos anos, uma vez que se observou que o percentual do ICMS sobre a arrecadação total dos estados passou de 25% em 2000 para 51% em 2009.

**Gráfico 24**



Fonte: MF/Cotepe(deflacionado pelo IGP-DI)

**Tabela 19. Arrecadação do ICMS por região (R\$ milhões)**

ICMS	N	S	SE	NE	CO
Jan./2000	288	1.086	3.729	967	475
Jan./2005	701	2.152	7.173	1.979	1.099
Jul./2010	1.313	3.379	12.191	3.239	1.896
%	455%	311%	327%	335%	399%

Fonte: Cotepe-MF

Em termos nominais, as regiões que mais avançaram na arrecadação do ICMS foram Norte e Centro-Oeste, que, nos últimos dez anos, obtiveram crescimento da ordem de 455% e 400%, respectivamente, na comparação mensal de janeiro de 2000 e julho de 2010.

## 2 Aplicativos utilizados na análise da receita

### 2.1 Sidir

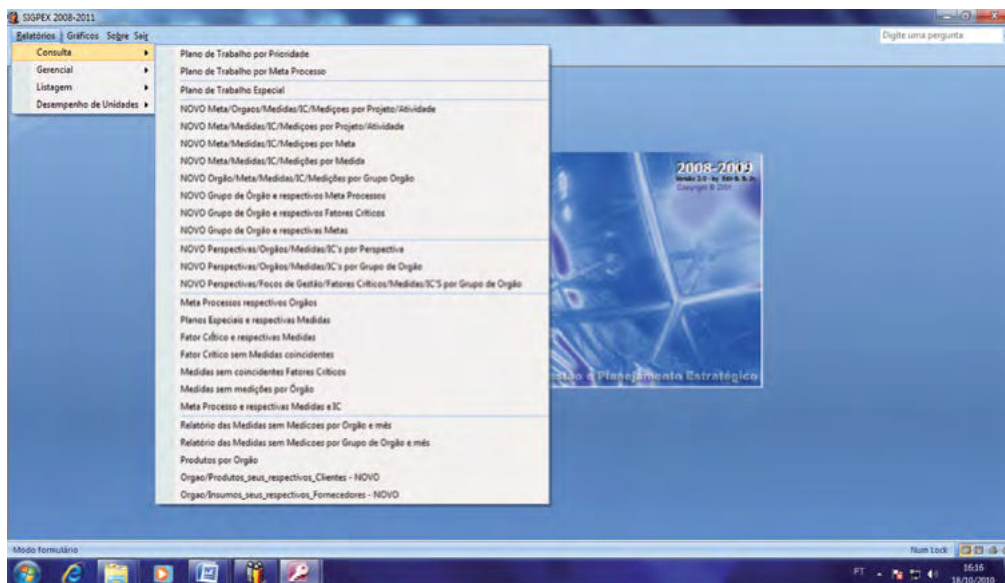
Aplicativo feito em Access. É utilizado para estabelecer diversas comparações do ICMS: diário, acumulado (mensal e anual). O conteúdo do Sidir origina-se de dados dos Adabas/Natural. Como o sistema de arrecadação está construído numa linguagem pouco amigável (Natural), que dificulta montagem de relatórios gerenciais, utiliza-se a migração de seus dados para

um aplicativo cujo manuseio é simples. Essa flexibilidade é obtida quando dados da arrecadação são extraídos pela aplicação Oracle PL/SQL, comumente chamada na Sefaz de Data Warehouse (DW). O DW, também conhecido como armazém de dados, disponibiliza e compartilha (opcionalmente) uma série de relatórios acerca do desempenho do ICMS.

Com pouco treinamento, os usuários podem usar o DW para tabular ICMS por: contribuinte, segmento, CNAE, CFOP, região e município em qualquer período desejado. Esse repositório secundário de dados (DW) permite que se utilizem filtros com agregações, condições e cálculos de maneira ágil. Outra vantagem do DW é que ele exporta dados para o Excel, no qual filtros, tabelas dinâmicas e funções adicionais ampliam as comparações de acordo com a necessidade dos usuários. Quando se trata de manter longas séries, estes mesmos dados filtrados do DW podem ser tratados e armazenados no Access.

## 2.2 Sigpex

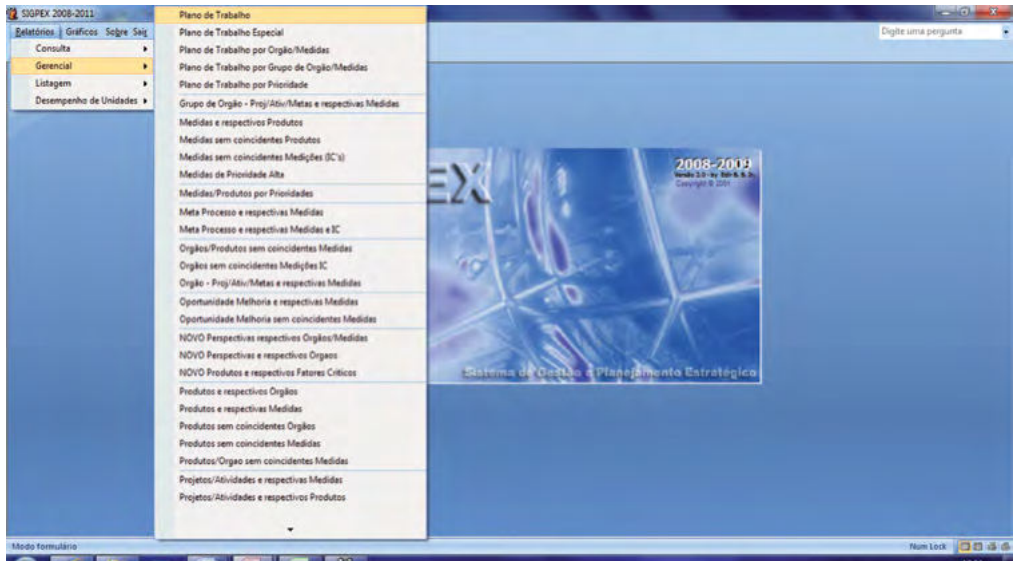
### Tela 1 – Relatórios do Sigpex



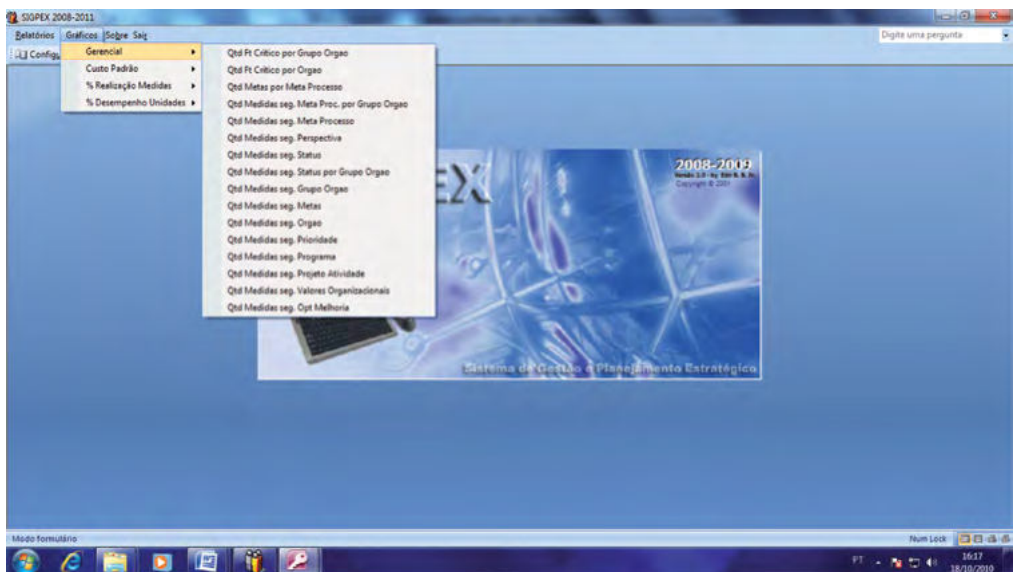
Sistema Gerencial, atualmente em Access. Uma nova concepção está reformulando o Sigpex versão para WEB-Java. Com essa alteração, o conteúdo do Sigpex será descentralizado, mas continuará mantendo sua confiabilidade. A finalidade do Sigpex é disponibilizar e acompanhar as ações e os resultados;

permitir a avaliação do plano de ação; disponibilizar funcionalidades capazes de orientar a gestão no âmbito dos órgãos vinculados à Sefaz; acompanhar o progresso da execução das tarefas. São mostradas três telas que dão uma ideia geral do conteúdo do Sigpex.

## Tela 2 – Relatórios gerenciais do Sigpex



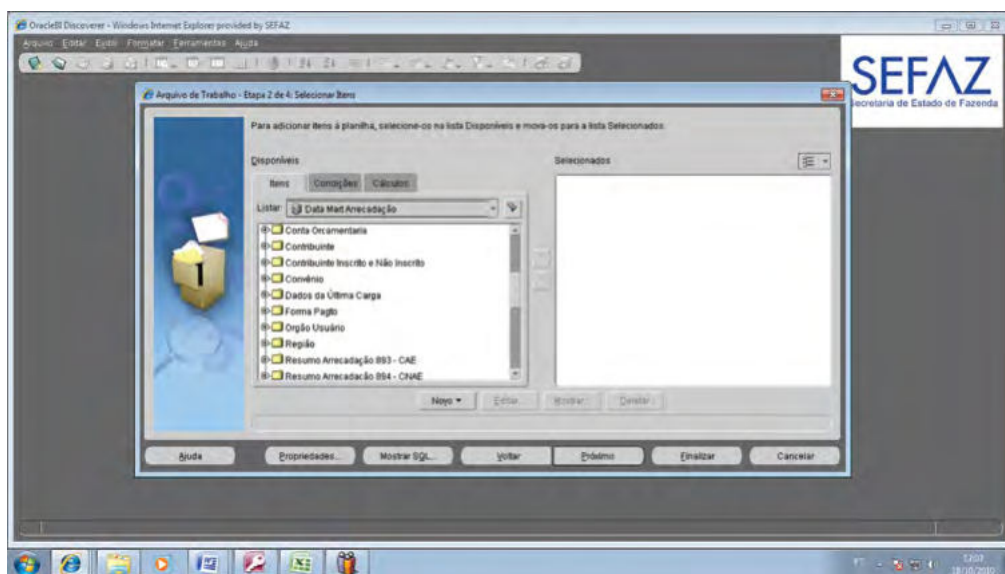
## Tela 3 – Gráficos do Sigpex



## 2.3 DW

Aplicação feita em Oracle PL/SQL. Sua finalidade é extrair e ampliar análises comparativas de dados armazenados nos Sistemas de Arrecadação. Dados facilitados pelo DW: arrecadação de ICMS, cadastro de contribuintes, arrecadação de IPVA, dados da GIA, notas fiscais, créditos fiscais, termos de apreensão (TAD), guias de trânsito, conta corrente, aferição de operações com combustíveis – tributos por contribuinte, município, região e períodos, etc. Mostramos a seguir uma das telas do DW em que a pasta de arrecadação é visível.

### Tela 4 – DW: Pasta de arrecadação



DW – Pasta de Arrecadação

## 3 Conceitos utilizados na análise das receitas

### Explicação dos termos utilizados

Termo	Conceito
Segmentos	Agrupamentos de contribuintes de acordo com o CNAE
Prognóstico	Estimativa de ICMS com base na sazonalidade
Inconverso	ICMS não convertido, não realizado
Eficácia	Divisão do ICMS realizado pelo ICMS potencial
ICMS potencial	Valor teórico esperado de ICMS em função da máxima arrecadação permitida pela legislação e pela conjuntura econômica

Faturamento total	Potencial de consumo de Mato Grosso ajustado por um fator setorial de crescimento
Faturamento tributário	Potencial total menos exportações

## 4 Principais relatórios – acompanhamento do ICMS

O ICMS, por razões óbvias, é o imposto que recebe maior nível de controle e esforço da administração tributária de MT. É analisado diariamente e, a cada bimestre, é verificado um quadro geral de seu comportamento. Em termos de rotinas, são emitidos diariamente quatro relatórios:

1) Relatório de Receita Diária do ICMS Acumulada no Mês, por Segmento, em MT.

Nominal e Real, Previsto e Prognóstico, Período 01 a 14/10 de 2009 e 2010

DESCRIÇÃO	01/10/2009 até 14/10/2009		01/10/2010 até 14/10/2010 - Mensal		
	Realizado	Atualizado	Previsto-LOA	Prognóstico	Realizado
ICMS	203.854.035	219.550.796	405.495.692	362.865.411	220.455.517
Algodão	1.011.022	1.088.871	4.063.399	2.525.867	2.482.753
Arroz	1.993.179	2.146.654	2.353.595	3.745.222	1.791.765
Atacado	13.705.726	14.761.066	22.027.640	22.166.176	16.818.087
Bebidas	10.423.495	11.226.104	18.564.048	21.391.311	15.170.432
Combustível	50.930.748	54.852.416	88.144.115	82.225.053	70.560.203
Comunicação	22.399.126	24.123.859	38.238.221	28.273.683	20.638.835
Energia	14.975.543	16.128.660	31.448.452	28.644.568	1.073.854
Madeira	2.803.176	3.019.021	7.793.981	7.160.745	3.241.968
Medicamentos	3.522.833	3.794.092	9.525.190	8.970.473	4.821.391
Outros	18.754.652	20.198.760	5.950.576	5.951.399	3.311.075
Pecuária	7.773.692	8.372.266	17.322.997	16.763.460	9.580.779
Soja	12.869.926	13.860.910	27.070.442	14.502.782	19.632.739
Supermercado	1.632.070	1.757.739	17.466.724	10.480.873	1.332.457
Transporte	6.772.569	7.294.057	16.282.875	12.903.065	9.535.380
Varejo	12.652.011	13.626.216	64.317.287	60.557.404	15.425.416
Veículos	21.634.268	23.300.106	34.926.150	36.603.330	25.038.385

Assessoria de Pesquisa Econômica Aplicada - APEA

Analisando-se o comportamento da arrecadação do ICMS de MT no quinquênio 2004-2009, chegamos à conclusão de que, na média, 40,07% do imposto era realizado nos primeiros 15 dias do mês. O cálculo do prognóstico para o mês é feito comparando-se a arrecadação parcial acumulada realizada e a distribuição percentual dela verificada, em média, nos cinco anos mencionados. Dessa forma, o valor realizado de R\$ 220.455.517 até 14/10/2010 corresponderá a R\$ 362.865.411 no final do mês, levando-se em conta o percentual médio de realização do imposto nos 14 dias iniciais do mês de outubro dos cinco anos anteriores.

O Relatório 1 permite comparar as realizações do ICMS em períodos equivalentes (01 a 14/10/2009 e 01 a 14/10/2010) em valores nominais e reais e possibilita verificar quanto falta para cumprir o previsto na LOA e no prognóstico para o mês em vigor (diferença entre R\$ 405,4 e R\$ 220,4 e entre R\$ 362,8 e R\$ 220,4 em milhões, respectivamente). Aponta também para a necessidade de aperfeiçoar ou não as técnicas na elaboração da LOA, dependendo da diferença entre o prognóstico e o previsto (R\$ 362,8 e R\$ 405,4 em milhões). A distância revela o otimismo em que a LOA foi elaborada combinada com a adversidade econômico/fiscal para cumprir o previsto.

O Relatório de Receita Diária é um importante instrumento de monitoramento diário, pois oferece condições de verificar discrepâncias acentuadas, buscar as razões de suas ocorrências e alertar os dirigentes se necessário. No relatório anterior, por exemplo, notamos uma diferença acentuada entre os valores realizados nos períodos em 2009 e 2010 para Energia (R\$ 14,9 e R\$ 1,0 em milhões) e Outros (R\$ 18,7 e R\$ 3,3). Um segmento que chama a atenção é o de Supermercado, com queda significativa na arrecadação (R\$ 1,6 e R\$ 1,3 em milhões), destoando do Atacado (R\$ 13,7 e R\$ 16,8 em milhões) e do Varejo (R\$ 12,6 e R\$ 15,4 em milhões).

A análise feita pelo acompanhamento diário permite explicar parte do desempenho negativo de realização da receita prevista da LOA no caso da energia elétrica. Especificamente neste período, a concessionária deixou de recolher a primeira parcela no dia 8 do mês, o que corresponde a 40% do total que deveria recolher ao longo do mês.

A concessionária deve recolher o valor apurado no mês anterior em três parcelas: nos dias 8 (40%), 18 (40%) e 25 (20%). A constatação imediata da inadimplência pelo contribuinte em tela fez iniciar, a partir do dia 9, diversas ações em algumas unidades operacionais da Sefaz, a exemplo: em todas as operações de trânsito com equipamentos para o contribuinte passou a ser exigido o diferencial de alíquota no ato, não emissão de CND nos sistemas de controle da Sefaz, emissão de termo de intimação eletrônica de cobrança, entre outros.

No caso do segmento Outros, o desempenho deve-se a recolhimentos eventuais ocorridos no ano anterior, leilões de aquisição de grãos/milho pela Conab, que recompôs seus estoques reguladores e recolheu antecipadamente o ICMS devido àquela época. Tais leilões não aconteceram este ano.



Por sua vez, o desempenho do segmento Supermercado deve-se, provavelmente, a mudanças nos regimes tributários. No período anterior, o segmento, ao adquirir diretamente as mercadorias em operações interestaduais, recolhia diretamente o ICMS lançado pelo fisco (ST ou ICMS Garantido Integral). Num momento subsequente, o segmento passou a adquirir parte das mercadorias em operações internas, que já tinha tido o imposto recolhido por outro segmento em operações interestaduais e com encerramento de cadeia tributária. O segmento Supermercado passou a adquirir parte de suas aquisições do segmento Atacado, que por seu turno fez os recolhimentos com encerramento de cadeia.

2) Relatório Acumulado no Período (2009) e Comparativo entre Receitas parciais Nominais e Atualizadas de 2009/2010. MT, 2010

**Reais**

DESCRIÇÃO	01/01/2009 até 31/12/2009	1/1/2009 até 14/10/2009	1/1/2010 até 14/10/2010	
	Real-Atualizado	Real-Atualizado	Previsto	Atualizado
Receita Pública Total	10.403.889.284	7.896.663.036	8.035.814.068	8.573.406.782
Receitas Correntes	9.520.380.230	7.396.871.743	7.549.705.514	7.704.455.048
Receita Tributária	5.228.728.910	4.065.133.250	4.236.528.533	4.249.069.494
IRRF	275.800.385	193.241.275	204.748.502	234.056.443
IPVA	256.967.181	237.609.550	210.330.409	254.962.662
ITCD	19.666.632	15.696.887	14.314.334	17.165.473
ICMS	4.595.936.168	3.560.160.571	3.753.608.016	3.689.570.241
ICMS - Algodão	19.186.108	13.775.510	24.305.696	19.450.666
ICMS - Arroz	24.495.135	17.368.378	19.813.532	30.831.881
ICMS - Atacado	238.396.508	189.682.474	201.899.998	212.533.372
ICMS - Bebidas	198.387.650	152.936.953	167.543.528	192.382.515
ICMS - Combustível	1.021.553.611	813.736.864	801.359.837	843.609.416
ICMS - Comunicação	399.772.761	326.111.594	382.157.769	284.114.124
ICMS - Energia	435.945.393	319.476.149	342.016.422	327.146.320
ICMS - Madeira	82.606.944	63.435.589	75.577.299	70.871.190
ICMS - Medicamentos	98.923.323	76.933.149	80.381.167	77.934.517
ICMS - Outros	187.630.490	134.155.427	55.366.716	73.265.342
ICMS - Pecuária	196.482.465	148.450.837	185.914.557	189.643.913
ICMS - Soja	255.867.698	201.856.825	213.115.377	204.969.445
ICMS - Supermercado	197.226.854	150.294.109	172.912.624	137.647.045
ICMS - Transporte	162.901.547	124.915.027	149.565.984	143.116.570
ICMS - Varejo	712.777.201	539.606.916	571.454.655	558.306.613
ICMS - Veículos	363.782.480	287.424.769	310.222.856	323.747.313
TAXAS	80.358.544	58.424.967	53.527.272	53.314.676
Receita de Contribuições	876.238.714	696.230.667	706.119.135	718.641.916
FETHAB	523.216.374	446.328.679	428.489.981	450.891.714
Outras Receitas de Contribuições	353.022.340	249.901.987	277.629.154	267.750.202
Receita Patrimonial	112.581.127	76.248.062	27.018.825	55.189.569
Receitas Agropecuárias	131.186	99.256	607.836	69.062
Receita Industrial	2.540.471	2.034.081	2.279.737	2.201.685
Receitas de Serviços	224.393.853	171.317.100	191.058.895	184.256.104
Transferências Correntes	2.634.942.801	2.073.204.705	2.091.509.403	2.130.618.181
Trans. União	1.729.772.388	1.400.891.335	1.337.953.318	1.433.283.919
Trans. Multigovernamentais	784.883.878	598.028.955	593.818.755	583.403.656
Trans. Convênios da União Autarq.	120.286.535	74.284.415	159.737.330	113.930.607
Outras Receitas Correntes	440.823.167	312.604.621	294.583.150	364.409.036
Multas e Juros de Mora	121.756.747	84.901.586	61.775.791	113.401.795
Indenizações e Restituições	20.892.850	7.938.026	437.631	2.576.599
Receita da Dívida Ativa	24.803.529	11.236.817	19.163.154	41.090.847
Receitas Diversas	273.370.042	208.528.193	213.206.574	207.339.795
Receita de Capital	315.913.179	117.262.873	64.166.474	367.139.826
Operações de Créditos	102.924.582	-	10.357.272	261.819.673
Alienação de Bens	33.274.147	8.452.620	5.274.398	4.062.398
Amortização de Empréstimos	3.667.311	2.758.938	1.004.604	2.114.517
Transferências de Capital	174.576.631	105.730.572	47.530.200	98.778.405
Outras Receitas de Capital	1.470.508	320.743	-	364.833
Receita Extra-Orçamentária	-	-	-	-
Demais Receitas	567.595.876	382.528.420	421.942.080	501.811.908

O Relatório 2 mostra o realizado real para o ano de 2009, o realizado real para o acumulado do ano anterior (01/01/2009 a 14/10/2009), além do previsto na LOA, e o realizado no acumulado de 2010 (01/01/2010 a 14/10/2010). Permite verificar, com maior nível de detalhe, os erros de previsão contidos na LOA, o que possibilita implementar melhorias nos anos seguintes.

Podemos verificar um crescimento real na arrecadação do ICMS de 3,6%, incremento muito pequeno quando comparado ao incremento dos anos anteriores, principalmente levando-se em conta que 2009 foi um ano de crise. Estando o Brasil em destaque no cenário internacional como importante exportador de *commodities* e sendo o Mato Grosso um dos estados mais expressivos do país na produção agrícola voltada para a exportação, como explicar um desempenho tão fraco na arrecadação do ICMS? Quando o Brasil projeta um crescimento de pelo menos 7,5% do PIB, como entender esse resultado do estado? Estaria Mato Grosso sendo penalizado por ajudar a garantir o superávit na balança comercial brasileira?

**Tabela 20**

Crescimento da arrecadação do ICMS em MT – R\$		
Ano	ICMS	Var. %
2000	1.408.910.881	
2001	1.520.510.648	7,9
2002	1.858.636.800	22,2
2003	2.399.008.000	29,1
2004	2.948.873.000	22,9
2005	3.085.369.804	4,6
2006	3.141.525.740	1,8
2007	3.465.629.103	10,3
2008	4.182.264.928	20,7
2009	4.282.748.723	2,4

Fonte: Secretaria de Fazenda de MT

O relatório possibilita detectar variações muito grandes no realizado, levando a equipe a buscar compreender as razões destas. Voltamos a perceber no acumulado do ano o problema já detectado no acumulado para o mês de outubro. O segmento Atacado apresenta crescimento de 12%; o Varejo, de 3,5%; e o Supermercado, -8,4%.

**Tabela 21. Destaque no relatório para o ICMS**

	01/01/2009 a 14/10/2009	01/01/2010 a 14/10/2010	Var. %	Diferença
	Real – atualizado	Real – atualizado		
ICMS	3.560.160.571	3.689.570.241	3,6	129.409.670
Algodão	13.775.510	19.450.666	41,2	5.675.156
Arroz	17.368.378	30.831.881	77,5	13.463.503
Atacado	189.682.474	212.533.372	12,0	22.850.898
Bebidas	152.936.953	192.382.515	25,8	39.445.562
Combustível	813.736.864	843.609.416	3,7	29.872.552
Comunicação	326.111.594	284.114.124	-12,9	(41.997.470)
Energia	319.476.149	327.146.320	2,4	7.670.171
Madeira	63.435.589	70.871.190	11,7	7.435.601
Medicamentos	76.933.149	77.934.517	1,3	1.001.368
Outros	134.155.427	73.265.342	-45,4	(60.890.085)
Pecuária	148.450.837	189.643.913	27,7	41.193.076
Soja	201.856.825	204.969.445	1,5	3.112.620
Supermercado	150.294.109	137.647.045	-8,4	(12.647.064)
Transporte	124.915.027	143.116.570	14,6	18.201.543
Varejo	539.606.916	558.306.613	3,5	18.699.697
Veículos	287.424.769	323.747.313	12,6	36.322.544

Fonte: Secretaria de Fazenda do Mato Grosso

### 3) Relatório de Receita Total Real de 2009, LOA e Prognóstico 2010. MT, 2010

DESCRIÇÃO	2009 anual atualizado pelo IGP_DI	2009 até 14/10/2010 Atualizado IGP-DI	2010 expectativa fechamento - atualizado pelo IGP_DI
Receita Pública Total	10.503.758.508	9.799.401.950	10.578.729.883
Receitas Correntes	9.611.776.439	9.195.231.891	9.453.517.264
Receita Tributária	5.278.918.926	5.150.541.413	5.086.442.292
IRRF	278.447.731	265.141.342	313.342.435
IPVA - (90,33%)	259.438.577	220.765.504	258.173.731
ITCD - (70,66%)	19.855.316	18.025.733	23.989.030
ICMS	4.640.048.480	4.578.211.512	4.414.354.082
ICMS - Algodão - (86,28%)	19.186.108	30.001.494	21.471.154
ICMS - Arroz - (86,28%)	24.495.135	24.357.002	38.685.736
ICMS - Atacado - (86,28%)	238.396.508	249.661.317	258.903.187
ICMS - Bebidas - (86,28%)	198.387.650	2.067.117.142	237.704.225
ICMS - Combustível - (86,28%)	1.021.553.611	967.910.036	988.259.262
ICMS - Comunicação - (86,28%)	399.772.761	466.034.986	343.873.975
ICMS - Energia - (86,28%)	435.945.393	417.153.006	405.450.069
ICMS - Madeira - (86,28%)	82.606.944	90.883.657	85.651.189
ICMS - Medicamentos - (86,28%)	98.923.323	97.074.926	94.835.760
ICMS - Outros - (86,28%)	187.630.490	68.219.103	85.990.000
ICMS - Pecuária - (86,28%)	196.482.465	223.829.353	223.641.270
ICMS - Soja - (86,28%)	255.867.698	264.749.606	212.803.666
ICMS - Supermercado - (86,28%)	197.226.854	211.675.681	160.240.000
ICMS - Transporte - (86,28%)	162.901.547	181.457.388	162.721.147
ICMS - Varejo - (86,28%)	712.777.201	702.231.424	700.661.404
ICMS - Veículos - (86,28%)	363.782.480	376.262.393	393.467.275
TAXAS	81.128.821	68.397.322	76.583.014
Receita de Contribuições	884.650.690	865.657.822	891.762.548
FETHAB - (52,76%)	528.239.767	521.880.629	543.584.880
Outras Receitas de Contribuições	356.410.924	343.777.193	348.177.669
Receita Patrimonial	113.661.154	36.831.438	79.995.079
Receitas Agropecuárias	132.449	622.748	66.605
Receita Industrial	2.564.859	2.615.361	2.627.081
Receitas de Serviços	226.548.776	225.317.604	231.453.889
Transferências Correntes	2.660.247.586	2.555.518.230	2.690.931.167
Trans. União - (52,76%)	1.746.388.663	1.635.610.532	1.786.836.304
Trans. Multigovernamentais	792.418.078	728.766.175	754.882.820
Trans. Convênios da União Autarq.	121.440.845	191.141.523	149.212.044
Outras Receitas Correntes	445.051.998	358.127.275	470.238.603
Multas e Juros de Mora	122.924.771	72.951.349	66.124.139
Indenizações e Restituições	21.092.963	1.300.418	1.178.717
Receita da Dívida Ativa	25.041.246	23.370.961	21.183.771
Receitas Diversas	275.993.018	260.504.547	381.751.976
Receita de Capital	318.941.016	75.220.936	463.084.344
Operações de Créditos	103.908.912	10.794.277	150.545.669
Alienação de Bens	33.592.862	6.067.939	48.744.988
Amortização de Empréstimos	3.702.489	1.526.241	5.380.253
Transferências de Capital	176.252.169	56.832.479	256.260.655
Outras Receitas de Capital	1.484.583		2.152.778
Receita Extra-Orçamentária	-		
Demais Receitas	573.041.053	528.949.123	662.128.275

Assessoria de Pesquisa Econômica Aplicada - APBA - (D85) 3817-2301

O Relatório 3 apresenta todas as receitas auferidas pelo MT em 2009, devidamente atualizadas, o que permite a comparação com os valores previstos para 2010, tendo em conta os resultados parciais já conhecidos. Permite verificar o crescimento da receita estadual e dos vários itens que a compõem.

A previsão é de que a receita pública total apresente em 2010 um crescimento real de apenas 1,7% em relação ao ano anterior. A receita proveniente da arrecadação do ICMS terá um decréscimo real de 4%, o que corresponde a uma perda de R\$ 181.582.086 para os cofres públicos.

**Tabela 22. Destaque no Relatório para o ICMS**

DESCRIÇÃO	Prognóstico fechamento com dados obtidos até 14/10/2010			A/B
	2009 anual atualizado pelo IGP DI	2009 parcial atualizado pelo IGP DI	2010 parcial atualizado pelo IGP DI	
ICMS	4.595.936.168	4.578.211.512	4.414.354.082	-3,95%
ICMS - Algodão - (86,28%)	19.186.108	30.001.494	21.471.154	11,91%
ICMS - Arroz - (86,28%)	24.495.135	24.357.002	38.685.736	57,93%
ICMS - Atacado - (86,28%)	238.396.508	249.661.317	258.903.187	8,60%
ICMS - Bebidas - (86,28%)	198.387.650	2.067.117.142	237.704.225	19,82%
ICMS - Combustível - (86,28%)	1.021.553.611	967.910.036	988.259.262	-3,26%
ICMS - Comunicação - (86,28%)	399.772.761	466.034.986	343.873.975	-13,98%
ICMS - Energia - (86,28%)	435.945.393	417.153.006	405.450.069	-7,00%
ICMS - Madeira - (86,28%)	82.606.944	90.883.657	85.651.189	3,69%
ICMS - Medicamentos - (86,28%)	98.923.323	97.074.926	94.835.760	-4,13%
ICMS - Outros - (86,28%)	187.630.490	68.219.103	85.990.000	-54,17%
ICMS - Pecuária - (86,28%)	196.482.465	223.829.353	223.641.270	13,82%
ICMS - Soja - (86,28%)	255.867.698	264.749.606	212.803.666	-16,83%
ICMS - Supermercado - (86,28%)	197.226.854	211.675.681	160.240.000	-18,75%
ICMS - Transporte - (86,28%)	162.901.547	181.457.388	162.721.147	-0,11%
ICMS - Varejo - (86,28%)	712.777.201	702.231.424	700.661.404	-1,70%
ICMS - Veículos - (86,28%)	363.782.480	376.262.393	393.467.275	8,16%

Fonte: Secretaria de Fazenda do Mato Grosso

A receita proveniente do ICMS, seguindo a tendência apresentada até meados de outubro, fornece evidências de decréscimo de 3,95%, o que corresponde a uma perda de R\$ 181,6 bilhões para o erário estadual.

Outro fato que pode ter interferido no desempenho de alguns dos segmentos foi a adoção de um novo regime tributário pela administração tributária de MT em razão da criação do ICMS estimado por operação. Essa modalidade de lançamento tributário consiste na cobrança antecipada de uma carga reduzida na qual o contribuinte manifesta sua anuência. Posteriormente, numa fase de ajuste, se procede ao lançamento da diferença quando se complementa a carga tributária final legalmente estabelecida. O advento dessa modalidade adveio do volume crescente das transações com nota fiscal eletrônica, o que estava inviabilizando o trabalho de lançamento manual anteriormente utilizado com as notas fiscais de papel. Alguns segmentos (como Varejos, Veículos, Supermercado, Medicamentos) terão lançamentos complementares do ICMS estimado por operação, recuperando, dessa forma, parte do potencial de realização da receita não realizada até 14 de outubro.

A Administração Tributária Estadual também teve seu desempenho prejudicado em função da conjuntura própria do período eleitoral, na qual foram aprovadas pela Assembleia Legislativa algumas leis que beneficiaram os contribuintes com anistia e remissão de tributos. Por enquanto, o ICMS de 2010 prenuncia um fechamento abaixo da LOA e do prognóstico.

#### 4) Receitas Públicas, setembro e outubro de 2008, 2009 e 2010. MT, 2010

DESCRICAÇÃO	2008		2009		2010							
	OUT - 1 até 14		SET - 1 até 14		OUT - 1 até 14		R\$	%	R\$	%	R\$	%
	A	B	C	D	D - C	%	D - B	%	D - A	%		
Receita Pública Total	432.770.389	376.901.359	364.678.550	466.638.741	101.960.192	28,0%	89.737.382	23,8%	33.868.352	7,8%		
Receita Tributária	343.639.652	214.928.147	217.192.011	231.507.921	14.315.910	6,6%	16.579.774	7,7%	-112.131.730	-32,6%		
ICMS	320.617.076	203.854.035	204.612.984	220.455.517	15.842.533	7,7%	16.601.482	8,1%	-100.161.559	-31,2%		
IPVA	3.286.459	3.208.628	3.679.414	2.848.573	-830.841	-22,6%	-360.055	-11,2%	-437.886	-13,3%		
ITCD	619.797	497.899	612.108	361.623	-250.485	-40,9%	-136.276	-27,4%	-258.174	-41,7%		
TAXAS	466.292	576.854	687.148	587.297	-99.851	-14,5%	10.443	1,8%	121.005	26,0%		
IRRF	18.650.027	6.790.731	7.600.357	7.254.911	-345.446	-4,5%	464.180	6,8%	-11.395.116	-61,1%		
FETHAB	34.304.672	35.391.534	36.602.647	37.287.518	684.871	1,9%	1.895.984	5,4%	2.982.846	8,7%		
Outras Receitas de Contribuições	6.681.203	-	5.716.053	2.645.964	-3.070.089	-53,7%	2.645.964	-	-4.035.239	-60,4%		
Transferências da União	10.988.297	67.343.635	61.290.095	182.830.350	121.540.255	198,3%	115.486.715	171,5%	171.842.053	1563,9%		
Outras Trans. Correntes	6.347.401	28.685.688	14.216.167	259.229	-13.956.938	-98,2%	-28.426.459	-99,1%	-6.088.172	-95,9%		
Demais Receitas	30.809.164	30.552.356	29.661.576	12.107.759	-17.553.817	-59,2%	-18.444.597	-60,4%	-18.701.406	-60,7%		

Assessoria de Pesquisa Econômica Aplicada - APEA - (065) 3617-2201

Informações sujeitas a alteração até o encerramento do exercício.

(Emissão: sexta-feira, 15 out 2010 às 10:54:51)

No Relatório 4, o ICMS do período de 1 a 14/10/2010 é comparado com o mesmo período do mês antecedente e do mês de outubro de 2009 e 2008.

## 5 Conceitos e métodos utilizados para desenvolver a análise de receita

A análise da receita é feita diariamente. Entretanto, bimestralmente, há um trabalho mais amplo que necessita de um conjunto de ações preliminares. Uma das primeiras preocupações que antecede a análise é a decisão quanto aos índices econômicos que serão adotados para corrigir o faturamento dos segmentos. Um exemplo: o segmento de Atacado fechou o ano de 2009 com um faturamento estimado em R\$ 1,9 bilhão.

## Tabela 23

### 2010 - Análise da receita de ICMS - até 2º. quadrimestre (janeiro/agosto)

Segmento: Atacado

Discriminação	Anual		R\$ milhões	
	2009 Realizado	Projeção - 2010		
		Original	Analísada	
Faturamento tributável	1.950	2.203	2.223	
Alíquota média	14,2%	14,2%	14,2%	
ICMS potencial	277	313	316	
Renúncia fiscal	32	43	44	
Créditos	0	0	0	
Inverso estimado	23	20	6	
<b>ICMS efetivo</b>	<b>222</b>	<b>250</b>	<b>266</b>	
<b>Eficácia tributária</b>	<b>80%</b>	<b>80%</b>	<b>84%</b>	
<b>Índice de inverso</b>	<b>10%</b>	<b>8%</b>	<b>2%</b>	

Fontes:

1) 2009: Análise da Receita Pública 2009 - anual - SARP.

2) Projeção 2010 Original: Projeção da Receita Pública - LOA 2010 - SARP/SEFAZ

Notas:

1) Créditos considerados na composição da alíquota média.

2) Projeção analisada

Fonte: Assessoria de Pesquisa Econômica e Aplicada (Apea)

Quanto é o valor estimado desse faturamento para 2010? Para estimar foram adotados os seguintes critérios: (1) crescimento real do PIB estadual de 2,29%; (2) variação do IPA-DI de 10,55% e incremento de faturamento informado pela Abad de 0,95%. Esses percentuais produzem um efeito cumulativo de aproximadamente 14% (taxa esperada de expansão do faturamento do Atacado de R\$ 1,950 bilhão para R\$ 2,223 bilhões), conforme destacado na Tabela 23.

E o faturamento tributável, como foi definido? Os valores relativos ao faturamento foram concebidos em 2002. Para se chegar ao primeiro valor de faturamento por segmentos agruparam-se informações disponíveis em bancos de dados fazendários, em registros não informatizados (conforme histórico nas gerências dos segmentos) e em fontes externas à instituição.

Após combinar essas três fontes, chegou-se ao Quadro 1 (Anexo). Ao consultar o Quadro 1, visualizamos potenciais de consumo para 2000, 2001 e 2002. É importante mencionar que esse cálculo de potencial se baseou em informações do *Atlas do mercado brasileiro*, edição 2001 (Quadro 2 – Anexo).



Na verdade, ao se consultar o Anexo (Quadros 1 e 2) depara-se com dois potenciais de consumo para 2000 (R\$ 7.500.000.000 e R\$ 7.714.625.409). Esclarecendo: o potencial de R\$ 7.500.000.000 foi anunciado pelo *Atlas* para uma população de 2.428.650. Entretanto, esse potencial foi aumentando devido à atualização populacional para 2.498.150. Em termos de cálculo, foi feita uma regra de três: [potencial de consumo ajustado para 2000 =  $7.500.000.000/2.428.650 \times 2.498.150 = \text{R\$ } 7.714.625.409$ ].

Ainda faltam dois questionamentos importantes: (1) como os números do Quadro 2 foram alocados para compor o faturamento dos segmentos? e (2) por que o faturamento agregado nos segmentos chega a R\$ 15 bilhões enquanto o potencial aponta para a metade desse valor?

Quanto ao primeiro ponto, o enquadramento dos valores de potenciais de consumo em respectivos segmentos veio após muitas reuniões com gerentes (e outros técnicos fazendários), que, mediados por uma consultoria da Universidade Federal de Mato Grosso, conseguiram alocar números balizando-se por CAEs, GIA e notas fiscais.

**Tabela 24. Fator de ajuste por segmento**

Segmento	Fator de ajuste para o faturamento de 2000 (%)
Algodão	31
Atacado	5,5
Bebidas	7
Combustível	5,5
Varejo	5
Comunicação	10,6
Energia	10,6
Madeira	5,5
Medicamentos	0
Pecuária	19
Soja	11
Supermercados	11,2
Transporte	10,6
Veículos	26

Fonte: Apea

Quanto ao segundo ponto, o faturamento de 2000 foi obtido após realocação dos valores para os 14 segmentos e, em seguida, multiplicando-se esse valor alocado por um fator de ajuste, apresentado na Tabela 24.

Ao definir o valor dos faturamentos para 2000 e ajustá-lo com base em informações internas (imposto, valores e base de cálculo), a etapa seguinte demandou critérios para atualizar a série a partir de 2002.

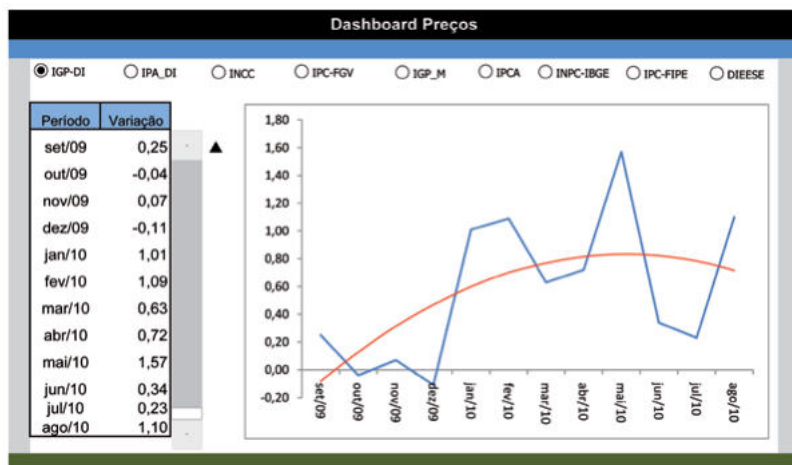
## 5.1 Critérios estabelecidos para atualizar a série por segmento

**Tabela 25. Segmentos, índice/variáveis e observações principais dos procedimentos de atualização de valores para as análises bimestrais da Receita de ICMS**

Segmentos	Índice/variáveis	Comentários
Arroz	Valor Bruto da Produção (VBP)*: consumo interno, preços, exportação, população, margem de valor agregado, dólar médio VBP = Quantidade * preços	Alternativamente, são utilizados dados de receita e produção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Conab, IBGE, Famato, Imea, Indea, Abiove, Aprosmat, Esalq, Acrismat, UBA (Sema-Madeira)
Soja		
Algodão		
Pecuária (bovino, suíno e aves)		
Madeira		
Bebidas	PIB, IPA-DI, receitas e volume de vendas IBGE (Pesquisa Mensal do Comércio-PMC-IBGE), e ainda outras fontes sobre desempenho setorial	Outras fontes sobre o comportamento setorial podem ser utilizadas, principalmente quando a arrecadação do segmento mostra uma curva mais acentuada que a média
Combustíveis	PIB, IGP-DI	Outras fontes sobre o comportamento setorial podem ser utilizadas. Exemplos: o desempenho da Pesquisa Mensal e Comércio/IBGE. Nos combustíveis (consumo ANP) – Energia: dados de consumo; (Veículos: base de dados do Detran; renúncias incorporam-se ao faturamento, e no medicamento, crescimento populacional acrescentam-se ao PIB e ao IGP-DI. Efeitos legislação são considerados comumente em Combustível, Energia e Comunicação (Recolhimento aos fundos: Fungefaz: comunicação; Fethab: combustível; Fesp: energia elétrica). Essas avaliações complementares são utilizadas quando o desempenho da arrecadação mostra curva mais acentuada do que a média
Comunicação		
Energia		
Medicamentos		
Supermercado		
Transporte		
Varejo		
Veículos		
Outros		
Atacado	PIB, IPA-DI, receitas e volume de vendas IBGE (Pesquisa Mensal do Comércio-PMC-IBGE), e ainda outras fontes sobre desempenho setorial (Abad: Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores)	Também se usa a PMC se efeitos cumulativos do PIB e do IPA não explicam a arrecadação em determinados períodos [sazonalidades do consumo como observado na redução do IPI pós-crise]

Fonte: Apea

**Tabela 26. Indicadores – preços**



Fonte: Apea

**Tabela 27. Índices para a análise do segundo quadrimestre – 2010**

Índices	Prognóstico 2o. Quadrimestre		
	Conservador	Moderado	Otimista
IGP-DI	7,56%	9,06%	10,56%
IPA-DI	9,05%	10,55%	12,05%
IGP-M	7,33%	8,83%	10,33%
PIB - MT real	0,37%	1,87%	3,37%
PIB - MT nominal	5,70%	7,20%	8,70%

Otimista: na ótica da receita

<sup>1</sup> ww.bcb.gov.br, - expectativa de mercado - acesso em 10/09/2010 - boletim dia 03/09/2010

<http://www4.bcb.gov.br/?FOCUSRELMERC>

2010		Descrição	Expec. Mercado BC
Descrição	PIB	IGP-DI	8,43
Mundo	3,30%	IGP-M	8,71
Amer. Latina	4,50%	IPCA	5,07
Zona euro	0,70%	SELIC	10,75
Países em Dens.	6,20%	Cambio	1,79
Leste Asia e Pacifico	8,70%	PIB	7,40
Países Desenvolvidos	2,30%	Prod. Industrial	11,37
		IE	30,00

Descrição	jan-jul 2010/09
Energia Industrial	4,1
Total Estado	5,1

Fonte: Apea

Após decidir os índices de ajuste do faturamento, iniciam-se os procedimentos para análise bimestral do ICMS, do IPVA e do valor bruto da produção. A seguir mostramos (somente para o segmento de Bebidas) um dos principais quadros demonstrativos da análise do ICMS (Tabela 28), regionalização do ICMS (Tabela 29), informações sobre IPVA (Tabela 30) e o Valor Bruto da Produção (Tabela 31) apenas para o algodão. Este último é feito para arroz, algodão, soja e pecuária.

**Tabela 28. Segmento de Bebidas. Análise do ICMS até segundo quadrimestre de 2010) – MT**

Discriminação	2010		
	Original	Realizada	Analisada
Faturamento tributável	781	864	864
Alíquota média	19,7%	19,7%	19,7%
ICMS potencial	154	170	170
Renúncia fiscal	3	3	3
Créditos	0	0	0
Inconverso estimado	20	16	16
<b>ICMS efetivo</b>	<b>131</b>	<b>151</b>	<b>151</b>
<b>Eficácia tributária</b>	<b>85%</b>	<b>89%</b>	<b>89%</b>
<b>Índice de inconverso</b>	<b>15%</b>	<b>11%</b>	<b>11%</b>

Fonte: Apea

Principais implicações dos números: queda do ICMS, baixa eficácia e aumento do inconverso. Chama-se inconverso a soma de quatro valores: (1) contencioso administrativo; (2) questionamento judicial; (3) conta corrente e (4) valor hipotético residual de sonegação.

**Tabela 29. ICMS, renúncias, créditos, gap e eficácia por região. Mato Grosso, 2009**

Descrição	Milhões de Reais					
	Metro	Leste	Norte	Oeste	Sul	Soma
1 - ICMS Potencial [a]	1.830	468	1.233	1.289	1.306	6.126
2 - Renúncia [b]	144	83	175	188	155	745
3 - Créditos [c] - <sup>1</sup>	135	37	109	113	115	510
4 - GAP d = [a - b - c - e]*	74	37	113	142	222	622
5 - ICMS efetivo por região [e]	1.476	312	836	845	814	4.283
6 - Eficácia	80,7%	66,6%	67,8%	65,6%	62,3%	69,9%
7 - Inconverso %	5,0%	11,8%	13,6%	16,8%	27,3%	14,5%

Fonte: Sefaz/Apea

Obs.: feito anualmente.

**Tabela 30. Análise do IPVA 2010. Dados de imposto e frota atualizados até ago./2010 – MT**

Linhas	Descrição	Realizado 2009 (A)	2010		
			Projetado LOA	Estim. de Realização	Analisado
<b>Quantidade de veículos</b>					
1	Frota Detran	1.087.446	1.191.716	1.107.744	1.203.982
2	Frota Imune	22.608	24.776	24.693	24.693
3	Frota Tributável	1.064.838	1.166.940	1.083.051	1.179.289
<b>Reais</b>					
4	IPVA Médio (por veículo)	338,98	372,88	353,98	353,98
5	IPVA Potencial -	360.958.144	397.053.958	383.375.210	417.441.271
6	Renúncia + isenção Fiscal	33.243.126	33.188.614	68.326.396	68.326.396
7	Inconverso do IPVA *	87.773.633	100.917.180	52.303.653	63.022.632
8	IPVA efetivo/estimado	<b>239.941.384,3</b>	<b>262.948.163,9</b>	<b>262.745.160</b>	<b>286.092.243,2</b>
9	Eficácia	66%	66%	69%	69%
10	Índice do inconverso	37%	38%	20%	22%

Fonte: SARP/SEFAZ/APEA

Descrição	Realizado	Sazonalidade	IPVA Estimado jan a ago
IPVA real. em jan-ago 2010*	231.294.565	88,0%	251.847.002

\* SIDIR - 14/09/2010

Na linha 8, o efetivo (Coluna A) refere-se a dados reais de 2009. Para as demais colunas os valores estão estimados.

Frota até ago/2010*	1.162.519
Média cresc. 2005/09	11,09%
Cresc. Esperado set a dez 2010	3,57%

Imunes: frota oficial / Fonte: Apea

**Tabela 31. Valor bruto da produção algodão, MT, 2010 (atualizado em ago./2010)**

<b>Algodão</b>					
Período: <span style="background-color: #e0f0ff; padding: 2px;">Jan/ago 2010</span>					
					Reais
<b>Mato Grosso</b>					
Descrição	Quantidade kg	Preço kg	Valor transf. industrial*	Faturamento	
Pluma	14.865.816	2,626	39,00%	54.266.441	
Caroço indústria	542.286.937	0,28	39,00%	207.666.071	
Caroço semente	91.030.000	0,32		28.674.450	
<b>Algodão operação interna</b>					<b>290.606.962</b>
<b>Interestadual</b>					
Descrição	Quantidade kg	Preço kg			Faturamento
Pluma	317.984.299	2,63			835.090.366
Caroço <sup>1</sup>	273.090.000	0,28			75.236.295
<b>Algodão interestadual</b>					<b>910.326.661</b>
<b>Exportação</b>					
Descrição	Quantidade kg	Dólares	Dólar médio anual	Faturamento	
Pluma	246.649.885	308.925.788	1,7886	552.550.672	
Caroço	3.893.063	1.280.438	1,7886	2.290.216	
<b>Algodão comércio exterior</b>					<b>554.840.887</b>
1 - 30% na interestadual					
<b>Total</b>					<b>1.753.774.290</b>
<b>Preço médio para VBP</b>		<b>3,03</b>			

Fonte: Secretaria de Agricultura do Estado de Mato Grosso

**Tabela 32. Arrecadação de ICMS (nominal e real) por segmentos entre 2003-2010, acumulado de janeiro a agosto. MT, 2010**

		R\$ milhões								
Segmento		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. (%)
Algodão	Nom	12,9	13,2	12,8	10,9	11,3	26,7	9,4	12,7	36%
	Cor	19,5	18,2	16,3	13,8	13,8	15,2	9,8	13,0	32%
Arroz	Nom	14,5	18,9	18,2	25,0	9,1	11,1	12,3	24,9	103%
	Cor	21,6	26,4	23,3	31,7	11,1	12,1	12,9	25,4	97%
Atacado	Nom	67,6	93,6	75,9	78,4	94,4	132,9	141,8	166,2	17%
	Cor	101,3	130,0	96,7	99,2	114,9	145,8	148,8	170,4	14%
Bebidas	Nom	51,2	60,1	71,4	81,9	94,9	117,0	116,3	150,7	30%
	Cor	76,8	83,9	91,0	103,7	115,4	128,5	122,0	154,6	27%
Combustível	Nom	399,5	449,2	513,7	490,7	578,5	655,9	622,9	668,2	7%
	Cor	597,6	624,8	654,5	621,3	703,6	719,3	654,1	684,4	5%
Comunicação	Nom	159,1	208,7	241,7	235,0	263,0	294,3	252,0	224,4	-11%
	Cor	238,5	290,5	308,1	297,6	320,1	323,3	264,5	230,0	-13%
Energia	Nom	136,3	185,0	224,5	221,7	220,1	242,0	243,5	278,8	14%
	Cor	204,2	257,6	286,1	280,9	267,7	266,5	255,6	285,3	12%
Madeira	Nom	54,9	62,1	65,1	58,0	67,9	51,5	48,8	57,3	17%
	Cor	82,1	86,1	82,9	73,5	82,6	56,5	51,3	58,5	14%
Medicamentos	Nom	22,2	34,4	39,9	45,6	50,3	53,1	59,8	62,0	4%
	Cor	33,3	47,8	50,8	57,8	61,2	58,2	62,8	63,5	1%
Pecuária	Nom	70,6	87,5	95,6	99,4	113,5	135,5	113,8	152,6	34%
	Cor	105,6	121,5	121,9	125,8	138,1	149,1	119,4	156,3	31%
Soja	Nom	96,7	103,0	98,3	71,0	73,9	139,9	154,4	157,6	2%
	Cor	145,0	143,4	125,5	89,9	89,9	154,3	162,0	161,7	0%
Supermercados	Nom	55,5	58,8	85,1	113,7	109,3	124,5	122,9	115,5	-6%
	Cor	83,3	81,9	108,4	144,1	133,0	136,6	128,8	118,5	-8%
Transporte	Nom	62,8	99,4	109,3	78,6	75,6	109,2	94,1	111,2	18%
	Cor	94,0	138,1	139,3	99,4	91,9	120,0	98,8	113,8	15%
Varejo	Nom	160,2	248,1	240,9	225,9	280,5	390,7	431,3	459,8	7%
	Cor	240,2	345,2	307,2	286,1	341,2	428,3	452,5	471,5	4%
Veículos	Nom	75,0	112,3	114,5	103,8	135,7	209,2	214,6	251,9	17%
	Cor	112,3	156,3	145,9	131,4	165,0	229,0	225,3	257,7	14%
Outros	Nom	40,7	37,9	33,0	46,9	36,8	35,9	76,8	60,1	-21,8%
	Cor	61,2	52,6	42,1	59,2	44,8	39,4	80,4	61,7	-23,3%
TOTAL	Nom	1.479,6	1.872,1	2.039,9	1.986,5	2.215,0	2.729,5	2.714,8	2.953,8	9%
	Cor	2.216,5	2.604,1	2.600,0	2.515,4	2.694,2	2.982,2	2.849,1	3.026,4	6,2%

Fontes: GARP/SEGAR/SEFAZ

Muitos questionamentos podem ser feitos quando se organiza uma pequena série como a mostrada anteriormente. Nela observamos valores nominais e reais de ICMS entre 2003 e 2010 (acumulado de janeiro a agosto). Por que o ICMS do algodão mostra declínio ao longo da série? É o resultado de crescentes exportações, enquadramentos tributários, inclusão em programas de incentivos, desindustrialização setorial, falhas de controle, sonegação?

**Tabela 33. Segmentos da economia mato-grossense, arrecadação de ICMS jan.-ago. de 2010, projeção da LOA, ICMS anualizado em função das sazonalidades, ICMS potencial e sazonalidade do quinquênio 2005-2009. MT, 2010**

**Milhões de Reais**

Segmento	ICMS 2010				
	[A]-Até agosto	LOA Anual	[A/B]-Esperado - Sazonalidade	Potencial	[B]- Sazonalidade quinquenal jan-ago
Algodão	13	30	24	139	53,32%
Arroz	25	24	40	46	61,66%
Atacado	166	250	266	316	62,54%
Bebidas	151	207	238	268	63,43%
Combustível	668	968	1.026	1538	65,14%
Comunicação	224	466	341	594	65,88%
Energia	279	417	425	628	65,61%
Madeira	57	91	87	145	66,07%
Medicamentos	62	97	97	137	64,16%
Pecuária	153	224	231	519	65,95%
Soja	158	265	254	254	62,00%
Supermercados	115	212	176	405	65,68%
Transporte	111	181	176	318	63,31%
Varejo	460	702	721	981	63,79%
Veículos	252	376	394	542	63,87%
Outros	60	68	103	219	58,46%
<b>TOTAL</b>	<b>2954</b>	<b>4578</b>	<b>4.592</b>	<b>7029</b>	<b>64,32%</b>

Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso

Uma interpretação da Tabela 33: até agosto de 2010, o ICMS observado está na primeira coluna e o previsto para fechar o ano está na segunda. Na terceira coluna aparece o resultado de uma regra de três: se para o algodão (até agosto de 2010) foram arrecadados R\$ 13 milhões correspondendo a 53,32%, quanto se espera para o ano todo? A expectativa é de R\$ 24 milhões.

Na coluna do potencial, o ICMS soma R\$ 139 milhões. A diferença de R\$ 115 milhões (R\$ 139 menos R\$ 24) está composta por R\$ 98 milhões de participação setorial de programas de incentivos, R\$ 2,4 milhões de aproveitamento de créditos e R\$ 14 milhões compreendendo registros em conta corrente, discordâncias administrativas e jurídicas e um resíduo atribuível à sonegação fiscal. Essa mesma lógica estende-se aos demais segmentos.

Uma das etapas importantes da análise é que ela é discutida internamente em três momentos. Primeiro, há um refinamento de critérios no qual alguns números são testados em sua consistência. Em segundo lugar, há desdobramento de ações para aferir queda de tributos (baixa eficácia), e uma vez ao ano é feito um seminário no qual se avalia conjuntamente os resultados de produção das gerências, das superintendências e das assessorias.

## Referências

ABIOVE. **Complexo soja**: exportações. Disponível em: <[http://www.abiove.com.br/exporta\\_br.html](http://www.abiove.com.br/exporta_br.html)>. Acesso em: 07/12/2010.

ARORA, Vivek; VAMVAKIDIS, Athanasios. **China's economic growth**: international spillovers. FMI, WP/10/165, July 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10165.pdf>>. Acesso em: 23/11/2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Setor externo**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/notecon1-p.asp>>. Acesso em: 12/11/2010.

\_\_\_\_\_. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**. Brasília, out. 2010, v. 4, n. 4. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2010/10/br201010P.pdf>>. Acesso em: 09/12/2010.

BANCO MUNDIAL. **Recursos naturais na América Latina e Caribe**: indo além das altas e baixas. 2010. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Recursos\\_Naturais\\_AmericaLatina\\_Flagship.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Recursos_Naturais_AmericaLatina_Flagship.pdf)>. Acesso em: 23/11/2010.

BATISTA, Jorge Chami. **Competition between Brazil and other exporting countries in the US import market**: a new extension of constant-market-shares analysis. Instituto de Economia da UFRJ, 2005 (Texto para discussão, n. 10). Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/publicacoes/discussao/JorgeChami31\\_10.pdf](http://www.ie.ufrj.br/publicacoes/discussao/JorgeChami31_10.pdf)>. Acesso em: 23/11/2010.

BERGSTEN, C. Fred. The dollar and the deficits. How Washington can prevent the next crisis. **Foreign Affairs**, v. 88, n. 6, p. 20-38, Nov./Dec. 2009.

BOOZ & COMPANY. **Análise comparativa da carga tributária na cadeia do aço**. Set. 2010. Disponível em: <[http://www.acobrasil.org.br/site/portugues/biblioteca/pdf/Estudo\\_IABr\\_BoozCompany.pdf](http://www.acobrasil.org.br/site/portugues/biblioteca/pdf/Estudo_IABr_BoozCompany.pdf)>. Acesso em: 08/10/2010.

BREMMER, Ian. **The end of the free market**: who wins the war between States and corporations? New York: Portfolio, 2010.

CHUANJIE, Zhang. Affective US image predicts Chinese citizen's attitudes toward United States. **The Chinese Journal of International Politics**, Oxford University, v. 3, p. 293-323, 2010.

CLINE, William R. **Renminbi undervaluation, China's surplus, and the US trade deficit**. Peterson Institute for International Economics, Policy Brief



number PB10-20, Aug. 2010. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/pb/pb10-20.pdf>>. Acesso em: 22/11/2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor.** Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF808081298131AB01298A1821252CB6/2010%20-%20a\\_industria\\_e\\_o\\_brasil\\_uma\\_agenda\\_para\\_crescer\\_mais\\_e\\_melhor.pdf](http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF808081298131AB01298A1821252CB6/2010%20-%20a_industria_e_o_brasil_uma_agenda_para_crescer_mais_e_melhor.pdf)>. Acesso em: 10/12/2010.

ECONOMY, Elizabeth. **The Game Changer.** Coping With China's Foreign Policy Revolution. Foreign Affairs, Nov./Dec. 2010.

EUROPEANCHAMBERANDROLANDBERGERSTRATEGYCONSULTANTS. **Overcapacity in China:** causes, impacts and recommendations. European Union Chamber of Commerce in China, 2010. Disponível em: <[http://www.rolandberger.com/expertise/publications/2009-12-01-rbsc-pub-Overcapacity\\_in\\_China.html](http://www.rolandberger.com/expertise/publications/2009-12-01-rbsc-pub-Overcapacity_in_China.html)>. Acesso em: 22/11/2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (FIEMT). **Análise das exportações mato-grossenses de janeiro a setembro – 2010/2009.** Disponível em: <[http://www.fiemt.com.br/ns/abre\\_arquivo.php?url=http://www.fiemt.com.br/ns/arquivos/665\\_exportacoes\\_setembro.zip](http://www.fiemt.com.br/ns/abre_arquivo.php?url=http://www.fiemt.com.br/ns/arquivos/665_exportacoes_setembro.zip)>. Acesso em: 07/12/2010.

FILGUEIRAS, Marina; KUME, Honorio. **A competitividade do Brasil e da China no mercado americano: 2000-2008.** Ipea, julho de 2010 (Texto para discussão, n. 1.501).

GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global: a economia mundial no século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

HAWKSWORTH, John. **Convergence, catch-up and overtaking:** how the balance of world economic power is shifting. London: PriceWaterHouseCoopers LLP, Jan. 2010. Disponível em: <<http://www.ukmediacentre.pwc.com/imagelibrary/downloadMedia.ashx?MediaDetailsID=1626>>. Acesso em: 22/11/2010.

\_\_\_\_\_. **The world in 2050:** how big will the major emerging market economies get and how can the OECD compete? London: PriceWaterHouseCoopers LLP, March 2006. Disponível em: <<http://www.pwc.com/gx/en/world-2050/pdf/world2050emergingeconomies.pdf>>. Acesso em: 20/11/2010.

\_\_\_\_\_. HAWKSWORTH, John; COOKSON, Gordon. **The world in 2050:** beyond the BRICs – a broader look at emerging markets growth prospects. London: PriceWaterHouseCoopers LLP, March 2008. Disponível em: <[http://www.pwc.com/en\\_VN/vn/publications/assets/world\\_2050\\_brics.pdf](http://www.pwc.com/en_VN/vn/publications/assets/world_2050_brics.pdf)>. Acesso em: 22/11/2010.

HOLSLAG, Jonathan. The strategic dissonance between Europe and China. **The Chinese Journal of International Politics**, Oxford University, v. 3, p. 325-345, 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Carta IEDI n. 438. **Sem paralelo na história brasileira recente**. 22/10/2010. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=50&nfoid=4751&UserActiveTemplate=iedi>>. Acesso em: 23/11/2010.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook (WEO): recovery, risk, and rebalancing**. Oct. 2010. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/>>. Acesso em: 09/12/2010.

\_\_\_\_\_. **Principal global indicators**. Disponível em: <<http://www.principalglobalindicators.org/default.aspx>>. Acesso em: 10/12/2010.

IRWIN, Douglas A. Protecionismo pode custar caro para os EUA. Especial para **The Wall Street Journal in Valor Econômico**, p. B13, 14 nov. 2010..

JACQUES, Martin. **When China rules the world: the rise of the Middle Kingdom and the end of the western world**. London: Penguin Books, 2009.7

LANDLER, Mark; CHAN, Sewell. Taking harder stance toward China, Obama Lines Up Allies. **The New York Times**, 25 Oct. 2010. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2010/10/26/world/asia/26china.html?\\_r=1&scp=1&sq=David%20Shambaugh&st=cse](http://www.nytimes.com/2010/10/26/world/asia/26china.html?_r=1&scp=1&sq=David%20Shambaugh&st=cse)>. Acesso em: 22/11/2010.

LEONARD, Mark. **What does China think?** London: Fourth Estate, 2008.

LUCCHESI, Cristiane. Boatos e atas do Fed que apreciam o real. **Valor Econômico**, p. C2, 13/10/2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Economia brasileira em perspectiva**. 8. ed. ago./set. 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perpectiva-Ago-Set10.pdf>>. Acesso em: 10/12/2010.

MOREIRA, Maurício Mesquita. **Ten years after the take-off: taking stock of China – Latin America and the Caribbean economic relations**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Composite Leading Indicators (CLIs), OECD**. Nov. 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/49/2/46343847.pdf>> Acesso em: 10/12/2010.

PRICE, Alan H. et al.. **Money for metal:** a detailed examination of Chinese government subsidies to its steel industry. Washington, D.C.: The American Iron & Steel Institute e outros, Wiley Rein & Fielding LLP. July 2007. Disponível em: <[http://www.steel.org/AM/Template.cfm?Section=China\\_Focus&CONTENTID=20996&TEMPLATE=/CM/ContentDisplay.cfm](http://www.steel.org/AM/Template.cfm?Section=China_Focus&CONTENTID=20996&TEMPLATE=/CM/ContentDisplay.cfm)>. Acesso em: 22/11/2010.

\_\_\_\_\_. **The China syndrome:** how subsidies and government intervention created the world's largest Steel Industry. Washington, D.C.: The American Iron & Steel Institute e outros, Wiley Rein & Fielding LLP. July. 2006. Disponível em: <<http://www.wileyrein.com/resources/documents/pu4793.pdf>>. Acesso em: 22/11/2010.

\_\_\_\_\_. **Raw deal:** how governmental trade barriers and subsidies are distorting global trade in raw materials. American Scrap Coalition, Wiley Rein & Fielding LLP, Washington, Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.wileyrein.com/resources/documents/pu4793.pdf>>. Acesso em: 22/11/2010.

SANGER, David E.; WINES, Michael. More countries adopt China's tactics on currency. **The New York Times**, Oct. 3, 2010. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2010/10/04/world/04currency.html?\\_r=1&scp=1&sq=More%20Countries%20Adopt%20China%E2%80%99s%20Tactics%20on%20Currency.%20&st=cse](http://www.nytimes.com/2010/10/04/world/04currency.html?_r=1&scp=1&sq=More%20Countries%20Adopt%20China%E2%80%99s%20Tactics%20on%20Currency.%20&st=cse)>. Acesso em: 23/11/2010.

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (SECEX). **Balança comercial brasileira:** unidades da Federação. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sito/interna/interna.php?area=5&menu=1076>>. Acesso em: 10/12/2010.

SUBRAMANIAN, Arvind. It is the poor who pay to the weak renminbi. **Financial Times**, Feb. 3, 2010.

SUBRAMANIAN. The weak renminbi is not just America's problem. **Financial Times**, March 18, 2010.

TAMMEN, Ronald L.; KUGLER, Jacek. Power transition and China-US conflicts. **Chinese Journal of International Politics**, Oxford University, v. 1, p. 35-55, 2006.

THE ECONOMIST. **Economic and Financial Indicators**, v. 401, number 8753, October 1st – October 7th.

TRADE PROMOTION COORDINATING COMMITTEE (TPCC). **Report to the president on the national export initiative:** the export promotion Cabinet's Plan for Doubling U.S. exports in five years. Washington D.C., Sept. 2010. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/nei\\_report\\_9-16-10\\_full.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/nei_report_9-16-10_full.pdf)>. Acesso em: 23/11/2010.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). **Oilseeds:** world markets and trade. Circular Series FOP 11-10, Nov. 2010.

XUETONG, Yan. The rise of China and its power status. **The Chinese Journal of International Politics**, Oxford University, v. 1, p. 5-33, 2006.

\_\_\_\_\_. The instability of China-US relations. **The Chinese Journal of International Politics**, Oxford University, v. 3, p. 263-292, 2010.

THE WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2010-2011**. Geneva, Switzerland, 2010.

# Anexos

**Quadro 1. Projeção do potencial de consumo de Mato Grosso, 2000, 2001 e 2002**

Nº ordem	Produto	ANO 2000		ANO 2001		ANO 2002	
		Consumo Total	Per capita	Consumo Total	Per capita	Consumo Total	Per capita
1	Veículos (aquisição)	904.381.422	362,02	997.535.067	389,57	1.092.932.383	417,23
2	Imóvel (aluguel)	436.342.299	174,67	481.286.694	187,96	527.313.606	201,30
3	Imóvel (reforma)	325.938.809	130,47	359.511.356	140,40	393.892.522	150,37
4	Educação (1º e 2º graus)	316.199.866	126,57	348.769.277	136,21	382.123.145	145,88
5	Remédios	247.497.527	99,07	272.990.417	106,61	299.097.322	114,18
6	Refeições fora de casa	242.709.316	97,16	267.709.008	104,55	293.310.836	111,97
7	Imóvel (aquisição)	222.695.520	89,14	245.633.739	95,93	269.124.442	102,74
8	Eletrodomésticos	176.100.211	70,49	194.238.992	75,86	212.814.659	81,24
9	Leite e derivados	166.185.375	66,52	183.302.902	71,59	200.832.716	76,67
10	Carne bovina	160.266.714	64,15	176.774.604	69,04	193.680.097	73,94
11	Produtos de higiene	142.870.748	57,19	157.586.808	61,54	172.657.314	65,91
12	Veículos (manutenção)	140.444.241	56,22	154.910.364	60,50	169.724.914	64,79
13	Móveis	127.012.564	50,84	140.095.189	54,71	153.492.919	58,60
14	Calçados	124.096.436	49,68	136.878.692	53,46	149.968.818	57,25
15	Panificados	118.947.180	47,61	131.199.050	51,24	143.746.015	54,88
16	Viagens/transporte	108.169.334	43,30	119.311.058	46,59	130.721.138	49,90
17	Refrigerantes	107.019.341	42,84	118.042.612	46,10	129.331.387	49,37
18	Roupas femininas	106.772.473	42,74	117.770.316	45,99	129.033.050	49,26
19	Roupas infantis	97.061.302	38,85	107.058.870	41,81	117.297.235	44,78
20	Roupas masculinas	93.580.463	37,46	103.219.495	40,31	113.090.690	43,17
21	Planos e seg. saúde	90.081.109	36,06	99.359.699	38,80	108.861.769	41,56
22	Frutas	84.745.674	33,92	93.474.700	36,50	102.413.970	39,10
23	Produtos de limpeza	81.468.502	32,61	89.859.970	35,09	98.453.552	37,58
24	Tratamento dentário	77.003.276	30,82	84.934.815	33,17	93.057.390	35,52
25	Fumo	69.180.646	27,69	76.306.433	29,80	83.603.850	31,92
26	Carne de frango	63.947.044	25,60	70.533.757	27,55	77.279.115	29,50
27	Legumes e verduras	52.449.167	21,00	57.851.568	22,59	63.384.089	24,20
28	Cerveja	43.591.748	17,45	48.081.812	18,78	52.680.022	20,11
29	Cabeleireiro	32.999.053	13,21	36.398.042	14,21	39.878.897	15,22
30	Óleo de cozinha	30.908.904	12,37	34.092.602	13,31	37.352.981	14,26
31	Café	31.175.316	12,48	34.386.454	13,43	37.674.936	14,38
32	Brinquedos e jogos	30.341.107	12,15	33.466.321	13,07	36.666.807	14,00
33	Sucos	26.976.502	10,80	29.755.152	11,62	32.600.728	12,45
34	Médicos	24.013.057	9,61	26.486.465	10,34	29.019.446	11,08
35	Biscoitos, doces e salgados	23.030.728	9,22	25.402.953	9,92	27.832.315	10,63
36	Refeições preparadas	18.638.535	7,46	20.558.353	8,03	22.524.411	8,60
37	Aparelhos de som	16.936.174	6,78	18.680.644	7,30	20.467.131	7,81
38	Óculos e lentes	14.230.912	5,70	15.696.733	6,13	17.197.860	6,57
39	Papel higiênico	10.574.180	4,23	11.663.348	4,55	12.778.749	4,88
40	Macarrão	10.015.641	4,01	11.047.278	4,31	12.103.763	4,62
41	Enlatados e conservas	6.755.955	2,70	7.451.836	2,91	8.164.477	3,12
42	Livros e revistas	3.355.348	1,34	3.700.957	1,45	4.054.891	1,55
43	Acessórios p/ banheiros	3.083.793	1,23	3.401.432	1,33	3.726.721	1,42
44	Maionese	2.416.221	0,97	2.665.098	1,04	2.919.969	1,11
45	Iogurtes	1.079.019	0,43	1.190.161	0,46	1.303.979	0,50
46	Outros	2.501.336.655	1.001,28	2.758.980.853	1.077,47	3.022.830.593	1.153,97
	<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-

Fonte: Ape

**Quadro 2. Projeção do potencial de consumo de Mato Grosso para 2000**

Nº ordem	Produto	R\$
1	Veículos (aquisição)	879.221.000
2	Imóvel (aluguel)	424.203.000
3	Imóvel (reforma)	316.871.000
4	Educação (1º e 2º graus)	307.403.000
5	Remédios	240.612.000
6	Refeições fora de casa	235.957.000
7	Imóvel (aquisição)	216.500.000
8	Eletrodomésticos	171.201.000
9	Leite e derivados	161.562.000
10	Carne bovina	155.808.000
11	Produtos de higiene	138.896.000
12	Veículos (manutenção)	136.537.000
13	Móveis	123.479.000
14	Calçados	120.644.000
15	Panificados	115.638.000
16	Viagens/transporte	105.160.000
17	Refrigerantes	104.042.000
18	Roupas femininas	103.802.000
19	Roupas infantis	94.361.000
20	Roupas masculinas	90.977.000
21	Planos e seg. saúde	87.575.000
22	Frutas	82.388.000
23	Produtos de limpeza	79.202.000
24	Tratamento dentário	74.861.000
25	Fumo	67.256.000
26	Carne de frango	62.168.000
27	Legumes e verduras	50.990.000
28	Cerveja	42.379.000
29	Cabeleireiro	32.081.000
30	Óleo de cozinha	30.049.000
31	Café	30.308.000
32	Brinquedos e jogos	29.497.000
33	Sucos	26.226.000
34	Médicos	23.345.000
35	Biscoitos, doces e salgados	22.390.000
36	Refeições preparadas	18.120.000
37	Aparelhos de som	16.465.000
38	Óculos e lentes	13.835.000
39	Papel higiênico	10.280.000
40	Macarrão	9.737.000
41	Enlatados e conservas	6.568.000
42	Livros e revistas	3.262.000
43	Acessórios p/ banheiros	2.998.000
44	Maionese	2.349.000
45	Iogurtes	1.049.000
46	Outros	2.431.748.000
	<b>Total</b>	<b>0</b>

Fonte: Apea

## Relação de siglas

Sigla	Significado
Abad	Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores
Abiove	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
Acrismat	Associação dos Criadores de Suíno de Mato Grosso
Adabas	Adaptable DAta BAse System – Sistema gerenciador de banco de dados
AL	América Latina
ALC	América Latina e Caribe
Aprosmat	Associação dos Produtores de Soja de Mato Grosso
Brics	Brasil, Rússia, Índia e China
CAE	Código de Atividade Econômica
Cfop	Código Fiscal de Operação
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CO2	Dióxido de Carbono
Conab	Companhia Brasileira de Abastecimento
Detran	Departamento Estadual de Trânsito
DNM	Defesa Nacional de Mísseis
Esalq	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
EUA	Estados Unidos da América
E7	China, Índia, Brasil, Rússia, México, Indonésia e Turquia
Famato	Federação da Agricultura e da Pecuária do Estado de Mato Grosso
Fesp	Fundo Estadual da Segurança Pública
Fethab	Fundo Estadual de Transporte e Habitação
Fiemt	Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso
FMI	Fundo Monetário Internacional
Funcefaz	Fundo de Gestão Fazendário
G7	EUA, Japão, Alemanha, Inglaterra, França, Itália e Canadá
G-20	Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, EUA, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Reino Unido, República da Coreia, Turquia
GIA	Guia de Informação e Apuração do ICMS
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ledi	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
Imea	Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária
IMF	International Monetary Fund
Indea	Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso
IPA-DI	Índice de Preços do Atacado – Disponibilidade Interna
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado
Java	Linguagem de programação orientada a objeto
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PCC	Partido Comunista Chinês
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMC	Pesquisa Mensal do Comércio
Sema	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
Sigpex	Sistema de Gerenciamento
SQL	System Query Language – Linguagem de Consulta Estruturada
UBA	União Brasileira da Avicultura
UE	União Europeia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro



# ***GAP* TRIBUTÁRIO: ESTIMATIVA, DETECÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE**

Patrícia Ferreira Mota Café (DF)

Paulo César de Souza (MT)

Reinhard Ramminger (MT)



# 1 Introdução

Em 2010, sob a coordenação da Escola de Administração Fazendária, o Fórum dos Estados Brasileiros reuniu técnicos fazendários da maioria dos estados da Federação com a finalidade de compor quatro núcleos de estudos: 1) Eficiência da Gestão Fiscal (orientador – Marcelo Piancastelli); 2) Análise do Desempenho das Receitas Estaduais (orientador – Nelson Paes); 3) Responsabilidade Fiscal (orientadora – Jozélia Nogueira); 4) Sistema de Previdência nos Estados (orientador – João Luís Gondim).

A estruturação dos Núcleos procurou considerar, dentro do possível, a afinidade individual com o tema e a área de atuação dos técnicos em seus respectivos estados. Uma plataforma virtual foi utilizada como espaço de sugestões, discussões e compartilhamento de textos.

A lógica de cooperação foi praticamente igual para todas as equipes: três encontros presenciais na Esaf (com três dias cada encontro), sendo a parte mais significativa das atividades feita pelos participantes em seus espaços de trabalho conforme cronograma de atividades.

Com relação ao Núcleo 2 foi interpretado que a amplitude do trabalho demandaria a constituição de subgrupos, desse modo o tema Análise do Desempenho das Receitas Estaduais ficou dividido em três subtemas: 1) Previsão de Receitas; 2) Análise de Arrecadação; e 3) Evasão Fiscal.

Este trabalho traz aspectos teóricos acerca do subtema 3 – Evasão Fiscal. Mais especificamente, serão apresentados dois métodos de cálculos distintos do *gap* tributário, que se diferenciam tanto pela natureza como pela possibilidade de utilização prática do método pela administração tributária.

O primeiro método fornecerá um panorama nacional do desempenho da arrecadação do ICMS por meio do cálculo do índice de esforço fiscal. Este índice será calculado com base no confronto da arrecadação efetiva do ICMS de cada unidade da Federação com aquela que o estado poderia estar potencialmente arrecadando diante dos seus aspectos econômico-tributários, obtida por regressão econométrica.

No segundo, será feita de fato uma quantificação do tamanho do *gap* tributário setorial, trazendo como exemplo o estudo de caso do Estado de Mato Grosso, que poderá fornecer subsídios para intervenção da administração no setor econômico de maior *gap* tributário, aumentando sua eficácia.

Esperamos que o trabalho forneça ao menos alguns indícios práticos e teóricos a todos que desejam se aprofundar neste assunto: evasão de tributos e suas consequências econômicas, éticas e sociais.

## 2 Referencial teórico

### 2.1 Arrecadação potencial dos estados brasileiros

Uma das maneiras de se avaliar a capacidade tributária consiste em adotar modelos econométricos que estimam relações matemáticas entre os tributos e as variáveis que os influenciam. A abordagem econométrica utilizada neste trabalho foi a regressão clássica com parâmetros estimados pelo método dos mínimos quadrados, a exemplo de diversos autores, como Bahl (1971), Chelliah (1971) e Tait, Grätz e Eichengreen (1979). As razões que levaram à adoção deste método neste estudo foram o bom ajuste estatístico obtido e sua simplicidade. No entanto, existem outras abordagens, como, por exemplo, o modelo de função de produção de fronteira estocástica adotado por Reis e Blanco (1996), Marinho e Moreira (2000) e Carvalho, Resque e Carvalho (2008).

O método utilizado consiste em regredir para o conjunto das unidades federadas a carga tributária em variáveis explicativas que traduzem suas características econômicas, tais como a renda *per capita*, a população e a participação da produção dos diversos setores (mineral, agrícola, industrial, de serviços, de exportações, de importações, etc.) na produção agregada. Tais variáveis são utilizadas como aproximações de possíveis bases tributárias ou de outros fatores que podem afetar a capacidade dos estados de constituírem receita.

Quais variáveis indicam a robustez de uma economia de forma que as instituições fiscais dos estados possam dimensionar a capacidade arrecadadora de impostos?

Predomina a interpretação de que elevados níveis de desenvolvimento dos estados forneçam quadros econômicos favoráveis à sustentação de maior arrecadação de ICMS. O nível de desenvolvimento, por sua vez, geralmente está associado às variáveis clássicas indicadoras dos perfis dos estados: produto interno bruto, renda *per capita*, saldo na balança comercial, atividades de energia elétrica, comunicação e consumo de combustível, participação da agricultura, nível de poupança (pública e privada), população urbana, valor

adicionado, nível de atividade industrial, consumo aparente de cimento, índices da construção civil, propensão a consumir, vendas de papel ondulado e renúncias/incentivos fiscais.

**Quadro 2. Variáveis indicadoras do potencial tributário [fatores críticos], sinais esperados e observações para cálculo teórico de potencial econômico**

Variável	Sinal esperado*	Observação
Produto interno bruto	+	Maior produto e renda <i>per capita</i> funcionam como suportes a maiores impostos
Renda <i>per capita</i>		
Proporção de comércio internacional/PIB	+	[Importações + exportações]/PIB – “o comércio internacional é ainda importante fonte de receita tributária, principalmente em grande parte dos países em desenvolvimento” (VASCONCELOS, 2006, p. 9)
Saldo na balança comercial	-	As exportações são desoneradas, portanto seu aumento não se converte diretamente em ICMS “Saldos na balança comercial reduzem o tamanho da base disponível para tributação...” (VARSAÑO et al., 1998, p. 23)
Atividades de energia, comunicação e consumo de combustível	+	O consumo de energia/combustível e comunicação tem sido uma das bases mais importantes para o ICMS
Participação da agricultura	-	Tradicionalmente são atividades com menor tributação – alíquotas comparativamente mais baixas – sob a alegação amplamente aceita de essencialidade de seus produtos e serviços. Nada incomum também regimes tributários diferirem o pagamento do ICMS da agricultura para o próximo elo da cadeia
Nível de poupança (pública + privada)	-	A propensão a poupar, pela sua própria definição, funciona como um desacelerador da expansão do comércio. Ao formar um fundo de investimento futuro, a poupança é o custo de oportunidade de um crescimento no presente, mas um sinalizador para crescimento compensatório no futuro
População urbana	+	Quanto mais pessoas habitam as cidades, maior a taxa de formalismo na economia, portanto maior a base possível de arrecadação
Valor adicionado	+	Aqui entendido como a diferença entre os valores de receitas e os custos, o valor adicionado forma um agregado para a incidência de imposto
Nível de atividade industrial	+	Há indicadores de que a industrialização para o mercado interno ativa elos geradores de impostos
	-	O contrário se espera de uma industrialização orientada à exportação

Consumo aparente de cimento	+	O comércio, de maneira geral, tem um peso significativo na composição do ICMS
Índices da construção civil		
Propensão a consumir		
Venda de papel ondulado	+	Utilizado para embalar produtos industriais, o papel ondulado indica o nível agregado de demanda na economia
Renúncias/incentivos fiscais	+	Se a atividade não existe, a renúncia/incentivo aumenta a arrecadação, pois parte-se de um ponto zero
	-	Se a atividade já existe e mesmo assim se opta por manter renúncias/incentivos por tempo indeterminado, o resultado pode ser a retração do mercado e a inibição da autonomia empresarial

Fonte: VARSANO (1998); VIOL (2006), ABRAS (2010), Sefaz/Apea

Como o próprio vocábulo indica, o sinal esperado necessariamente não se confirma em cada caso. Quando se diz sinal esperado, refere-se à notação matemática (positivo ou negativo) que antecede uma variável em uma equação. Quando o sinal é positivo, diz-se que a variável contribui para aumentar o ICMS; quando é negativo, diz-se que a variável afeta negativamente o montante do imposto. A equação matemática associativa entre ICMS e variável (ou variáveis) por si só pode ser um exercício de tentativa e erro. Cada arranjo/ajuste com as variáveis – modelo funcional das equações – fornece maior ou menor capacidade explicativa. Essa capacidade explicativa, por sua vez, decorre de interpretação dos testes econométricos inerentes a cada equação adotada. A econometria é essencialmente uma medida econômica. Ela unifica o campo da economia, da matemática e utiliza-se de técnicas de inferência estatística (GUJARATI, 2000).

O Quadro 2 (não exaustivo) fornece uma pista de como importantes agregados econômicos podem ser utilizados como referência para cálculo de um potencial teórico de ICMS. Algumas variáveis têm uma representatividade menor, outras se apresentam de forma mais relevante, e, sobretudo, admite-se naturalmente a inserção de outras séries capazes de prognosticar um quadro econômico favorável ao dimensionamento dos impostos.

Foram desenvolvidos diversos estudos estatísticos que estabelecem comparações entre países em termos de capacidade tributária potencial, incluindo diferentes variáveis explicativas, permitindo conclusões bastante interessantes.

Lotz e Morss (1969) verificaram a significância estatística da *renda per capita* e do *grau de abertura da economia* em uma amostra de 52 países em desenvolvimento, estabelecendo uma comparação do esforço fiscal

entre países. Ao final do trabalho, os autores advertiram que, apesar de ser confirmada a influência positiva da renda *per capita* e do comércio exterior na capacidade tributária dos países, e, portanto, na medida do seu esforço fiscal, um exame mais detalhado das circunstâncias especiais dos países deveria ser levado em consideração isoladamente na determinação de práticas tributárias.

Shin (1969) estudou um modelo estatístico que envolvia *renda per capita*, *grau de abertura*, *produto agrícola como proporção do PIB*, *taxa de variação do nível dos preços aos consumidores* e *taxa de crescimento populacional* como variáveis explicativas da carga tributária potencial. O autor concluiu que quando o modelo foi aplicado a uma amostra de 47 países, 16 desenvolvidos e 31 em desenvolvimento, tornaram-se significativas as variáveis *renda per capita*, *produto agrícola* e *crescimento populacional*. Porém, quando os grupos de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento foram estudados separadamente, nenhuma variável foi significativa para o grupo de países desenvolvidos, enquanto as variáveis *produto agrícola* e *variação do nível de preços* foram significativas para o grupo de países em desenvolvimento.

Chelliah (1971) utilizou uma amostra de 47 países em desenvolvimento em um modelo que incluía como variáveis explicativas *renda per capita*, *grau de abertura (utilizando apenas a razão das exportações)* e *produto da indústria extrativa mineral como proporção do PIB*. Os resultados obtidos demonstraram que a razão do produto da indústria extrativa foi altamente significativa, o grau de abertura foi significativo e a *renda per capita* foi não significativa.

Bahl (1971) desenvolveu um modelo utilizando como variáveis explicativas *produto agrícola como proporção do PIB*, *grau de abertura (utilizando apenas a razão das exportações)* e *produto da indústria extrativa mineral como proporção do PIB*. Concluiu, em uma amostra de cinquenta países em desenvolvimento, que o alto grau de colinearidade entre *produto da indústria extrativa* e *razão de exportações* resultou em não significância da última variável, uma vez que o *produto da indústria extrativa* estava incluído no efeito da *razão das exportações*. As demais variáveis, *produto agrícola* e *produto da indústria extrativa*, mostraram-se significantes, ao se relacionar a capacidade tributária negativamente com a primeira variável e positivamente com a segunda variável, conforme esperado.

Tait, Grätz e Eichengreen (1979) atualizaram os resultados de Lotz e Morss (1969) como também de Chelliah (1971). Adicionalmente, utilizando um modelo que incluía como variáveis explicativas *renda per capita excluindo exportação* e *grau de abertura (utilizando apenas a razão das exportações)*,

para amostras de países em desenvolvimento, concluíram que as variáveis de maior poder explicativo foram razão do produto da indústria extrativa mineral e grau de abertura, similarmente a Chelliah.

Truong e Grash (1979) contestaram um trabalho prévio de Hinrichs (*apud* Truong e Grash), que concluiu que com o crescimento econômico o poder explicativo da variável grau de abertura diminui. Esses autores estudaram a influência de diferentes formas de integração econômica na capacidade tributária de países em desenvolvimento e concluíram que, de maneira geral, a integração econômica diminui a capacidade tributária dos países. Quanto às diferentes formas de integração, a área de livre comércio mostrou-se superior à criação de mercado comum em termos de capacidade tributária.

Mann (1980) utilizou como variáveis explicativas a *renda per capita*, *o grau de abertura da economia (razão entre soma das exportações e importações e o produto interno, ou razão entre exportações e o produto interno)*, *o produto da indústria de manufaturados como proporção do PIB* e *o produto agrícola como proporção do PIB* em um estudo da capacidade tributária do México com séries temporais. O autor concluiu que as variáveis grau de abertura, *renda per capita* e produto agrícola foram significantes em determinados períodos de tempo. Em períodos mais recentes, os quais o autor denomina México "moderno", o grau de abertura e o produto agrícola não influenciaram a capacidade tributária, e a *renda per capita* mostrou-se inversamente relacionada à capacidade tributária.

Piancastelli (2001) testou um modelo que incluía como variáveis explicativas a *renda per capita* e *o grau de abertura da economia (razão entre soma das exportações e importações e o produto interno)*, e como variáveis de controle *produto agrícola*, *produto da indústria* e *produto do setor de serviços*, em uma amostra de 75 países desenvolvidos e em desenvolvimento. Concluiu que para a amostra total as variáveis explicativas são significativas e as variáveis de controle não alteram os resultados. Porém, quando a amostra é dividida em países de baixa e média renda, similarmente a Chelliah, concluiu que apenas a variável grau de abertura se torna significativa; para o grupo de baixa renda as variáveis de controle não afetam os resultados; e para o grupo de média renda as variáveis produto agrícola e produto da indústria influenciam a capacidade tributária de forma negativa e positiva, respectivamente.

Café (2003) estimou a capacidade tributária de 21 países industrializados e de 19 países da América Latina em 1980 e 1995 com dados extraídos do *World Development Report* 1997, publicado pelo Banco Mundial. A hipótese



básica testada foi a de que a capacidade tributária é uma função direta do estágio de desenvolvimento e do grau de abertura. De forma semelhante ao que foi feito anteriormente por Lotz e Morss (1969), Tait, Grätz e Eichengreen (1979) e Piancastelli (2001), foram utilizados como variáveis explicativas no modelo básico a *renda per capita* para medir o estágio de desenvolvimento, e o *produto das exportações como proporção do produto interno* para representar o grau de abertura. Foram também testados como variáveis explicativas adicionais ao modelo básico os *produtos dos setores agrícola, industrial e de serviços como proporção do PIB*, separadamente, gerando ao todo 24 regressões. Concluiu-se que, no modelo básico, a amostra completa de países forneceu um ajuste linear razoável, apresentando os coeficientes das variáveis *renda per capita* e *produto das exportações* sinais positivos esperados e significativos a um nível de confiança de 95%. Entretanto, não foram obtidos resultados tão robustos quando os países industrializados e os países da América Latina foram analisados isoladamente. Quanto às variáveis explicativas adicionais, houve uma melhora no ajuste linear quando foi adicionada a variável *produto do setor agrícola como proporção do PIB*, inclusive quando estudado o grupo de países industrializados separadamente. Também foram desenvolvidos alguns estudos que estabelecem comparações entre a capacidade tributária dos estados brasileiros.

Reis e Bianco (1996) estimaram um modelo para a arrecadação global, bem como para desagregações segundo esfera de competência federal, estadual e municipal, para 26 estados brasileiros (agregando Goiás e Tocantins) em cinco anos censitários, quais sejam, 1970, 1975, 1980, 1985 e 1990. Foram utilizadas como variáveis explicativas o *PIB*, a *população total*, o *produto industrial*, a *população urbana* e *taxas de inflação*. Excluindo a esfera municipal, o ajuste do modelo foi bastante satisfatório.

Marinho e Moreira (2000) estimaram a capacidade tributária potencial dos estados da Região Nordeste para vários impostos no período entre 1991 e 1996, utilizando como variáveis explicativas *PIB per capita*, *população*, *proporção da população urbana e rural*, *exportações*, *importações*, *variação do IGP-DI* e *uma proxy do grau de urbanização*. Concluiu-se que os ajustes das especificações das arrecadações tributárias se mostraram razoáveis, exceto para a contribuição social para o financiamento da seguridade social, que se mostrou significativo apenas a 1%.

Carvalho, Resque e Carvalho (2008) estimaram a capacidade tributária da arrecadação global dos estados da Amazônia entre 1970 e 2000 com base nas variáveis *PIB*, *população total*, *participação da produção industrial*, *participação da população urbana* e *taxa de inflação*. Obtiveram um ajuste satisfatório do modelo.

## 2.2 Cálculo do gap tributário/esforço tributário

Piancastelli (2001) conceitua o esforço tributário do seguinte modo: “É uma medida que expressa as diferenças das razões previsto/observado entre tributo e Produto (T/Y)”.<sup>12</sup> O exemplo do Quadro 3 ajuda a ilustrar.

### Quadro 3. País, tributos, produto. Dados hipotéticos

País	T	Y	T/Y [a] – observado	T/Y previsto [b]	[b] – [a]
A	17	100	0,17	0,25	0,08
B	13	100	0,13	0,17	0,04

Fonte: Piancastelli (2001)

Observando-se os países A e B, o último – apesar da menor relação entre T/Y – evidencia ser maior o esforço tributário devido à menor diferença entre a carga prevista e a carga realizada (coluna 6 do Quadro 3).

Em Piancastelli (2001), uma medida de esforço fiscal é apresentada na forma estocástica<sup>13</sup>  $T/Y = f(X_i, \dots, X_n, U)$ , em que a razão de tributos (T) sobre o produto (Y) está em função de variáveis independentes e significativas como produto interno, renda *per capita* e participação do setor de mineração, comércio, ou indústria – representada funcionalmente por  $(X_i, \dots, X_n)$ . O termo U é a perturbação, o erro residual.

Essa abordagem leva-nos a admitir que a relação prevista – T/Y – se refere à carga tributária potencial que foi descrita no item 2.1, no qual a capacidade tributária potencial foi estimada por diversos autores regredindo-se em variáveis explicativas de cunho econômico. Piancastelli (2001), comentando os resultados da relação tributária (T/Y), descarta a significância da adoção de um conjunto fixo de variáveis. A estrutura funcional da equação econométrica T/Y para países de baixa renda pode ser significativa para variáveis como renda *per capita* e produto e pouco robusta para as variáveis comércio, indústria e serviço. Entretanto, as variáveis com pouca significância para um conjunto de países de renda baixa podem ter elevada capacidade explicativa em países

12 [...] “the tax effort is measured by the difference between the actual and the predicted values of T/Y, having substituted the values of independent variables into the equation” [...] (PIANCASTELLI, 2001, p. 2).

13 Chama-se estocástica a impossibilidade de conhecer precisamente os efeitos em função do estudo de suas causas. Exemplo: uma causa gera o efeito 1; a mesma causa gera o efeito 2: a esses diferentes efeitos originados da mesma causa atribui-se o conceito de estocástico (ou aleatório). Um exemplo estocástico: a diminuição do ICMS sobre uma mercadoria aumenta a quantidade demandada, converte-se em lucros, ou ambos? A antecipação de todos os efeitos (espaço amostral) é o campo da probabilidade.

de renda média ou alta. O autor pondera acerca das dificuldades em adotar variáveis cuja interação desdobre efeitos similares, isso porque a estrutura e os estratos de renda diferem muito entre os países. O esforço tributário não é uma medição trivial, tampouco facilmente comparável entre os países.

[...] Índices de esforço fiscal não são concebidos para serem usados de forma mecânica, mas devem ser considerados como informações úteis para a análise do desempenho fiscal de um país e como indicadores para aumentar mais impostos.<sup>14</sup>

O trabalho de Piancastelli elege como significativas as variáveis renda *per capita*, abertura comercial e peso da agricultura. É oportuno ressaltar que entre os países a influência dessas (ou de outras) variáveis difere em sua capacidade explicativa.

Para que seja reconhecido um esforço tributário, é necessário saber o quanto falta para este se aproximar do limite legal (ou do potencial tributário). Desconhecer essa lacuna deixa a administração tributária com uma venda nos olhos, pois, ao observar uma série de arrecadação, terá dificuldade em decompô-la no efeito vegetativo do crescimento econômico ou de verificar se ela se origina em pagamento espontâneo pelo contribuinte (receio de punição). É provável que o fisco trabalhe algumas vezes de forma intuitiva para deflagrar mecanismos de combate, contudo, segundo o *Plan de Prevención del Fraude Fiscal* (2006), o combate requer um planejamento empírico elaborado com base na experiência e não uma reflexão teórica sobre fraudes, motivações ou inter-relações com a política fiscal.

Às vezes, o fisco tem tanta convicção sobre tributos evadidos que basta agir com estudos cuidadosos para detectar os fraudadores. Isso, às vezes, já constitui motivo para comemorar, mas não deveria ser assim, pois, na verdade, essas ações espontâneas não devem sobrepor-se às ações estruturadas e permanentes de caça aos impostos evadidos. Antes de comemorar as fraudes descobertas deve-se voltar para tantas outras a descobrir (CELHAY, 1990).

A Figura 1 ilustra uma situação em que a arrecadação efetiva aumentou em 10%, mas pode ser que a evasão tenha aumentado em 15%. É nessa faixa de difícil detecção que o fisco deve operar.

---

<sup>14</sup> "This adds to the statement of Chelliah, Baas and Kelly (1975) that tax effort indices are not designed to be used in a mechanistic fashion but are to be considered as useful information for the analysis of the fiscal performance of a country and for the scope for raising more taxes" [...] (PIANCASTELLI, 2001, p. 7).

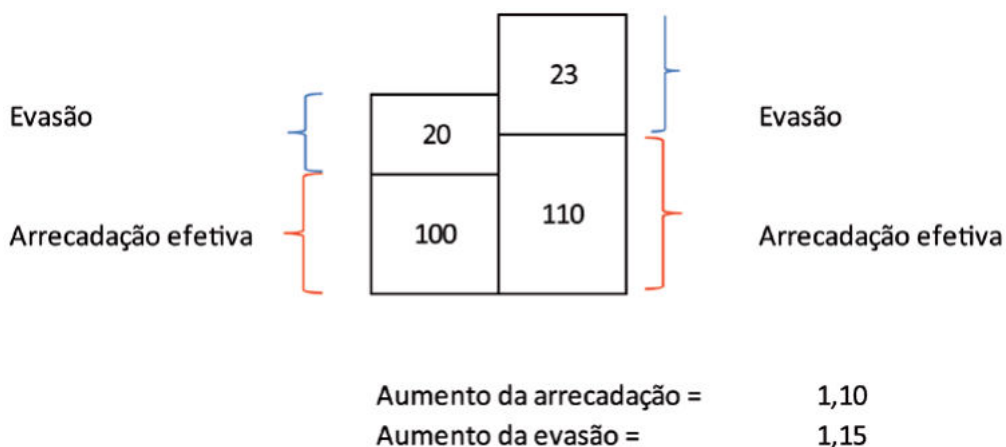


Figura 1. Hipótese de aumento de evasão maior do que o aumento da arrecadação  
 Fonte: PIANCASTELLI (2001), adaptado

Até aqui, parece haver um caminho lógico: primeiro precisamos dimensionar o potencial tributário e em seguida subtrair deste a arrecadação realizada. A diferença entre ambas nos fornece uma aproximação dos tributos evadidos.

Mesmo diante da dificuldade de conceituar potencial tributário, podemos ter ideia dos seus fundamentos econômicos, tanto num conceito estrutural quanto legal:

O *potencial tributário estrutural* é a arrecadação esperada que um governo pode extrair de seu setor privado, mediante a aplicação de um sistema tributário otimizado,<sup>15</sup> consideradas as condições econômicas e sociais vigentes em um país (VIOL, 2006, p. 4) (grifo nosso).

Define-se o *potencial tributário legal* como a arrecadação máxima que se pode obter pela aplicação eficaz de determinado sistema tributário.<sup>16</sup> Neste caso, o sistema tributário é dado [...] e determinado pelas próprias leis do país, que podem, ou não, explorar todo o potencial estrutural existente, ou ainda buscar receitas além deste potencial natural (VIOL, 2006, p. 6) (grifo nosso).

15 Mais adiante discutiremos brevemente as limitações de adotar um sistema tributário ótimo.

16 O que é um sistema tributário eficaz? O conceito de eficácia geralmente está associado ao objetivo, ou seja, podemos dizer que há uma meta teórica de arrecadar 100% dos tributos, então, quanto mais se aproxima deste número, mais eficaz é um sistema tributário. A definição de eficácia e de esforço tributário é praticamente a mesma, e como será visto posteriormente, é muito precária sua comparação entre administrações tributárias.

O trabalho de Viol (2006) discute elementos concernentes ao potencial de tributos, contudo nesse trabalho restringiremos as contribuições da autora ao âmbito do ICMS. Parte-se da premissa de que conceitos (econômicos-fiscais-administrativos) utilizados para tributos são extensíveis ao ICMS, um dos componentes tributários.

Viol (2006) alerta que, entre os dois potenciais – estrutural e legal –, este último pode se converter em uma meta para a administração à medida que a gestão incorpore mudanças necessárias para aproximar cada vez mais a arrecadação de ICMS de seu potencial legal. Por que é importante diferenciar potencial legal de potencial estrutural? Na verdade, os condicionantes legais<sup>17</sup> – apesar de oferecerem também complexidades – acabam sendo consensuados nas normatizações aplicáveis pelo fisco.

Quanto ao potencial estrutural, nota-se menor clareza em seus contornos. O potencial estrutural dos estados evolve a intensidade dos elos que coloca em movimento as diferentes atividades (dentro e fora da fronteira do estado), o grau de tecnologia no mercado trabalho, a produtividade dos trabalhadores, a disponibilidade de matérias-primas, a capacidade de escoamento e a distância de centros consumidores. É improvável que se consiga matematizar em um número síntese a combinação desses e de outros fatores. O campo teórico que mais se aproxima desse contexto – potencial estrutural – é o da fronteira de possibilidades de produção, conceito econômico que sinaliza teoricamente um limite máximo de produto que pode ser obtido dependendo de como os agentes fazem a alocação em investimentos, poupança ou consumo.

Viol (2006) argumenta que o potencial legal pode ser menor do que um reconhecido potencial estrutural. Isso ocorre quando o governo por meios indiretos admite que a economia suporta maior ônus tributário, mas opta por adotar uma legislação cujas alíquotas não explorem todo esse potencial. O espaço remanescente é denominado pela autora de *gap*<sup>18</sup> potencial.

À medida que diminui o *gap*, ocorre o aumento da eficácia, ou seja, a administração tributária cumpre uma de suas missões. Segundo Viol, nesse caso específico, dada a existência de um potencial estrutural, a atuação para recuperar o *gap* tributário prescinde de grandes esforços.

---

17 Isenções, diferimento, estimativas, preços de pautas, definição de alíquotas, redução de base de cálculo, remissão, anistia, etc.

18 *Gap*, do inglês: fenda, hiato, fissura.

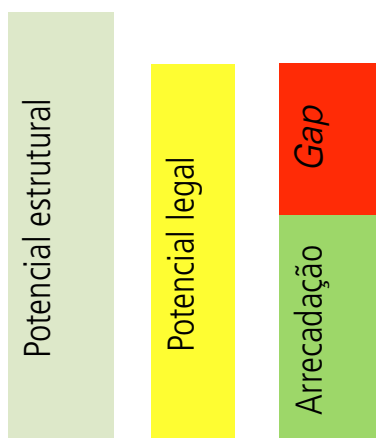


Figura 2. Situação hipotética em que o governo reconhece um potencial estrutural teórico e opta por tributar abaixo desse potencial

Fonte: adaptada de Viol (2006, p. 8)

Entretanto, o fisco verifica em sua base informacional que o imposto recolhido – carga efetiva – está abaixo do potencial legal, situação que produz um *gap* tributário. O potencial legal é o que seria arrecadado se nenhum contribuinte violasse a lei e se nenhum erro fosse cometido (DAS-GUPTA; MOOKHERJEE (1998) in VIOL (2006)).

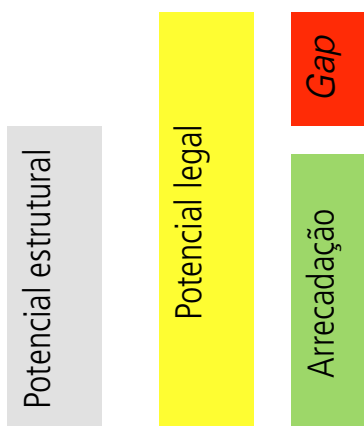


Figura 3. Situação hipotética em que o governo aplica uma legislação que pretende retirar da economia mais do que permite seu potencial estrutural

Fonte: adaptada de Viol (2006, p. 8)

Tanto a Figura 2 como a Figura 3 são difíceis de ser aferidas na prática. No entanto, no caso da Figura 3, é possível observar seus efeitos no mínimo em três situações: (1) mobilização e reprovação social de políticas tributárias; (2) empobrecimento de estratos sociais ocasionado pela regressividade fiscal; (3) quedas sucessivas da arrecadação devido à ocorrência da Curva de Lafer.<sup>19</sup>

Não é simples a aceitação tácita desse arcabouço teórico. Quais razões, práticas ou conceituais, podem ser utilizadas para refutar a formalização de um potencial legal acima do potencial estrutural? Em termos práticos, embora o potencial legal possa estar acima do potencial estrutural (falha técnica/legislativa), a carga efetiva nunca poderia superar o potencial estrutural, visto que ao tentar fazê-lo sufocaria a atividade econômica e inviabilizaria o mercado.

Do ponto de vista conceitual, estaria a administração tributária alheia aos princípios da capacidade econômica e submissa às condições iníquas de tributação. Esse motivo remete a um questionamento da aplicação do segundo esquema de Viol (Figura 3). Isso sugere uma plausibilidade do esquema 2 – uma carga efetiva abaixo da potencial legal, e esta, por sua vez, abaixo do potencial estrutural – e simultaneamente uma dificuldade inerente em admitir a operacionalização da Figura 3.

Teria a carga tributária alguma culpa na inibição de novos empreendimentos e na brevidade de tantos outros? Se a resposta for sim, estaremos diante de um cenário em que regimes tributários iníquos estejam se apropriando de impostos acima do potencial estrutural, ao menos para alguns setores cuja capacidade de articulação é fraca para influenciar os legisladores. Apesar da relevância dos impostos – um peso morto da mediação dos governos (PINDYCK, 2005, p. 314), o empreendedor dispõe de portfólios distintos de regimes tributários em que pode se enquadrar com economia de impostos na legalidade.

Toda administração tributária deve se empenhar no cumprimento da lei. Isso significa que metas de arrecadação devem priorizar a aproximação entre as cargas efetiva e potencial legal. Naturalmente existirá um hiato – uma brecha fiscal – que irá depender de muitos fatores. Entre os fatores, atualmente podemos mencionar um de natureza estrutural – nível de exportação – e outros de natureza jurídico-administrativas, como provisão de facilidades<sup>20</sup>

19 Mostra que após certo nível de alíquota de imposto qualquer elevação adicional, em vez de aumentar a arrecadação, acaba por diminuí-la.

20 Refere-se à disponibilização de tecnologias confiáveis de uso fácil e de baixo custo para que o contribuinte honre seus compromissos tributários. Segundo Piancastelli (2001), uma legislação complexa aumenta a chance de esquemas fraudulentos. Para Lasso (2009), quanto mais complexa é uma legislação, maior a probabilidade de haver oportunismos que permitam que contribuintes enveredem por práticas qualificadas como ilegais.

para cumprimento da obrigação tributária, equidade fiscal,<sup>21</sup> capacidade de detecção, vigor punitivo e, sem dúvida, contenção de gastos perdulários do poder público. Este último leva o contribuinte a aceitar o risco da sonegação, haja vista a frustração que decorre da esterilidade de seu trabalho.

O conceito do potencial tributário em Viol (2006) encontra ressonância em Varsano et al. (1998) quando este autor se reporta ao que denomina “capacidade tributária”.

Segundo esses autores, “a capacidade tributária de uma sociedade depende de um conjunto de características mensuráveis”. No caso em questão, podemos aludir ao Quadro 2 como uma sugestão de variáveis possíveis para o dimensionamento da capacidade tributária.

Varsano et al. (1998) restaura a contribuição de Reis e Blanco (1996), ou seja, em como a equação sobre o potencial de produção serve como raciocínio dedutivo para avaliar a capacidade da sociedade em pagar tributos. Sendo  $Y^* = P(z)$  uma função que mostra um máximo de produção ( $Y^*$ ) dada uma combinação de produtos ( $z$ ), o que de fato se observa na economia é uma subprodução ( $Y_1$ ) que decorre de alocação ineficiente por imperfeição do mercado e por desperdícios dos governos.

A capacidade de pagar tributos equivale à função de produção:  $Y_1 = Y^* \cdot \varepsilon$  e

$Y_1$  = produção abaixo da máxima,  $Y^*$  = produção máxima,  $\varepsilon$  e = eficiência da economia.

---

21 O princípio da equidade é de mais difícil aplicação. Quando se fala em equidade a primeira noção que salta à mente é a alíquota progressiva do imposto de renda: quanto maior o rendimento, maior a alíquota. Contudo, essa lógica viola outro princípio, o da eficiência. Qual o motivo? A violação ocorre devido à seguinte situação: geralmente a eficiência está associada às habilidades, que, por sua vez, se converte em produtividade, que de certo modo se traduz nos rendimentos pessoais e nos lucros empresariais. O fato de esses rendimentos serem tributados com alíquotas crescentes gera um efeito desencorajador da eficiência. Enquanto no Imposto de Renda se observa a equidade, o ICMS evidencia o princípio da eficiência. Os estados concentram a arrecadação em atividades que demandam menor dispersão de esforços, mas não é distinguível na ocorrência do fato gerador a relevância da renda do agente econômico. O ICMS advém de poucas atividades (relativamente poucos contribuintes sob o regime de substituição tributária) consideradas essenciais/inelásticas. Assim, o estado assegura a captação de recursos, em tese, com menor aparato humano do que seria um ICMS arrecadado sob regras equânimes de equidade horizontal e vertical. Necessitar-se-ia de maior aparato para esse tipo de controle, e na margem, os custos marginais da estrutura poderiam ser crescentes. Em síntese, ricos e pobres pagam o mesmo ICMS quando efetuam suas compras no mercado.



#### Quadro 4. Níveis de produto e de tributação do produto

Figura A – Níveis do produto	Figura B – Níveis de tributação do produto
<p style="text-align: center;">z1</p> <p>Y2</p> <p>Y*      Y2 Lugar geométrico impossível Y* Capacidade máx. produto Y1 Ineficiência</p> <p style="text-align: center;">z2</p> <p>Em que: z1 e z2 são bens e serviços, Y = produção e P é a combinação dos bens z1 e z2.</p>	<p style="text-align: center;">z1</p> <p>T2</p> <p>Y*      T2 Lugar geométrico impossível T* Capacidade máx. tributária T1 Ineficiência</p> <p style="text-align: center;">z2</p> <p>Em que: z1 e z2 são bens e serviços transacionáveis formadores de base imponible.</p>
<p>Ao longo de fronteira, alocações eficientes produzem igualmente z1 e z2. Y* é a fronteira de possibilidade de produção que a economia pode combinar para obter um determinado nível de produto (MANKIW, 2005, p. 25). Hipoteticamente, uma economia produzindo bens z1 e z2 gera um patamar de riqueza, base para um montante de tributo. No interior de Y* há ineficiência, acima há impossibilidade, sobre a curva Y* tem-se eficiência. Uma economia sempre opera no interior de Y*, ou seja, um Y1 – sub-realização de produção por imperfeições do mercado e falhas de governos.</p>	<p>Dada uma curva de possibilidades de produção, também segundo Varsano et al. (1998), pode-se derivar uma fronteira de tributação.</p> <p>T* é a capacidade tributária potencial, T2 é um nível de tributação não realizável, T1 é a carga tributária observada e <math>\theta</math> é o esforço tributário, onde <math>(0 &lt; \theta &lt; 1)</math>. Somente um <math>\theta</math> igual a 1 eleva T1 a T*, contudo é mais plausível um <math>\theta</math> inferior, ou seja, uma eficácia nunca igual a 100%. Derivado da Figura A, temos <math>T1 = T* \cdot \theta</math>, onde T1 = tributos abaixo do máximo, T* = tributação máxima e <math>\theta</math> = eficácia tributária.</p>

Fonte: MANKIW (2005), p. 25

A situação mais desalentadora quanto ao cálculo da eficácia tributária é a dificuldade de compará-la entre os estados. Segundo Varsano et al. (1998) trata-se de uma árdua tarefa e muitas vezes de pouca relevância analítica, além do que a comparação entre cargas não mostra o esforço fiscal. Na verdade, a análise da carga somente é enriquecida quando se considera sua composição segundo suas bases de incidência. Comparar a carga de São Paulo com a do Maranhão é um exercício válido se, conjuntamente, os perfis de ambas as economias forem apreciados.

Quando se trabalha com carga tributária (a exemplo de outros casos), lida-se inicialmente com duas tarefas: (1) uma de natureza conceitual e outra (2) sobre a utilidade de sua mensuração. As duas citações adiante fornecem um vislumbre dessas dificuldades.

Sobre carga tributária, Ramminger et al. (2006) ressaltam que há dois parâmetros para defini-la:

[...] um sob o conceito orçamentário e outro sob o conceito econômico. [...] para fins orçamentários, o cálculo é realizado a partir da arrecadação ajustada para adequação aos parâmetros da Lei de

Diretrizes Orçamentárias. Tal arrecadação é líquida de restituições e inclui multas e juros, e tem por finalidade subsidiar a elaboração da proposta orçamentária e a execução das receitas. Por outro lado, a carga tributária sob o conceito econômico, sempre divulgada no seu conceito bruto, representa, de forma ampla e no âmbito nacional, a relação entre arrecadação tributária e o produto interno bruto. Por tratar-se de conceito bruto, não estão descontadas as restituições ou ressarcimentos [...] e não entram no seu cômputo multas e juros pagos (RAMMINGER et al., 2006, p. 46).

Quanto ao nível da carga tributária, Varsano et al. (1998, p. 21) explica:

O nível da carga tributária não é, contudo, um conceito absoluto: uma mesma carga tributária, medida pela relação percentual entre a arrecadação e o PIB, pode ser baixa para uma sociedade e excessiva para outra, dependendo das respectivas capacidades contributivas e provisões públicas de bens. Por isso, as comparações internacionais de cargas tributárias “[...] têm pouco significado analítico”.

Portanto, carga tributária não é sinônimo de esforço tributário (ou esforço fiscal). Um país com arrecadação de 40% do PIB necessariamente não tem maior esforço do que outro país com 30%. As bases econômicas sob as quais incidem as alíquotas legais devem ser levadas em consideração.

Outra importante reflexão apresentada por Viol (2006) é sobre os paradigmas aos quais se submetem as administrações tributárias tradicionais. Cita como exemplo trabalhos de fiscalização exploradores de uma massa já conhecida de contribuintes, o que representa um custo de oportunidade. Perde-se a chance de melhorias de gestão em setores econômicos tidos como de menor capacidade tributária. Isso pode criar uma atmosfera de iniquidade fiscal, a qual deixa transparecer que há situações brandas para uns e ostensivas para outros. “Uma administração desse tipo não enxerga novos desafios, novos campos de ação, novos setores que se desenvolvem na economia muitas vezes por serem subtributados” (VIOL, 2006, p. 22).

Quanto ao valor teórico dos tributos, Viol (2006) alerta que, além da necessidade de uma cesta de variáveis, há outros aspectos a serem considerados para deduzir o montante de tributo potencial da economia. Esses fatores adicionais referem-se à legislação, às condições sociais vigentes e ao arranjo institucional.

A escolha das variáveis geralmente está vinculada a quatro critérios: (1) causalidade provável; (2) confiabilidade; (3) regularidade na provisão; e (4) baixo custo. Exercícios mais simples ou elaborados são capazes de fornecer um panorama teórico geral do potencial tributário de um estado. Esses cálculos, feitos com lápis e papel ou usando modelos de regressão sofisticados, têm a virtude de fornecer pistas de quanto ICMS é imputado a uma economia em função de seu vigor ou debilidade. Naturalmente um conjunto de variáveis inseridas num método teórico robusto e significativo estatisticamente<sup>22</sup> tem maior probabilidade de aceitação e aplicabilidade do que conjecturas sem critérios. Contudo, tanto num caso quanto noutro a intuição matemática e econômica funciona como importantes vantagens nas fases que antecedem a preparação e os testes de modelos preditivos.

Vasconcelos et al. (2006) enfatizam um dos aspectos mais importantes para que os estados se preocupem com sua base potencial de ICMS. Segundo os autores, durante a década de 1990 estados e municípios obtiveram adicional de recursos por meio de transferências constitucionais. Esses repasses do governo federal teriam tido um duplo efeito negativo: (1) despreocupação dos governos subnacionais em explorar os potenciais de suas economias bem como culminado no (2) comportamento de *moral hazard*<sup>23</sup> quando os estados iniciaram uma política fiscal expansionista com maiores dispêndios, abrangendo custeio, pessoal e comprometimento de ICMS em função das políticas atrativas de investimentos.

Isso levou à edição da Lei n. 9.496/1997, na qual o governo federal assumiu as dívidas estaduais e financiou seus pagamentos por trinta anos. Em decorrência da lei surgiu posteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal e uma firme atuação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) definindo metas para serem cumpridas pelos estados, entre elas: resultados primários crescentes, controle das despesas de pessoal, metas de arrecadação, programas de investimentos e decréscimo da dívida financeira *versus* receita real líquida. Essa interpretação coaduna-se com a visão de Cobas et al. (2001), na qual os autores ressaltam que a limitação ao recurso de endividamento funcionou como um importante condicionante para os estados concentrarem esforços em suas bases potenciais de impostos.

---

22 Dizer significativo estatisticamente implica admitir que há uma hipótese explicativa com elevada probabilidade de não ser rejeitada. No contexto em questão, reporta-se à estimativa de potencial tributário estimado com adoção de variáveis não aleatórias. Tecnicamente é representada do seguinte modo:  $p < 0,05$ . Isso significa que há apenas 5% de probabilidade de a hipótese inicial não ser verdadeira, ou que há 95% de não ser falsa. Para mais informações sobre significância estatística, consultar Pindyck (2005) e Gujarati (2000).

23 Um dos exemplos mais didáticos sobre moral hazard é o comportamento do motorista que dirige menos cautelosamente após ter aderido a uma apólice de seguro. No caso em questão, diz-se de estados que se acomodam porque sabem que suas despesas podem ser pagas por um último fiador: o governo federal.

Ainda segundo Cobas et al. (2001), guiados por uma tradição tributária, com exceção de São Paulo, as demais unidades da Federação não estão fazendo uso de tecnologias modernas – aplicação intensiva de informática rastreadora de notas fiscais emitidas por megaempresas. Deduz-se do posicionamento dos autores que atividades pontuais de fiscalização feitas com base em seleção aleatória de notas/empresas não constituem uma boa prática de administração tributária.<sup>24</sup>

Em termos de contribuição para cálculo de esforço tributário, os autores sugerem a relação no Quadro 5.

**Quadro 5. Índice de esforço tributário, carga tributária (efetiva e estimada)**

$IFF_{it} = \frac{\overline{Ctt_{i,t}}}{Ctt_{i,t}}$	$IFF_{it}$ – índice de esforço fiscal no estado $i$ no ano $t$ .
	$\overline{Ctt_{i,t}}$ – carga tributária efetiva do estado $i$ ano $t$ .
	$Ctt_{i,t}$ – carga tributária estimada.

Fonte: VASCONCELOS et al. (2006)

A dificuldade refere-se ao denominador  $Ctt_{it}$ . A construção de um modelo econométrico estimador da carga tributária é vasta. Todavia, por questões de praticidade, tempo e custos, geralmente a estrutura funcional dos modelos se restringe em torno de poucas variáveis. De fato, com tantas variáveis candidatas ao “bom” ajustamento de um determinado modelo, as escolhas são, além de necessárias, imperativas. Assim, no modelo de Vasconcelos et al. (2006), a previsão de tributos inclui o peso da agricultura, da indústria, do serviço, da renda *per capita* e do PIB estadual, conforme transcrito a seguir.

$$Ctt_{i,t} = \alpha_i Agric_{i,t}^{\beta_1} Ind_{i,t}^{\beta_2} Serv_{i,t}^{\beta_3} e^{\beta_4 Pibpc_{i,t}} e^{\beta_5 Pibtot_{i,t}} e^{\varepsilon_{i,t}}$$

Assim,  $Ctt_{it}$  é a carga tributária total no estado  $i$  e no ano  $t$ ;  $Agric_{i,t}$ ,  $Ind_{i,t}$  e  $Serv_{i,t}$  são, respectivamente, as proporções dos setores agrícola, industrial e de serviços no produto interno bruto do estado  $i$  no ano  $t$ ;  $Pibpc_{i,t}$  é o PIB *per capita* do Estado  $i$  no ano  $t$ ;  $Pibtot_{i,t}$  é o PIB do estado  $i$  no ano  $t$ ;  $\alpha_i$  é a constante associada ao estado  $i$  (temporalmente fixa);  $\beta_1$  a  $\beta_5$  são os parâmetros que medem os efeitos das variáveis explicativas sobre a carga tributária total;  $\varepsilon_{i,t}$  é um erro aleatório com distribuição log-normal. Vasconcelos et al. (2006, p. 13).

24 É importante lembrar que após o decurso de nove anos (2001-2010) muita das novas tecnologias foram recepcionadas pelas administrações tributárias. Neste trabalho consta uma breve experiência do Estado de Mato Grosso.

## 2.3 Evasão tributária

Segundo Moreira (2003):

A evasão fiscal é caracterizada pelas seguintes práticas: (1) Sonegação: ocultação (de rendimentos na declaração de imposto de renda) [...] que leva ao pagamento de tributo a menor, (2) fraude: do latim *fraudis* (má-fé, engano), corresponde a atos tais como adulteração ou falsificação de documentos, através dos quais o contribuinte furta-se ao pagamento de tributo devido por lei, (3) Simulação: pode ser absoluta (finge-se o que não existe) ou relativa (dissimulação: sob o ato ou negócio praticado, jaz outro negócio, oculto, que corresponde à real vontade das partes).

O que leva um agente a evadir impostos? Conforme Morales et al. (2005), o motivo que leva um agente econômico a praticar a evasão fiscal está associado à sua natureza moral, aos aspectos coercitivos, ao juízo que faz acerca do princípio da equidade e do tratamento que recebe da administração tributária.

Um aspecto importante dos mecanismos de punição é que o abrandamento das coerções gera exemplaridade negativa. Quanto mais forte o ceticismo acerca de punição, redes de fraudadores se formam e se ampliam por comportamento imitativo. Por sua vez, a inatividade da administração tributária para fazer cumprir a lei produz uma atmosfera de competição desleal prejudicial aos interesses de toda a sociedade. Ademais, para a maioria dos casos em que há indivisibilidade do bem público, os fraudadores recebem os mesmos serviços que o contribuinte honesto (PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL, 2006).

Nessa linha de argumento, Morales et al. (2005) enfatizam que além de fatores econômicos há outros fatores de caráter extraeconômico capazes de colocar contribuintes e regramento tributário em rota de colisão. Lasso (2009) reitera que fatores explicativos da evasão se respaldam no nível das alíquotas, na probabilidade de ser investigados, mas também na dinâmica da atividade econômica. Todavia, podemos inferir que a experiência acumulada ao longo do tempo permite aos administradores tributários dispor de pistas sobre perfis, tamanhos, localização geográfica e *modus operandi* de contribuintes propensos ao risco da evasão.

Há um relativo acervo sobre tentativas de estudo e estimativa de evasões tributárias. Um trabalho interessante sobre a evasão do Uruguai foi publicado em 2009 pela Dirección General Impositiva por intermédio de sua Asesoría Económica. No trabalho é possível verificar melhoria no desempenho fiscal. Na equação a seguir, afigura-se uma rubrica denominada de arrecadação

potencial, variável-chave para cálculo da evasão. O trabalho é bastante rico em detalhes matemáticos/econômicos indicadores da arrecadação potencial. Nos resultados apresentados, alude-se ao decréscimo da taxa de evasão de 42% em 2000 para 20% em 2008. O impacto foi uma relação decrescente [evasão/PIB] da ordem de 5% para 2,6%, e ainda uma taxa de arrecadação do imposto de valor agregado (IVA) que saltou de 7% para 10% (DGI, 2009).

Para obter um IVA Geral, o DGI calculou separadamente o IVA proveniente do: (1) consumo pessoal, (2) consumo do governo, (3) investimento do governo, (4) consumo gerado nas transações intermediárias destinadas à produção de bens isentos e exportados e (5) investimento destinado à produção de bens isentos e bens exportados.

Após o cálculo em cinco etapas, estes foram somados para a obtenção do IVA Geral. A taxa de evasão é o quociente entre a diferença do IVA potencial e a arrecadação efetiva pela arrecadação potencial, ou seja:

$$\text{Tasa de evasión}_t = \frac{\text{Recaudación Potencial}_t - \text{Recaudación Efectiva}_t}{\text{Recaudación Potencial}_t}$$

As técnicas para cálculo de evasão geralmente estão associadas à disponibilidade de dados. Celhay (1990) no Chile reportou-se ao Sistema de Contas Nacional para calcular a evasão com base no IVA. Embora a técnica possa ser ajustada e atualizada para servir de guia para obter uma referência média de evasão do país, não é possível recepcioná-la no âmbito dos estados, visto que estes não possuem matriz de insumo-produto.

Embora a evasão possa ter um conjunto de motivações, Cobas et al. (2001) destacam uma de natureza puramente econômica que leva o contribuinte a sonegar impostos. A equação com três variáveis sintetiza o pensamento dos autores:  $R = B \cdot t \cdot (1 - E)$ , onde R é a arrecadação, B é a base imponible, t é a taxa impositiva e E é o percentual de evasão. Embora uma política tributária possa elevar R aumentando B e t, essas escolhas transitam por caminhos legislativos, desgastes políticos e, sobretudo, propagam diferentes efeitos envolvendo: equidade, eficiência, simplicidade/complexidade e flexibilidade.

Ocorre iniquidade (deslealdade tributária) quando grupos de contribuintes considerados “bons”<sup>25</sup> pagadores de impostos são onerados com mais tributos como forma de compensar as práticas econômicas subterrâneas. No que diz

25 O suposto comportamento pode decorrer de idoneidade, mas também de mera impossibilidade de se esquivar dos mecanismos de controle e consequentemente da punição.

respeito à eficiência, talvez convenha ao fisco selecionar determinados grupos de pagadores se estes, na margem, pagam mais impostos do que os custos associados ao esforço de perseguir os maus pagadores. O fisco continuará buscando R\$ 1,00 a mais de imposto enquanto o custeio da máquina arrecadadora for inferior ou igual a este valor. É nisso que reside o conceito econômico de igualdade entre imposto e custo marginal (eficiência fiscal). Por sua vez, milhares de contribuintes podem se locupletar dessa aparente comodidade fiscal quando o fisco concentra ações em um *locus* físico ou se detém em perfis específicos de contribuintes.

A negligência de tantos outros contribuintes pode ocorrer tanto pela capilaridade ou quantidade de agentes quanto por um cálculo intuitivo de que os custos marginais superam os possíveis ingressos de receita. Tecnicamente existe mais simplicidade e flexibilização em aumentar em 2% uma alíquota do que em localizar, medir e arrecadar impostos evadidos.

Medir a evasão não é uma tarefa fácil. Por razões óbvias, perguntar diretamente é a forma menos confiável para observar esta variável: os agentes envolvidos dificilmente revelam quanto imposto têm deixado de pagar em um determinado período, especialmente quando lhes é garantido total anonimato. Ademais, é possível que muitos contribuintes sequer tenham uma quantificação precisa do montante que evadem. Neste sentido, os métodos de medição devem seguir vias indiretas para se obter resultados mais confiáveis (LUIS, 2001, p. 3).

Outra consideração de Cobas et al. (2001) é que o contribuinte faz um cálculo. Intuitivamente, ele deduz quanto tempo o fisco irá demorar para descobrir seu desvio comportamental. Suponhamos que no intervalo de um ano há uma expectativa de ocultar a evasão de R\$ 10.000,00, sendo a sanção por esse desvio qualquer valor inferior a esse montante. Logo, o contribuinte tem incentivo para se esquivar do pagamento do imposto, pois converte tributos em renda. Por um lado, a racionalidade do agente corrupto o faz pensar na margem: sempre que o benefício da evasão superar o custo da captura, ele estará disposto a fraudar. Por outro lado, o volume de transações, a assimetria informacional e a aleatoriedade da investigação fiscal concorrem para dificultar sua percepção do ilícito.

Qual o tamanho da evasão? Esse número somente pode ser obtido por dedução, nem mesmo o contribuinte é capaz de dizer o quanto evadiu, porque qualquer tipo de registro o vulnerabilizaria perante a autoridade fiscal.

Cobas et al. (2001) sugerem duas equações teóricas para estimar a renda disponível ao contribuinte após sua escolha em evadir parte de suas receitas tributáveis. 1) Na equação 1, o contribuinte não leva em conta o risco do castigo, (2) na equação 2, ele considera essa possibilidade.

**Quadro 6. Nível teórico de renda disponível ao contribuinte quando este considera a possibilidade de captura e a negligência**

Equação 1 (renda disponível sem considerar risco)	Equação 2 (renda disponível ao considerar risco)
$Y = W - t*(W-E)$ <p>Onde Y = renda disponível, W = renda declarada, t = tributos e E = evasão</p>	$Z = (1-t)*W + t*E - \theta*E$ <p>Onde Z = renda disponível, W = renda declarada, t = tributos, E = evasão e <math>\theta</math> = risco de punição</p>

A equação 1 mostra que à medida que aumenta a evasão, eleva-se a renda disponível. Este seria um mundo ideal para o mau pagador de imposto. Na equação 2, à medida que a percepção de risco aumenta, o contribuinte tem mais incentivo para pagar impostos, pois sua renda disponível diminui na proporção do rigor fiscal.

A administração tributária deve enviar uma clara mensagem ao fraudador: a probabilidade e os custos do comportamento ilícito são altos, e o contribuinte deve ser dissuadido de violar as leis tributárias. Isso tem um efeito indutor e pedagógico inibidor de outros potenciais fraudadores (PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL, 2006).

Um aspecto trivial de todo cálculo de evasão é que à sua dedução teórica precede o tamanho do potencial de arrecadação. Em Delgadillo e Calderón (2009), a arrecadação potencial é obtida como descrito adiante:

Para a obtenção da base imponible do Imposto de Consumo Específico no conceito de produção interna, parte-se do Valor Bruto da Produção, do qual se deduzem as isenções, as exportações e



as variações de estoque. O valor remanescente é multiplicado por uma alíquota que acaba por expor um consumo específico potencial derivado da produção interna<sup>26</sup> (tradução livre).

$$\begin{aligned} & \text{Esquemáticamente:} \\ & \text{Valor Bruto da Produção} \\ & \quad - \text{Exportações} \\ & \quad - \text{Variações de Estoque} \\ & \quad = \text{Consumo Potencial} \\ & \quad \quad \text{Alíquota} \\ & \quad = \text{Consumo Potencial} * \text{Alíquota} \\ & \quad = \text{Imposto Derivado do Consumo Potencial} \end{aligned}$$

Como se observa, o cálculo do Valor Bruto da Produção, por sua vez, é um agregado disponibilizado (às vezes) por alguma instituição, em outras, pode ser inferido usando-se quantidade e preço médios vigentes na economia.

Os estudos de Degadillo e Calderón (2009) levados a cabo na Bolívia indicam que aumentos na alíquota de determinados bens confirmam entre outros resultados: (1) ocorrência da Curva de Lafer, (2) evasão descendente à medida que aumenta o cerco a estabelecimentos, (3) maior propensão a evadir impostos incidentes sobre importações de bens de luxo.

## 2.4 Sistema ótimo de tributação – dificuldades

Anteriormente, surgiu neste trabalho referência à possibilidade de se adotar um sistema otimizado de tributação. Trata-se de um conceito equivocado, que depende de tantos fatores que sua existência é novamente um exercício teórico. Imaginemos um montante de tributos pago voluntariamente pelos contribuintes de acordo com sua capacidade econômica. O nível de tributo não apresenta regressividade e ele se reverte em uma oferta satisfatória de serviços aos cidadãos. A arrecadação efetiva aproxima-se da prevista na legislação a tal ponto que as mínimas diferenças podem ser atribuídas a erros e a omissões. O custo do aparelho fiscal é mensurado e está num nível aceitável de comparabilidade, assim como custos e tempo imputados aos contribuintes para adimplirem seus compromissos.

---

<sup>26</sup> "Para la obtención de la base imponible potencial del Impuesto al Consumo Específico por concepto de producción interna, se parte del Valor Bruto de la Producción, al cual se deducen las exenciones establecidas por Ley, las exportaciones y la variación de existencias. Este monto posteriormente, es multiplicado por la respectiva alícuota para obtener el ICE potencial de la producción interna" (Delgadillo e Calderón (2009)).

Para Lagemann (2004), há remota possibilidade de se desenhar um sistema tributário perfeitamente otimizado. Segundo o autor, essa impossibilidade deve-se ao fato de a tributação ótima dever considerar tão-somente as características únicas dos indivíduos, possivelmente suas habilidades inatas.

“A tributação de acordo com as habilidades inatas seria, assim, uma tributação equitativa, idealmente adequada” (LAGEMANN, 2004, p. 406). Como é improvável ao fisco observar diretamente as características pessoais, então resta a alternativa de tributar com base em informações indiretas reveladas pela renda e pelo consumo. Diz o autor:

Considerando que as habilidades naturais se expressam através dos níveis diferentes de qualificação do fator trabalho e, com base nele, em diferentes valores de salários brutos, o fisco pode se orientar, para se aproximar ao máximo da base tributável ideal, por informações mais fáceis de serem levantadas, como, por exemplo, a renda efetivamente auferida e o consumo. Desses indicadores, espera-se obter uma descrição, a mais exata possível, das habilidades inatas de cada indivíduo (LAGEMANN, 2004, p. 406).

Por essa linha de raciocínio, qualquer que seja o sistema tributário, ele exerce um efeito mais ou menos perverso sobre os contribuintes. O efeito colateral mais evidente de um sistema tributário imperfeito é a regressividade, ou seja, as menores rendas pagam proporcionalmente mais impostos.

A rigor, o ICMS é o típico imposto de elevada regressividade, pois a ocorrência do fato gerador raramente distingue o nível de renda de seus contribuintes. No caso da cesta básica, agentes de qualquer renda compram itens isentos de ICMS. Não há um mecanismo que inclua os impostos para aqueles que ganham rendas altas. Outro exemplo é o caso do combustível: independentemente da renda, todos são onerados com cargas iguais. Desse modo, o tributo ideal (do tipo *lump sum*<sup>27</sup>) é inaplicável. Isso anula

---

27 Os impostos lump sum são um valor fixo, ou seja, independem do nível de produção e, como tal, não distorcem a eficiência da economia, mas são impostos regressivos (um mesmo valor é pago porque produz quantidades diferentes). Enquanto Lagemann conceitua o imposto lump sum como um tributo ideal, esse entendimento não está pacificado na teoria, visto que seu efeito difere não somente em relação à escala em que o mercado opera, mas também em relação ao tipo de mercado (monopólio, oligopólio). Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~cbarros/files/Aula%2018.pdf>>. Acesso em: 20/10/2010.

a possibilidade da primeira escolha – o da tributação ótima – e inaugura a possibilidade da segunda escolha, de outro modo, um sistema de tributos otimizados, mas sob certas restrições.

Recuperando a otimalidade de Pareto e inserindo-a no contexto das administrações tributárias, o critério ótimo somente será possível quando o governo beneficiar ao menos um agente sem afetar outro.<sup>28</sup> Esse cenário é possível? Isenções, renúncias, redução de base de cálculo, alíquota zero ou qualquer outro mecanismo redutor de ICMS a contribuintes enquadrados num determinado regime tributário requerem fontes substitutivas desse imposto não arrecadado, ou seja, se o imposto reduziu-se para alguns, outros estarão prejudicados, e entre estes, os agentes cujos serviços poderiam ser financiados por estes tributos agora não recolhidos. Se alguém paga menos, outros também terão menos, de modo que é quase impossível pensar em hipóteses em que ações tributárias tenham aspecto de neutralidade.

Sendo o princípio ótimo de Pareto de difícil aplicação, acena-se uma segunda opção como alternativa. Nesse ponto, surge o pensamento de Kaldor-Hicks. Os autores tratam o cálculo da otimalidade do seguinte modo: como sempre há perdas na renda pessoal decorrente de impostos, o ótimo somente será alcançado quando os ganhadores compensarem os perdedores ou os perdedores aceitarem recompensas em função de perdas sofridas (QUEIROS, 2000).

Em termos de política de ICMS, isso está bem evidenciado na lógica de concessão de renúncias, a qual recomenda inclusive em sua regra jurídica que concessões de incentivos – contribuintes ganhadores – de algum modo recompensem os perdedores. E como se dá essa recompensa? A rigor, a contrapartida dos contribuintes usufrutuários de incentivos vem na forma de expectativa (imediata ou atual) de postos de trabalho e fomento às operações que formam o elo da cadeia produtiva.

A esta altura indaga-se sobre qual relação podemos derivar entre tributação ótima, arrecadação potencial, *gap* fiscal e esforço tributário. A interpretação é a seguinte: a arrecadação potencial fornece uma base para dimensionar o imposto efetivo, por sua vez, o esforço tributário consiste num arranjo para reduzir a lacuna – diferença entre o efetivo e o potencial; a tributação ótima, por sua vez, está associada à minimização de iniquidade

---

28 Embora haja teóricos que defendam a existência de vários pontos de ótimo, a abordagem deste trabalho alinha-se ao pensamento de Kaldor e Hicks, qual seja, não há um ótimo paretiano. Toda escolha em economia sugere uma externalidade negativa: alguém ganha e alguém perde.

– efeitos regressivos. De certa forma, a tributação ótima, ao menos no que se refere ao postulado por Kaldor-Hicks, remete não somente ao princípio da equidade (capacidade de pagamento), mas também à alocação e ao provimento de bens públicos disponibilizados à população.

### **3 Metodologia**

Primeiramente, será mostrado o método utilizado para se ter uma indicação do tamanho do *gap* tributário, isto é, da lacuna existente entre a arrecadação efetiva e a potencial de ICMS dos estados brasileiros. Neste trabalho, esse indicativo foi chamado de “índice de esforço fiscal”, que fornece uma dimensão da evasão fiscal em cada estado.

Em seguida, utilizando o caso de Mato Grosso, o *gap* tributário setorial, isto é, por setor econômico, será detalhado em seus componentes legais e não legais, servindo assim como instrumento para sinalizar em que setores devem ser colocados esforços de fiscalização para o combate à sonegação.

#### **3.1 Capacidade tributária dos estados brasileiros**

Com a finalidade de estudar a evolução do potencial de arrecadação do ICMS no Brasil, foi estimada a capacidade tributária potencial das 27 unidades federadas brasileiras.

Inicialmente, foram coletados dados estaduais de PIB, Exportação (X), População (Pop), Valor Adicionado na Agricultura (VAAg), Indústria (VAI) e Serviços (VAS) no sítio do Ipeadata para o ano de 2007. Foram extraídos os valores correntes arrecadados de ICMS do mesmo ano do sítio do Confaz. Esses valores correntes foram convertidos em constantes a preço de 2000 utilizando-se o deflator implícito do PIB, uma vez que os dados de PIB e de Valor Adicionado obtidos no sítio do Ipea são a preços constantes de 2000 utilizando-se o mesmo deflator. Os dados de exportações foram convertidos em reais, utilizando-se a taxa de câmbio divulgada do Bacen para o ano, e depois transformados em preços de 2000. A vantagem de se ter dados reais para um mesmo ano é a possibilidade de se estabelecer comparações, utilizando-se uma mesma base real, retirando-se dessa forma os efeitos da inflação.

## 3.2 Estimação do modelo

Utilizando-se a ferramenta Regressão, do Excel, e o programa Eviews, foram testados os seguintes modelos para estimar o ICMS potencial dos estados:

Equação básica:  $ICMS = C + (PIB-X)x_1 + (Pop)x_2 + (X)x_3$

Básica + VA Indústria:  $ICMS = C + (PIB-X)x_1 + (Pop)x_2 + (X)x_3 + (VAI)x_4$

Básica + VA Serviços:  $ICMS = C + (PIB-X)x_1 + (Pop)x_2 + (X)x_3 + (VAS)x_4$

Básica + VA Agricultura:  $ICMS = C + (PIB-X)x_1 + (Pop)x_2 + (X)x_3 + (VAAg)x_4$

Sem exportações + VA Indústria:  $ICMS = C + (PIB)x_1 + (Pop)x_2 + (VAI)x_3$

Sem exportações + VA Serviços:  $ICMS = C + (PIB)x_1 + (Pop)x_2 + (VAS)x_3$

Sem exportações + VA Agricultura:  $ICMS = C + (PIB)x_1 + (Pop)x_2 + (VAAg)x_3$

Foi definida a especificação duplo-logarítmica como forma funcional. O Quadro 6 consolida os resultados estatísticos das sete regressões efetuadas com os dados do ano de 2007. Os valores entre parênteses adiante dos coeficientes estimados são as estatísticas *t* de cada coeficiente.

## 3.3 Equações de capacidade tributária do ICMS 2007

Equação 1. Básica

$$ICMS = -0,2379 + 0,7382(PIB-X) + 0,1082POP + 0,1121X$$

$$(-0,7462) \quad (9,1708) \quad (1,0473) \quad (3,4844)$$

$$R^2 \text{ ajustado} = 0,975$$

$$\text{Teste F} = 339,5011$$

Equação 2. Básica com VA Indústria

$$ICMS = -0,1758 + 0,6486(PIB-X) + 0,0826POP + 0,0909X + 0,1222VAI$$

$$(-0,5327) \quad (4,7655) \quad (0,7602) \quad (2,1911) \quad (0,8196)$$

$$R^2 \text{ ajustado} = 0,975$$

$$\text{Teste F} = 251,1603$$

Equação 3. Básica com VA Serviços

$$ICMS = -0,4445 + 1,6086(PIB-X) + 0,1282POP + 0,0789X - 0,8484VAS$$

$$(-1,5220) \quad (4,9084) \quad (1,3986) \quad (2,5496) \quad (-2,7208)$$

$$R^2 \text{ ajustado} = 0,981$$

$$\text{Teste F} = 327,3599$$

Equação 4. Básica com VA Agricultura

$$\text{ICMS} = -0,7444 + 0,7643(\text{PIB-X}) + 0,0785\text{POP} + 0,0591\text{X} + 0,1199\text{VAAg}$$

(-2,0231) (10,2026) (0,8182) (1,5716) (2,2787)

R<sup>2</sup> ajustado = 0,979  
Teste F = 302,3383

Equação 5. Sem exportações com VA Indústria

$$\text{ICMS} = -0,1837 + 0,5608\text{PIB} + 0,1247\text{POP} + 0,2758\text{VAI}$$

(-0,5314) (4,1015) (1,1002) (2,1046)

R<sup>2</sup> ajustado = 0,972  
Teste F = 297,0679  
Durbin-Watson d = 1,725

Equação 6. Sem exportações com VA Serviços

$$\text{ICMS} = -0,4628 + 1,8101\text{PIB} + 0,1844\text{POP} - 1,0238\text{VAS}$$

(-1,6886) (6,8149) (2,1792) (-3,9993)

R<sup>2</sup> ajustado = 0,980  
Teste F = 425,5555

Equação 7. Sem exportações com VA Agricultura

$$\text{ICMS} = -0,8704 + 0,7831\text{PIB} + 0,1205\text{POP} + 0,1465\text{VAAg}$$

(-2,7393) (10,4075) (1,2703) (3,4395)

R<sup>2</sup> ajustado = 0,978  
Teste F = 379,2866  
Durbin-Watson d = 2,035

### 3.4 Seleção do modelo

Os critérios para a seleção do melhor modelo levaram em consideração primeiramente aspectos estatísticos e depois, econômicos. Como aspectos estatísticos, foram levados em conta os itens a seguir relacionados, na ordem exposta:

1. Valor do R<sup>2</sup> ajustado
2. Sinais esperados
3. Estatística *F*
4. Estatísticas *t*
5. Teste Dubin-Watson (autocorrelação)
6. Método gráfico de detecção de heterocedasticidade<sup>29</sup>

Conforme pode ser verificado na Tabela 1, todas as equações apresentaram um bom ajuste, como também estatística *F* significativa a 95%. No entanto, considerando que o sinal esperado para a variável exportações deveria ser negativo, uma vez que as exportações são isentas por força da Lei Complementar n. 87/1996 (Lei Kandir), a variável foi eliminada do modelo, o que exclui as equações de 1 a 4. Considerando ainda que a variável valor adicionado serviços deveria apresentar sinal positivo, uma vez que essa variável contém o Valor Adicionado no Comércio e no Serviço de Comunicação, cujo peso é alto na arrecadação do imposto, eliminou-se também a equação 6. Entretanto, com a expectativa do alto valor explicativo da variável Valor Adicionado Serviços na arrecadação do ICMS, foi testado também um oitavo modelo, incluindo a variável Valor Adicionado Serviço, apenas considerando os segmentos comércio, transportes e comunicações, que aqui será chamada variável Valor Adicionado Serviços Seleccionados (VASS).

### **O Quadro 6 apresenta os resultados do novo modelo.**

Equação 8. Sem exportações com VA Serviços Seleccionados

$$\text{ICMS} = -0,2110 + 0,2711\text{PIB} + 0,0775\text{POP} + 0,6356\text{VASS}$$

$$(-0,6245) \quad (1,0926) \quad (0,6309) \quad (2,2087)$$

R<sup>2</sup> ajustado = 0,972  
 Teste F = 302,0552

Com base, portanto, nos três primeiros critérios citados anteriormente, as equações 5, 7 e 8, isto é, sem exportações com VA Indústria, VA Agricultura e VA Serviços Seleccionados, respectivamente, foram as selecionadas.

<sup>29</sup> A heterocedasticidade ocorre quando cada ponto previsto por um modelo se afasta dos dados reais por variações não constantes (visualização gráfica no Anexo – Figura 1B).

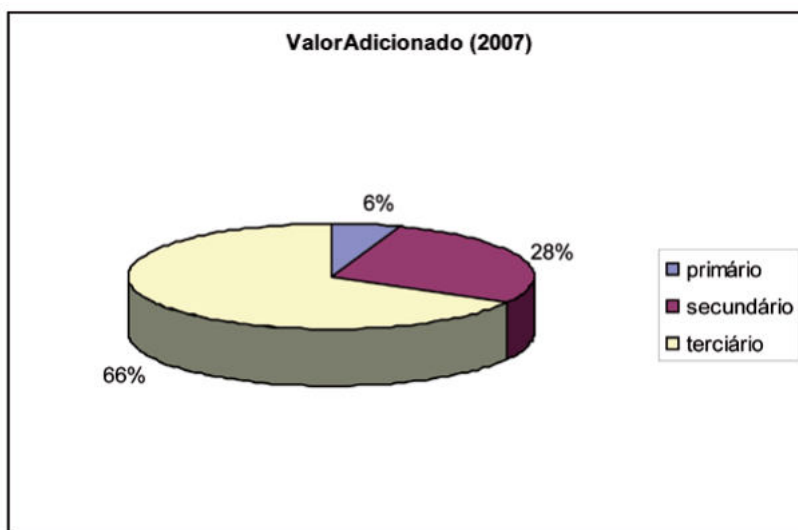
Partindo para a análise das estatísticas t, estas produziram resultados semelhantes para as equações 5 e 7, pois em ambas as variáveis PIB e Valor Adicionado na Indústria e na Agricultura, respectivamente, mostraram-se significativos a 95%. Quanto à terceira Variável Explicativa, População, esta se mostrou significativa a 50% e a 75% nas equações 5 e 7, respectivamente. Com relação à equação 8, somente a variável Valor Adicionado Serviços Seleccionados foi significativa a 95%, enquanto as outras duas variáveis, PIB e População, foram significativas a 50% e menos de 50%, respectivamente.

Dessa forma, as equações 5 e 7 mostraram-se estatisticamente superiores à equação 8.

Para as equações 5 e 7, os resíduos das equações ao quadrado foram dispostos graficamente, não se verificando nenhum padrão, o que sugere a ausência de heterocedasticidade. Utilizando-se o programa Eviews, foi também verificada ausência de autocorrelação para ambas as equações por intermédio do teste de Durbin-Watson.

Finalmente, apesar da pequena superioridade estatística da equação 7 sobre a 5, no que diz respeito à variável População, como também ao valor do  $R^2$  ajustado, decidiu-se adotar a equação 5, considerando-se a maior participação do Valor Adicionado e da arrecadação do ICMS do setor indústria do que a do setor agrícola no país, conforme mostram os Gráficos 1 e 2.

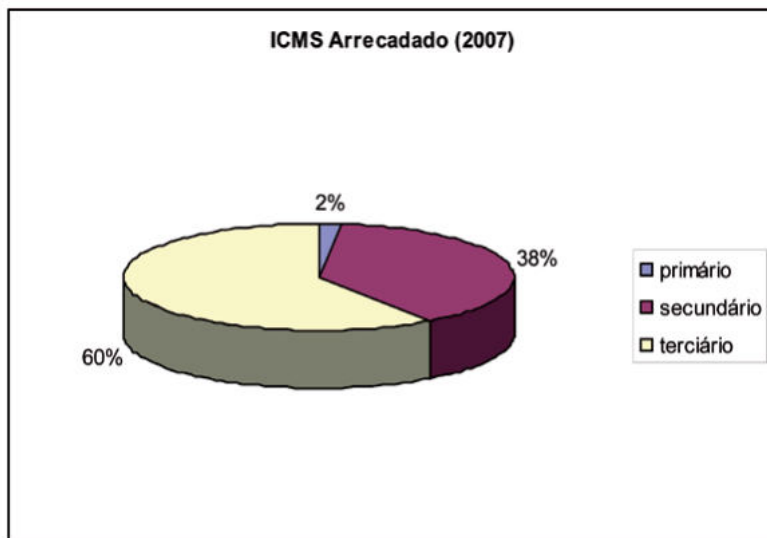
### Gráfico 1. Participação dos setores econômicos no valor adicionado no Brasil



Fonte: IBGE



## Gráfico 2. Participação da arrecadação dos setores econômicos na arrecadação do ICMS no Brasil



Fonte: IBGE

Portanto, a equação selecionada foi a de número 5, que explica a arrecadação do ICMS potencial por meio das variáveis PIB, População e Valor Adicionado na Indústria:

$$\text{ICMS} = C + (\text{PIB})x1 + (\text{Pop})x2 + (\text{VAI})x3$$

Verifica-se que o modelo selecionado é compatível com os modelos adotados na literatura para estimar a arrecadação estadual. Reis e Blanco (1996) e Carvalho, Resque e Carvalho (2008) utilizaram também como variáveis explicativas PIB, População Total, Produto da Indústria, e ainda População Urbana e Taxa de Inflação. Neste modelo, não se considerou utilizar a variável população urbana devido à indisponibilidade do dado para os anos em estudo. Quanto à taxa de inflação, além de os efeitos para a arrecadação estadual terem se mostrado quase desprezíveis em ambos os estudos mencionados, os anos de 2003 a 2007 não se caracterizaram por um período de alta inflacionária.

### 3.5 Resultados obtidos de arrecadação potencial do ICMS

Uma vez selecionado o modelo de equação do ICMS potencial, com os dados do ano de 2007, este foi também aplicado para os anos de 2003 a 2006, para se ter uma ideia da evolução da capacidade potencial, bem como do índice de esforço fiscal.

O Quadro 7 apresenta a arrecadação potencial do ICMS dos estados brasileiros para os anos de 2003 a 2007, obtida substituindo-se os dados de PIB, População e Valor Adicionado na Indústria de cada estado na equação selecionada.

### Quadro 7. ICMS potencial dos estados (preços de 2000 – R\$ mil)

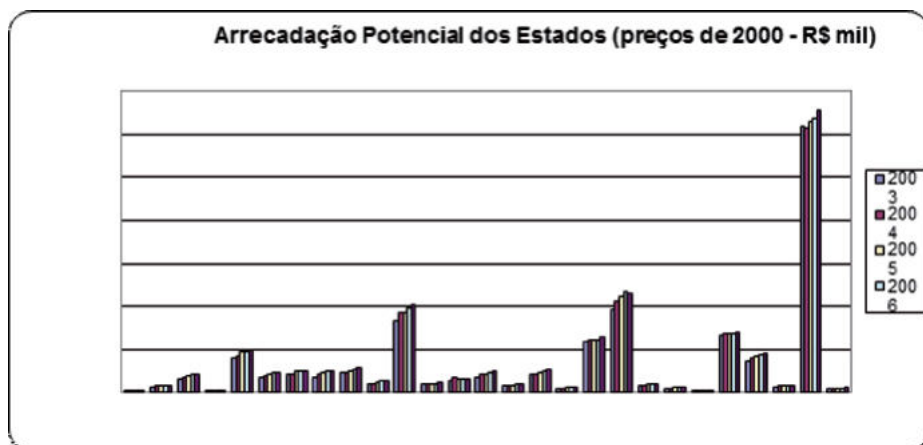
ESTADOS	2003	2004	2005	2006	2007
AC	140.750	181.738	195.863	213.833	240.687
AL	653.214	720.724	769.521	822.815	857.979
AM	1.482.736	1.765.360	1.864.129	2.036.460	2.021.549
AP	156.864	160.648	189.713	210.699	222.306
BA	3.963.210	4.198.941	4.648.594	4.712.943	4.896.203
CE	1.801.219	1.920.956	2.019.479	2.239.375	2.278.039
DF	2.129.557	2.149.456	2.437.290	2.451.046	2.460.346
ES	1.649.506	2.051.757	2.330.884	2.423.125	2.570.206
GO	2.220.829	2.374.276	2.451.874	2.639.694	2.807.499
MA	1.025.628	1.052.532	1.194.811	1.384.652	1.386.897
MG	8.372.669	9.228.627	9.324.295	9.796.697	10.175.907
MS	888.298	968.969	951.418	1.042.624	1.074.822
MT	1.273.900	1.663.029	1.626.874	1.465.752	1.580.670
PA	1.781.346	2.019.508	2.138.964	2.329.532	2.394.291
PB	796.381	791.344	862.702	984.763	1.030.193
PE	2.166.619	2.190.511	2.366.523	2.553.277	2.662.722
PI	459.948	482.180	544.124	619.020	637.759
PR	5.807.001	6.096.839	6.024.173	6.060.361	6.499.925
RJ	9.645.773	10.485.803	11.105.233	11.753.538	11.496.446
RN	734.808	825.054	930.445	1.020.629	1.049.296
RO	435.933	477.482	556.067	557.487	586.668
RR	124.739	117.090	137.602	152.551	161.322
RS	6.530.726	6.872.611	6.753.409	6.775.612	6.937.887
SC	3.607.392	4.075.574	4.210.209	4.280.468	4.514.067
SE	634.368	701.961	753.696	791.984	825.888
SP	30.839.429	30.809.955	31.499.497	31.927.049	32.705.870
TO	371.711	440.173	490.433	482.305	516.333
<b>MÉDIA</b>	<b>3.322.021</b>	<b>3.511.967</b>	<b>3.643.623</b>	<b>3.767.715</b>	<b>3.873.769</b>

Fonte: Elaboração dos autores

Observa-se que a média anual de ICMS potencial vem sempre crescendo ao longo dos anos, sendo a taxa de crescimento real entre 2003 e 2007 de 16,6%. O maior crescimento médio verificado foi de 5,7% entre os anos de 2003 e 2004, e o menor foi de 2,8% entre 2006 e 2007. De maneira geral, a maioria dos estados apresentou sempre crescimento da arrecadação potencial do ICMS ao longo dos anos.

O Gráfico 3 apresenta a evolução do ICMS potencial contido na Tabela 3 na forma de gráficos de colunas, em que se pode visualizar o que foi dito antes. Observa-se que todos os estados ampliaram sua capacidade de arrecadação potencial do imposto entre os anos de 2003 e 2007.

### Gráfico 3. Evolução da arrecadação potencial dos estados brasileiros no período de 2003 a 2007 (a preços de 2000 – R\$ mil)



Fonte: Elaboração dos autores

### 3.6 Índice de esforço fiscal

Neste trabalho, o índice de esforço fiscal estadual foi definido como a razão entre a arrecadação efetiva do ICMS do estado e sua arrecadação potencial, estimada anteriormente em termos das variáveis econômicas PIB, População, Valor Adicionado na Indústria, conforme mostrado antes. Portanto, considerou-se como índice de esforço fiscal de um estado a proporção efetivamente utilizada de sua capacidade tributária potencial de arrecadar o ICMS.

Esse conceito de índice de esforço fiscal do estado foi estabelecido de forma análoga à que outros autores já mencionados estabeleceram para países em relação a sua carga tributária total. Com base nesse índice, autores como Lotz e Morss (1969), Shin (1969), Chelliah (1971), Bahl (1971), Tait, Grätz e Eichengreen (1979) e Piancastelli (2001) classificaram os países como de alto (acima de 1,0), médio (entre 0,8 e 1,0) e baixo (abaixo de 0,8) esforço fiscal.

Chelliah (1971) apontou como limitações ao método de cálculo do índice de esforço fiscal (1) a aceitação implícita de que todos os fatores que afetam a capacidade tributária foram levados em consideração; (2) apenas fatores objetivos considerados no controle dos governos são incluídos; (3) a chance da classificação quanto ao índice de esforço fiscal se modificar, conforme a equação de capacidade tributária adotada; e finalmente, (4) os resíduos não explicativos que afetam o esforço fiscal são independentes dos fatores de capacidade tributária.

Considerando as duas primeiras críticas de Chelliah, a caracterização da base tributária desse modelo procurou utilizar variáveis que captassem os efeitos da capacidade de contribuição do imposto (PIB e População), da composição setorial da economia (Valores Adicionados Setoriais) e das exportações, não sendo esta última variável incluída no modelo selecionado, uma vez que não produziu o sinal negativo esperado. Nesse modelo, não foi considerado diretamente o grau de urbanização, a exemplo de outros autores, pela indisponibilidade de dados. No entanto, a variável Valor Adicionado por setor da economia confere, indiretamente, uma ideia do grau de urbanização. Estiveram também ausentes do modelo os efeitos da inflação, pois nos anos estudados, de 2003 a 2007, essas taxas não tenderiam a produzir o “efeito Tanzi” verificado em períodos de alta inflação, considerando ainda que a defasagem entre o fato gerador e o recolhimento do ICMS é pequena. Também não foram incluídos indicadores de distribuição de renda, bem como indicadores associados à evasão fiscal. Portanto, as duas primeiras limitações do modelo apontadas por Chelliah procedem, não se esquecendo, no entanto, que o modelo adotado procurou captar diversos efeitos que afetam a arrecadação tributária do imposto.

Quanto à terceira crítica, que diz respeito à obtenção de diferentes resultados de esforço fiscal conforme a adoção da equação da capacidade tributária, foram gerados índices de esforço fiscal também para a equação 7, que utiliza a variável Valor Adicionado na Agricultura ao invés do Valor Adicionado na Indústria, e que também apresentou bom ajuste estatístico. Nesse caso, o índice de esforço fiscal médio obtido para o ano de 2007 foi de 1,016 contra o índice de 1,021, resultante do modelo selecionado. Assim, a diferença encontrada foi da ordem de menos de 1% no caso da adoção de um outro modelo estatisticamente ajustado. Portanto, este resultado indica que se adotando modelos estatisticamente ajustados as diferenças produzidas são pequenas.

Por fim, quanto à última limitação do método, os resíduos da equação provavelmente devem captar parte dos efeitos que não foram considerados no modelo, por exemplo, efeitos da inflação, da distribuição de renda, etc. No entanto, a ausência desses efeitos não chegou a invalidar o método, uma vez que o modelo escolhido parece apresentar um bom ajuste estatístico, conforme detalhado anteriormente no item 3.2, testado inclusive para autocorrelação e heterocedasticidade, que examinam diretamente os resíduos. Portanto, pode-se aceitar implicitamente a quarta limitação citada por Chelliah.

Conforme a literatura, índices superiores a 1,0, de esforço fiscal alto, indicam que os países estão arrecadando mais tributos do que sua capacidade de arrecadação estimada permite, dados suas características econômicas e seu estágio de desenvolvimento. No entanto, arrecadar mais que o previsto não é necessariamente traduzido como um bom desempenho fiscal, como a princípio parece. O bom ou mau desempenho é função da magnitude do índice em relação aos objetivos de política de governo. Conforme exemplificaram Tait, Grätz e Eichengreen (1979), países que apresentam índice de esforço fiscal alto, e com tendências ainda de crescimento, devem ser vistos como bem-sucedidos apenas se o objetivo de governo for mobilizar recursos para o setor público. O mesmo não ocorre caso o objetivo seja minimizar a interferência governamental no setor privado. Os mesmos autores, portanto, comentam que a designação “esforço fiscal” para o índice não deveria ser utilizada, uma vez que o nível de tributação não está necessariamente relacionado ao esforço tributário do país. Esses autores preferem adotar outra denominação mais neutra para o mesmo índice: “comparação tributária internacional”.

Neste trabalho, com a finalidade de se ter uma ideia do comportamento da arrecadação do ICMS e uma indicação do tamanho do *gap* tributário dos estados brasileiros em relação a esse imposto entre os anos de 2003 e 2007, o índice de esforço fiscal foi calculado com base na razão entre a arrecadação efetiva anual e a arrecadação potencial estimada no item anterior. Por sua vez, podem compor o *gap* as desonerações legais, bem como a própria sonegação.

O Quadro 8 apresenta os resultados obtidos de índice de esforço fiscal. As médias dos índices estaduais variam entre 0,8 e 1,6 e apontam quais estados possuem um maior intervalo entre o ICMS que poderia ser arrecadado (ICMS potencial) e o que de fato é arrecadado (ICMS efetivo), fornecendo assim uma dimensão da evasão fiscal em cada estado.

O Distrito Federal e as unidades federadas Rio de Janeiro e Maranhão apresentaram média de índice de esforço fiscal de 0,8, o que representa uma arrecadação efetiva de 80% da potencial estimada, e portanto 20% de *gap* tributário. Os Estados do Pará, de Santa Catarina, do Paraná, de Sergipe, do Amapá e do Tocantins apresentaram índices médios da ordem de 0,9, reduzindo o *gap* para 10%. Os Estados de Pernambuco, Rio Grande do Sul, Ceará, Alagoas, Minas Gerais, São Paulo, Roraima e Amazonas apresentaram índice médio em torno de 1,0, indicando que estão efetivamente arrecadando o que potencialmente poderiam arrecadar, e neste caso não haveria um montante

de ICMS evadido. Os demais estados apresentaram índice médio superior a 1,0 indicando um alto esforço fiscal, arrecadando mais do que potencialmente poderiam arrecadar, sendo o maior índice médio de 1,6 do Estado de Mato Grosso do Sul.

Existe uma dificuldade teórica na aceitação de índices de esforço fiscal superiores a 1,0, ou seja, um *gap* negativo. Uma situação interessante surge da observação de um *gap* de R\$ 622 bilhões para Mato Grosso em 2009 (Quadro 12, linha 4). O montante do *gap* merece uma reflexão. Embora o Estado de Mato Grosso apareça com uma média de esforço fiscal de 1,3 (Quadro 8), desempenho que infere um *gap* negativo, o que se nota é que em 2009 essa *performance* não se repetiu, ao menos numa interpretação extensiva da técnica do esforço fiscal apresentada neste trabalho. Pode-se presumir que o estado teria reduzido seu índice de esforço, porque se o mantivesse, em 2009 não visualizaríamos nenhum *gap*.

Os resultados citados podem ser atribuíveis, no mínimo, a três situações. A primeira pode derivar de algum tipo de falha legislativa em que se estabelecem alíquotas e bases de cálculos maiores do que permitem as bases estruturais da economia. Vale mencionar que se tais falhas existiram à época em que os dados foram coletados, nada se pode dizer sobre a permanência destas. Isso se deve à dinâmica legislativa das administrações fiscais, pois regularmente incorporam mudanças graduais em seu ordenamento tributário.

Segundo, a técnica adotada representa um ajuste médio da arrecadação potencial do conjunto dos estados, podendo então significar uma subestimação da arrecadação potencial de alguns e superestimação de outros, o que contribui para distorcer alguns dos índices encontrados. Esse é um clássico problema da agregação, em que a inferência feita do conjunto para o indivíduo necessariamente não encontra neste um comportamento ratificador.

Terceiro, pode existir situação que aumente exogenamente a arrecadação efetiva de um estado, como exemplo menciona-se o caso de Mato Grosso do Sul, estado de maior índice de esforço fiscal, ao qual o STF concedeu liminar que garante ao estado o ICMS incidente sobre as operações de importação de gás boliviano. Considerando-se que o tributo gerado com essa atividade representa 14% da arrecadação tributária de MS, sua influência no índice de esforço fiscal não foi desprezível.<sup>30</sup>

---

30 Fonte: Valor Econômico, em 12/08/2009.

**Quadro 8. Índice de esforço fiscal estadual de arrecadação do ICMS**

	2003	2004	2005	2006	2007	média
DF	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
RJ	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8
MA	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
PA	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
SC	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
PR	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
SE	1,2	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9
AP	1,5	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
TO	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
PB	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0
RS	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0
CE	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
AL	1,2	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0
MG	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,0
SP	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0
RR	1,6	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0
AM	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
GO	0,9	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1
BA	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1
PI	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1
AC	1,6	1,0	1,1	1,0	0,9	1,1
RN	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
PE	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
ES	1,0	1,2	1,3	1,2	1,3	1,2
MT	0,9	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3
RO	1,1	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
MS	0,9	1,6	1,8	1,7	1,8	1,6
<b>média</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Fonte: Elaboração dos autores

Na literatura, encontram-se disponíveis os resultados do esforço fiscal para a arrecadação estadual como um todo, isto é, incluindo-se ICMS, IPVA e ITCD, de Reis e Blanco (1996) para os anos de 1970/1990 e de Carvalho, Resque e Carvalho (2008) para os anos de 1970/2000. Portanto, além de as arrecadações estudadas não serem exatamente as mesmas, os períodos também diferem, o que prejudica estabelecer comparações quantitativas com este estudo. O Quadro 9 apresenta a evolução do índice do esforço fiscal Brasil, que corresponde à média dos estados, obtida por Carvalho e neste trabalho.

## Quadro 9. Evolução do índice de esforço fiscal Brasil

REGIÕES		IEF 2003	IEF 2007	Δ IEF	Δ ICMS Pot	ELAST
<b>N</b>	AC	1,556	0,913	-41,3%	71,0%	1,2
	AM	1,183	1,030	-13,0%	36,3%	0,9
	AP	1,488	0,791	-46,9%	41,7%	1,7
	PA	1,083	0,859	-20,7%	34,4%	1,1
	RO	1,062	1,378	29,7%	34,6%	1,4
	RR	1,646	0,936	-43,2%	29,3%	2,8
	TO	1,187	0,856	-27,9%	38,9%	0,5
	<b>MÉDIA</b>	<b>1,315</b>	<b>0,966</b>	<b>-26,5%</b>	<b>40,9%</b>	<b>1,4</b>
<b>NE</b>	AL	1,177	1,097	-6,9%	31,3%	2,5
	BA	0,998	1,024	2,6%	23,5%	0,6
	CE	1,005	0,964	-4,0%	26,5%	0,7
	MA	1,094	0,810	-26,0%	35,2%	1,7
	PB	1,110	0,913	-17,8%	29,4%	1,0
	PE	0,983	1,140	16,0%	22,9%	1,3
	PI	1,214	1,034	-14,9%	38,7%	1,8
	RN	1,089	1,072	-1,5%	42,8%	0,9
	SE	1,208	0,818	-32,3%	30,2%	1,0
	<b>MÉDIA</b>	<b>1,098</b>	<b>0,986</b>	<b>-10,2%</b>	<b>31,2%</b>	<b>1,3</b>
<b>CO</b>	DF	0,795	0,788	-0,8%	15,5%	1,0
	GO	0,945	1,045	10,5%	26,4%	0,4
	MS	0,945	1,826	93,3%	21,0%	3,1
	MT	0,906	1,379	52,2%	24,1%	1,0
	<b>MÉDIA</b>	<b>0,898</b>	<b>1,260</b>	<b>40,3%</b>	<b>21,8%</b>	<b>1,4</b>
<b>SE</b>	ES	1,020	1,283	25,8%	55,8%	1,0
	MG	0,965	1,065	10,4%	21,5%	1,3
	RJ	0,915	0,764	-16,4%	19,2%	0,3
	SP	0,948	1,083	14,3%	6,1%	0,9
	<b>MÉDIA</b>	<b>0,962</b>	<b>1,049</b>	<b>9,1%</b>	<b>25,6%</b>	<b>0,9</b>
<b>S</b>	PR	0,956	0,870	-9,0%	11,9%	1,0
	RS	0,949	0,991	4,4%	6,2%	0,4
	SC	1,025	0,848	-17,3%	25,1%	0,5
	<b>MÉDIA</b>	<b>0,977</b>	<b>0,903</b>	<b>-7,6%</b>	<b>14,4%</b>	<b>0,6</b>

Fonte: Elaboração dos autores

De maneira geral, os resultados obtidos em ambos os trabalhos demonstraram uma coerência em termos de crescimento dos índices ao longo do tempo, porém nos resultados de Carvalho a taxa de crescimento foi mais alta.



### 3.7 Análise dos resultados

Os resultados foram agrupados no Quadro 10 por região a fim de se obter uma perspectiva regional do desempenho da arrecadação do ICMS.

As duas primeiras colunas de dados referem-se aos índices de esforço fiscal calculados para os anos de 2003 e 2007. A terceira apresenta a variação de esforço fiscal entre esses anos. A quarta, a variação do ICMS potencial calculado no item anterior, também entre os anos de 2003 e 2007. Finalmente, a última coluna refere-se ao cálculo da elasticidade do ICMS em relação ao PIB entre os mesmos anos, que será utilizada como parâmetro auxiliar da análise.

Conforme a classificação mencionada antes, em 2003 as Regiões Norte e Nordeste seriam classificadas como de esforço fiscal alto, enquanto as demais, de esforço fiscal médio. Em 2007, o panorama modificou-se devido ao decréscimo desse índice para as primeiras Regiões, Norte e Nordeste, que passaram a apresentar esforço fiscal médio, e acréscimo para as Regiões Centro-Oeste e Sudeste, que então apresentaram esforço fiscal alto. A Região Sul permaneceu classificada como de esforço fiscal médio.

Os resultados de esforço fiscal estão relacionados com a variação do ICMS potencial. Entre 2003 e 2007, as Regiões Norte, Nordeste e Sul apresentaram incremento de sua arrecadação potencial, o que explica em parte o decréscimo de seu índice de esforço, uma vez que o aumento de sua arrecadação efetiva não acompanhou o aumento de sua arrecadação potencial. Em contrapartida, o acréscimo da arrecadação potencial nas Regiões Centro-Oeste e Sudeste não implicou decréscimo do esforço fiscal, pelo contrário, nessas regiões o índice aumentou, indicando um bom crescimento da arrecadação efetiva entre os dois períodos.

Finalmente, observa-se que apesar do decréscimo do índice de esforço fiscal das Regiões Norte e Nordeste, estas apresentaram elasticidade superior a 1,0, indicando que foram capazes de incrementar sua arrecadação de ICMS acima do incremento do PIB. Por sua vez, a elasticidade da Região Sudeste foi inferior a 1,0, mesmo apresentando bom desempenho do índice de esforço fiscal. Finalmente, por um lado destaca-se positivamente a Região Centro-Oeste, que apresentou incremento tanto no índice de esforço fiscal como no de elasticidade, e por outro, destaca-se negativamente a Região Sul, cujo índice de esforço e elasticidade decresceram entre os dois períodos.

Nesta análise, em termos de estados, merece destaque Mato Grosso do Sul, que apresentou o maior incremento no índice de esforço fiscal, como também a maior elasticidade no período, além dos Estados de Roraima, Pernambuco e Minas Gerais, que se mostraram em situação semelhante de acréscimo do índice e elasticidade superior a 1,0.

#### Quadro 10. Análise regional

REGIÕES		IEF 2003	IEF 2007	Δ IEF	Δ ICMS Pot	ELAST
<b>N</b>	AC	1,556	0,913	-41,3%	71,0%	1,2
	AM	1,183	1,030	-13,0%	36,3%	0,9
	AP	1,488	0,791	-46,9%	41,7%	1,7
	PA	1,083	0,859	-20,7%	34,4%	1,1
	RO	1,062	1,378	29,7%	34,6%	1,4
	RR	1,646	0,936	-43,2%	29,3%	2,8
	TO	1,187	0,856	-27,9%	38,9%	0,5
	<b>MÉDIA</b>	<b>1,315</b>	<b>0,966</b>	<b>-26,5%</b>	<b>40,9%</b>	<b>1,4</b>
<b>NE</b>	AL	1,177	1,097	-6,9%	31,3%	2,5
	BA	0,998	1,024	2,6%	23,5%	0,6
	CE	1,005	0,964	-4,0%	26,5%	0,7
	MA	1,094	0,810	-26,0%	35,2%	1,7
	PB	1,110	0,913	-17,8%	29,4%	1,0
	PE	0,983	1,140	16,0%	22,9%	1,3
	PI	1,214	1,034	-14,9%	38,7%	1,8
	RN	1,089	1,072	-1,5%	42,8%	0,9
	SE	1,208	0,818	-32,3%	30,2%	1,0
<b>MÉDIA</b>	<b>1,098</b>	<b>0,986</b>	<b>-10,2%</b>	<b>31,2%</b>	<b>1,3</b>	
<b>CO</b>	DF	0,795	0,788	-0,8%	15,5%	1,0
	GO	0,945	1,045	10,5%	26,4%	0,4
	MS	0,945	1,826	93,3%	21,0%	3,1
	MT	0,906	1,379	52,2%	24,1%	1,0
	<b>MÉDIA</b>	<b>0,898</b>	<b>1,260</b>	<b>40,3%</b>	<b>21,8%</b>	<b>1,4</b>
<b>SE</b>	ES	1,020	1,283	25,8%	55,8%	1,0
	MG	0,965	1,065	10,4%	21,5%	1,3
	RJ	0,915	0,764	-16,4%	19,2%	0,3
	SP	0,948	1,083	14,3%	6,1%	0,9
	<b>MÉDIA</b>	<b>0,962</b>	<b>1,049</b>	<b>9,1%</b>	<b>25,6%</b>	<b>0,9</b>
<b>S</b>	PR	0,956	0,870	-9,0%	11,9%	1,0
	RS	0,949	0,991	4,4%	6,2%	0,4
	SC	1,025	0,848	-17,3%	25,1%	0,5
	<b>MÉDIA</b>	<b>0,977</b>	<b>0,903</b>	<b>-7,6%</b>	<b>14,4%</b>	<b>0,6</b>

Fonte: Elaboração dos autores

## 4 Cálculo do *gap* tributário estadual – o caso de Mato Grosso

### 4.1 Do modelo econométrico<sup>31</sup> de previsão de ICMS

Uma vez organizada a série histórica de 1992-2001, rodou-se um modelo de regressão no qual foi possível verificar que a arrecadação de cada segmento podia ser prevista tomando-se por base a variação do PIB estadual e do IGP-DI. Isso porque a arrecadação do ICMS depende do comportamento da demanda e da oferta das atividades econômicas sobre as quais ele incide. A atividade de cada segmento contribuinte depende, por sua vez, do comportamento do seu preço relativamente às demais atividades e da renda real da economia estadual.

Para fins de previsão da arrecadação do imposto, foram formulados e estimados os parâmetros do modelo a seguir (Mato Grosso, 2003).

Seja:

$$(1) \text{ICMS}_{t,i} = t_{oi} \cdot \text{BTO}_{t,i}$$

$$(2) \text{BTO}_{t,i} = \alpha \cdot y_t \beta \cdot p_{t,i} \gamma \cdot \mathcal{E}_{t,i}$$

sendo

$\text{ICMS}_{t,i}$  = arrecadação do ICMS na atividade  $i$ , no ano  $t$  (em R\$) (observada)

$\text{BTO}_{t,i}$  = base tributada da atividade  $i$ , no ano  $t$  (não observada)

$t_{oi}$  = alíquota de ICMS observada na atividade  $i$  (conhecida)

$y_t$  = renda estadual no ano  $t$ , medida pelo PIB do estado (em R\$) (observada)

$p_{t,i}$  = preço dos bens e serviços do segmento  $i$

$\alpha$  = constante

$\beta$  = resposta da arrecadação em cada segmento  $i$  à evolução do PIB estadual (elasticidade-renda da arrecadação)

$\gamma$  = resposta da arrecadação no segmento  $i$  às mudanças no preço do segmento  $i$  (elasticidade-preço da arrecadação)

$\mathcal{E}_{t,i}$  = resíduo não explicado pelo modelo

Substituindo (2) em (1) vem a forma reduzida do modelo:

$$(3) \text{ICMS}_{t,i} = t_{oi} \cdot \alpha \cdot y_t \beta \cdot p_{t,i} \gamma \cdot \mathcal{E}_{t,i}$$

em que os coeficientes  $\beta$  e  $\alpha$  podem ser estimados por regressão.

31 Há de se enfatizar que parte dos modelos econométricos são relativamente complexos, o que exige uma preparação razoável em matemática, estatística e em economia para elaborá-los. Entretanto, o gestor, com a ajuda de ferramentas, pode ter uma boa noção dos resultados mostrados por modelos econométricos, até porque, em termos empíricos, o administrador tributário lida diariamente com situações favoráveis e desfavoráveis à realização da receita. A econometria é entendida como uma aplicação de métodos matemáticos e estatísticos a problemas econômicos e trata das relações entre duas ou mais variáveis. O método mais importante da econometria é a análise de regressão. Ela serve para estimar valores não conhecidos de uma variável dependente a partir de uma série de valores conhecidos (independentes).

A especificação das equações na forma de função potência, caso se revele a que melhor se ajusta aos dados, apresenta a vantagem de fornecer parâmetros de elasticidade constante. De fato:

$$\delta \text{ ICMS}_{t,i} \cdot y_t = \beta \text{ ICMS}_{t,i} \cdot p_{t,i} = \gamma$$

$$\delta y_t \cdot \text{ ICMS}_{t,i} \delta p_{t,i} \cdot \text{ ICMS}_{t,i}$$

e  $\delta \text{ ICMS}_{t,i} \cdot t_{i=0}$  se as alíquotas do imposto não se alterarem

$$\delta t_{o,i} \cdot \text{ ICMS}_{t,i}$$

As projeções de variação da arrecadação anual em cada segmento i serão obtidas diferenciando-se a expressão (3):

$$(4) \delta \text{ ICMS}_{t,i} = \beta i \cdot \delta y_t + \gamma i \cdot \delta p_{t,i}$$

$$\text{ ICMS}_{t,i} y_t p_{t,i}$$

Os valores absolutos da arrecadação projetada em cada segmento i serão obtidos pela expressão:

$$(5) \text{ ICMS}_{t,i} = (1 + \delta \text{ ICMS}_{t,i} / \text{ ICMS}_{t-1,i}) \cdot \text{ ICMS}_{t-1,i}$$

Em termos discretos, chamando-se:

$\delta y_t / y_t$  de  $\phi$  (variação percentual do PIB estadual entre os anos t e t-n) e  $\delta p_{t,i} / p_{t,i}$  de  $\beta$  (variação do índice de preço do segmento i entre os anos t e t-n), tem-se que:

$$(5') \text{ ICMS}_{t,i} = (1 + \beta i \cdot \phi) (1 + \gamma i \cdot \beta) \text{ ICMS}_{t-n,i}$$

A previsão de arrecadação total do imposto no ano t será obtida pela somatória das previsões de arrecadação dos segmentos.

A previsão de arrecadação vista na expressão (5') foi considerada a mais prática e conveniente, uma vez que o dado necessário é a arrecadação do ICMS no período base, informação que é conhecida pela Secretaria da Fazenda. Tanto a taxa de variação do produto interno bruto do estado ( $\phi$  na fórmula) quanto a taxa de variação dos preços ( $\beta$ ) geralmente são previstas pela Secretaria de Fazenda quando da elaboração do orçamento do estado para ser enviado à Assembleia Legislativa para aprovação. Como uma primeira aproximação, também é possível utilizar as estimativas de variação do PIB e a inflação prevista pelo Ministério da Fazenda para o Brasil.

As estimativas da elasticidade-renda e da elasticidade-preço da arrecadação ( $\epsilon$  e  $\epsilon_p$  na expressão 5') foram obtidas utilizando-se o método de estimação *cross section* com série de tempo, obtendo-se os seguintes resultados:

Quando o PIB do Estado de Mato Grosso aumenta 1% em termos reais, a arrecadação de ICMS eleva-se em termos reais nas seguintes proporções:

- 0,949% no segmento Algodão;
- 1,061% no segmento Atacado;
- 1,059% no segmento Bebidas;
- 1,115% no segmento Combustível;
- 1,066% no segmento Comunicação;
- 1,064% no segmento Energia;
- 1,069% no segmento Madeira;
- 1,005% no segmento Medicamentos;
- 1,034% no segmento Pecuária;
- 1,050% no segmento Soja;
- 1,040% no segmento Supermercados;
- 1,050% no segmento Transporte;
- 1,088% no segmento Varejo;
- 1,055% no segmento Veículos;
- 1,001% no segmento Arroz;
- 1,064% no segmento Outros.

Quanto à variação de preços, para cada 1% de inflação medida pelo IGP-DI, a arrecadação nominal de cada segmento aumenta 0,993%, com exceção do segmento Energia, que aumenta 1,267%.

O modelo regressivo, portanto, mostrou uma elasticidade quase unitária entre PIB, IGP-DI e receita de ICMS, ou seja, para cada ponto percentual de crescimento/redução no PIB ou no IGP-DI, teoricamente poderia ser esperado incremento/queda igual na receita de ICMS.

Desde então, o modelo econométrico é utilizado de forma complementar a outras técnicas preditivas que incorporam a evolução da própria série de ICMS; variações de índices como IPA e IGP-M (além do IGP-DI); variações do valor bruto da produção dos segmentos da agricultura e da pecuária; reflexos na arrecadação decorrentes de mudanças na legislação; além do comportamento da economia nacional, regional e local/regional.

As etapas metodológicas para modelos econométricos são três:

Formulação de hipóteses sobre o comportamento da realidade. Nessa etapa aplicam-se conhecimentos sobre a teoria econômica e/ou da observação do mundo real. A seguir essas hipóteses estão reunidas em um modelo matemático.

A segunda etapa consiste na coleta de dados estatísticos e na estimação dos parâmetros.

A terceira e última etapa é a avaliação. No presente caso, a avaliação foi feita comparando-se a arrecadação anual resultante da aplicação do modelo com arrecadações já realizadas em determinado ano (valores previstos x valores observados), no caso, 2001.

As pressuposições do modelo de regressão linear elaborado pela Fipe, ou seja, as premissas a serem satisfeitas, foram atendidas. São elas: relação linear não exata entre Y e X; erro aleatório com média zero; homocedasticidade,<sup>32</sup> ou seja, erro aleatório com variância constante; erros aleatórios independentes; variáveis não aleatórias e erro com distribuição normal.

Como visto, a Secretaria de Fazenda de Mato Grosso, a partir de 2002, passou a prever o ICMS com base em desempenho setorial passado e em observações conjunturais da economia local/regional. Partiu-se do pressuposto de que o modelo de regressão,<sup>33</sup> ao selecionar o PIB estadual e o IGP-DI, poderia servir como uma ferramenta de previsão de arrecadação do ICMS. Apresenta, no entanto, uma limitação importante: pelo fato de haver sido formulado com base numa série histórica de receita realizada, não fornece a estimativa do potencial da receita e, portanto, não permite a identificação do *gap* tributário.

## 4.2 Previsão do PIB

Certamente, o tipo de Gráfico 4 já foi visto e interpretado pela maioria dos profissionais da administração pública. Ele mostra a mais trivial de todas as equações: uma regressão simples que informa o PIB de Mato Grosso em função do ICMS.

32 A homocedasticidade ocorre quando cada ponto previsto por um modelo se afasta dos dados reais por uma variação relativamente constante (visualização gráfica no Anexo – Figura 1A).

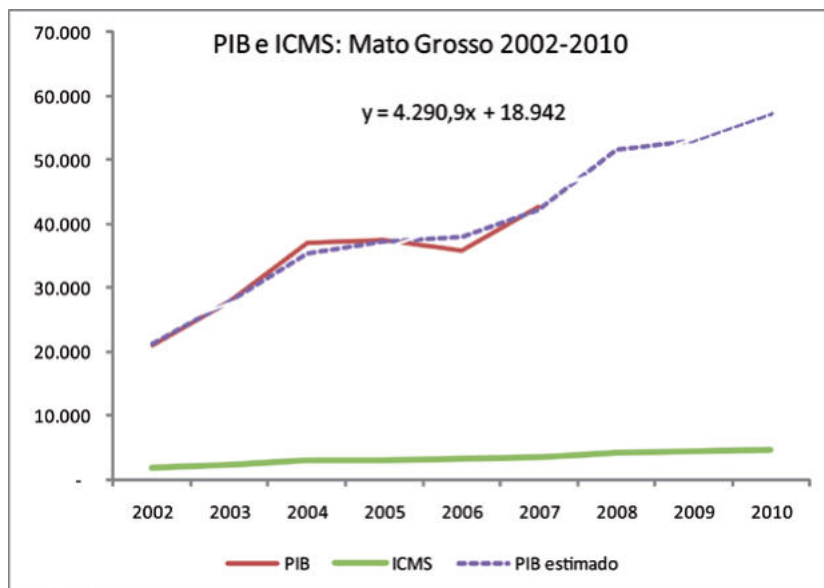
33 Excel, minitab, outros.

Na base do gráfico está o ICMS nominal de Mato Grosso 2002-2009 e o imposto estimado para 2010. No topo do gráfico estão outras duas linhas: (1) a contínua refere-se ao PIB nominal medido pelo IBGE e a (2) pontilhada marca o PIB previsto pela equação em destaque. Esse exercício simples evidenciou um R ajustado<sup>34</sup> igual a 0,97, o que indica um “bom” ajustamento da equação.

Um dos problemas claros na estimativa de PIB, como mostrado no Gráfico 4, é que se partiu de uma outra estimativa para calculá-lo. No final, acaba sendo uma estimativa de estimativa. No caso em questão, prevê-se o ICMS de 2010 e com base nele o PIB para o mesmo exercício.

Mesmo com as restrições, a econometria fornece uma visão alternativa do grau de associação existente entre variáveis. Segue o Gráfico 4 com mais aplicação simples de previsão do PIB de Mato Grosso com base no ICMS.

**Gráfico 4. ICMS nominal 2002-2010 (2009 estimado), PIB/IBGE 2002-2007 e PIB estimado 2008-2010**



Fonte: Elaboração dos autores

34 O R<sup>2</sup> ajustado é uma medida semelhante ao R-quadrado, mas com uma vantagem. Enquanto o R<sup>2</sup> aumenta mesmo que as variáveis adicionadas tenham pouco poder explicativo, o R<sup>2</sup> ajustado “resiste” a esses acréscimos quando as variáveis têm pouca relevância.

### 4.3 Das variáveis para cálculo do ICMS potencial e efetivo

O Quadro 11 sintetiza as principais variáveis e instituições consultadas pela Assessoria Econômica para atualizar o cálculo bimestral do ICMS potencial e efetivo.

**Quadro 11. Segmentos, índice/variáveis e observações principais dos procedimentos de atualização de valores para as análises bimestrais**

Segmentos	Índice/variáveis	Comentários
Arroz	VBP: produção, rebanho, consumo interno, preços, exportação, população, margem de valor agregado, dólar médio VBP = quantidade * preços	Alternativamente, são utilizados dados de receita e produção do Mapa, Conab, IBGE, Famato, Imea, Indea, Abiove, Aprosmat, Esalq, Acrismat, UBA (Sema-Madeira)
Soja		
Algodão		
Pecuária (bovino, suíno e aves)		
Madeira		
Bebidas	PIB, IPA-DI, receitas e volume de vendas IBGE, PMC, e ainda outras fontes sobre desempenho setorial	Outras fontes sobre o comportamento setorial podem ser utilizadas, principalmente quando a arrecadação do segmento mostra uma curva mais acentuada que a média
Combustíveis	PIB, IGP-DI	Outras fontes sobre o comportamento setorial podem ser utilizadas. Exemplos: o desempenho da PMC/IBGE. Nos combustíveis (consumo ANP) – Energia: dados de consumo; (veículos: base de dados do Detran; crescimento populacional. Efeitos de legislação são considerados bem como recolhimentos a fundos que se transformam em créditos de ICMS, como Fungefaz: comunicação; Fethab: combustível; Fesp: energia elétrica. Essas avaliações complementares são utilizadas quando o desempenho da arrecadação mostra curva mais acentuada do que a média
Comunicação		
Medicamentos		
Supermercado		
Transporte		
Varejo		
Veículos		
Outros		
Atacado	PIB, IPA-DI, receitas e volume de vendas IBGE, PMC, e ainda outras fontes sobre desempenho setorial, Abad	Também se usa a PMC se efeitos cumulativos do PIB e do IPA não explicam a arrecadação em determinados períodos [sazonalidades do consumo como observado na redução do IPI pós-crise econômica de 2009]



Energia	PIB, IGP-M	Utiliza-se o IGP-M do Banco Central ou uma média ponderada de uma série histórica. Geralmente, o crescimento estimado real do PIB também atualiza o faturamento do segmento de energia elétrica
---------	------------	---

Fonte: Sefaz/Apea

### 4.3.1 Dos componentes da análise econômica por segmento

Partindo de uma análise do Quadro 12 teremos maior clareza de como são dimensionados o ICMS potencial e o *gap* tributário. Os valores com ligeiras variações representam como é obtido o cálculo teórico do imposto potencial e efetivo por segmento.<sup>35</sup>

#### Quadro 12. Esquema do *gap* tributário

Algodão - Até 1º semestre - Jan/jun. 2010

Ordem	Discriminação	R\$ milhões		
		2010 Original	Realizada	Analísada
1	Faturamento	843	599	599
2	Exportação	396	167	167
3	Faturamento tributável	447	432	432
4	Alíquota média	12%	12%	12%
5	ICMS potencial	54	52	52
6	Renúncia fiscal	38	37	37
7	Créditos	0,9	0,9	0,9
8	Gap tributário	5,4	6,1	5,2
8.1	Contencioso administrativo			1,2
8.2	Contencioso judicial			1,3
8.3	Conta conta corrente			0,8
8.4	Fraudes possíveis			1,9
9	ICMS efetivo	9	8	9
10	Eficácia tributária	17%	16%	18%
11	Índice de inconverso	58%	74%	57%

Valores hipotéticos

Fonte: Sefaz/Apea (2010)

Nota:

1) A coluna Original refere-se à estimativa realizada para a Lei Orçamentária Anual (LOA).

<sup>35</sup> Os cálculos são feitos bimestralmente para atender à Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas pelo Poder Executivo em metas bimestrais de arrecadação [...].

2) Coluna Realizada refere-se ao desempenho efetivo observado no período considerado (jan./jun. 2010).

3) Coluna Analisada refere-se ao desempenho que poderia ter sido alcançado.

Na linha 1 do Quadro 12 é mostrado o faturamento total do segmento de algodão obtido a partir do cálculo do valor bruto da produção (safra, preços, valor adicionado pela industrialização). Após se excluir o volume destinado ao mercado internacional, obtém-se a base imponible do ICMS dos agentes econômicos inseridos no segmento Algodão.

Convém esclarecer que o segmento contempla todos os CNAES da cadeia algodoeira – atividades agrícolas, comércio e indústria.

Um problema inerente à previsão de receitas – LOA – é de que ela é feita em setembro de um ano para vigorar para todo o exercício seguinte. A defasagem temporal pode levar a uma previsão distorcida. Os valores arrecadados tendem a se afastar de forma significativa das receitas estimadas à medida que as previsões são feitas com muita antecedência. A coluna analisada tem a finalidade de corrigir esse problema, ou seja, por ocasião das revisões bimestrais das receitas mensuram-se valores mais próximos de novas realidades econômico-fiscais.

Logo, a Sefaz/Apea, ao revisar bimestralmente as receitas, mantém os valores originais na LOA (Quadro 12), compara-os com a arrecadação realizada e, com base em indicadores disponíveis, infere um nível de faturamento tributável possível. Esse patamar de faturamento tributável fornece um limite de arrecadação denominado de receita potencial.

A coluna “Realizada” atualiza todos os valores (linha 1 à linha 11) para o ano de 2010 (primeiro semestre). A cultura do algodão sinalizou, segundo dados da Conab, queda na produção. Com produção menor e sem preços compensatórios para manter as receitas dos agentes, prognosticou-se queda no faturamento com efeitos também declinantes para as demais variáveis.

Ao deduzir as exportações do faturamento, obtém-se o faturamento tributável. Este, por sua vez, constitui a fonte imponible do ICMS (base de cálculo). Para o cálculo do imposto potencial, faz-se o produto entre a alíquota média<sup>36</sup> e o faturamento tributário.

<sup>36</sup> Alíquota média = valor do imposto dividido pelo valor contábil (VC). Exemplo:

para CNAES de entrada: imposto = R\$ 15; VC = R\$ 120;

O ICMS potencial refere-se ao valor da arrecadação em uma situação ideal (ausência de externalidades, tais como conjunturas econômicas desfavoráveis, renúncia, inadimplência, medidas judiciais e sonegação). No Quadro 12, o ICMS potencial praticamente foi preservado em função de queda na exportação bem superior à queda no faturamento, ou seja, o mercado interno, no qual o produto é tributado, manteve sua dinâmica.

Para cada segmento, observa-se um montante de renúncias (linha 6) que diminuem o ICMS potencial. O cálculo de renúncia na coluna original depende de três informações: (1) montante anual de renúncia informado pela Sicme e pela Saaf; (2) volume de produção de algodão estimado divulgado pela Conab; e (3) sazonalidade da comercialização. Esta última, por sua vez, é conhecida por uma combinação de duas variáveis: valores do ICMS e do Fethab derivados da cadeia do algodão. Um exemplo: em uma série acumulada de cinco anos observa-se que do total de ICMS 33% é auferido até junho, e para o mesmo período observa-se 30% no recolhimento do Fethab. Ponderação dessas duas informações permite inferir para o ano em exercício um valor parcial da renúncia. O mesmo critério é utilizado para deduzir os valores de faturamento e crédito. A linha 1 da coluna original geralmente é função do ICMS previsto na LOA e do montante de faturamento necessário para realizá-lo. Essa dedução trivial ignora (em alguns casos) comportamento de preços e flutuações na produção.

A exportação (linha 2 da coluna “Original”) é o produto do faturamento pela sazonalidade da exportação. Exemplo: se a exportação no triênio anterior foi 45% até julho, essa informação pode ser utilizada para inferir a exportação semestral para um novo exercício. Quando ocorrem oscilações na pauta exportadora que prejudicam esse tipo de raciocínio, dados conjunturais são considerados para dimensionar o volume de exportação. A distância entre faturamento (original e realizado) tende a ser maior para as *comodities*, visto a flutuação mais típica das transações internacionais.

A linha 7 (Quadro 12) refere-se ao crédito obtido em função das compras de insumos. Segundo cálculos do Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária (Imea), chega próximo a R\$ 1 bilhão o gasto dos cotonicultores com insumos, cifra que produz um ICMS estimado de R\$ 70 milhões (considerando uma alíquota média de 7% nas aquisições). Todavia, a Apea, ao estimar os créditos usufruíveis pelos cotonicultores, verificou que essa soma ficou muito

---

para CNAES de saída: imposto: R\$ 25; VC = 250;

média ponderada  $(15 + 25)/(120 + 250) = 10,81\%$ .

abaixo do que o valor obtido por cálculos do Imea (linha 7 – crédito de R\$ 900 mil). Essa queda abrupta no aproveitamento do crédito deve-se ao fato de os cotonicultores, na maioria, serem optantes do Proalmat. Pela legislação vigente, essa condição desabilita esses contribuintes como beneficiários do crédito acumulado nas transações de compras.

Então, deduzindo-se do ICMS potencial a renúncia, os créditos e o ICMS efetivo, sobra um valor residual, que é o *gap* tributário.<sup>37</sup> É importante enfatizar aqui que o valor do *gap* não é necessariamente um ilícito. Na concepção tratada nas análises do ICMS em Mato Grosso, quando se dimensiona o *gap* ele ainda é decomposto em outras quatro componentes: o contencioso administrativo, o contencioso judicial, os lançamentos em conta corrente e, finalmente, um saldo remanescente que pode ser atribuível a provável sonegação.

Entre todos os componentes, es`se indicador de evasão é o mais importante, pois orienta a alocação de equipes de fiscalização e o cruzamento de dados.

Esse método permitiu identificar um importante indicador de desempenho da receita pública, que é o de eficácia tributária, o qual estabelece uma relação entre a receita efetiva e a receita potencial, revelando o espaço ainda existente para avançar em termos de arrecadação.

Pela sequência do Quadro 12, é possível concluir que as renúncias programáticas são redutoras da eficácia.

Há outra tentativa de melhoria da análise em andamento e trata-se de introduzir o desempenho fiscal das cinco regiões do estado. O objetivo é localizar no estado qual das cinco regiões seria a mais provável de ação fiscal que leve à recuperação de montantes suspeitos de incumprimento tributário. Por ora, nessa melhoria, chamada de regionalização do ICMS (Quadro 13, linha 4), observa-se o locus fiscal provável de atuação mais rigorosa do aparelho fiscal. Pode ocorrer que o fisco não confirme tais valores, ou seja, ao deflagrar operações nas regiões sugeridas não encontre os montantes apontados nos estudos regionalizados, hipótese que levará ao aperfeiçoamento dos critérios da regionalização.

Como todo método, sempre há o que aperfeiçoar, contudo para esse trabalho o que importa é a discussão de como o fisco mato-grossense atua para recuperar uma componente do *gap* tributário – fraudes prováveis, linha

---

37 Este procedimento de cálculo por saldo é realizado apesar de o risco de erros precedentes ficar sem apuração. Exemplo: Hiato Tributário (A) = R\$ 1.000; Contencioso Administrativo (B) = R\$ 100; Contencioso Jurídico (C) = R\$ 200,00; Conta Corrente (D) = R\$ 300; Sonegação =  $1000 - (100 + 200 + 300) = R\$ 400$ . O valor hipotético de R\$ 400,00 pode apresentar problema por falha nas variáveis (A, B, C, D), embora a maior dificuldade continue sendo o rigor na obtenção de A.

8.4 do Quadro 12. Vale frisar que o referido valor é gerado como um resíduo, ou seja, uma vez que outros valores – contenciosos e conta corrente – são dimensionados, infere-se a sonegação. De maneira geral, os Quadros<sup>38</sup> 11, 12 e 13 são utilizados de forma complementar para estudos setoriais que acenam ao fisco um caminho de atuação.

### Quadro 13. ICMS, renúncias, créditos, gap e eficácia por região. Mato Grosso, 2009

R\$ milhões

Descrição	Regiões					
	Metropolitana	Leste	Norte	Oeste	Sul	Soma
1 - ICMS Potencial [a]	1.830	468	1.233	1.289	1.306	6.126
2 - Renúncia [b]	144	83	175	188	155	745
3 - Créditos [c] - <sup>1</sup>	135	37	109	113	115	510
4 - GAP d = [a - b - c - e]*	74	37	113	142	222	622
5 - ICMS efetivo por região [e]	1.476	312	836	845	814	4.283
6 - Eficácia	80,7%	66,6%	67,8%	65,6%	62,3%	69,9%
7 - Inconverso %	5,0%	11,8%	13,6%	16,8%	27,3%	14,5%

Fonte: Sefaz/Apea

#### 4.3.2 Por que tentar regionalizar o ICMS?

A Secretaria de Fazenda por intermédio da Assessoria Econômica mensurou para o ano de 2007, 2008 e 2009 o ICMS potencial das regiões fiscais do Estado de Mato Grosso. A Fazenda Pública, por critérios de logística fiscal, compõe suas regiões de forma diferente do que faz o IBGE e como faz também a Secretaria de Planejamento. Naturalmente, cada classificação oficial pauta-se pela adoção de métodos distintos.

É bom esclarecer outros dois pontos. O primeiro é o que se entende por ICMS potencial; e o segundo aspecto diz respeito ao fator motivante, que teria levado o Tesouro estadual a preocupar-se com uma estimativa do volume de imposto – ICMS – que poderia ser obtido regionalmente das cinco regiões: Metropolitana, Leste, Norte, Oeste e Sul.

Quanto ao primeiro aspecto, o ICMS potencial é definido como o montante do tributo que pode ser arrecadado em função da capacidade contributiva das regiões. Mas esse ICMS potencial, e de acordo com

<sup>38</sup> Outros quadros podem ser consultados em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Tributario/ReceitaPublica.php>>.

a legislação em vigor, admite algumas deduções, entre elas: renúncias e questionamentos (administrativos, judiciais), além de outros valores relacionados ao informalismo e às evasões tributárias.

Quanto à atenção dispensada para dimensionar o ICMS potencial, há ao menos uma óbvia razão: sendo o ICMS o principal tributo estadual, é de grande relevância localizar no território mato-grossense as principais regiões geradoras do tributo. Dessa forma, o levantamento permitiu a produção de dados preliminares capazes de sinalizar ao aparelho fiscal quais das regiões estaduais estão mais próximas do limite potencial e quais poderiam indicar possíveis sub-recolhimentos de impostos. Outro motivo para estatísticas mais detalhadas acerca do comportamento do ICMS é a viabilidade de ampliar as receitas com a minimização de custos. Isso quer dizer que a antecipação do estado em dimensionar com certo nível de confiança a localização das bases de arrecadação permite deflagrar ações fiscais de forma menos dispendiosa. A regionalização do ICMS funciona como uma pista, e neste caso o erário estabelece sua rota de atuação convergindo sua força para regiões específicas, e lá, para um determinado setor da economia, chegando finalmente até o contribuinte, quando então se procederá às verificações e às autuações, se necessárias.

Do ICMS recolhido em 2009, ficou assim a eficácia das regiões: Metropolitana (80,7%); Leste (66,6%); Norte (67,8%); Oeste (65,6%); Sul (62,3%).

Em termos absolutos, o ICMS de 2008 atingiu a cifra de R\$ 4.182 bilhões. Este montante recebido informa-nos que Mato Grosso foi detentor de uma eficácia de 69,9%, ou seja, de cada R\$ 1 de ICMS gerado foi recolhido R\$ 0,70. Isso pode ser creditado ao contínuo aprimoramento da fiscalização e ao controle das receitas públicas.

Portanto, a regionalização do ICMS, em sua construção inicial, caracteriza-se como uma ferramenta estatística auxiliar ao trabalho fiscal. A comparação das eficácias por região mostrará os resultados das ações do fisco bem como ajudará na correção de rumos e prevenção de riscos das metas legais e econômicas.

## 5 Conclusão

O cálculo do potencial tributário é um exercício teórico pautado por premissas e variáveis bem fundamentadas e constitui um dos balizadores econômicos para a atuação fiscal. Sem um cálculo estimado de imposto potencial é improvável que se consiga dimensionar somas de evasão.

No entanto, não há uma maneira “certa” de calcular potencial, tampouco uma forma rígida em obtê-lo. Sem exagero, o potencial tributário é a junção de ciência e arte. Depende de uma combinação de critérios, variáveis e premissas coerentes sobre a realidade econômica. Algo trivial e pouco republicano serve como inspiração inicial para entender que o imposto recebido pelo erário não é por assim dizer centavo por centavo. O contribuinte, por motivações econômicas, psicológicas e morais, pode se submeter a desvios comportamentais e ser levado a simular ou a dissimular transações das quais resultem vantagens indevidas.

Deriva desse raciocínio que se os impostos fossem integralmente recolhidos as somas administradas pelo estado seriam um pouco maiores. Cabe aos gestores utilizar-se de informações diretas e indiretas para inferir um patamar de tributos e de se aparelhar legal, técnica e juridicamente para recuperá-lo.

A parte teórica deste texto apontou aproximadamente 15 variáveis (sozinhas ou combinadas) plausíveis de apoiarem a estimação de potencial tributário para o ICMS. Mais adiante, já na parte do estudo econométrico, o trabalho relacionou PIB; População; peso das Atividades Industriais, Serviços e Agricultura como variáveis de elevado poder mensurador de um potencial tributário desse imposto.

Uma vez obtido o ICMS potencial, cálculos adicionais levaram à dedução do índice de esforço fiscal, dividindo-se o ICMS efetivamente arrecadado pelo potencial. Embora haja uma propensão em comparar índice de esforço fiscal entre os estados, os ganhos analíticos dessa escolha são muito limitados. O perfil da economia, as alíquotas vigentes, a sub ou superestimação de potenciais (assim como critérios utilizados) são alguns dos parâmetros que dificultam padronizações comparativas.

Entre as muitas formas de cálculo de ICMS potencial, o texto traz uma experiência (Estado de Mato Grosso) na qual se observam alguns passos para deduzir um PIB tributário (faturamento) e, com base neste, a inferência do imposto potencial e da eficácia tributária.

No estudo do caso de Mato Grosso, a evasão inferida para cada segmento econômico da economia depende de várias operações precedentes, ou seja, uma vez inferido o imposto potencial, subtraem-se deste o imposto recebido, os créditos, as renúncias programáticas, os contenciosos (administrativos e jurídicos), os registros e a conta corrente, e o que remanesce é atribuível à evasão.

É difícil dizer se o estudo de caso mato-grossense serve como referencial, pois a adoção de segmentos é uma peculiaridade do estado. De qualquer modo, a lógica de como foi feito o estudo talvez suscite adaptações e aperfeiçoamentos para algum estado iniciar também um cálculo de seus potenciais teóricos de tributação do ICMS.



## Referências

BAHL, R. **A regression approach to tax effort and tax ratio analysis**. IMF Staff Papers, v. 18, n. 3, p. 570, 1971.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101/2000**. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/lc101\\_2000.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf)>. Acesso em: 05/10/2000.

BRASIL. **Lei n. 9.496/1987**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/106728/lei-9496-97>>. Acesso em: 04/10/2010.

CAFÉ, Patrícia F. M. **Reforma tributária: panorama internacional e aspectos quantitativos**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, 2003.

CARVALHO, D. F.; RESQUE, C. C.; CARVALHO, A. C. Desigualdades inter-regionais, capacidade tributária e esforço fiscal dos estados da Amazônia (1970-2000): uma abordagem econométrica de fronteira estocástica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, p. 5-44, 2008.

CELHAY, Javier Etcheberry. **Métodos para la medicion de la evasion tributaria y para la medicion del comportamiento de los contribuintes**. Santiago: DGI, 1990.

CHELLIAH, R. **Trends in taxation in developing countries**. IMF Staff Papers, v. 18, p. 254, 1971.

COBAS et al. **Evasión fiscal en uruguay: un análisis sobre el impuesto al valor agregado**. Disponível em: <[www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/745/1/1396.pdf](http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/745/1/1396.pdf)>.

DELGADILLO, María Felix; CALDERÓN, César. **Estimacion de la evasion en el impuesto al consumo específico (ICE) 1988-1992**. Disponível em: <<http://www.udape.gov.bo/analiseconomico/analisis/vol15/art03.pdf>>. Acesso em: 05/10/2010.

DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (DGI). Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo 2000-2008. **Asesoría Económica**, ago. 2009.

EVASIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) EN COLOMBIA: 2000-2008. Versión 2. **Actualización con la nueva base de Cuentas Nacionales**.

- Año 2000. Disponível em: [http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Evasion\\_IVA\\_en\\_Colombia\\_2000-2008.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/Evasion_IVA_en_Colombia_2000-2008.pdf).
- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Metodologia de Previsão de Arrecadação do ICMS**. Relatório Final. São Paulo, fev. 2003. p. 18.
- GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.
- LAGEMANN, Eugênio. Tributação ótima. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, out. 2004.
- LASSO, Ángela Cruz. Evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008. Versión 2. **Actualización con la nueva base de Cuentas Nacionales**. Año 2000. Documento Web 036. Sept. 2009. Disponível em: <<http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Cuadernos/IVA.pdf>>.
- LOTZ, J.; MORSS, E. "Tax Effort" in Developing Countries. **Finance and Development**, v. 6, n. 3, p. 36, 1969.
- LUIS, M. J.. **Chile la función de fiscalización de la administración tributaria y el control de la evasión**. 35 Asamblea General Del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)., Santiago de Chile,.2 al 5 de abril de 2001.
- MANKIWI, N. G. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2005.
- MANN, A. Economic Development and tax structure change: México, 1895-1975. **Public Finance Quarterly**, v. 8, n. 3, p. 291-306, 1980.
- MARINHO, E. L. L.; MOREIRA, A. F. Esforço fiscal e carga tributária potencial dos estados do Nordeste. **Estudos Econômicos**, n. 15, Fortaleza, Cener, Caen-UFC, jun. 2000.
- MORALES, C.; RUIZ, F. **Análisis de la evasión fiscal en el impuesto a la renta del Ecuador**. (Tesis) – Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas, Escuelas Superior Politécnica del Litoral, Quito, 2005).
- MOREIRA, André Mendes. Elisão e evasão fiscal: limites ao planejamento tributário. **Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 21, p. 11-17, mar./abr. 2003. Disponível em: <[http://www.sachacalmon.com.br/admin/arq\\_publica/936824c0191953647ec609b4f49bc964.pdf](http://www.sachacalmon.com.br/admin/arq_publica/936824c0191953647ec609b4f49bc964.pdf)>.

PIANCASTELLI, Marcelo. **Measuring the tax effort of developed and developing countries. Cross Country Panel Data Analysis, 1985/1995.** Brasília: Ipea, 2001 (Texto para discussão n. 818). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_2001/Td0818.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/Td0818.pdf)>.

PINDYCK, R. S; RUBINFELD, D. **Microeconomia.** 5. ed. São Paulo: Ed. McGraw-Hill, 2005.

PLAN DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE FISCAL. **Revista de Administración Tributária**, Ciat/Aeat/IEF, n. 25. Disponível em: <[http://www.ciat.org/biblioteca/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=852](http://www.ciat.org/biblioteca/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=852)>. Acesso em: 06/10/2010.

QUEIROS, Margarida. Utilitarismo ou equidade? Dilemas para o ambiente e ordenamento. **Finisterra**, XXXV, 70, p. 103-114, 2000.. Disponível em: <[http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2000-70/70\\_05.pdf](http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2000-70/70_05.pdf)>. Acesso em: 20/09/2010.

RAMMINGER, R.; GRASSEL, D. Concessão de incentivos fiscais: impacto dos benefícios do Prodeí em 2001 e 2002 nas finanças públicas do Estado de Mato Grosso. **Revista Gepec**, v. 10, n. 0, p. 51-69, 2006.

REIS, E. J.; BLANCO, F. A. **Capacidade tributária dos estados brasileiros, 1970/1990.** Rio de Janeiro: Ipea, fev. 1996 (Texto para discussão, n. 404).

SHIN, K. International difference in tax ratio. **The Review of Economics and Statistics**, v. 51, n. 2, p. 213, 1969.

TAIT, A.; GRÄTZ, W.; EICHENGREEN, B. International comparisons of taxation for selected developing countries, 1972-1976. **IMF Staff Papers**, v. 26, n. 1, p. 123-156, 1979.

TRILLO, Oscar et al. **Evasión fiscal en México: el caso del IVA.** Centro de Investigación y Docencia Economicas, \* p. 42-67. Disponível em: <[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/descargas/itd/eef\\_iva.pdf](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/descargas/itd/eef_iva.pdf)>.

TRUONG: GRASH. Tax effort in asian countries. **Journal of Applied Economics**, v. 12, n. 3, p. 243-267, 1979.

URUGUAI. **Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo 2000-2008.** Asesoría Económica – DGI, mayo 2009.

VARSANO, Ricardo et al. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 1998 (Texto para discussão, n. 583).

VASCONCELOS, Roberto et al. **Esforço fiscal dos estados brasileiros**. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/REN-Numeros\\_Publicados/docs/ren2006\\_v37\\_n1\\_a1.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/REN-Numeros_Publicados/docs/ren2006_v37_n1_a1.pdf)>.

VIOL, Andréa Lembruber. **A arrecadação potencial como meta da administração tributária**. Florianópolis: Ciat, abr. 2006.

## Anexo

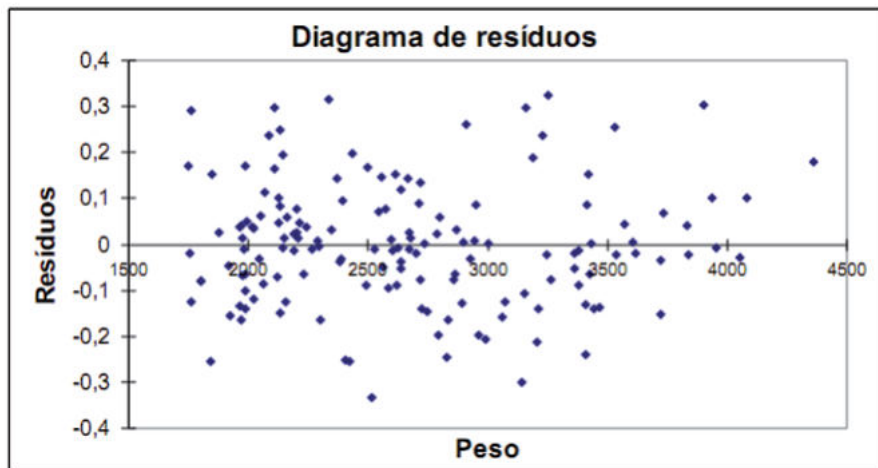


Figura 5. Hipótese da homocedasticidade. Diferença homogênea entre os pontos previstos e observados  
Fonte: elaboração do autores  
Dados poucos espalhados em torno de média zero.

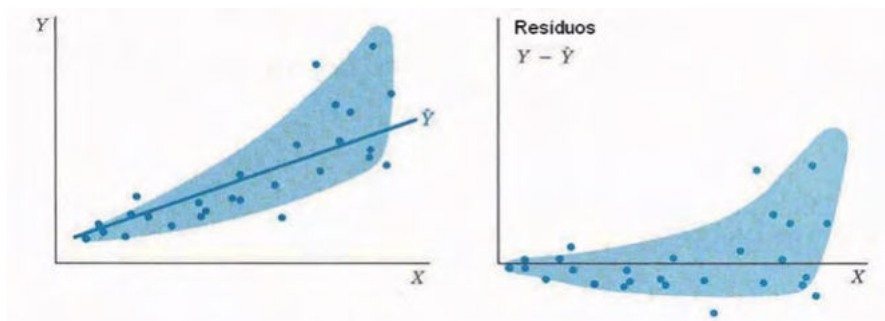


Figura 6. Hipótese da heterocedasticidade. Diferença heterogênea entre os pontos previstos e observados  
Fonte: elaboração do autores  
Dados muito espalhados em torno de média zero.  
Figuras disponibilizadas em:  
<https://dspace.ist.utl.pt/bitstream/2295/68899/1/RLS-verificacao%20de%20hipoteses%20de%20base-v5.pdf>

Passos para usar o Excel versão 2007 e obter os gráficos de resíduos:

- 1) clicar no botão de opções;
- 2) escolher suplementos;
- 3) clicar em ferramentas de análise ou ferramentas de análise VBA;
- 4) marcar na próxima caixa as opções ferramentas de análise ou ferramentas de análise VBA, confirmar [OK];
- 5) verificar a disponibilidade de "Análise de dados" no menu dados.

## Quadro 14. Variáveis investigadas por diferentes autores para detecção de capacidade tributária

Carga tributária potencial: variáveis consideradas	Shin (1969)	Chelliah (1971)	Bahl (1971)	Tait, Graetz e Eichengreen (1979)	Mann (1980)	Piancastelli (2001)	Café (2003)	Reis e Bianco (1996)	Marinho e Moreira (2000)	Vasconcelos (2006)	Vasconcelos (2006)	Alhures
Consumo aparente de cimento									X			X
Exportações												
Grau de abertura da economia	X	X	X	X	X	X	X					
Grau de urbanização									X			
Importações									X			
Índices da construção civil								X				X
PIB								X				
População total								X	X			
População urbana								X	X			
Produto agrícola como proporção do PIB	X		X		X	X	X					
Produto da indústria de manufaturados como proporção do PIB					X	X	X	X				
Produto da indústria extrativa mineral como proporção do PIB		X	X	X								
Produto do setor de serviços como proporção do PIB						X	X					
Propensão a consumir											X	X
Proporção de comércio internacional/PIB										X		
Proporção de comércio internacional/PIB											X	
Renda/PIB per capita	X	X		X	X	X	X					
Taxa de crescimento populacional	X											
Taxa de inflação								X				
Venda de papel ondulado	X								X			X

Fonte: elaboração dos autores

Obs.: a significância das variáveis difere para países desenvolvidos e em desenvolvimento.

**Quadro 15. Variáveis significativas por diferentes autores para detecção de capacidade tributária**

Capacidade tributária dos países: variáveis significativas	Shin (1969)	Chelliah (1971)	Bahl (1971)	Tait, Graetz e Eichengreen (1979)	Mann (1980)	Piancastelli (2001)	Mann (1980)
Renda/PIB per capita	x				x	x	
Grau de abertura da economia		x				x	x
Produto agrícola como proporção do PIB	x	x	x	x			x
Taxa de inflação	x						
Taxa de crescimento populacional			x				
Produto da indústria extrativa mineral como proporção do PIB	x			x			

Fonte: elaboração do autores

## Quadro 16. Siglas utilizadas

Sigla	Significado
Abad	Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores
Abiove	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
Abras	Associação Brasileira de Supermercado
Acrismat	Associação dos Criadores de Suíno de Mato Grosso
AgraFNP	Consultoria e Informações em Agronegócios
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Apea	Assessoria de Pesquisa Econômica Aplicada
Aprosmat	Associação dos Produtores de Soja de Mato Grosso
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
Conab	Companhia Brasileira de Abastecimento
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
Detran	Departamento Estadual de Trânsito
Esalq	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
Famato	Federação da Agricultura e da Pecuária do Estado de Mato Grosso
Fesp	Fundo Estadual da Segurança Pública
Fethab	Fundo Estadual de Transporte e Habitação
Fungefaz	Fundo de Gestão Fazendário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-M	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
Imea	Instituto Mato-Grossense de Economia Agropecuária
Indea	Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso
IPA-DI	Índice de Preços do Atacado – Disponibilidade Interna
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LOA	Lei Orçamentária Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PMC	Pesquisa Mensal do Comércio
Proalmat	Programa de Incentivo à Cultura do Algodão
Sefaz	Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso
Sema	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
Sicme	Secretaria de Indústria, Minas, Comércio e Energia
UBA	União Brasileira da Avicultura
VC	Valor contábil
Saaf	Secretaria de Agricultura e Assuntos Fundiários
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento



## Considerações finais

Esta publicação apresenta uma série de considerações e recomendações. Podemos retomar algumas das mais importantes.

No capítulo Previsão de Receitas, o caráter mais pragmático e menos teórico permeou as considerações desenvolvidas. Não se buscou trabalhar com modelos teóricos demasiadamente complexos, mas aliar praticidade e boa acurácia na previsão. Privilegiou-se, adicionalmente, a facilidade de implementação ao se fornecer, juntamente com o texto, planilha eletrônica em Excel pronta para uso por eventuais interessados.

O capítulo começou com uma breve incursão nos conceitos associados aos modelos de séries temporais, que fornecem a base teórica para a elaboração das previsões. Em seguida, apresentou-se rapidamente a experiência desenvolvida por dois estados (Minas Gerais e Santa Catarina) que já se encontram em estágio um pouco mais avançado nessa área.

A escolha do modelo recaiu sobre o método de alisamento exponencial de Holt-Winters capaz de atender às especificações requeridas. Os fundamentos teóricos do modelo foram apresentados, bem como disponibilizado o suplemento <prev\_arrecadacao.xla>, permitindo aos interessados aplicar de maneira simples, mas com adequado conhecimento teórico, o modelo sugerido. É importante ressaltar que basta dispor do Excel para aplicar a ferramenta, não havendo necessidade da aquisição de complexos *softwares* econométricos.

O capítulo Análise de Receitas apresentou quatro temas de análise totalmente interconectados, que partem da conjuntura internacional até chegar a um estudo de caso de um estado da Federação.

*Temas de Interesse Internacional* é um relatório anual focado em assunto que tem ou terá grande impacto na economia de vários países. A tentativa é visualizar possíveis problemas que os estados brasileiros terão na arrecadação dos impostos para que os dirigentes possam tomar medidas para evitá-los, mitigá-los ou enfrentá-los. *Análise de Conjuntura* também é um relatório anual que busca verificar o desempenho econômico de países selecionados, do Brasil e dos estados. Essa visão global permite ter uma ideia de qual será o desempenho da economia estadual e prever com maior acuidade possíveis aumentos ou reduções na receita do estado. A análise de conjuntura nacional é desmembrada pelas regiões brasileiras.

Após a realização dos relatórios antes mencionados, são escolhidos alguns *Indicadores* que serão acompanhados mensalmente. Eles servem como termômetro para o acompanhamento de questões selecionadas como críticas. Por último o tema Análise de Receitas é composto de dois relatórios: um anual e outro bimestral. O relatório anual analisa o desempenho da receita do estado no último ano, compara a receita realizada com o montante previsto e com a receita analisada (potencial), por segmento econômico, permitindo detectar e corrigir eventuais desvios. O relatório bimestral é semelhante ao anual, porém mais conciso, e busca gerar informações que auxiliem nas ações do fisco.

Por fim, o capítulo *Gap tributário* abordou a questão do hiato tributário com duas formas complementares. Inicialmente, na visão macro, estimou-se o *Índice de Esforço Fiscal dos Estados* como uma visão geral do problema nas unidades federadas. Em seguida, numa abordagem micro, apresentou-se a experiência de Mato Grosso no cálculo da evasão fiscal no estado. Na primeira parte do trabalho, um estudo econométrico relacionou PIB; População; peso das Atividades Industriais, Serviços e Agricultura como variáveis de elevado poder mensurador de um potencial tributário do ICMS. De posse do potencial desse imposto, cálculos adicionais levaram à dedução do *Índice de Esforço Fiscal*, dividindo-se o ICMS efetivamente arrecadado pelo potencial. Embora haja uma propensão em comparar *índice de esforço fiscal* entre os estados, os ganhos analíticos dessa escolha são muito limitados. O indicador é mais adequado para comparações da evolução no próprio estado.

Entre as muitas formas de cálculo de ICMS potencial, o texto traz a experiência do Estado de Mato Grosso, no qual se apresentam alguns passos para deduzir uma base tributável e a partir desta a inferência do imposto potencial e da eficácia tributária. Neste estudo, a evasão inferida para cada segmento econômico da economia depende de várias operações precedentes, ou seja, uma vez estimado o imposto potencial, subtraem-se deste o imposto recebido, os créditos, as renúncias programáticas, os contenciosos, os registros e a conta corrente, e o que remanesce é atribuível à evasão.

Os temas tratados neste trabalho são de grande importância para uma boa administração tributária, pois permitem o conhecimento do ambiente econômico em que atuam. Uma boa previsão da arrecadação é fundamental para um orçamento realista e adequado. Uma análise de arrecadação ampla e efetiva permite prevenir riscos futuros e corrigir eventuais desvios para evitar

desequilíbrios nas contas públicas. O monitoramento da evasão fiscal auxilia a planejar ações fiscais, alcançando aqueles que ainda não cumprem com suas obrigações tributárias.

Espera-se que este material se torne um instrumento valioso de apoio aos estados na modernização de suas administrações tributárias no caminho de melhorar a eficiência e a equidade do sistema tributário brasileiro.



# Tema 3

## **RESPONSABILIDADE FISCAL**

**Orientadora:** Josélia Nogueira



# DESPEAS DE FINAL DE MANDATO

---

Rédel Furtado Néres





## Resumo

O objetivo deste estudo é analisar as vedações de despesas na transição de mandato, apontar os sujeitos de deveres, discriminar a composição de disponibilidade de caixa para efeito de apuração do limite de despesas, apresentar duas interpretações sobre a fase da despesa pública submetida às vedações e, por fim, relacionar as penalidades previstas no caso de descumprimento.

O artigo 42 da LRF torna obrigatório o pagamento das despesas geradas nos dois últimos quadrimestres de um mandato político no mesmo exercício financeiro, e se isso não for possível, exige que se deixe em caixa o recurso suficiente para o pagamento futuro.

Há dúvidas se as expressões contidas no artigo 42 da LRF “obrigação de despesa” e “encargos e despesas compromissadas” se referem ao empenho, à liquidação ou ao pagamento da despesa, e assim existem duas interpretações possíveis.

A interpretação mais rigorosa da regra de despesas de final de mandato contida na LRF traduz “obrigações” e “compromissos” como despesas empenhadas. Por esse ponto de vista, não é permitida, a partir do dia 1º de maio do último ano de mandato, a emissão de empenho que não possa ser pago com as receitas arrecadadas ou recebidas até o final do ano ou ainda pelas disponibilidades financeiras a serem legadas para o sucessor.

A principal implicação dessa interpretação leva em conta a duração dos contratos administrativos que, segundo o *caput* do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, coincide com a vigência dos respectivos créditos orçamentários. Desse modo, na transição de mandato, os contratos administrativos em vigor devem possuir cobertura orçamentária até o final do exercício. De modo subsequente e imediato, caberá ao sucessor proceder às licitações para os contratos do primeiro exercício de seu mandato, utilizando para tal o orçamento votado e aprovado no exercício anterior. Existem exceções a essa regra, contidas no artigo 57 da Lei n. 8.666/1993, para: 1) projetos cujos produtos estejam previstos nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, com duração contratual correspondente à prevista no PPA; 2) serviços contínuos, com duração máxima, mediante prorrogações por iguais e sucessivos períodos, de até sessenta meses, prorrogáveis por mais 12 meses; e 3) contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, com duração máxima de até 48 meses.

Para esses três casos, e segundo a interpretação mais rigorosa da regra de vedação de despesas de final de mandato, a disponibilidade financeira deve

cobrir, além das parcelas contratuais eventualmente executadas, mas não pagas no último ano de mandato, também aquelas ainda a serem executadas a partir do início do mandato do sucessor. Nesses casos, o que determina o montante da disponibilidade financeira necessária na transição são os compromissos contratuais assumidos com os fornecedores, e não a distribuição da entrega dos bens, dos serviços e das obras entre um mandato e o seguinte.

Uma segunda interpretação do artigo 42 da LRF leva em conta que na transição de mandatos apenas as despesas liquidadas em aberto, ou seja, recebidas pela Administração mas ainda não pagas, devem ser cobertas por disponibilidade financeira. As parcelas contratuais ainda em aberto, ou seja, ainda não executadas e não liquidadas, são consideradas de responsabilidade do sucessor, sobre o qual recai a obrigação de reservar recursos orçamentários e financeiros para seu pagamento. Esse entendimento é mais flexível que o anterior.

Uma das críticas a essa interpretação é de que monitorar a transição financeira entre mandatos levando em conta as despesas liquidadas fere o princípio orçamentário da anualidade, mas, ao contrário, também pode reforçá-lo. As inovações da LRF, quanto ao controle financeiro e orçamentário, exigem que o empenho pertença ao exercício financeiro em que foi emitido, porque, segundo um rigoroso planejamento, há expectativa de ser liquidado no mesmo período.

Em relação aos empenhos, estes devem pertencer à execução orçamentária de um determinado período plurianual na estrita distribuição de sua execução em cada exercício. Essa noção torna-se particularmente válida para os contratos administrativos cuja duração não se restringe ao exercício financeiro e estão excepcionados no artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Assim, no controle *pari passu* entre receitas e despesas, estabelecido pela LRF, não faz sentido empenhar contratos de longa duração pela integralidade do valor contratual e no exercício em que foram firmados.

O procedimento de aproximação orçamentária entre empenho e liquidação de despesa traz uma importante decorrência: limita a inscrição de restos a pagar não processados aos estritos casos em que a execução da despesa efetivamente ocorrer nos últimos dias do exercício, restando para serem apurados no início do exercício seguinte apenas os requisitos necessários para sua liquidação.

As penalidades aos administradores públicos que descumprirem as normas da LRF estão previstas na Lei Federal n. 10.028/2000, que cria novas figuras típicas para os crimes financeiros nela previstos.

# 1 Introdução

O mandato político consiste em um repositório de expectativas e responsabilidades. Por um lado, a sociedade espera ver atendidas suas demandas por melhoria nos serviços públicos e na infraestrutura, ao passo que o mandatário eleito deve adequar o cumprimento dessas demandas às possibilidades e às limitações dos recursos públicos sobre os quais passa a ter responsabilidade direta de administrar.

As demandas públicas devem ser atendidas em equilíbrio com a disponibilidade de recursos, equilíbrio que, infelizmente, não raro é desrespeitado. De fato, é corriqueira a constatação de que a transferência de mandato político vem indevidamente acompanhada de restos a pagar sem cobertura financeira. Trata-se de compromissos assumidos e recebidos pela Administração, porém não pagos, involuntariamente financiados por servidores públicos sob a forma de salários atrasados; por fornecedores, sob a forma de bens, serviços e obras entregues, mas não pagos; ou por credores financeiros, na forma de dívidas financeiras contratadas, mas com parcelas de amortizações e juros vencidas e não honradas no prazo devido.

A Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe importantes avanços no equilíbrio da execução orçamentária com o objetivo de evitar esses problemas na transição de mandatos. Um notável exemplo consiste na integração dos instrumentos de planejamento e orçamento. Por meio desse processo, as promessas de campanha do candidato que se tornou mandatário devem ser traduzidas em objetivos e metas de políticas públicas no Plano Plurianual, documento que cobrirá o período de seu mandato. Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de periodicidade anual, desdobra as políticas públicas planejadas no PPA e direciona a elaboração dos orçamentos anuais com o objetivo de compatibilizar a execução das despesas com a previsão de recursos para cada um dos exercícios. Ao orçamento anual cabe a atribuição de entregar ao chefe de Poder a autorização popular, sob a forma de aprovação legislativa, para que as despesas sejam executadas conforme o desempenho da arrecadação de receitas, seguindo as diretrizes previamente estabelecidas pela LDO.

A integração dos instrumentos de planejamento e orçamento, caso seguida à estreita, por si só estabelece o equilíbrio da execução orçamentária e evita o acúmulo de dívidas de curto prazo sob a forma de restos a pagar sem cobertura financeira. Nesse ponto, a LRF trouxe a preocupação de se evitar o

acúmulo excessivo de restos a pagar em cada um dos exercícios do mandato. Não por outra razão, estipulou, em seu artigo 8º, que no começo de cada exercício financeiro o orçamento recém-aprovado passe a ser acompanhado de dois cronogramas. O primeiro estabelece a distribuição dos empenhos de despesas ao longo do exercício, ou seja, o ritmo com o qual a Administração contrairá seus compromissos. O segundo cronograma estabelece a distribuição anual dos pagamentos, ou seja, o ritmo de utilização de receitas arrecadadas. Em suma, ambos os cronogramas devem respeitar a distribuição das receitas ao longo do ano, sujeita a fatores como a sazonalidade na arrecadação de receitas próprias e no recebimento de receitas transferidas. Desse modo, eventuais riscos, como frustração de receitas, podem ser detectados a tempo de as necessárias correções serem realizadas ainda no mesmo ano.

A abordagem deste estudo está centrada na norma do artigo 42 da LRF, que torna obrigatório o pagamento das despesas geradas nos dois últimos quadrimestres de um mandato político no mesmo exercício financeiro. Ainda de acordo com esse mandamento legal, na eventualidade de existência de compromissos com objeto (bem, serviço ou obra) já recebido pela Administração e ainda pendente de pagamento na sucessão, o antecessor deverá disponibilizar em caixa recursos financeiros suficientes para o pagamento no exercício seguinte. Em outras palavras, no período de sucessão, o chefe de Poder deve limitar a inscrição de restos a pagar ao montante de recursos em caixa a serem tornados disponíveis ao seu sucessor.

Nesse contexto, o período correspondente aos oito últimos meses de mandato adquire função de reforço de prudência, com o objetivo de monitorar a execução de despesas vis-à-vis o desempenho da arrecadação e permitir que eventuais ajustes sejam realizados em tempo hábil. Em última instância, esse mesmo cuidado deve ser considerado ao longo de cada um dos anos anteriores, com a peculiaridade de o equilíbrio da execução orçamentária no período abordado por esse artigo ser fundamental para viabilizar o início do mandato do sucessor.

Apesar de centrada na interpretação do artigo 42 da LRF, a abordagem desse assunto não deve perder de vista o contexto normativo do equilíbrio orçamentário-financeiro estabelecido na Constituição Federal e nos mandamentos das duas leis federais de referência sobre direito financeiro, a saber, a própria LRF e a Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964.

O objetivo deste estudo, em relação às vedações de despesas na transição de mandato, é apontar os sujeitos de deveres, discriminar a composição de disponibilidade de caixa para efeito de apuração do limite de despesas, apresentar

duas interpretações sobre a fase da despesa pública submetida às vedações e, por fim, relacionar as penalidades previstas no caso de descumprimento.

A seguir, apresentamos a íntegra do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobre o qual o conteúdo deste estudo será desenvolvido:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

## 2 Sujeitos de deveres

As vedações de despesas em final de mandato são direcionadas aos mandatários de todos os Poderes e esferas de governo, conforme discriminação apresentada no Quadro 1.

### Quadro 1

LRF: Artigo 42 - Abrangência

<b>Poder</b>	<b>Esferas de governo</b>
Executivo	Federal, Estadual e Municipal
Legislativo	
Casa Legislativa	Federal, Estadual e Municipal
Tribunal de Contas	Federal, Estadual e, caso houver, Municipal
Judiciário	Federal (inclui todos os Tribunais Superiores) e Estadual (Tribunal de Justiça e seus desdobramentos administrativos, onde houver)
Ministério Público	Federal e Estadual

Fonte: Lei Complementar n. 101/2000, artigo 1º, § 3º

É importante notar que as várias condutas de descumprimento dos mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal passaram a ser tipificadas como crimes, por meio da Lei Federal n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, que passou a ser conhecida como Lei de Crimes Fiscais. Essa lei acrescentou oito condutas que passaram a ser tipificadas como crimes nos artigos 359-A a 359-H do Código Penal. No caso específico das despesas de final de mandato, a assunção de obrigações em desacordo com o mandamento do artigo 42 da LRF implica, ao funcionário que autorizou a despesa, a penalidade de reclusão

de um a quatro anos. Portanto, as obrigações e os efeitos provenientes dessa norma extrapolam a esfera pessoal dos mandatários políticos e, percorrendo a trajetória de delegação de competências administrativas, afetam também os agentes políticos e os funcionários públicos a ele subordinados, em especial aqueles com responsabilidade direta sobre a autorização de despesas.

### **3 Disponibilidades de caixa para coberturas de despesas de final de mandato**

A LRF não traz expressamente em seu texto orientações sobre a composição das disponibilidades de caixa a serem consideradas na apuração dos limites de inscrição de restos a pagar ou da cobertura financeira para despesas de final de mandato. Seu artigo 43, que encerra em seção específica o conteúdo sobre as citadas disponibilidades, apenas estabelece que os depósitos devem ser realizados no Banco Central no caso da União e em instituições financeiras oficiais nos demais casos. Veda, ainda, a aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social em títulos da dívida pública e sua utilização para empréstimos de qualquer natureza aos segurados e ao Poder Público.

As principais orientações sobre a composição das disponibilidades de caixa são apresentadas em portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que regulamentam a formatação e o preenchimento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. A publicidade obrigatória desses dois relatórios consistiu em um dos principais mecanismos de transparência fiscal estabelecidos pela LRF, sendo o primeiro de periodicidade bimestral, e o segundo, de periodicidade quadrimestral.

O demonstrativo específico para apuração das disponibilidades de caixa é o Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal. As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social são apresentadas em relatório separado e sua composição segue os mesmos critérios das disponibilidades de caixa integradas à execução do orçamento fiscal de cada um dos entes públicos.

Assim, entende-se como disponibilidade financeira o somatório dos recursos de caixa, bancos, aplicações financeiras e outras disponibilidades financeiras. As outras disponibilidades financeiras representam o somatório dos recursos provenientes do orçamento com livre movimentação para aplicação nas operações da unidade para os quais não haja restrições para uso imediato, não recebidos até o final do exercício que lhes deu origem, mas que

são líquidos e certos. No caso dos estados, pode ser enquadrado nesse caso o valor a receber do Fundo de Participação dos Estados (FPE) relativo ao final do mês de dezembro, que será repassado apenas no início do mês de janeiro.

Da composição de disponibilidade de caixa deve ser subtraída a parcela referente a depósito pertencente a terceiros e decorrente de outras operações que não sejam originadas da execução orçamentária, como consignações, compulsórios e outros de diversas origens.

## **4 As duas interpretações do artigo 42 da LRF construídas de acordo com as fases da despesa pública**

A vedação contida no artigo 42 da LRF refere-se às despesas de final de mandato mediante o uso de duas expressões: “obrigação de despesa” e “encargos e despesas compromissadas”. Ambas as expressões não estabelecem relação unívoca com as fases da despesa pública descritas na Lei Federal n. 4.320/1964, quais sejam: o empenho, a liquidação e o pagamento. Por esse motivo, para identificar qual dessas fases está sujeita às restrições dos últimos oito meses de mandato ou deve possuir cobertura financeira na transição do mandato, cabe aqui revisar os conceitos legais para, com base neles, tecer considerações adicionais.

### **4.1 As fases da despesa pública**

As fases da despesa pública são apresentadas no Capítulo III da Lei n. 4.320/1964. O artigo 58 conceitua o empenho de despesa como “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Consiste em uma reserva orçamentária realizada pela Administração em favor de determinado fornecedor que apenas será traduzida em termos financeiros, por meio do pagamento, após a entrega do bem, da mercadoria, do serviço ou da obra objeto de contrato. Deve-se frisar que o empenho em si não cria obrigação entre a Administração e o fornecedor, mas antes reitera a manutenção da relação legal ou contratual e a garantia de pagamento posterior, caso atendidos os requisitos previamente estabelecidos.

A segunda fase da despesa pública consiste na liquidação, apresentada no artigo 63 da Lei n. 4.320, como sendo “a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo

crédito”. Uma vez apuradas pela Administração a entrega material do objeto do contrato e a existência de prévia nota de empenho, também apoiada contratualmente, o fornecedor passa a ter, com a liquidação da despesa, direito ao pagamento pelo cumprimento do contrato e entrega do objeto. Esse pagamento será diretamente proporcional às exigências contratuais, tais como, dentre outros, o cumprimento do prazo e da qualidade exigida, requisitos avaliados na fase de liquidação já referida no artigo 63 da Lei n. 4.320/1964.

Em suma, a liquidação da despesa consiste na verificação do implemento da condição citada na descrição do empenho da despesa e gera para o fornecedor direito líquido e certo contra a Administração, uma vez atendidos os requisitos condicionais.

O pagamento consiste na terceira e na última fase da despesa pública. Relembrando, a despesa pública é autorizada pelo Poder Legislativo e convertida em orçamento. O empenho consiste em uma parcela desse orçamento autorizado, emitido em favor de terceiro, portador de direitos ante o Estado, mediante previsão constitucional (como as transferências constitucionais de parte do ICMS arrecadado pelos estados para os municípios), legal (como a admissão mediante concurso para os servidores públicos e da licitação) e contratual (como no caso da adjudicação licitatória para o caso de fornecedores de bens, materiais, serviços e obras contratados pela Administração).

A entrega do objeto do contrato é verificada na fase de liquidação e, caso atendidos os requisitos legais ou contratuais, encontram-se atendidas as condições para o pagamento da despesa, mediante procedimentos estabelecidos pelos artigos 64 e 65 da Lei n. 4.320/1964.

## **4.2 Restos a pagar**

Os restos a pagar assumem importância fundamental na análise das despesas em transição de mandato porque demonstram em que medida o ciclo de execução da despesa pública, composto pelas fases de empenho, liquidação e pagamento, foi interrompido pelo término do exercício financeiro.

O conceito de restos a pagar é apresentado no artigo 36 da Lei n. 4.320/1964. Trata-se de despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício, desdobrando-se em não processados – correspondentes às despesas



empenhadas mas ainda não liquidadas até o final do exercício – e processados – relativos aos empenhos liquidados no decorrer do exercício mas ainda pendentes de pagamento por ocasião do término deste.

### **4.3 Interpretações sobre a vedação de despesas de final de mandato**

As expressões “obrigação de despesa” e “encargos e despesas compromissadas” referem-se ao empenho, à liquidação ou ao pagamento da despesa? A depender da resposta, o mandamento contido no artigo 42 da LRF pode assumir rigor draconiano ou perigosamente permissivo, como veremos a seguir ao analisar algumas possibilidades de interpretação do dispositivo.

#### **4.3.1 Controle de despesas pelos empenhos**

A interpretação mais rigorosa da regra de despesas de final de mandato contida na LRF traduz “obrigações” e “compromissos” como despesas empenhadas. Por esse ponto de vista, não é permitida, a partir do dia 1º de maio do último ano de mandato, a emissão de empenho que não possa ser financeiramente coberto pelas receitas arrecadadas ou recebidas até o final do ano ou ainda pelas disponibilidades financeiras a serem legadas para o sucessor.

A principal implicação dessa interpretação leva em conta a duração dos contratos administrativos. O *caput* do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores) fixa, como regra geral, que a duração dos contratos realizados pela Administração é adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Desse modo, na transição de mandato, os contratos administrativos em vigor devem possuir cobertura orçamentária até o final do exercício. De modo subsequente e imediato, caberá ao sucessor proceder às licitações para os contratos do primeiro exercício de seu mandato, utilizando para tal o orçamento cuja proposta foi submetida à aprovação do Poder Legislativo pelo sucedido. Contudo, na prática, é comum que a duração dos contratos não coincida com o exercício financeiro e extrapole para o seguinte, consumindo parcela orçamentária deste. Isso objetiva evitar a excessiva concentração de procedimentos licitatórios no início do exercício financeiro, que coincide com o novo mandato, e o conseqüente risco de solução de continuidade na execução dos serviços públicos. Para esses casos, e pelo ponto de vista aqui desnovelado, na transição de mandatos, a parcela do contrato assinado no exercício anterior e coberta pelo orçamento do primeiro ano de mandato deve contar com cobertura financeira de disponibilidade de caixa na transição.

As exceções à regra geral do *caput* do artigo 57 da Lei n. 8.666/1993 são apresentados nos incisos do mesmo dispositivo e permitem que a duração dos contratos administrativos extrapole a vigência dos créditos orçamentários nos seguintes casos: 1) projetos cujos produtos estejam previstos nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, com duração contratual correspondente à prevista no PPA; 2) serviços contínuos, com duração máxima, mediante prorrogações por iguais e sucessivos períodos, de até sessenta meses, prorrogáveis por mais 12 meses; e 3) contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, com duração máxima de até 48 meses.

Para esses três casos, e segundo a interpretação mais rigorosa da regra de vedação de despesas de final de mandato, a disponibilidade financeira deve cobrir, além das parcelas contratuais eventualmente executadas, mas não pagas no último ano de mandato, também aquelas ainda a serem executadas a partir do início do mandato do sucessor. Nesses casos, o que determina o montante da disponibilidade financeira necessária na transição são os compromissos contratuais assumidos com os fornecedores, e não a distribuição da entrega dos bens, dos serviços e das obras entre um mandato e o seguinte.

Um mérito inegável dessa interpretação é inibir a formulação de políticas públicas perdulárias de final de mandato que possam comprometer as decisões políticas do sucessor. As grandes obras e investimentos, destinados à ampliação e à melhoria da máquina pública, requerem vultosas somas de recursos públicos e muitos anos para sua execução. Por sua importância, seria temerário concentrar decisões concernentes a esse tipo de despesa nos últimos meses de mandato. O propósito dessa interpretação, neste ponto, é evitar tais decisões em último ano de mandato, em razão do requisito de acúmulo imediato de disponibilidades financeiras para cobrir toda a execução desses contratos. De fato, é razoável supor que essa demanda financeira pode extrapolar em larga margem a capacidade de geração de receitas *vis-à-vis* as despesas que devem ser honradas até o encerramento do exercício.

Contudo, existem problemas na aplicação prática desse entendimento. Muitas das despesas cuja duração do contrato pode extrapolar a vigência dos créditos orçamentários, como as originadas da execução de serviços contínuos, aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, são despesas de custeio que sustentam o funcionamento da máquina pública nos níveis correntes. A continuidade desses serviços é fundamental para a Administração, e não parece fazer parte do espírito da LRF estimular grandes acúmulos de caixa para atendimento dessas despesas. Muito

pelo contrário, o que se exige em outros dispositivos dessa lei é que o administrador público sempre monitore o ritmo de empenhos e dos pagamentos de fornecedores, em razão do desempenho da arrecadação e do recebimento de receitas. Cumpre lembrar que esse mandamento leva em conta o atendimento de transferências constitucionais e legais, despesas de pessoal, custeio, investimentos e despesas financeiras.

### **4.3.2 Controle de despesas pelas liquidações**

Uma segunda interpretação do artigo 42 da LRF leva em conta que, na transição de mandatos, apenas as despesas liquidadas em aberto, ou seja, recebidas pela Administração mas ainda não pagas, devem ser cobertas por disponibilidade financeira. As parcelas contratuais ainda em aberto, ou seja, ainda não executadas e não liquidadas, são consideradas de responsabilidade do sucessor, sobre o qual recai a obrigação de reservar recursos orçamentários e financeiros para seu pagamento.

Esse entendimento é mais flexível que o anterior. Permite que, por exemplo, obras de grande vulto venham a ser licitadas e contratadas nos últimos oito meses de mandato, desde que sejam disponibilizados recursos para o pagamento das parcelas executadas (ou, no jargão de engenharia, medidas) no exercício. Obviamente, entre outros requisitos, tal contratação deve estar prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias que orientará a elaboração do orçamento do primeiro exercício de mandato do sucessor, bem como na proposta de lei orçamentária para o exercício seguinte. A previsão da contratação nas três leis orçamentárias significa que a Administração, com aval do Poder Legislativo, vislumbrou nos exercícios seguintes a possibilidade de execução da obra e a suficiência de recursos orçamentários para o cumprimento dessa obrigação.

O mesmo procedimento aplica-se às demais exceções do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos.

Uma das críticas a essa interpretação é que monitorar a transição financeira entre mandatos levando em conta as despesas liquidadas fere o princípio orçamentário da anualidade.

O princípio da anualidade está previsto nos artigos 34 e 35 da Lei n. 4.320/1964, que estatuem que o exercício financeiro deve coincidir com o ano civil, e pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Essa regra estabelece o regime misto de gestão financeira pública, a saber, regime de caixa para as receitas, que considera as receitas efetivamente arrecadadas, e de competência para

as despesas, que considera as despesas no momento de seu empenho regularmente constituído, e não o de repercussão financeira (pagamento).

Porém, ao invés de contrapor o princípio da anualidade, nos termos apresentados pela Lei n. 4.320, o controle das despesas de final de mandato pelo critério da liquidação vem reforçá-lo. As inovações da LRF quanto ao controle financeiro e orçamentário exigem que o empenho pertença ao exercício financeiro em que foi emitido, porque segundo um rigoroso planejamento, há expectativa de ser liquidado no mesmo período.

De fato, a LRF reforçou o conceito de controle simultâneo entre o desempenho da arrecadação e o recebimento de receitas, por um lado, e o empenho e o pagamento de despesas, de outro. Em relação aos empenhos, estes devem pertencer à execução orçamentária de um determinado período plurianual na estrita distribuição de sua execução em cada exercício. Essa noção torna-se particularmente válida para os contratos administrativos cuja duração não se restringe ao exercício financeiro e estão excepcionados no artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Assim, no controle *pari passu* entre receitas e despesas, estabelecido pela LRF, não faz sentido empenhar contratos de longa duração (como os anteriormente vistos nas exceções à regra geral do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos) pela integralidade do valor contratual e no exercício em que foram firmados.

Tal afirmação tem fundamento em duas razões: em primeiro lugar, o compromisso financeiro entre a Administração e o fornecedor dar-se-á ao longo da execução do contrato, à medida que bens, mercadorias, serviços ou obras forem recebidos, e desde que comprovado o atendimento dos requisitos legais e contratuais. Somente após a verificação desses requisitos o fornecedor terá direito líquido e certo ao pagamento, que corresponde à fase da liquidação da despesa pública com efetivas repercussões financeiras (direito ao pagamento).

Em segundo lugar, a arrecadação e o recebimento, de receitas para a cobertura financeira dessas despesas, são distribuídos ao longo do prazo de execução do contrato.

O controle simultâneo de receitas e despesas encontra-se em dois artigos da LRF. No que concerne às despesas, o artigo 8º torna obrigatória, no prazo de trinta dias após a publicação do orçamento, a elaboração da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolsos.

A programação financeira diz respeito à liberação de cotas orçamentárias, requisito orçamentário anterior à emissão de cada nota de empenho.

A execução de desembolsos, por sua vez, trata da liberação dos pagamentos, com reflexos financeiros diretos.

No mesmo prazo, de acordo com o artigo 13 da LRF, o Poder Executivo deve desdobrar a previsão de receitas em metas bimestrais de arrecadação.

Tanto a programação financeira como o cronograma mensal de desembolsos e as metas bimestrais de arrecadação são compatíveis entre si, de modo que o ritmo de emissão de empenhos e pagamentos em cada bimestre deve ser limitado ao montante de receita previsto para o mesmo período.

O procedimento de aproximação orçamentária entre empenho e liquidação de despesa traz uma importante decorrência: limita a inscrição de restos a pagar não processados aos estritos casos em que a execução da despesa efetivamente ocorrer nos últimos dias do exercício, restando para serem apurados no início do exercício seguinte apenas os requisitos necessários para sua liquidação. São exemplos: as despesas de custeio essencial, como consumo de água, eletricidade e telefone, cuja cobertura orçamentária no mês de dezembro é realizada por meio de empenho estimativo baseado na média de consumo dos meses anteriores, ocorrendo a liquidação apenas no início do exercício seguinte, com o recebimento do faturamento.

Todas as parcelas não executadas dos contratos administrativos devem receber cobertura orçamentária no exercício em que houver expectativa de execução, não servindo os restos a pagar não processados para cobrir orçamentariamente essa situação.

## **5 Penalidades**

A Lei Federal n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, amplia o Título XI da Parte Especial do Código Penal, que trata “Dos crimes contra a administração pública”. Para tanto, é acrescentado um capítulo, o de número IV, intitulado “Dos crimes contra as finanças públicas”. Nesse capítulo, oito condutas passam a ser configuradas como crimes nos artigos 359-A a 359-H. Especificamente no que concerne à transição de mandato, o artigo 359-C configura como crime a assunção irregular de obrigação nos dois últimos quadrimestres do mandato, nos seguintes termos:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

O sujeito ativo do crime é o funcionário que ordena ou autoriza a assunção de obrigação de despesa que tanto não seja paga durante o último exercício de mandato quanto não possua disponibilidade financeira em caixa para sua cobertura ao final do exercício. Como visto anteriormente, em razão de a expressão “obrigação de despesa” não traduzir claramente a qual fase da despesa pública se refere, a caracterização da conduta como crime pode depender da interpretação do Tribunal de Contas respectivo ou do Poder Judiciário a respeito do assunto. Será considerado partícipe quem induz ou instiga o sujeito ativo à prática do delito.

## 6 Conclusão

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, por meio de seu artigo 42, um controle de suma importância para a transição de mandatos com equilíbrio das contas públicas.

A intenção do legislador, nesse ponto, consistiu em criar mecanismo de dissuasão para mandatários e administradores perdulários que, não raro, ainda sucumbem à tentação de transferir compromissos para o novo mandatário sem a suficiente disponibilidade financeira.

Para que se alcance o equilíbrio das contas públicas na transferência de mandato, a norma contida no artigo 42 da LRF não deve ser interpretada isolada ou literalmente. Sua interpretação deve levar em consideração o equilíbrio da execução orçamentária e financeira estabelecido na LRF, característica que constitui um de seus maiores méritos. Dessa forma, o mandatário e administrador público deve seguir rigorosamente as regras estipuladas pela LRF, desde o primeiro ano de mandato, para alcançar o equilíbrio das contas públicas almejado pelo legislador, para que a transição de mandato ocorra de forma legal e responsável.

Esses procedimentos, dentre outros, podem ser assim resumidos: 1) as promessas de campanha devem ser devidamente transformadas em metas e objetivos no Plano Plurianual; 2) essas metas e objetivos devem ser

desdobrados, ao longo de cada um dos exercícios do mandato, em diretrizes para a elaboração orçamentária por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) os orçamentos devem ser elaborados tendo por base projeções realistas, por um lado, da arrecadação e do recebimento de receitas e, de outro, em função da disponibilidade de recursos, deve haver correto planejamento para a manutenção da máquina pública, sua expansão e aprimoramento; e 4) a execução orçamentária deve respeitar o equilíbrio entre a emissão de empenhos, o desembolso de pagamentos e o acompanhamento bimestral da arrecadação. Não se deve gastar mais do que se arrecada, e o planejamento deve ser muito bem elaborado. Esse é o objetivo maior do equilíbrio das contas públicas contido na LRF.

Seguindo à risca esses procedimentos, o período de dois quadrimestres finais de mandato, no qual mandatários e respectivos subordinados devem redobrar a prudência, serão percorridos como qualquer período anterior do mandato, sem maiores sobressaltos.

## Referências

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Anexo de riscos fiscais e relatório de gestão fiscal**: manual de elaboração aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 4. ed. atual. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

FORTES, João. **Contabilidade pública**. Brasília: Franco e Fortes, 1996.

MACHADO JR., José Teixeira. **A Lei n. 4.320 comentada** [por] J. Teixeira Machado Jr. [e] Heraldo da Costa Reis. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Ibm, 2002/2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. rev. Adendo especial Damásio E. de Jesus. São Paulo: Saraiva, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Código penal interpretado**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo et al. **Lei Complementar n. 101/2000**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Esaf, 2002.

VICARI JUNIOR, Adauto et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 6. ed. In: CRUZ, Flavio da (Org.). São Paulo: Atlas, 2009.



**O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO  
DOS ESTADOS (FPE) E A LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL**

---



## Resumo

A Federação brasileira é constituída pela União, pelos estados e pelos municípios. Cada esfera de governo possui autonomia, competências legais e áreas de atuação definidas pela Constituição Federal, sem subordinação à União. Percebe-se que há uma tendência, não somente no Brasil, de centralização da repartição tributária na União, ou no órgão central, seja pela facilidade na arrecadação, seja por uma decisão política. No entanto, há uma transferência de responsabilidade aos entes subnacionais para a prestação de serviços e bens públicos aos cidadãos.

As transferências intergovernamentais são responsáveis pelo equilíbrio das contas públicas dos entes subnacionais. Esses repasses, além de reequilibrarem as receitas e as despesas dos entes subnacionais, têm como finalidade a redistribuição de renda entre as regiões.

Os fundos de participação constituem a transferência intergovernamental mais importante. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são formados pelas receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Este estudo versa sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE) em cotejo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, à luz do federalismo fiscal. Será analisada também a recente declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 62/1989 pelo STF e algumas propostas que possam servir de base para a nova legislação em discussão no Congresso Nacional.

## 1 Introdução

O federalismo fiscal trata da divisão das responsabilidades entre os níveis de governo. Confere competências tributárias e obrigações de gasto público às esferas governamentais, promovendo a descentralização econômica.

A Federação brasileira é constituída pela União, pelos estados e pelos municípios. Cada esfera de governo possui autonomia, competências legais e áreas de atuação definidas pela Constituição Federal, sem subordinação à União.

Uma característica do federalismo brasileiro é a presença dos municípios como esferas subnacionais dotadas de autonomia, governo e administração própria, portanto peça fundamental na estrutura do Estado-Nação. Essa

configuração do federalismo nacional está em conformidade com sua propriedade de descentralização, que busca desconcentrar os poderes e as competências da União para os partilhar com os estados e os municípios.

Conti (2001) esquematiza autonomia em três categorias: autonomia política, autonomia administrativa e autonomia financeira.

A autonomia política compreende

a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do Poder Central, a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos, e a existência de órgãos próprios com os quais exercerá as funções que lhe foram delimitadas pela Constituição (CONTI, 2001).

Por sua vez, a autonomia administrativa é caracterizada por Conti (2001) como

a capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição.

A autonomia financeira caracteriza-se pelo poder de arrecadação, gestão e dispêndio de dinheiros e valores públicos. Nessa esteira, ela é condição *sine qua non* para se manter a autonomia política ou administrativa das esferas intergovernamentais, asseguradas pelo texto constitucional, com cláusulas que garantam o fiel cumprimento desse dispositivo (CONTI, 2001).

Nessa esteira, Chagas (2006) assevera:

Elemento essencial na formação da autonomia dos estados-membros é a existência de receitas próprias que possibilitem sua atuação independentemente do auxílio financeiro de outros estados federados. A existência de rendas próprias é pressuposto para o desempenho das competências titularizadas pelos estados-membros. Deve-se entender, ainda, que o valor da receita deve ser proporcional aos encargos atribuídos aos entes federados. Os estados-membros, no Brasil, captam recursos por meio de rendas próprias e de repasses intergovernamentais.

A cada esfera de governo correspondem despesas e receitas, em grande medida estabelecidas constitucionalmente. O problema encontrado é que muitos tributos são mais eficientes se arrecadados pelo governo central, União, mas, em contrapartida, a maioria dos gastos públicos é mais eficaz se realizada pelos governos subnacionais, ou seja, estados e municípios.

Desse modo, o instrumento fiscal utilizado com o objetivo de fortalecer as finanças das esferas subnacionais é a transferência de recursos. As transferências intergovernamentais realizam-se, normalmente, do nível mais central de governo para os governos subnacionais.

No Brasil, as transferências intergovernamentais estão presentes no sistema fiscal de forma significativa. Esses repasses, além de reequilibrarem as receitas e as despesas dos entes subnacionais, têm como finalidade a redistribuição de renda entre as regiões.

Um exemplo de repasse de recursos que visa a redistribuir renda entre os estados e os municípios são os fundos de participação. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são formados pelas receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Este estudo versa sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE) em cotejo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, à luz do federalismo fiscal. Será analisada também a recente declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 62/1989, pelo STF, e algumas propostas que possam servir de base para a nova legislação em discussão no Congresso Nacional.

## **2 Federalismo fiscal**

O federalismo é uma das formas de organização política de um Estado-Nação. Caracteriza-se pela separação de poderes políticos e econômicos entre diferentes níveis de governo, em que cada um possui autonomia interna. No Brasil, essa divisão ocorre entre a União, os estados e os municípios (CONTI, 2001).

No âmbito econômico, o federalismo fiscal trata da divisão de encargos e competências entre as diferentes esferas de governo e delimita as áreas de atuação que devem ser concentradas nos níveis de governo mais

descentralizados e aquelas nos níveis centralizados, ou seja, quais serviços e bens públicos são de responsabilidade de cada esfera governamental.

De forma resumida, por um lado, a prática do federalismo brasileiro acaba por reunir grande parte dos gastos nos níveis mais descentralizados de governo e, por outro, concentra as receitas no governo central. Dessa maneira, um instrumento muito utilizado nas federações para reequilibrar as finanças públicas são as transferências de recursos entre as esferas de governo. Ademais, as transferências “também são mecanismos utilizados para minorar o problema das externalidades e para redistribuir recursos entre as regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento” (MENDES, 2004).

O federalismo fiscal trata basicamente das questões sobre as receitas e as despesas do setor público.

Mostrar-se-á que a produção e o financiamento dos bens públicos podem ser vistos de forma separada, ou seja, um determinado nível de governo pode fornecer um serviço para a comunidade, enquanto o financiamento desse serviço é feito por outro nível de governo.

Segundo Conti (2001), os governos locais são mais eficientes ao prover os bens e os serviços para a comunidade porque conhecem melhor as necessidades e as preferências dos moradores e têm fortes incentivos para fornecê-los de modo eficiente.

Contudo, a receita necessária para o financiamento dos bens e serviços em questão pode ser originária de outros níveis de governo, porque a repartição tributária entre os entes políticos é centralizada na União. Essa centralização ocorreu por decisão política ou pela facilidade e eficiência na arrecadação. Os entes subnacionais não têm receitas próprias suficientes para prestar todos os serviços públicos de sua competência.

Para Stiglitz (1999), existem boas razões para separar financiamento de produção. Embora pareça que a produção deva ser totalmente separada do financiamento e, assim, um nível de governo apenas arrecade enquanto o outro gaste – não ocorre dessa forma. O autor afirma ainda ser necessário algum controle sobre as despesas públicas, e o problema levantado por ele refere-se à fiscalização. Segundo Stiglitz, a imposição de um maior controle garante que a verba seja utilizada corretamente, porém aumenta-se a burocracia e diminui-se a adaptabilidade do serviço às características locais.

A separação entre a produção e o financiamento dos serviços públicos é possível por meio do mecanismo de transferência de renda, que permite a arrecadação por parte de um governo, e as despesas, por outros. São variadas as modalidades de transferências intergovernamentais de recursos e, de modo geral, ocorrem do nível mais centralizado de governo para os descentralizados.

De acordo com a teoria proposta, as transferências podem ser divididas em três grupos. O primeiro agrupa a ajuda financeira, que pode ser usada para qualquer fim, denominada de transferências não condicionadas. O segundo reúne as transferências de recursos vinculadas a alguma despesa específica, denominada de transferências condicionadas. O terceiro grupo refere-se ao repasse financeiro atrelado a um gasto determinado e vinculado ao montante de recursos despendido pelo governo subnacional, denominada de transferências condicionadas com contrapartida.

As transferências também podem ser classificadas como constitucionais – aquelas previstas na Constituição; como legais – definidas por leis específicas; ou como transferências voluntárias – que não se originam de nenhuma determinação legal, mas por vontade política.

A divisão federativa dos tributos entre os entes de governo concentra a maior parte dos tributos no governo central.

No Brasil isso não é diferente. De acordo com a Constituição de 1988, é responsabilidade da União instituir impostos sobre a importação e a exportação de produtos, a renda, os produtos industrializados, as operações financeiras, a propriedade rural, as grandes fortunas e as contribuições sociais, interventivas e corporativas (CONTI, 2001).

Aos estados competem os impostos sobre a transmissão *causa mortis* de bens e doações, sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de comunicação e transporte e sobre a propriedade de veículos automotores. Aos municípios cabe cobrar impostos sobre a propriedade territorial urbana, sobre a transmissão de bens intervivos e sobre serviços que não foram compreendidos pela tributação estadual.

Acrescente-se que a União, os estados e os municípios podem instituir contribuições de melhoria e taxas.

Compete exclusivamente à União estabelecer contribuições sociais, corporativas e de intervenção no domínio econômico, e novas contribuições, por lei complementar.

Desse modo, a União institui tributos sobre praticamente todas as bases econômicas, enquanto os estados e os municípios têm um campo mais limitado de atuação.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 lista todas as áreas de responsabilidade privativa da União, bem como aquelas comuns aos três níveis de governo. Relaciona também as obrigações dos municípios e por exclusão estabelece que são reservadas aos estados as competências que não lhes forem vedadas.

Entretanto, “diferentemente da atribuição das receitas, não há uma definição muito clara em relação às despesas, permitindo-se a existência de competências comuns e concorrentes que não se encontram bem especificadas” (LEMGRUBER, 2010).

De modo geral, os assuntos que se referem aos serviços públicos, como a saúde, a educação, a assistência social, dentre outros de igual importância, são matérias de competência comum da União, dos estados e dos municípios. Tomando como exemplo a educação, segundo a Constituição, o governo central é responsável por ditar as diretrizes básicas da educação que deverá ser uniforme em todo o território nacional. Cabe aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (inciso VI, art. 30) (BRASIL, 2010).

A cooperação financeira da União e do estado pode ser entendida como uma transferência de recursos entre os níveis de governo. Esse instrumental é muito utilizado no federalismo fiscal brasileiro como forma de minorar os efeitos da concentração dos tributos na esfera central.

A Constituição dispõe sobre as transferências intergovernamentais, tanto da União para as unidades da Federação, quanto dos estados para os municípios.

Aos municípios pertencem 50% da arrecadação do imposto territorial rural (ITR), de competência da União, relativamente aos imóveis neles situados; 50% do imposto sobre veículos automotores (IPVA) licenciados em seus territórios; e 25% do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Tanto o IPVA quanto o ICMS são impostos arrecadados pelos estados (CONTI, 2001).



Aos estados a União transfere 10% do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações (IPI Exportação); e 29% da arrecadação da contribuição de intervenção do domínio econômico (Cide).

Aos estados e aos municípios a União transfere 30% e 70%, respectivamente, do produto da arrecadação do ouro quando definido como ativo financeiro ou instrumento cambial.

Acrescente-se que, do total das receitas originárias do IPI Exportação e da Cide que os estados recebem da União, 25% devem ser repassados para os municípios. Dos recursos originários desses repasses, as esferas subnacionais são livres para aplicá-los em qualquer área. São transferências não condicionadas.

A União também transfere aos estados 21,5% do imposto de renda e 22,5% do mesmo imposto para os municípios. Destaque-se que essas transferências têm por objetivo devolver aos estados e aos municípios parte das receitas originadas em seus territórios, mas arrecadadas por outro nível de governo.

### Quadro resumo das transferências constitucionais dos tributos

Imposto	Competência	Repartição		
		União	Estados	Municípios
ITR <sup>1</sup>	União	50%	-	50%
Cide	União	71%	21,75%	7,25
IPI Exportação	União	90%	7,50%	2,50%
IOF	União	-	30%	70%
IPVA	Estados	-	50%	50%
ICMS	Estados	-	75%	25%

Fonte: os autores

## 3 Os fundos de participação

Os fundos de participação são transferências constitucionais, não condicionadas, da União para estados (FPE) e municípios (FPM).

A receita tributária que compõe o FPE e o FPM é proveniente de dois impostos, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Do total arrecadado com esses tributos, 21,5% fazem parte do FPE e 22,5%, do FPM.

Do FPM, 10% são distribuídos aos municípios das capitais dos estados, 86,4% aos demais municípios, e o restante, 3,6%, é destinado adicionalmente aos municípios com população superior a 156 mil habitantes. O critério para a distribuição do FPM é um coeficiente individual, recalculado todos os anos, que varia diretamente com o número de habitantes do município e inversamente com a renda *per capita*.

Dos recursos do FPE, 85% são distribuídos aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto os outros 15% são destinados para os estados do Sul e do Sudeste. A norma para o cálculo dos coeficientes individuais do FPE deveria seguir a mesma sistemática do FPM, ou seja, variar diretamente com a população e inversamente com a renda *per capita* do estado, sendo recalculado anualmente.

No entanto, ao contrário do que ocorre com o FPM, os coeficientes individuais do FPE não são recalculados há quase vinte anos. A Lei Complementar n. 62, de 1989, em seu anexo único fixou os coeficientes individuais de todos os estados com prazo de vigência até o exercício de 1991. Em 1992, o critério de rateio do FPE deveria ter sido fixado em nova lei específica, que teria como base o censo de 1990. Essa exigência legal não foi obedecida, a mesma Lei Complementar n. 62 continuou sendo aplicada.

Este estudo pretende analisar o FPE devido à necessidade legal e jurisdicional de se reformular o critério de rateio e de distribuição deste fundo.

### **3.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)**

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi criado com a reforma tributária ocorrida na segunda metade da década de 1960. Constituído por 21,5% da receita do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), tem como características: sua previsão no texto constitucional, o fato de ser não condicionado, não exigir contrapartida e ter finalidade redistributiva.

Quando formulado, em 1966, os critérios de distribuição do Fundo previam: 5% proporcionalmente à superfície de cada estado e 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação.<sup>2</sup>

Esse coeficiente era resultado do produto de dois fatores representativos: a população e o inverso da renda *per capita*. Com base nesses fatores, era

responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU) calcular ano a ano os coeficientes individuais de cada estado.

Em 1989, a Lei Complementar n. 62 fixou os coeficientes individuais, obrigando o repasse de 85% do Fundo aos estados das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, e os 15% restantes aos estados do Sul e do Sudeste. Entretanto, esses coeficientes deveriam vigorar até 1991, quando no ano seguinte novos critérios de rateio do Fundo seriam estabelecidos por lei específica, que nunca foi elaborada, discutida, votada e sancionada.

Os parâmetros utilizados para a definição desses coeficientes não são bem conhecidos, mas, segundo Mendes et al. (2004), “foram determinados a partir de ajustes marginais nos critérios anteriormente vigentes”.

Como já asseverado anteriormente, os objetivos principais das transferências intergovernamentais, no qual se insere o FPE, são a redução do desequilíbrio fiscal vertical (*vertical fiscal gap*) e a equalização inter-regional (*horizontal imbalance*).

O FPE é a principal transferência de recursos recebida pelos estados. Como tal, é fundamental que os critérios de distribuição dos recursos do Fundo busquem amenizar as desigualdades existentes entre as esferas federativas, equalizando a capacidade de gasto governamental. No entanto, ao fixar os coeficientes individuais, que a princípio deveriam variar de acordo com a renda *per capita*, população e área territorial, a distribuição do FPE não leva em conta a situação socioeconômica dos estados.

Em 2006, o FPE alcançou a marca de 1,15% do PIB nacional, sendo o terceiro maior tipo de transferência constitucional. Este Fundo equivale a 13% da receita tributária disponível de todos os estados, a 22% das receitas desses entes com o ICMS e a quase o dobro do que arrecadam com o IPVA (ROCHA, 2010).

Segundo Rocha (2010), o estado que teve, na média dos anos 1990 a 2007, maior dependência do FPE em relação a sua receita total foi o Acre, cujo Fundo representou 58,73% de suas receitas. A menor dependência foi do Estado de São Paulo, cuja média do FPE foi representada por apenas 0,31% de sua receita total.

Outra questão importante diz respeito ao percentual de 85% destinado às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Alguns estados, por se localizarem nessas regiões, acabam se beneficiando de recursos a mais do FPE quando

comparados aos estados que estão na mesma situação econômica, localizados no Sul e no Sudeste. Segundo Vilella (1993), essa forma de divisão é estática, o que “reforça ainda mais as distorções na distribuição do FPE”.

Essa análise demonstra a necessidade de reformulação dos critérios de distribuição do FPE com a nova legislação.

### **3.2 O FPE e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

O Fundo de Participação dos Estados contribui, de fato, para o equilíbrio das contas públicas, como exige o parágrafo 1º do art. 1º da Lei n. 101/2000 (LRF), tendo em vista que estados como o Acre tiveram, na média da década de 1990, mais de 50% de suas receitas provenientes da arrecadação do FPE.

Como impacto direto e representativo na LRF, tem-se que a transferência do FPE entra no conceito de Receita Corrente, ou seja, está diretamente relacionada ao cálculo da Receita Corrente Líquida, receita esta que serve de parâmetro para os gastos com pessoal, que possui limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quaisquer alterações propostas na forma de rateio do FPE, sem uma contrapartida do governo central, poderá provocar um desequilíbrio fiscal nas contas de muitos entes da Federação, violando assim o que preceitua a própria Lei Complementar n. 101/2000.

### **3.3 FPE – a inconstitucionalidade da LC n. 62 julgada pelo STF e as propostas de mudanças nos critérios de rateio**

A necessidade atual de redefinir os critérios de rateio do FPE vem da declaração de inconstitucionalidade do art. 2º do Anexo Único da LC n. 62/1989 pelo STF. A Suprema Corte reprovou a utilização de coeficientes fixos para o cálculo da redistribuição dos recursos pelo FPE, porque não propicia o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

A decisão foi tomada no julgamento de quatro ações de inconstitucionalidade movidas pelos governos dos Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraná e Santa Catarina.

Dentre os argumentos utilizados pelos estados autores das ações para a declaração de inconstitucionalidade, destaca-se o de que os coeficientes

vigentes não promovem o equilíbrio socioeconômico entre os estados, conforme demandado pelo art. 161, inciso II, da Constituição Federal.

A decisão do STF determina a vigência da LC n. 62 e a utilização dos critérios nela previstos somente até 31 de dezembro de 2012, prazo para que o Congresso Nacional aprove uma nova lei.

Em seu trabalho, Rocha (2010) apresenta duas simulações para um modelo de partilha do FPE, sempre garantindo a divisão de 85% para o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste e 15% para o Sul e o Sudeste.

Na primeira simulação, utiliza os critérios definidos no Código Tributário Nacional – Lei Complementar n. 5.172/1966 – arts. 86 a 91. Esse critério determina a distribuição do FPE levando-se em conta para o cálculo 5% proporcionalmente à superfície de cada ente e 95% proporcionalmente ao coeficiente individual, resultante da população sobre o inverso da renda *per capita*.

Por esse critério, os estados que mais perderiam, em termos relativos, seriam Espírito Santo, Sergipe, Tocantins e Amapá, enquanto os maiores ganhadores seriam São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso e Ceará. No total, utilizando-se o critério do Código Tributário Nacional, 17 estados sofreriam perdas de receitas e dez teriam ganhos.

A segunda simulação utiliza os critérios atualmente contidos na partilha do FPM Capital e da Reserva do FPM, critérios esses que levam em consideração a população e o inverso da renda *per capita*. Nessa simulação, Rocha (2010) apresenta 13 estados prejudicados e 14 beneficiados. As maiores perdas relativas continuam com os estados do Espírito Santo, de Sergipe, do Tocantins e do Amapá, enquanto os maiores ganhos estariam com São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Goiás.

Situação interessante nas simulações apresentadas é a do Estado da Bahia, que, utilizando o primeiro critério, estaria entre os principais ganhadores, e no segundo critério, entre os principais perdedores.

Em qualquer simulação que se faça sempre haverá estados que perderão receitas e estados que ganharão receitas. Toda mudança de critério implicará perdas e ganhos, sendo assim, o que se deve buscar é um critério justo de repartição.

## 4 Conclusão

O Fundo de Participação dos Estados tem grande importância no federalismo fiscal e na própria autonomia dos entes da Federação. Em 2006, foi o terceiro maior tipo de transferência constitucional, alcançando a marca de 1,15% do PIB nacional.

Com a reprovação pelo STF dos critérios de rateio do Fundo, mediante a declaração de inconstitucionalidade da LC n. 62/1989, surge a imediata necessidade de o Congresso Nacional discutir tais critérios, ciente de que qualquer proposta terá como consequência um repasse menor para alguns estados e um repasse maior para outros.

A verdade é que os atuais parâmetros de distribuição de recursos do FPE não levam em conta de maneira satisfatória os desequilíbrios socioeconômicos regionais. A defasagem dos índices, além de não se pautar no equilíbrio das contas públicas preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, desobedece aos preceitos do federalismo fiscal.

A decisão do Supremo Tribunal Federal coloca na pauta nacional de discussões políticas um assunto que, não obstante as controvérsias que muito provavelmente gerará, tende a fazer justiça no que tange ao equilíbrio da autonomia financeira dos estados.

Das propostas apresentadas neste trabalho, a que leva em consideração os critérios população e inverso da renda *per capita* é a que apresenta um equilíbrio maior entre estados perdedores e ganhadores (13 seriam prejudicados e 14 beneficiados).

Sabe-se que qualquer discussão política que envolva valores tão vultosos é de difícil consenso, haja vista discussão recente do modelo de exploração do Pré-Sal. Porém, uma proposta equilibrada pode servir de parâmetro para a discussão, tendo a União a responsabilidade de equilibrar, em um período de transição, as contas dos 13 estados que seriam prejudicados.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao)>. Acesso em: 09/2010.

CHAGAS, M. G. **Federalismo no Brasil**: o poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LEMGRUBER, A. T. **Federalismo fiscal no Brasil**: evolução e experiências recentes. Brasília. Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <<http://www.marcoscintra.org/DOWNLOAD/FederalismoFiscalnoBrasilLemgruberSRF.htm>>. Acesso em: 09/2010.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ROCHA, C. A. **Rateio do FPE**: análise e simulações. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/texto71](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/texto71)>. Acesso em: 09/2010.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3. ed. Nova York: W. W. Norton & Company, 1999.

VILELLA, L. A. Revisão dos critérios de rateio dos fundos de participação. In: FILHO, A. O. M. (Org.). **Reforma fiscal**: coletânea de estudos técnicos. v 2. São Paulo: DBA, 1993.





# **RENÚNCIA DE RECEITA E PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL**

---

Plínio Régis Baima de Almeida



## Resumo

A doutrina é unânime quanto à irrecorribilidade das decisões proferidas no âmbito administrativo fiscal em que o Estado “reconhece” direito do contribuinte.

O Estado, quando julga um processo administrativo fiscal e o faz em prol do contribuinte, exerce a autotutela e corrige um erro anteriormente cometido, pondo fim à lide instaurada.

Em princípio, não poderia o Estado, logo em seguida, mover ação judicial para modificar sua própria decisão. Sob aspecto geral, no mínimo seria uma postura contraditória do Estado, o que é vedado no ordenamento jurídico pátrio (proibição do *venire contra factum proprium*), afetando a confiança e a boa-fé que se espera nas relações públicas. Mas há casos excepcionais que exigem a anulação de decisão estatal por ilegalidade.

O agente público pode proferir uma decisão isolada ou colegiada em favor de um contribuinte e violar a legislação, por exemplo, ao conceder um benefício fiscal ilegal ou ao interpretar a legislação que concede benefício fiscal de forma extensiva. Essa decisão será contrária à Administração Pública, por ser ilegal. Com esse mesmo ato, o agente público estará também promovendo renúncia de receita, seja por imperícia na interpretação legislativa (culpa *stricto sensu*), seja por uma atuação dolosa.

A atuação dolosa de agentes públicos que compõem o órgão administrativo-fiscal, quando, contrariando a lei e a Constituição, concedem benefícios fiscais mediante uma interpretação extensiva, deve ser revista pela Administração, quando possível, pelo superior hierárquico, e quando não, pelo Poder Judiciário.

Tratando-se de atividade administrativa típica, de mero procedimento, não se tem dúvida de que a autoridade superior deve revogar, corrigir ou anular o ato praticado por agente a ele subordinado, por conveniência, por se tratar de erro sujeito a correção ou por ilegalidade do ato, respectivamente.

No entanto, sendo atípica a atividade de julgamento da Administração Fazendária, os órgãos julgadores não sofrem a incidência de poder hierárquico, não podendo uma decisão de um colegiado administrativo fiscal ser modificada pelo secretário de Fazenda.

Nesse caso, mesmo a decisão tendo partido da própria Administração Fazendária, o órgão jurídico de defesa do Estado (Advocacia-Geral da União no âmbito federal, e as Procuradorias, nas esferas estaduais e municipais) tem o dever de agir judicialmente, por meio de Ação Civil Pública, para reaver os valores eventualmente envolvidos e punir os envolvidos, agentes públicos e particulares que concorram para a prática do ato de improbidade.

Na esfera administrativa, contra os agentes públicos envolvidos deve ser instaurado procedimento disciplinar que lhes assegure ampla defesa e direito ao contraditório.

No mais, constatados indícios de crime, a Administração deve representar ao Ministério Público para que este possa exercer sua competência na esfera penal.

Agindo o agente com culpa *stricto sensu* ao interpretar equivocadamente a lei, concedendo benefício fiscal em virtude de interpretação extensiva, igualmente o órgão jurídico estatal deverá ingressar com ação própria para reaver eventuais valores.

## 1 Introdução

O que justifica que o processo administrativo seja concluído de modo favorável aos interesses do administrado, com o insucesso da Administração, é o exercício do chamado autocontrole, meio pelo qual uma ilegalidade praticada pelo Estado é corrigida.

A Administração, "voluntariamente", faz desaparecer o conflito, solucionando-o. Não se trata, portanto, de exceção à inafastabilidade do controle jurisdicional, mas sim de hipótese na qual a parte litigante reconhece o seu equívoco e põe termo à disputa (MACHADO SEGUNDO, 2008, p. 49).

As palavras de Machado Segundo (2008) encerram argumento padrão e entendimento majoritário quanto à irrecorribilidade das decisões proferidas no âmbito administrativo fiscal em que o Estado "reconhece" direito do contribuinte. Difícil seria pensar diferente quando se tem em mente que os órgãos responsáveis pelo julgamento de pedidos ou de impugnações e recursos em matéria tributária são núcleos de gerenciamento do próprio Estado.

Traria, sem sombra de dúvida, insegurança jurídica imaginar a possibilidade de o Estado, após decisão administrativa que trouxesse algum benefício

ao contribuinte, mover ação judicial para modificar sua própria decisão. Sob aspecto geral, no mínimo seria uma postura contraditória do Estado, o que é vedado no ordenamento jurídico pátrio (proibição do *venire contra factum proprium*), afetando a confiança e a boa-fé que se espera nas relações públicas.

A realidade, no entanto, traz-nos situações outras que exigem revisão de dogmas e desconstituição de padrões pré-concebidos, com o objetivo de solucionar os problemas que dela emergem. Não é possível pensar que sempre que a Administração julga favoravelmente ao contribuinte o faz para atender a legalidade e a constitucionalidade; pode ocorrer de esse julgamento ser contrário à lei.

Machado Segundo (2008) tem razão quando afirma que a Administração Pública, ao reconhecer o direito do contribuinte, exerce o chamado autocontrole de seus próprios atos. No entanto, omite-se quanto à possibilidade de a decisão no âmbito administrativo ser contrária ao ordenamento, reabrindo espaço, ao menos do ponto de vista jurídico-científico, de discussão quanto à possibilidade de realização de autocontrole após a decisão administrativa tributária em apreço. É como se a Administração, quando errasse, prejudicasse apenas o contribuinte, nunca o beneficiasse, e quando o beneficiasse, sempre estivesse agindo de acordo com as normas legais e constitucionais, como se existisse uma espécie de irresponsabilidade estatal em decisões “pró-contribuinte”. A realidade, destarte, é um pouco mais exigente na formulação de conclusões.

Em se tratando de benefício fiscal, tendo-se como paradigma a ideia padrão lançada no início, algumas dúvidas são inevitáveis: como dimensionar interpretação equivocada do agente estatal, por exemplo, quando concede anistia a pedido do contribuinte? E como mensurar as perdas decorrentes de má aplicação da lei pelo órgão julgador, concedendo isenção tributária a contribuinte em virtude de interpretação ampliativa do benefício legal?

Diante desses questionamentos, duas questões normativas emergem: uma de ordem tributária e outra de natureza orçamentária.

A primeira, de ordem tributária, implica saber se as decisões em âmbito administrativo, sejam por meio de entendimento unipessoal, sejam por meio de decisão colegiada (os conselhos de recursos fiscais), podem aplicar interpretação ampliativa de benefícios fiscais, como a anistia e a isenção.

Sob o aspecto orçamentário, essas decisões podem ser consideradas renúncia de receita a ensejar obediência legal aos termos do art. 14 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Os limites cognitivos aqui determinados nos impõem uma análise sistemática do problema, trançando inicialmente o modelo de interpretação em matéria tributária adotado para os benefícios fiscais. *A posteriori*, restará saber se decisões em âmbito administrativo que concedem algum tipo de benefício fiscal podem ser consideradas renúncia de receita.

A Constituição Federal de 1988 determina, nos artigos 150 a 152, na seção “Das limitações do poder de tributar”<sup>1</sup>, a necessidade de lei específica para tratar de benefícios fiscais, como isenções e concessões de crédito presumido.<sup>2</sup> Ainda revela competir à lei complementar “regular as limitações constitucionais ao poder de tributar”.<sup>3</sup>

Dos dispositivos constitucionais em apreço extrai-se norma jurídica que revela a necessidade de regulamentação de benefícios fiscais por meio de lei complementar de caráter nacional.

O Código Tributário Nacional (CTN) é lei ordinária recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com o *status* de lei complementar. Dessa forma, temos no Código Tributário Nacional lei complementar no seu aspecto material, por ter sido atingido pelo fenômeno da recepção constitucional.

No capítulo destinado à “Interpretação e integração da legislação tributária” (Capítulo IV, Título I “Legislação Tributária”, Livro Segundo “Normas Gerais e Direito Tributário”), o legislador infraconstitucional, ao tratar sobre a interpretação de benefício fiscal, dispõe que essa interpretação deve ser literal, não cabendo, portanto, interpretação ampliativa do referido instituto. Dispõe o artigo 111 do CTN, *in verbis*:

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I - suspensão ou *exclusão do crédito tributário*;

II - outorga de isenção;

III - dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias. (grifo nosso)

1 Compreende a Seção II, Capítulo I “Do sistema tributário nacional”, do Título VI “Da tributação e do orçamento”, arts. 150 a 152.

2 Art. 150, § 6º, da CF/1988.

3 Art. 146, inciso II, CF/1988

O dispositivo afirma que será literal a interpretação para o benefício da isenção (inciso II do art.111 do CTN), além de mencionar no inciso I a aplicação às causas de exclusão do crédito tributário, no qual se inclui, além da anistia, a própria isenção. De fácil assimilação, o dispositivo recebe tratamento doutrinário de Alexandre (2009, p. 248-249), nos seguintes termos:

É princípio de hermenêutica que as exceções devem ser interpretadas estritamente, sem a possibilidade de utilização de restrições e, principalmente, de ampliações ou analogias.

[...]

Nos casos de suspensão de exigibilidade (art. 151 do CTN), temporariamente o tributo deixará de ser exigido. Nos casos de exclusão do crédito tributário, ou o tributo não será exigido (isenção) ou a punição não será aplicada (anistia). *São exceções à regra e que devem ser interpretadas, no dizer do Código, literalmente.* (grifo nosso)

Dúvida não há quanto à interpretação estrita em matéria de benefício fiscal, porquanto, além de disposição literal da legislação infraconstitucional aduzindo a sua aplicação, deduz-se que, em geral, “[...] as exceções devem ser compreendidas com extrema rigidez” (COELHO, 2007, p. 666).

Quanto à renúncia de receita, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), estatui no art.14, § 1º *verbis*:

Art. 14. [...]

[...]

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O dispositivo legal apenas exemplifica o que considera renúncia de receita sem, contudo, determinar a forma pela qual essas renúncias serão concedidas. Não limita, portanto, a concessão a procedimento administrativo específico, não importando o instrumento ou a forma utilizada, mas sim a materialização dessa renúncia como resultado de “[...] abandono ou desistência expressa do ente federativo competente [...]” (NASCIMENTO, 2009, p. 100) para a instituição ou cobrança do tributo.

Elucidativa é a decisão do Superior Tribunal de Justiça a respeito do tema, ad litteram:

## 2 Tributário e Processo Civil – IPVA – isenção – interpretação literal – agravo regimental

1. As isenções, diante da inteligência do art. 111, II, do CTN devem ser interpretadas literalmente, ou seja restritivamente (sic), *pois sempre implicam renúncia de receita*. 2. *In casu*, a isenção é concedida a ônibus e não a micro-ônibus, de tal sorte que não pode o intérprete/aplicador da lei estendê-la, diante da exegese literal da isenção. 3. Agravo regimental improvido. (grifo nosso) (AgRg no Resp. 953.130/RS. Rel. Min. Humberto Martins. DJ: 11/03/2008).

Decisões em âmbito administrativo, quando concedem algum tipo de benefício fiscal, ante o exposto, devem sim ser consideradas renúncia de receita, na medida em que implicam diminuição de receita por desistência do direito de cobrar determinado valor.

Diante das conclusões de que benefício fiscal deve ser interpretado restritivamente e de que decisões em âmbito administrativo podem acarretar renúncia de receita, impõe-se a necessidade de saber qual tratamento jurídico a ser dado no caso de decisão administrativa que, interpretando ampliativamente benefício fiscal, acaba por provocar renúncia fiscal.

Resta saber, pois, sobre a possibilidade de se prestar eficácia às decisões administrativas em comento, bem como se existem medidas, judiciais e/ou extrajudiciais, que possam ser utilizadas como instrumento ostensivo para recompor situações jurídicas ao patamar normativo.

Imaginemos situação em que o contribuinte de ICMS pretenda creditar-se de tributo cuja operação anterior fora beneficiada por isenção ou não incidência para compensação desse crédito com operações subsequentes. O texto constitucional é claro ao admitir essa hipótese apenas como exceção, no caso de haver legislação que assim disponha<sup>4</sup>, e, quanto ao ICMS, em se tratando

---

4 Art. 155. [...].

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II (ICMS) atenderá ao seguinte:

I - [...]

II - a isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;



de benefício fiscal, exige ainda a Constituição Federal convênio assinado por todos os estados e pelo Distrito Federal admitindo o benefício<sup>5</sup>.

Mesmo sem deliberação dos estados e do Distrito Federal, sem formalização do convênio e sem lei que disponha de forma contrária à regra constitucional do art. 155, § 2º, inciso II, alíneas “a” e “b”, pode ocorrer que a Administração Pública decida admitir o pedido do contribuinte e conceder o referido crédito, acolhendo sua defesa ou recurso em processo administrativo fiscal – esse ato é ilegal.

A teoria da culpabilidade sugere duas hipóteses na composição de decisões administrativas, as quais refletem efeitos diversos no âmbito jurídico. A primeira, induzida por motivação dolosa de agente público que, valendo-se dessa qualidade, opta por decisão contrária à Administração Pública. Na segunda hipótese, o agente administrativo promove renúncia de receita por imperícia na interpretação legislativa (culpa *stricto sensu*).

A atuação dolosa de agentes que compõem o órgão administrativo-fiscal quando, por exemplo, recebem propina para decidir a favor do contribuinte, contrariando a lei e a Constituição, deve ser rechaçada pelo próprio Estado. No caso de decisão que partiu da última instância administrativa, sem possibilidade, portanto, de qualquer recurso da Fazenda Pública, como o Estado poderá reaver os créditos concedidos ilicitamente por intermédio do seu órgão fiscal julgador?

Tratando-se de atividade administrativa típica, de mero procedimento, não se tem dúvida de que a autoridade superior deve revogar, corrigir ou anular o ato praticado por agente a ele subordinado, por conveniência, por se tratar de erro sujeito a correção ou por ilegalidade do ato, respectivamente.

No entanto, sendo atípica a atividade de julgamento da Administração Fazendária, os órgãos julgadores não sofrem a incidência de poder hierárquico, não podendo uma decisão de um colegiado administrativo fiscal ser modificada pelo Secretário de Fazenda. Corrobora com esse entendimento Machado Segundo (2008, p. 34):

[...] Não existe essa mesma subordinação hierárquica no que diz respeito aos *órgãos julgadores*, em relação à sua atividade atípica de julgamento. Estes, até por conta do princípio do devido processo legal, não se submetem ao poder hierárquico, podendo considerar ilegal uma determinada Instrução Normativa, ou mesmo Decreto, não obstante exarados pelo Secretário da Receita Federal, e pelo Presidente da República, respectivamente.

---

[...]

5 Art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/88.

Nesse caso, mesmo a decisão partindo da própria Administração Fazendária, o órgão jurídico de defesa do Estado (Advocacia-Geral da União, no âmbito federal, e as Procuradorias nas esferas estaduais e municipais) tem o dever de agir judicialmente, por meio de Ação Civil Pública,<sup>6</sup> no sentido de reaver os valores eventualmente envolvidos e de punir os envolvidos, agentes públicos e particulares que concorram para a prática do ato de improbidade.<sup>7</sup>

Na esfera administrativa, contra os agentes públicos envolvidos, deve ser instaurado procedimento disciplinar que lhes assegure ampla defesa e direito ao contraditório.

No mais, constatados indícios de crime, a Administração deve representar ao Ministério Público para que este possa exercer sua competência na esfera penal.

Agindo o agente com culpa *stricto sensu* ao interpretar equivocadamente a lei, concedendo benefício fiscal em virtude de interpretação extensiva, igualmente o órgão jurídico estatal deverá ingressar com ação própria para reaver eventuais valores. É que, mesmo não agindo com dolo, o órgão julgador administrativo atuou, como já visto, contrário à determinação legal que proíbe interpretação extensiva a benefícios fiscais e consequente renúncia de receita sem a adoção dos critérios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse caso, o princípio da inafastabilidade do Judiciário também deve ser observado no sentido de permitir que o Estado, não existindo possibilidade de alteração da decisão no âmbito administrativo, busque a anulação de decisões dele emanadas que contenham vício de ilegalidade.

Pensar que todas as decisões proferidas em última instância pela Administração Fazendária que venham a beneficiar o contribuinte não possam padecer de vício de ilegalidade que reclame atuação do Judiciário é isolar esse fato de grande repercussão jurídica ao campo da dogmática, sem permitir a correção desse erro.

O regime do Estado de Direito, em que todos, inclusive o Poder Público, são submetidos às normas, não permite que uma situação de tamanha complexidade fique excluída da submissão legal, sob pena de desnaturação do próprio sistema institucional. Seria conformar situações jurídicas em que se permitiria ao Estado, atuando contrário à norma, lhe trazer prejuízo.

6 Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.

7 Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Contudo, diante do caso em apreço, poder-se-ia questionar: por que simplesmente não se cobrar do agente público responsável, uma vez que o contribuinte beneficiário da decisão não deveria ser “prejudicado” por erro cometido pelo próprio Estado? Além da impossibilidade de enriquecimento ilícito e de quebra de isonomia patrocinada ao contribuinte pelo Estado, a razão apresenta-se ainda mais evidente quando se tem em mente um valor considerável incompatível com o patrimônio de um agente público e, portanto, impossível de ser por ele satisfeito.

É dever do Estado, portanto, por intermédio de seu órgão jurídico, ingressar com ação cabível no sentido de reaver eventuais valores cedidos a contribuinte por decisão de órgão administrativo julgador que, ao interpretar ampliativamente benefício fiscal, resulte em renúncia de receita, por se tratar de decisão contrária ao ordenamento jurídico, não importando se houve ou não dolo por parte dos agentes públicos que compõem o referido órgão julgador.

## Referências

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Método, 2009.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo tributário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários aos arts. 1º a 17. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

# TRANSPARÊNCIA DO GASTO PÚBLICO

---

Marina Fogato  
e Liz Andréia Sayuri Noda



## Resumo

A transparência dos gastos públicos ganhou maior evidência com a edição da Lei Complementar n. 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, determinando a divulgação, em tempo real, do detalhamento das informações da execução orçamentária e financeira. Dessa forma, a sociedade adquiriu mais um instrumento de controle social sobre a Administração Pública.

A nova legislação da transparência pretende que a População, acompanhe, em tempo real, as informações sobre a execução orçamentária e financeira da Administração Pública nos meios eletrônicos.

Este estudo analisará as alterações e os impactos trazidos pela LC n, 131/2009 e pelo Decreto n. 7.185/2010, em relação à transparência dos gastos públicos, mais especificamente quanto ao desafio da exigência de disponibilização, em tempo real, das informações sobre a execução orçamentária e financeira à sociedade, bem como a necessidade de uma linguagem acessível ao cidadão em relação aos dados que interessam ao controle social.

**Palavras-chave:** transparência; tempo real; gastos públicos; execução orçamentária e financeira; educação fiscal para cidadania; Siafem; Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101/2000; Lei Complementar n. 131/2009; Decreto Federal n. 7.185, de 27 de maio de 2010.

## 1 Introdução

A Lei Complementar Federal n. 131, promulgada em 27 de maio de 2009 (LC n. 131/2009), também chamada de “Lei da Transparência” ou “Lei Capiberibe”, determinou que todos os entes federados disponibilizem na internet, pormenorizadamente e em tempo real, toda a execução orçamentária e financeira da arrecadação e dos gastos públicos. Foram determinados os seguintes prazos para a divulgação das informações na internet: 27 de maio de 2010 para a União e para os estados e os municípios com mais de 100 mil habitantes. Para os demais municípios, a data estipulada foi 27 de maio de 2011.

O maior objetivo da Lei n. 131/2009 é dar transparência ao planejamento, à arrecadação e à execução dos gastos públicos, além de incentivar a participação popular na fiscalização das contas públicas, nas audiências públicas de elaboração de planos, diretrizes e propostas orçamentárias e no cumprimento das metas da LRF.

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto Federal n. 7.185, de 28 de maio de 2010, que trouxe os requisitos mínimos para o atendimento da norma em questão. No entanto, o decreto somente foi publicado na véspera do prazo limite fixado pela lei (em edição extra do *Diário Oficial da União – DOU*) e, por isso, muitos entes, principalmente os municípios, não conseguiram cumprir as determinações na íntegra e no prazo estabelecido.

Todos os entes devem disponibilizar o acesso às informações para qualquer pessoa, física ou jurídica, sobre a execução das despesas públicas, como bens ou serviços fornecidos, números dos processos licitatórios, nomes dos beneficiários dos pagamentos (exceto folha de pessoal – Decreto n. 7.185/2010) e sobre a arrecadação de toda a receita pública (lançamentos e recebimentos, inclusive os de recursos extraordinários).

A referida lei também reza que, para assegurar a transparência na gestão fiscal, deve haver incentivo à participação popular na elaboração dos orçamentos públicos, com a realização de audiências públicas e a adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle.

A lei previu, ainda, prazos para que os entes federados colocassem a medida em prática: um ano para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 100 mil habitantes; dois anos para municípios de 50 a 100 mil habitantes; e quatro anos para municípios com até 50 mil habitantes.

## **2 Base legal**

A transparência na gestão fiscal está regulada pela Lei Complementar n. 131, datada de 27 de maio de 2009, em plena vigência, podendo ser acessada através do link <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>.

A emenda da lei explicita que ela acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF), que contém preceitos de finanças públicas voltados para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. O objetivo da nova lei complementar é o de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de todos os entes da Federação.

A lei foi regulamentada pelo Decreto Federal n. 7.185, de 27 de maio de 2010, que dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação.



## 2.1 Da Lei Complementar

A Lei Complementar n. 131/2009 foi editada para complementar as normas constitucionais, e assim tem sua matéria, seu campo ou espaço de atuação predeterminados pela Constituição.

O artigo 1º da lei em referência traz nova redação ao art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu *caput*, os instrumentos de transparência da gestão fiscal, os quais deverão ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, quais sejam: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e, finalmente, as versões simplificadas desses documentos.

Originalmente, o art. 48, parágrafo único, da LRF, determinava que a transparência também fosse assegurada por meio de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais. Com o advento da nova lei, o parágrafo único manteve sua redação original no inciso I, incluindo dois novos incisos.

No inciso II, foi determinada a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público. Esse segundo inciso explicita a ampla divulgação dos relatórios de execução orçamentária e financeira em conformidade com o que já era previsto no *caput* do art. 48 da LRF.

Finalmente, o inciso III prevê, como novidade, a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que alcance padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo Federal e ao disposto no art. 48-A da LRF. O estabelecimento desse padrão mínimo de qualidade está previsto no Decreto Federal n. 7.185, de 27/05/2010, que regulamentou a LC n. 131/2009.

O *caput* do art. 2º da Lei Complementar n.131 acrescentou à Lei de Responsabilidade Fiscal os arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C.

O art. 48-A da LRF determina que, para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes federados devem disponibilizar à população o acesso a informações referentes à despesa e à receita pública.

Um ano após a edição da Lei n. 131/2009, o presidente da República editou o Decreto n. 7.185/2010, que tratou do “padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação”.<sup>1</sup> O dispositivo em questão deu prazo de 180 dias – a contar de sua publicação – para serem criados requisitos tecnológicos adicionais, inclusive sobre segurança do sistema, e contábeis para divulgação dos dados, após serem ouvidos prefeitos e representantes do Ministério da Fazenda, por intermédio da STN. O decreto ainda abriu a possibilidade de que a divulgação ocorra em um sistema único, que centralizaria as informações dos órgãos da esfera pública federal, estadual ou municipal.

O padrão mínimo foi sugerido por entidades que cobram transparência do poder público. O decreto da Presidência da República define o tempo real exigido pela lei para publicação dos dados da seguinte forma:

Liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.

Registre-se que o art. 7º do referido decreto excepcionou a disponibilização de informações da folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários para que sejam assegurados os direitos e as garantias individuais estabelecidos pela Carta Magna.

Em relação à despesa pública, a lei estabeleceu que os atos e os fatos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, deverão ser publicados no sítio eletrônico da Administração Pública que corresponde aos atos e aos fatos jurídicos que realizam efetivamente as despesas referentes ao orçamento e às finanças públicas e também aqueles preparatórios para tanto. É o que se pode extrair da interpretação do referido inciso I, do art. 48-A, que fixa a divulgação de “todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização [...]”.

Assim, verifica-se que as expressões “no decorrer da execução” e “no momento da execução” foram colocadas para evidenciar que não se trata apenas da disponibilização das informações do momento final da realização da despesa, tal como se faz nos relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal, mas também das informações durante todo seu ciclo de formação.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010.

Portanto, entende-se que não basta a simples disponibilização para o pleno conhecimento, com os lançamentos financeiros ou orçamentários, com as respectivas informações resumidas, mas também as informações sobre os atos jurídicos que deram origem à despesa, de modo que devem ser disponibilizadas as referências dos atos administrativos e também dos contratos administrativos ou assemelhados (convênios, consórcios, termos de parceria, contratos de gestão, etc.) ensejadores de tais despesas. E mais: a lei acrescenta ainda que tais informações deverão conter, no mínimo, os seguintes dados: o número do processo administrativo relativo à despesa, o bem fornecido ou o serviço prestado, o beneficiário da despesa com nome ou razão social do beneficiário e o respectivo CPF ou CNPJ e o número do procedimento licitatório, se for o caso.

Quanto à receita, o art. 48-A, II, da LC n. 131/2009 dispõe que deve ser disponibilizado o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive as referentes a recursos extraordinários. Por sua vez, o Decreto n. 7.185/2010, em seu art. 7º, II, amplia a exigência da lei, determinando também a divulgação da previsão.

Assim, constata-se que qualquer ingresso de recurso nos cofres públicos deverá ser objeto de disponibilização eletrônica, mesmo que se caracterize ingresso provisório e, por isso, não venha a classificar-se como receita pública.

A lei estabelece, ainda, que devem ser disponibilizadas as informações pormenorizadas das “unidades gestoras”. O art. 2º, § 2º, IV, do Decreto n. 7.185/2010 define unidade gestora como “aquela unidade administrativa que detém competência para praticar atos de gestão, o que significa dizer que são unidades administrativas autorizadas a gerir recursos orçamentários e financeiros”.

A inclusão do novo art. 73-A na LRF legitima todos os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos a denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na Lei Complementar.

A inovação do art. 73-B estabelece prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A. Os prazos são de: I - um ano para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 100 mil habitantes; II - dois anos para os municípios que tenham entre 50 mil e 100 mil habitantes; e III - quatro anos para os municípios que tenham até 50 mil habitantes.

Os prazos estabelecidos nesse artigo são contados a partir da data de publicação da Lei Complementar n. 131/2009, que introduziu os dispositivos referidos no *caput* do art. 48 da LRF.

O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, sujeita o ente à sanção de não receber transferências voluntárias, ou seja, não receber recursos correntes de capital a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Conforme avalia a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as dúvidas a respeito da Lei Complementar n. 131/2009 não são empecilho para sua aplicação. Apesar da falta de clareza nas regras e do reconhecimento desse fato pelas autoridades, a STN não acredita que não seja cumprida a lei, porque haverá o risco de punição dos gestores, que poderão ser denunciados por ato de improbidade administrativa.<sup>2</sup>

Apesar dos conflitos, a assessoria da STN informou que a Lei da Transparência está em vigor e deve ser cumprida, uma vez que a legislação exige que as informações sobre verbas públicas sejam transparentes e públicas. A STN reitera que a instituição do portal único não está definida e que embora haja questões a serem solucionadas no prazo dado pelo presidente elas não são impedimento para que a Lei Capiberibe entre em vigor. Portanto, a desobediência configura ato de improbidade, pois, de acordo com o procurador Mauri Riciotti, “A Lei Complementar 131 alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, e tem de ser cumprida”.<sup>3</sup>

A proposta de criação do portal único simplificaria a consulta das informações pela população, segundo o procurador Mauri Riciotti, “mas isso não significa que os gestores não são obrigados, cada um, a prestar as informações em seus respectivos portais. Considerando que o decreto não está acima da lei, sua desobediência é passível de punição. Qualquer cidadão poderá fazer representação contra gestores por desobediência à lei, o que configura ato de improbidade administrativa, algo que nenhum gestor deseja, especialmente com as exigências da Lei da Ficha Limpa”.<sup>4</sup> A punição está prevista na Lei Complementar n. 101/2000.

---

2 Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1194>>.

3 Idem.

4 Idem.

No mesmo sentido, existe ainda, o Projeto Siga Estados, de iniciativa do Senado Federal, nos mesmos moldes do Siga Brasil. De acordo com o Portal Orçamento do Senado Federal, “o Siga Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao Siafi e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta”.<sup>5</sup>

O Siga Estados permite ao Senado Federal firmar convênio com os governos estaduais visando à oferta ao público de informações sobre seus orçamentos por meio da página do Senado.<sup>6</sup> O *site* do Siga Estados requer detalhamento das informações semelhante ao exigido pela LC n. 131/2009. Projeto piloto foi iniciado nos Estados do Maranhão e de Santa Catarina. A divulgação por meio desse canal pode atender à transparência dos estados, sendo também interessante aos municípios, como modo de padronização da divulgação das informações pelos diversos entes federados.

Conforme Relatório do GT-06 de Contabilidade Aplicada ao Setor Público,<sup>7</sup> extraído de evento realizado em Brasília nos dias 3 a 5 de maio de 2010, vários estados manifestaram interesse em disponibilizar os dados no Siga Estados.

Sob o pretexto de que a Lei Complementar n. 131/2009 não havia sido regulamentada, a maioria dos estados e dos municípios e os Poderes Legislativo e Judiciário deixaram de cumprir o prazo (27/05/2010) para a divulgação das suas contas pela internet. Somente o governo federal e sete dos 26 estados abriram suas contas com todas as informações exigidas pela legislação no prazo estabelecido.

O decreto federal que regulamentou a LC n. 131/2009 definiu “tempo real” como a inclusão dos gastos e das receitas no dia útil subsequente a sua realização – uma informação *on-line* com um atraso mínimo de 24 horas de divulgação.<sup>8</sup>

Segundo a STN, com a tecnologia atual, a dificuldade alegada para a alimentação, em tempo real, de portais de transparência da União, dos estados e dos municípios inexistente. A nova lei de transparência trouxe positiva mudança na Lei de Responsabilidade Fiscal e foi obtida graças a uma emenda constitucional apresentada em 2005 pelo ex-senador João Capiberibe (PSB-AP).<sup>9</sup>

5 Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>.

6 Jornal do Senado, 22 maio 2009.

7 GT-06 – Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Casp). Disponível em: <[http://www.sefanet.pr.gov.br/GEFIN/materiais/Acompanhamento\\_dos\\_Trabalhos\\_do\\_GT\\_06\\_\\_\\_Contabilidade\\_\\_\\_2010\\_09.ppt](http://www.sefanet.pr.gov.br/GEFIN/materiais/Acompanhamento_dos_Trabalhos_do_GT_06___Contabilidade___2010_09.ppt)>.

8 Idem.

9 Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Disponível em: <<http://www.informacaopublica.org.br/node/1194>>.

A chamada Lei Capiberibe obriga “a disponibilização mínima dos dados referentes [...] ao bem fornecido ou prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento”, sob pena de bloqueio das transferências voluntárias e de titular do cargo público ter de responder judicialmente por improbidade administrativa.<sup>10</sup>

Segundo o decreto que regulamenta a lei, o prazo de alimentação do sistema é o “primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil”. Qualquer cidadão pode ter acesso aos dados, independentemente de cadastro ou senha. Os portais devem dar acesso a informações sobre despesas – valor do empenho, liquidação e pagamento, beneficiários dos pagamentos e bem fornecido ou serviço prestado – e receitas.<sup>11</sup>

Apesar das dificuldades de implementação, a regra tende a dar resultados altamente positivos de moralização da gestão pública, a exemplo da lei que a abrigou – Lei de Responsabilidade Fiscal – que começou a surtir efeito a partir de 2001 e produziu uma revolução na gestão pública do país, especialmente porque obrigou o equilíbrio das contas públicas. Uma característica desse tipo de lei é que ela se torna um ganho de cidadania e impede que governantes não responsáveis fiquem sem punição. A partir de agora, a prestação de contas, quase simultânea ao gasto do dinheiro público, passará a fazer parte da vida política do país.<sup>12</sup>

Os inegáveis benefícios da nova Lei Complementar n. 131/2009 exigirão investimentos em equipamentos de informática e recursos humanos, especialmente peloste municípios. Na Federação são os municípios os entes que mais sofrem com a falta de recursos para o cumprimento de suas obrigações constitucionais e legais.

É com grande sacrifício que a maioria dos municípios tenta cumprir as normas da Lei da Transparência. A União, por sua vez, poderia amenizar o problema financeiro com a prestação de assistência técnica e cooperação financeira, conforme já previsto no art. 64 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF).

---

10 Idem.

11 Idem.

12 Idem.

### **3 Educação fiscal e a transparência pública**

Um dos instrumentos para o fortalecimento e o exercício pleno da cidadania está na adequada orientação sobre as formas de arrecadação dos tributos e a correta aplicação dos recursos públicos, mediante a divulgação de informações em linguagem simples e acessível a qualquer cidadão, de forma que qualquer pessoa compreenda tudo o que foi divulgado.

As demandas sociais requerem uma relação de transparência, qualidade e responsabilidade de todos, do Estado e da sociedade. A qualidade também requer informações traduzidas para uma linguagem compreensível. Cabe ao Estado proporcionar a adequação das suas informações técnicas e financeiras para que todos tenham conhecimento das ações públicas. Também é dever do Estado orientar e informar a sociedade a respeito das obrigações dos cidadãos com o Estado, a exemplo do pagamento de tributos.

A publicidade por meios eletrônicos tem se propagado consideravelmente, porém o despertar do interesse por tais informações depende da educação da população, da democracia participativa e do desenvolvimento de programas de conscientização da população, tal como se dá com a educação fiscal.

A educação fiscal exige ação conjunta a ser buscada pelas secretarias estaduais e municipais da Fazenda e Educação e pelos órgãos da União que organizam meios para a disseminação da cultura fiscal e do controle social.

Vários instrumentos têm sido utilizados para promover a participação popular, destacando-se palestras, ações teatrais, cartilhas e jogos educativos, desenvolvidos de forma voluntária pela grande maioria dos disseminadores. O trabalho voluntário procura incentivar toda a sociedade à participação e ao exercício pleno da cidadania, de grande relevância à democracia. O programa de educação fiscal é desenvolvido em vários países do mundo, o que contribui para a disseminação uniforme de sua importância na comunidade internacional. Esse programa já existe em diversos entes subnacionais, porém ainda sem a devida importância que o tema exige.

### **4 Siafem Educacional**

O governo do Estado de São Paulo publicou o Decreto n. 42.871, de 19 de fevereiro de 1998, autorizando a celebração de convênios com instituições de ensino superior, objetivando a implementação do Projeto Siafem Educacional,

com vistas ao aprendizado e ao treinamento de aplicativo específico de uso da Administração Pública, representando um grande passo na busca de formação de pessoal e de transparência pública.

## 5 A transparência e o controle social por intermédio das ONGs

De acordo com Hely Lopes Meirelles,

A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração [...]

O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos como, também, os de entes paraestatais e até os particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada (CF, art. 70 e parágrafo único) [...]

A regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização. Essa prestação de contas, segundo os ditames constitucionais, é feita ao órgão legislativo de cada entidade estatal, através do Tribunal de Contas competente que auxilia o controle externo da administração financeira.<sup>13</sup>

A LC n. 131/2009 é um importante instrumento de controle social e sua edição fortalece a democracia e a participação popular. Ela determina aos entes públicos a divulgação de toda a execução orçamentária e financeira da arrecadação e dos gastos públicos.

Para Guedes e Fonseca, “torna-se necessário o controle social por parte de grupos de *advocacy*<sup>14</sup> da sociedade civil para que esta imponha mecanismos de controle público de políticos e burocratas”.<sup>15</sup>

Atualmente a ONG Contas Abertas realiza em seu *site* a avaliação e um *ranking* dos *sites* de transparência dos entes federados, comparando-os com o cumprimento das normas legais no enfoque da maior transparência. Os governos estaduais e federal deveriam incentivar a participação de outras

<sup>13</sup> MEIRELLES (2008, p. 111).

<sup>14</sup> De acordo com Guedes e Fonseca, “Nos Estados Unidos, *advocacy* é uma função vital e tradicional de muitas organizações da sociedade civil. Andrews e Edwards (2004, p. 481) definem organizações de *advocacy* como aquelas que fazem reivindicações através da promoção ou da resistência a determinadas mudanças sociais que, se implementadas, iriam conflitar com os interesses e valores sociais, culturais, políticos ou econômicos de determinados grupos” (In: CENEVIVA; FARAH (Org.) (2007, p. 111).

<sup>15</sup> GUEDES; FONSECA. In: CENEVIVA; FARAH (Org.) (2007, p. 111).



instituições de controle social, que quisessem contribuir para a transparência das contas públicas, ampliando as possibilidades de consulta de informações públicas aos cidadãos, de análise de dados, comparativos e resultados obtidos.

Em favor da democratização da informação, existem ONGs que publicam artigos e notícias sobre os gastos públicos com o intuito de controlar e fiscalizar sua qualidade e seus resultados, como, por exemplo:

- *site* Fiscaliza Brasil: <<http://fiscalizabrasil.blogspot.com/>>;
- *site* Transparência Brasil: <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>;
- *site* A Voz do Cidadão: <<http://www.avozdocidadao.com.br/>>;
- *site* Contas Abertas: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/>>.

A ONG Contas Abertas é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que reúne lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas ou quaisquer interessados em conhecer e contribuir com o aprimoramento da qualidade do gasto público (<<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/QuemSomos.aspx>>).

Por meio de um comitê, com participação da União, essa ONG criou o Índice de Transparência, que elenca, em um *ranking*, *sites* com maior ou menor grau de transparência. Para tanto, criou três tipos de índices:

- o Índice de Transparência dos Municípios (ITM);
- o Índice de Transparência dos Estados (ITE);
- o Índice de Transparência da União (ITU).

De acordo com o *site* Contas Abertas, “a seleção dos índices de transparência levou em consideração pesquisas sobre parâmetros já adotados com base em metodologias existentes, no país e no exterior”. Normalmente, os *sites* são avaliados com base em: 1) conteúdo; 2) série histórica e frequência de atualização; 3) usabilidade.

O comitê defende que o máximo de transparência se daria com a divulgação do salário vinculado ao nome dos servidores. No entanto, esse assunto é bastante controverso e tem sido motivo de ações judiciais dos servidores públicos, a exemplo do que ocorreu na Prefeitura Municipal de São Paulo, que divulgou em seu *site* os nomes e os respectivos salários de todos os seus servidores.

A juíza Paula Micheletto, da 8ª Vara da Fazenda Pública da capital paulista, não aceitou o argumento do município de São Paulo de que agiu em respeito aos princípios constitucionais da publicidade, da transparência e da moralidade, e entendeu que o Executivo invadiu a esfera pessoal de cada servidor público ao colocar dados pessoais de sua vida em lista com acesso mundial, em meio à onda de violência que toma conta do país. No mesmo sentido, de acordo com reportagem exibida na Rede Globo, o Brasil é o nono país mais perigoso do mundo, de acordo com dados de 2010 da Organização de Violência, em Genebra, na Suíça.

Os membros do comitê de transparência informaram que o objetivo do índice de transparência é que o *ranking* aponte as administrações públicas mais ou menos transparentes, com a intenção de estabelecer uma competição saudável entre os gestores dos entes, estimulando-os a divulgar como é usado o dinheiro público.

## 6 Conclusões

A LC n. 131/2009 tornou evidente que a transparência da Administração Pública é obrigatória e que as informações devem ser reais e disponibilizadas em tempo real, obrigatoriamente.

Deve-se destacar que a nova Lei Complementar n. 131/2009 tem por objetivo ampliar a cidadania e a democracia participativa. É muito clara a preocupação do legislador em aumentar a transparência e o controle dos gastos públicos, de forma que se exija do Administrador maior responsabilidade na gerência dos recursos públicos, visando a uma gestão pública mais ética.

O grande desafio está em colocar as informações técnicas e financeiras divulgadas em linguagem acessível a todo e qualquer cidadão e despertar nele maior interesse por tais dados, exercendo verdadeiramente a cidadania e sua participação nas decisões sobre o gasto público.

## Referências

BOM DIA BRASIL. **Brasil é o nono país mais perigoso do mundo**. Globo, Rio de Janeiro, 24/08/2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2010/08/brasil-e-o-nono-pais-mais-perigoso-do-mundo.html>>. Acesso em: 30/08/2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

———. **Portal da Presidência da República Federativa do Brasil** [Legislação]. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 13/04/2010.

———. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000 [Lei da Responsabilidade Fiscal]. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

———. **Lei Complementar n. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

———. **Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos (Org.); **Controle social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Unesp Cultura Acadêmica, 2007.

CONTAS ABERTAS. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/QuemSomos.aspx>>. Acesso em: 15/09/2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 29/07/2010.

DROPA, Romualdo Flávio. **Transparência e fiscalização na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2003/romualdoflaviodropa/transparencia.htm>>. Acesso em: 15/09/2010.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL – ETHOS. Disponível em: <[www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)>. Acesso em: 29/07/2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLTRAMARI, Alexandre; PERES, Leandra; GASPAR, Malu. Desperdício, desvio e corrupção. **Veja**, São Paulo, Edição 1.851, p. 40-44, 28 abr. 2004. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/280404/p\\_040.html](http://veja.abril.com.br/280404/p_040.html)>.

PORFÍRIO, Fernando. Prefeitura paulista indeniza por publicar salários. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 17/04/2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-abr-17/prefeitura-sp-indeniza-servidores-divulgar-salarios-internet>>. Acesso em: 30/08/2010.

PORTAL DA LEI CAPIBERIBE, A LEI DA TRANSPARÊNCIA. **Editorial**: uma lei para fazer parte da vida política do país. Disponível em: <<http://leicapiberibe.net/2010/06/page/2/>>. Acesso em: 30/06/2010.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN. Disponível em: <[www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 29/07/2010.

TOLEDO JR., Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo**. 3. ed. São Paulo: NDJ, 2005.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Disponível em: <[www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)>. Acesso em: 14/06/2010.

TRANSPARÊNCIA, CONSCIÊNCIA & CIDADANIA – TCC – BRASIL. Disponível em: <[www.tcc-brasil.org.br](http://www.tcc-brasil.org.br)>. Acesso em: 02/09/2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 29/07/2010.

VAZ, José Carlos. **Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal**. <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=83](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=83)>. Acesso em: 13/04/2010.

WINBERG, Mônica. Como pegar um corrupto. **Veja**, São Paulo, Edição 1.851, p. 44-45, 28 abr. 2004. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/280404/p\\_046.html](http://veja.abril.com.br/280404/p_046.html)>.

## Anexo A

### **Sites na internet de entes públicos contendo dados e informações sobre a transparência pública**

Governo do Estado de São Paulo <[www.transparencia.sp.gov.br](http://www.transparencia.sp.gov.br)>

Governo do Estado de Pernambuco <[www.transparencia.pe.gov.br](http://www.transparencia.pe.gov.br)>

Governo do Estado do Rio Grande do Sul <[www.transparencia.rs.gov.br](http://www.transparencia.rs.gov.br)>

Governo do Estado do Paraná <[www.transparencia.pr.gov.br](http://www.transparencia.pr.gov.br)>

Governo do Estado de Minas Gerais <[www.transparencia.mg.gov.br](http://www.transparencia.mg.gov.br)>

Governo do Estado de Santa Catarina <[www.prestandocontas.sc.gov.br](http://www.prestandocontas.sc.gov.br)>

Governo do Estado de Rondônia <[www.transparencia.ro.gov.br](http://www.transparencia.ro.gov.br)>

Governo do Estado do Espírito Santo <[www.transparencia.es.gov.br](http://www.transparencia.es.gov.br)>

Governo do Estado do Amazonas <[www.transparencia.am.gov.br](http://www.transparencia.am.gov.br)>

Governo do Estado do Maranhão <[www.portaldatransparencia.ma.gov.br](http://www.portaldatransparencia.ma.gov.br)>

Governo do Estado de Alagoas <[www.transparencia.al.gov.br](http://www.transparencia.al.gov.br)>

Governo do Estado de Goiás <[www.transparencia.goias.gov.br](http://www.transparencia.goias.gov.br)>

Governo do Estado do Rio de Janeiro <[www.fazenda.rj.gov.br](http://www.fazenda.rj.gov.br)>

Governo do Estado da Paraíba <[www.siafi.cge.pb.gov.br](http://www.siafi.cge.pb.gov.br)>

Governo do Estado do Distrito Federal <[www.transparencia.df.gov.br](http://www.transparencia.df.gov.br)>

Governo do Estado do Pará <[www.portaltransparencia.pa.gov.br](http://www.portaltransparencia.pa.gov.br)>

Governo do Estado do Tocantins <[www.transparencia.to.gov.br](http://www.transparencia.to.gov.br)>

Governo do Estado de Mato Grosso do Sul <[www.portaldatransparencia.ms.gov.br](http://www.portaldatransparencia.ms.gov.br)>

Governo do Estado de Sergipe <[www.transparenciasergipe.se.gov.br](http://www.transparenciasergipe.se.gov.br)>

Governo do Estado do Ceará <[www.portaldatransparencia.ce.gov.br](http://www.portaldatransparencia.ce.gov.br)>

Governo do Estado de Mato Grosso <[www.governotransparente.mt.gov.br](http://www.governotransparente.mt.gov.br)>

Governo do Estado do Amapá <[www.amapa.gov.br/gestao/index.htm](http://www.amapa.gov.br/gestao/index.htm)>

Governo do Estado do Acre <[www.sefaznet.ac.gov.br/transparencia/servlet/portaltransparencia](http://www.sefaznet.ac.gov.br/transparencia/servlet/portaltransparencia)>

Governo do Estado da Bahia <[www.senhaaberta.ba.gov.br](http://www.senhaaberta.ba.gov.br)>

Governo do Estado do Rio Grande do Norte <[www.transparencia.rn.gov.br](http://www.transparencia.rn.gov.br)>

Governo do Estado de Roraima <[www.transparencia.rr.gov.br](http://www.transparencia.rr.gov.br)>

Governo do Estado do Piauí <[www.portaltransparencia.pi.gov.br](http://www.portaltransparencia.pi.gov.br)>

Contas Públicas – portal do TCU. Está disponível neste *site*, para consulta e download, a cartilha **Transferências constitucionais e legais**, destinada a orientar prefeituras e governos estaduais acerca dos repasses de recursos federais determinados pela Constituição Federal e normas referentes. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/contas\\_publicas/inicio](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/contas_publicas/inicio)>

Manuais do TCE SP. Disponível em: < <http://www.tce.sp.gov.br/fiscalizacao/manuais/manuais.shtm>>

Ministério da Justiça – denuncie. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/>>

Obras – acompanha obras e serviços no seu município. Disponível em: <<http://www.obrasnet.gov.br/>>

Olho Vivo no Dinheiro Público – <http://www.cgu.gov.br/olhovivo/>. Um guia para os cidadãos garantirem seus direitos. O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público procura incentivar o controle social do cidadão para a melhor aplicação dos recursos públicos. Disponível em: <[http://amarribo.org.br/mambo/images/stories/Combate/cartilha\\_olhovivo.pdf](http://amarribo.org.br/mambo/images/stories/Combate/cartilha_olhovivo.pdf)>

Orçamento – portal do orçamento. Repasses feitos pela União aos estados e aos municípios e entidades sem fins lucrativos. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>

Portal da Transparência – <http://www.transparencia.gov.br/>. Informações sobre recursos federais/o cidadão poderá cadastrar-se no item “Consulta de Convênios” e receber informações numa mala direta via e-mail diretamente da CGU. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>

Rede Governo – portal de serviços e informações de governo. Disponível em: <<http://www.redegoverno.gov.br/>>

Tesouro Nacional – agenda do gestor. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>>

Tesouro Nacional – repasses constitucionais. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_constitucionais.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp)>

Tributo à Cidadania – a lei permite, a cidadania recomenda; é seu direito decidir a destinação de parte do seu imposto de renda. Disponível em: <<http://www.redegoverno.gov.br/>>

## **Anexo B**

### **Sites na internet de organizações que contribuem com os movimentos de cidadania, transparência e combate à corrupção**

A informação é direito seu – da ONG Article 19. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/>>

A Voz do Cidadão – Instituto de Cultura e Cidadania. Disponível em: <<http://www.avozdocidadao.com.br/index.asp>>

Às Claras – dados sobre o perfil do financiamento das campanhas eleitorais. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/2008/>>

Brasil Verdade – ONG que se destina a combater a corrupção com ações populares. Temos uma equipe de investigação e perícias. Após localizar o problema fazemos as devidas pesquisas para intentar a ação pertinente. Disponível em: <<http://www.brasilverdade.org.br/>>

Centro de Mídia Independente – os maus homens públicos

Cidade Democrática – ferramenta de discussão democrática. Disponível em: <<http://www.cidadedemocratica.org.br/>>

Contas Abertas – divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/>>

Contribuinte cidadão, conhecer os impostos que paga é um direito de todo cidadão. Veja para onde vai seu dinheiro! Disponível em: <<http://www.contribuintecidadao.org.br/>>

Controle Popular – participação da cidadania ativa. Disponível em: <<http://www.controlepopular.org.br/>>

Fiscaliza Brasil. Disponível em: <<http://fiscalizabrasil.blogspot.com/>>

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Home.aspx>>

Lavagem de Dinheiro – portal do Ministério da Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/drci/data/Pages/MJDD198628PTBRIE.htm>>

Monitor das Fraudes – *site* sobre fraudes, golpes, lavagem de dinheiro, corrupção e outros perigos que existem na vida privada e no mundo financeiro e dos negócios. Disponível em: <<http://www.fraudes.org/indexjvs.asp>>



# **POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS**

Cristina Maria Favacho Amoras



## Resumo

O tema deste trabalho pretende traçar um panorama sobre os benefícios fiscais concedidos pelo poder público que implicam renúncia de receita sem a observância de uma política fiscal que garanta o atingimento de metas, diretrizes e os planos governamentais para a consecução dos direitos sociais constitucionalmente assegurados aos administrados. Por política pública entende-se o conjunto de diretrizes e princípios que informam ações governamentais, vinculando a ação dos governos e seus executores. A efetividade da concessão de benefícios fiscais no âmbito dos estados é preocupante na medida em que a renúncia não traz o retorno econômico-financeiro almejado pelos beneficiários. A representatividade dessa renúncia em relação ao orçamento público é questionável, principalmente porque não se tem uma estrutura eficiente de controle e análise pela Administração Pública, do *quantum* do imposto que foi renunciado, dos benefícios auferidos com a renúncia, e assim não há também garantia de execução das políticas públicas definidas como prioritárias.

**Palavras-chave:** políticas públicas; política fiscal; benefícios fiscais.

## 1 Introdução

É correto afirmar que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição, sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção. No entanto, um dos grandes dilemas a ser enfrentado refere-se ao questionamento de como conseguir concretizar os direitos previstos na Carta Constitucional, efetivando-os de fato. E nesse viés as políticas públicas têm se mostrado um importante instrumento para realização de direitos e garantias para edificar um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Kliksberg (1998, p. 134) nos diz que:

Parece haver um amplo espaço para uma revalorização do papel das políticas públicas frente aos problemas sociais no mundo em desenvolvimento. Não se trata de voltar a visões onipotentes do Estado, mas de pensar em um modelo estatal diferente, muito articulado em redes produtivas com a sociedade civil, em todas

as suas expressões, e com as próprias comunidades pobres, buscando, em seu conjunto, soluções realmente válidas para os problemas. Há um clamor crescente nessa direção.

Seja qual for a nação, caberá ao Estado constituído o papel de proteger os direitos, o que antecede até mesmo à organização institucional. Para isso, o Estado tem um papel bem claro a desempenhar, qual seja, proteger e atender às necessidades coletivas.

Conforme Franco Sobrinho (1979), seja qual for o tipo de nação, a personalidade do Estado será somente uma. “O que preexiste nos regimes políticos, constitucionais e administrativos chama-se direitos a proteger, que antecedem às leis e aos atos administrativos, cabendo às leis regular o seu exercício fixando alcances e limites.”

Na atuação estatal, em prol das necessidades coletivas, que consistem em espécies de interesses coletivos, de caráter primário e universal, ou seja, que pertencem a toda uma coletividade, optou-se pela positivação de tais necessidades em forma de direitos e princípios, assegurados por meio das garantias constitucionais.

A fim de resguardar tais interesses é que se pretende tratar o problema da concessão de benefícios fiscais sem a observância dos preceitos constitucionais. O problema resume-se na falta de acompanhamento dos efeitos da outorga e suas consequências econômicas e financeiras aos cofres públicos. Isso porque tais políticas encontram limitações constitucionais e legais que não podem deixar de ser observadas sob pena de o gestor público incorrer em crime de responsabilidade.

## **2 Direitos fundamentais e políticas públicas**

O que se pretende é traçar um panorama sobre os benefícios fiscais relativos ao ICMS concedidos pelo poder público, gerando renúncia de receita sem a observância de uma política fiscal que garanta o atingimento de metas, diretrizes e dos planos governamentais para a consecução dos direitos sociais constitucionalmente assegurados aos administrados.

Considerando os princípios do direito administrativo, as limitações orçamentárias e a reserva do possível, diante dos direitos fundamentais, há de

se analisar tais argumentos, porquanto, de fato, a implementação de direitos fundamentais positivos exige disponibilidade orçamentária e está sujeita a limitações de recursos financeiros.

A Constituição Federal de 1988, uma carta política que reflete os interesses das mais diversas camadas da sociedade brasileira, expressa um número de direitos fundamentais de cunho liberal e social, tendo como grande desafio sua implementação, sobretudo os direitos sociais, aqueles que exigem a atuação direta e efetiva do poder público.

Neste passo, a concessão de incentivos fiscais é a forma que o Estado encontrou para instigar a iniciativa privada a colaborar com a realização dos direitos fundamentais de maneira concreta. Ressalte-se que o Estado tem um importante papel a desempenhar em prol da coletividade, que, como aponta Silva (2000), se manifesta na “elaboração e execução de políticas públicas no interesse da coletividade como um todo”.

Com efeito, toda e qualquer ação estatal envolve gasto de dinheiro público, e os recursos são limitados. As políticas públicas requerem disponibilidade de recurso, mas será preciso priorizar e escolher em que o dinheiro público disponível será investido. Assim, como bem coloca Barcellos (2007), “as escolhas em matéria de gastos públicos não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, há prevalência da incidência de normas constitucionais”. Quer dizer, a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e dispêndio de recursos públicos.

### **3 Sistema tributário nacional: competências, isenções e incentivos fiscais**

Por meio da atividade financeira do Estado é que se obtém parte da receita pública para atender às necessidades coletivas. O dever de pagar tributos é fundamental.

O direito tributário afeta não só a relação entre o Estado e o contribuinte, bem como a relação entre cidadãos. O Estado de Direito é obrigado a criar um direito tributário justo, e, como argumenta Ribeiro (2009), “com as novas funções econômicas do Estado intervencionista, alguns impostos ganham cada vez mais conteúdos de extrafiscalidade, regulando mercado, conforme as políticas monetárias, industriais, comerciais e redistributivas”.

A Constituição Federal estabelece as competências tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (arts. 153, 155 e 156 da CF/1988). Podem conceder benefícios os entes políticos que possuem competência para tributar. O art. 151 da Constituição Federal veda a instituição de tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, admitindo a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

De igual sorte, tem-se que qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos aos tributos somente poderá ser concedido por lei específica (art. 150, § 6º, da CF/1988).

Os incentivos estão no campo da extrafiscalidade, e por meio dos incentivos fiscais a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno. Algumas vezes os incentivos fiscais manifestam-se sob a forma de imunidades ou isenções. Tais incentivos somente serão válidos se forem concedidos em decorrência do exercício ou do não exercício da competência tributária da pessoa política que os concede. A extrafiscalidade também se manifesta pelos desestímulos fiscais que levam os contribuintes a não assumirem condutas que, embora lícitas, são havidas por impróprias sob os aspectos político, econômico e social.

## **4 Igualdade tributária e vedação de privilégios**

Destarte, há de se considerar que os princípios são reflexo direto das demandas da sociedade, consistindo no que é materialmente justo para a população, possibilitando à Constituição sua mutação recorrente, conforme mudem também os anseios sociais.

Ao se tratar da igualdade no âmbito tributário, é necessário considerar também outros aspectos tributários, como o princípio da capacidade contributiva, o princípio da estrita legalidade, a concessão de isenções e outros benefícios fiscais, o não confisco, dentre outros.

Segundo Rocha (1994), “os princípios consistem na raiz e meta do ordenamento jurídico”, uma vez que além de serem os alicerces do ordenamento são também os objetivos e as metas sociais a serem cumpridos, devendo o Estado buscar em sua atuação a defesa destes.

O princípio da igualdade diz respeito a juízos valorativos sobre a realidade dos fatos. A norma principiológica contida na Constituição Federal “todos são iguais perante a lei” ressalta que todos devem ser merecedores da mesma consideração e respeito. Não exige a Constituição tratamento igual e sim que todos sejam tratados como iguais na mesma situação. Tratar os indivíduos como iguais não implica necessariamente conceder-lhes o mesmo tratamento, muitas vezes implica conceder-lhes tratamento diferenciado, exatamente por reconhecer-lhes o mesmo valor.

Ao referir-se ao controle judicial dos benefícios fiscais que podem provocar o ferimento ao princípio da igualdade bem como ao princípio da estrita legalidade tributária, uma questão que surge com frequência é saber se o Judiciário, ao detectar um benefício fiscal que foi concedido de forma não abrangente, deve estender judicialmente o benefício aos excluídos pela lei ou simplesmente declarar inválido o benefício.

Seria conveniente não considerar o benefício concedido de forma imperfeita pelo legislador?

O fundamental nestes casos é verificar os contornos materiais e a finalidade específica da política fiscal ou extrafiscal que fundamentou a concessão do benefício (isenção total ou parcial, redução da base de cálculo, atribuição de créditos presumidos, etc.).

A extrafiscalidade é a utilização dos tributos para fins outros que não o da simples arrecadação de meios para o Estado. Assim, o tributo atua como instrumento de políticas econômicas, sociais, culturais, entre outros.

O poder de polícia dá meios para os legisladores, inclusive fiscais, limitarem direito, interesse ou liberdade em benefício da moral, do bem-estar e da saúde. Não contraria o princípio da isonomia uma tributação excessiva caracterizada pelos consumos nocivos, por exemplo.<sup>1</sup>

Com efeito, se estivermos diante de um privilégio sem qualquer respaldo legal e ferindo interesse público, os favorecidos devem ter essas situações analisadas pelo Poder Judiciário. Se verificado que a arbitrariedade está não na própria existência do benefício fiscal, mas sim na vedação, deve

---

<sup>1</sup> Tais como bebidas, fumo, cigarros, conforme art. 37, III, “a” da Lei n. 400/1997 – CTE/AP c/c art. 25, II, “a” do Decreto n. 2.269/1998 – RICMA/AP; Imposto territorial para coibir latifúndios improdutivos; Imunidades e isenções, reduções e compensações para partejar o desenvolvimento de regiões mais atrasadas, conforme Convênio ICMS n. 65/1988 e Convênio ICMS n. 52/1992; igualmente para incentivar as artes, a educação, a cultura, conforme Convênio ICMS n. 52/1991.

ser usufruído por outros contribuintes na mesma situação dos contemplados pela lei. A solução mais razoável parece mesmo estender tal benefício.

Porém, no Supremo Tribunal Federal existem atualmente mais de trinta Ações Diretas de Inconstitucionalidade aguardando julgamento referente a benefícios fiscais em matéria de ICMS, concedidos sem a observância do art. 155, II, § 2º, e XII, g,<sup>2</sup>(renumerar como <sup>3</sup>) da CF/1988, isto é, sem a observância da Lei Complementar n. 24/1975, que exige convênios aprovados e discutidos no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Os benefícios concedidos sem convênio são tidos por inconstitucionais, haja vista sua concessão não observar aspectos formais que desautorizam tal política.

No entanto, e a despeito das posições enfrentadas, os estados da Federação continuam adotando tal política para atração de investimentos locais, sendo assim, mesmo em afronta ao princípio da estrita legalidade, o critério discriminatório não pode ser arbitrariamente adotado pelo legislador.

Ao excluir ou incluir alguém de determinado grupo de pessoas às quais se dirige uma norma qualquer, o legislador deve adotar um critério que tenha relação lógica com a inclusão ou a exclusão. Há certas situações em que o legislador está autorizado a tratar desigualmente os iguais, sem ofensa ao princípio da isonomia. O que foi aprovado pelo legislador pode ser critério justo ou injusto para fins de isenção ou de incentivos fiscais. Por isso, a aplicação do princípio da isonomia ficará na dependência dos critérios da Justiça, do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade.

O princípio da isonomia deve ser interpretado em conjunto com o art. 152 da CF/1988, que veda aos estados, ao DF e aos municípios estabelecer diferença tributária entre os bens e os serviços de qualquer natureza em razão de sua procedência ou destino. O Brasil apresenta desequilíbrios regionais expressivos, sendo necessário, portanto, instrumentos que viabilizem a correção desse cenário, estabelecendo mecanismos que promovam um novo equacionamento das vantagens comparativas para a realização de investimentos produtivos. Tal medida é importante para o equilíbrio regional, propiciando também a eliminação da guerra fiscal, incentivando o investimento e estimulando o crescimento nas regiões menos desenvolvidas do país.

---

2 CF/1988: Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...] § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] XII - cabe à lei complementar: [...] g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.



Com efeito, a igualdade coloca-se como um dos pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito, estatuído no art. 5º da Constituição como direito e garantia fundamental, configurando limitação constitucional ao poder de tributar. As desigualdades existem e decorrem da própria natureza. Devem, porém, ser minimizadas pelo Estado no desempenho de suas funções, sempre à luz da Constituição Federal.

Considera-se justa a tributação que atenda aos princípios constitucionais da isonomia, da capacidade contributiva, da equidade da distribuição da carga tributária, da generalidade, da progressividade e da não confiscatoriedade.

## **5 Controle das políticas públicas**

As políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos. São o conjunto de diretrizes e metas cujo fundamento mediato e fonte de sua justificação é o Estado social, marcado pela obrigação de implementar os direitos fundamentais.

Considere-se, portanto, a política fiscal como meio de atingir os objetivos e as metas da Administração Pública pautada em princípios de qualidade de serviços, transparência na administração dos recursos públicos, eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, bem como a sustentabilidade, a seletividade e a descentralização da execução desses serviços em prol do bem comum.

Convém salientar que política pública não é programa de governo, e sim o conjunto de diretrizes e princípios que informam as ações governamentais, vinculando a ação do governo e seus executores.

Logo, uma das políticas públicas é a política fiscal, que deve garantir a execução financeira do orçamento público, o equilíbrio fiscal, a conservação da biodiversidade, a geração de emprego e renda, bem como a definição da renúncia fiscal, avaliando seus efeitos econômicos, financeiros, sociais e ambientais.

De fato, as políticas públicas “devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito, como processo de formação de interesse público”, como bem preceitua Bucci (2002).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado continuou a ser o responsável pela concretização dos direitos sociais, com a colaboração das associações sem fins lucrativos e também instigou a iniciativa privada a colaborar com tal execução. Esse estímulo ocorreu por meio de incentivos fiscais.

Com efeito, para tentar resolver o problema da escassez de recursos e o cumprimento de direitos fundamentais positivos, não pode o poder público, indiscriminadamente, conceder benefícios fiscais sem obedecer a uma política tributária estratégica de atração de investimentos, com a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Neste passo, a LRF conceitua renúncia de receita e estabelece os limites para a sua concessão, devendo ser observadas as metas fiscais para o exercício em que deva ser iniciada a vigência (art. 14 da LC n. 101/2000).

Horvath (2001, p. 147-175), ao discutir o tratamento que foi dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal à concessão de benefícios fiscais que importem em renúncia de receita, preconiza que:

A concessão de benefícios fiscais, pela própria natureza destes, é feita para buscar minorar desigualdades regionais e sociais. Diríamos, até, que a concessão de uma isenção, por exemplo, é forma legítima de procurar a igualdade. É desigualando-se que, muitas vezes, se iguala. Certos incentivos, outorgados com vistas a estimular determinadas atividades, estão proibidos de ser concedidos por um Município, por exemplo? Queremos crer que não.

No entanto, a mesma Constituição Federal concebe renúncia de receita como instrumento para que o Estado viabilize as políticas governamentais e tributárias, haja vista que os benefícios fiscais estão no campo da extrafiscalidade. É por meio de incentivos fiscais que o ente tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno. Isso é alcançado mediante a diminuição ou até a supressão da carga tributária (CARRAZA, 1999).

## **6 A falta de uma política fiscal e a concessão de benefícios fiscais**

Cresce a preocupação com a avaliação da efetividade dos benefícios fiscais concedidos no âmbito dos estados, na medida da renúncia fiscal diante do retorno econômico-financeiro aos contribuintes-beneficiários, assim como sua representatividade em relação ao orçamento público, em especial quanto à

aferição das concessões outorgadas em caráter oneroso, que exige uma estrutura eficiente de controle e análise pela Administração Pública.

É alarmante a falta de integração entre os órgãos da Administração responsáveis pela política tributária, a falta de análise dos efeitos que as concessões geram sobre as finanças públicas e se os objetivos sociais e de desenvolvimento para o Estado foram atingidos.

A política tributária sobre a concessão de benefícios fiscais não está clara quando se avaliam os instrumentos normativos veiculadores de isenções, remissões, subsídios e outros benefícios geradores de renúncia de receita.

A LRF atua como um limitador do poder de conceder benefícios fiscais, pois o art. 14, § 1, elenca sete hipóteses que devem ser consideradas como renúncia de receita: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção, redução de alíquota e base de cálculo e outros benefícios. Sobre as quatro primeiras, a lei não impõe qualquer condição para que integrem o conceito de renúncia. Contudo, para isenção, redução de alíquota e base de cálculo e outros benefícios, o legislador considera renúncia: as isenções em caráter não geral; a alteração de alíquota ou redução de base de cálculo que implique redução discriminada de tributo (isenções parciais); outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Ou seja, somente caracterizarão renúncia de receita, hipóteses que privilegiam e beneficiam individualmente certo contribuinte.

Por ser o orçamento um instrumento de implementação das disposições constitucionais, isto é, a expressão do planejamento das políticas públicas a serem realizadas pela Administração Pública, nele estão contidas a destinação das verbas, a estimativa das receitas e a fixação das despesas de determinado exercício financeiro. Trata-se de um conjunto de atos normativos pelos quais são elaborados, avaliados e executados os programas governamentais em todos os planos de atuação do poder público. Nesse sentido, a Constituição vincula a elaboração e a execução das leis orçamentárias, exigindo a previsão de programas e planos de ação governamental destinados à implementação dos direitos fundamentais sociais. Não se pode mais encarar o orçamento como simples peça contábil de previsão de receita e fixação de despesa, mas sim como verdadeira expressão do planejamento estatal voltado ao desenvolvimento social e econômico (CRISTÓVAM, 2009).

A título de exemplo, o Estado do Amapá não tem infraestrutura para receber indústrias de grande porte, mas dá incentivos por alegação constitucional. Porém,

não controla e não faz estudos para analisar a viabilidade da sua concessão. Quanto à infraestrutura inexistente, o que se percebe é o equívoco entre política de governo *versus* política de estado. Assim, não há um verdadeiro investimento local para o crescimento econômico.

A solução que os governos encontram é a política de benefícios fiscais com a desculpa de retorno imediato de emprego e renda para a população. Esse é o ponto crítico: o imediatismo dos governos e a falta de comprometimento com o futuro do Estado.

Em certos aspectos, incentivos fiscais transformam-se em subsídios, que tiram do governo recursos essenciais para o pleno exercício de suas responsabilidades sociais, enquanto engordam os lucros daqueles que deles se beneficiam, segundo Rezende (1999).

No entanto, há de se considerar que a concessão de benefícios fiscais é instrumento político para a promoção da justiça fiscal por meio da ponderação dos princípios da capacidade contributiva, redistribuição de rendas, razoabilidade e desenvolvimento econômico. Em determinadas situações, incentivos fiscais podem ou não indicar um privilégio dado a um contribuinte, a depender do contexto social, da política pública que está sendo implementada pelo Estado no momento da concessão (CARVALHO, 2009).

Porém, numa visão de investimentos no longo prazo, o antagonismo que frequentemente se manifesta sob a forma de concessão de incentivos fiscais para a atração de indústrias cede espaço para a adoção de políticas ativas de atração de atividades econômicas modernas por meio de programas de investimento na melhoria da infraestrutura, dos serviços urbanos e dos programas sociais, notadamente os de melhoria do ensino básico e da assistência médico-hospitalar.

Há de se discutir a política de renúncia fiscal por meio da concessão de benefícios fiscais sem critérios e sem o correspondente estudo dos impactos dessas renúncias nas receitas tributárias estaduais, haja vista a falta de uma política tributária que viabilize a atração de investimentos.

## **7 Considerações finais**

A Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a promoção dos direitos fundamentais. As políticas públicas constituem

o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente, mas envolvem gasto de dinheiro público. Como se sabe, tanto os recursos públicos como as opções dos administradores públicos são limitados. As escolhas, em matéria de gastos e políticas públicas, não constituem um tema integralmente reservado à deliberação política; ao contrário, o ponto recebe importante incidência de normas jurídicas constitucionais.

Como bem salienta Barcellos (2007), a construção do controle das políticas públicas depende do desenvolvimento teórico de três temas: (1) a identificação dos parâmetros de controle; (2) a garantia de acesso à informação; e (3) a elaboração dos instrumentos de controle.

Assim, em primeiro lugar, é preciso definir, a partir das disposições constitucionais que tratam da dignidade humana e dos direitos fundamentais, o que o poder público está efetiva e especificamente obrigado a fazer em caráter prioritário; isto é, trata-se de construir parâmetros constitucionais que viabilizem o controle.

Definido isso, é necessário obter informação acerca dos recursos públicos disponíveis, da previsão e da execução orçamentárias. Instrumentos de controle, por sua vez, envolvem o desenvolvimento de consequências jurídicas a serem aplicadas na hipótese de violação dos parâmetros construídos, seja para impor sua observância, para punir o infrator ou para impedir que atos praticados em violação dos parâmetros produzam efeitos.

Apesar das restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e das limitações financeiras vivenciadas pelo poder público, os direitos sociais estabelecidos pela Constituição e regulamentados por legislação própria não podem ser tidos como meras “figuras decorativas” e requerem políticas públicas para serem implementados.

Desse modo, faz-se necessária uma compatibilização, em termos práticos, das restrições da Lei Complementar n. 101/2000, em razão da moralidade na gestão fiscal, com as demandas e as necessidades da concretização dos direitos sociais. Encontrar o ponto de equilíbrio nessa questão é o grande desafio a ser enfrentado pelo administrador público.

A questão que se propôs então, a respeito da situação das políticas públicas na concessão de benefícios fiscais, diz respeito ao fato de as

políticas públicas corresponderem a um valor juridicamente protegido, assim como a responsabilidade fiscal para compatibilizá-los. Não se pode esquecer que se a moralidade, a transparência e a limitação dos gastos públicos foram recepcionadas por nosso ordenamento jurídico, também o foram a prestação de serviços de educação, saúde, moradia, dentre outros. Portanto, a restrição à despesa pública não pode ocorrer de maneira que se transforme em um fim em si mesma, impossibilitando a realização dos direitos sociais.

Desse modo, o administrador público assume o importante papel de buscar o equilíbrio entre as políticas públicas e a lei de responsabilidade fiscal, para tanto, utilizando-se sempre os princípios constitucionais como norteadores da política fiscal.

## Referências

AMAPÁ (ESTADO). Lei n. 144/1994. Dispõe sobre os mecanismos e instrumentos relativos à política de incentivos ao desenvolvimento industrial do Estado do Amapá e seus objetivos, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, n. 0761, de 31.01.1994.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, Centro de Atualização Jurídica (CAJ), n. 15, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. **Renúncia de receita**: interpretação e aplicação do § 1º do art. 14 da LRF. Texto extraído do Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8484>>. Acesso em: 20/10/2009.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (CONFAZ/MF). Disponível em: <[www.fazenda.gov.br/confaz](http://www.fazenda.gov.br/confaz)>.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional**. Texto extraído do Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>>. Acesso em: 15/09/2009.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1979.

HORVATH, Estevão. A Constituição e a Lei Complementar n. 101/2000 ("Lei de Responsabilidade Fiscal"): algumas questões. **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Valdir de Oliveira Rocha (Coord.). São Paulo: Dialética, 2001. p. 147-175.

KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

REZENDE, Fernando. Globalização, federalismo e tributação. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 20, dez. 1999. Ipea.

RIBEIRO, Maria de Fátima. As concessões de incentivos fiscais ambientais e o princípio da igualdade tributária. Disponível em: <<http://www.conpedi.org>>. Acesso em: 10/11/2009.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 147-175.

SECRETARIA DA RECEITA ESTADUAL DO AMAPÁ. Disponível em: <[www.sefaz.ap.gov.br](http://www.sefaz.ap.gov.br)>.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.



# **GASTOS PÚBLICOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE: ANÁLISE DAS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS**

César Augusto Dal’Bosco

Geovane Santos Lima

Leonardo Aquino Soares

Tatiane Martins Alves



## Resumo

As vinculações constitucionais à educação e à saúde suscitam debates, especialmente sobre a obrigatoriedade desses gastos, o atendimento de exigências legais, as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal para exposição de demonstrativos, incluindo os relatórios relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às ações e aos serviços públicos de saúde.

Este estudo procura demonstrar diversos aspectos legais e financeiros relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às ações relativas aos serviços públicos de saúde, particularmente nos estados brasileiros.

Analisando o contexto histórico, define-se a base legal das despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e os montantes arrecadados e aplicados nessas despesas em todos os estados, bem como sua posição relativa ao PIB, ao PIB *per capita* e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelas Nações Unidas como parâmetro de comparação.

Ainda no contexto histórico, são analisados os aspectos jurídicos relativos às definições das despesas com ações e serviços públicos de saúde e os montantes arrecadados e aplicados nessas despesas em todos os estados, bem como sua posição relativa ao PIB, ao PIB *per capita* e ao IDH.

Quanto ao Fundo de Combate à Pobreza, são identificadas sua previsão constitucional, a forma de cálculo considerando a aplicação mínima em educação e saúde e a previsão legal da gestão dos recursos pelos estados.

Finalmente, nas conclusões são reveladas as principais proposições suscitadas pelos diferentes aspectos da manutenção e do desenvolvimento do ensino, das ações e dos serviços públicos de saúde abordados neste artigo, bem como são expostas questões cruciais envolvidas nos valores vinculados à educação e à saúde, cujo principal objetivo deve ser o atendimento pleno à população e com eficiência.

A legislação específica relativa às aplicações de recursos vinculados à educação e à saúde, tal como está posta, de forma sintética e não analítica, dá margem a inúmeras interpretações sobre as aplicações dos recursos. Em menor grau, a dúvida reside também quanto às receitas, gerando um grande número de relatórios estaduais diferentes entre si e diferentes em relação ao entendimento da União. Dessa forma, resta aos Tribunais de Contas de cada estado definir a interpretação que deve prevalecer até que legislação complementar seja editada para dirimir essa controvérsia.

As maiores discrepâncias são evidenciadas quando se comparam os dados das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde da União e dos estados. A diferença entre tais dados pode chegar a patamares de 30,0%, ou mais, devido à interpretação que cada ente faz da legislação vigente para a educação e a saúde.

A simples demonstração de algumas das divergências verificadas com base nos dados do Siope/Siops e dos dados dos estados revela a urgência de se promover a reavaliação conjunta dos demonstrativos, não para o simples cumprimento de exigências financeiras, mas sobretudo para o fortalecimento da transparência na aplicação dos recursos públicos e a correta avaliação da eficiência do gasto público, ou do que vem sendo devolvido à sociedade em troca dos impostos pagos.

Paralelamente, no tocante ao Fundeb, se entende correta sua não dedução das receitas de impostos, uma vez que essa medida reduziria em muito a base de cálculo para a área da saúde. E, relativamente aos Fundos de Combate à Pobreza, em qualquer uma das esferas públicas, não devem ser compartilhados com outras necessidades além do fim a que se destinam. Embora o art. 79 da ADCT enumere ações suplementares em educação e saúde, tais Fundos são bem distintos, pois promovem ações que viabilizam a subsistência, a habitação, a nutrição, o reforço de renda familiar e outras de relevante interesse social e voltadas para a melhoria da qualidade de vida.

As aplicações dos recursos públicos devem estar mais voltadas aos resultados a serem obtidos com determinado planejamento estabelecido *a priori*, bem como à obtenção inequívoca de resultados que comprovem a contínua melhoria do atendimento à população.

## 1 Introdução

Entre as mais instigantes matérias em se tratando de finanças públicas, as vinculações constitucionais à educação e à saúde não raro suscitam debates acalorados, especialmente sobre a obrigatoriedade desses gastos, o atendimento de exigências legais, as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal para exposição de demonstrativos, incluindo os relatórios relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às ações e aos serviços públicos de saúde.

Este artigo procura demonstrar diversos aspectos legais e financeiros relativos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e às ações relativas aos serviços públicos de saúde, particularmente nos estados brasileiros.

Analisando o contexto histórico, define-se a base legal das despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e os montantes arrecadados e aplicados nessas despesas em todos os estados, bem como sua posição relativa ao PIB, ao PIB *per capita* e ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelas Nações Unidas como parâmetro de comparação.

Ainda no contexto histórico, são analisados os aspectos jurídicos relativos às definições das despesas com ações e serviços públicos de saúde e os montantes arrecadados e aplicados nessas despesas em todos os estados, bem como sua posição relativa ao PIB, ao PIB *per capita* e ao IDH.

Quanto ao Fundo de Combate à Pobreza, é identificada sua previsão constitucional, a forma de cálculo considerando a aplicação mínima em educação e saúde e a previsão legal da gestão dos recursos pelos estados.

Finalmente, nas conclusões são reveladas as principais proposições suscitadas pelos diferentes aspectos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, das ações e dos serviços públicos de saúde abordadas neste artigo, bem como são expostas questões cruciais envolvidas nos valores vinculados à Educação e à Saúde, cujo principal objetivo deve ser o atendimento pleno à população e com eficiência.

## **2 As vinculações à educação: histórico, base legal e análise das aplicações nos estados**

### **2.1 Histórico**

A vinculação de receitas a determinado setor, serviço ou função pública consiste em uma reserva, por meio de um percentual, do valor recolhido de impostos, para que seja obrigatoriamente aplicado em bens e/ou em serviços públicos necessários ao atendimento das demandas sociais das áreas escolhidas. Em outras palavras, a receita vinculada poderia ser conceituada como a receita arrecadada com destinação específica estabelecida na legislação vigente.

As discussões em torno do tema têm sido historicamente centradas na oposição entre o estabelecimento de uma garantia de recursos *versus* o aumento da rigidez orçamentária. Se, por um lado, a receita vinculada seria um instrumento de garantia de recursos para a execução do planejamento, por outro, o aumento de vinculações, ou novas proposições de vinculações, introduziriam maior rigidez na execução orçamentária.

Na visão de Maílson da Nóbrega (2002):

As vinculações e indexações retiram graus de liberdade do Executivo e do Legislativo. Tudo se dá como se as prioridades fossem imutáveis ao longo do tempo e estivessem perenizadas na Lei. Entretanto, não há razão, por exemplo, para que a relação entre receita e gasto com Educação e Saúde seja rígida. Este quadro requer uma transformação profunda com vistas a flexibilizar o gasto público e assegurar que sua distribuição seja feita segundo prioridades que mudam naturalmente ao longo do tempo.

Nesse particular, a Educação, mais especialmente a partir da Constituição de 1934, e a saúde, principalmente a partir da Constituição de 1988, têm se destacado entre as preocupações dos legisladores em estabelecer vinculações de receitas a essas áreas, ainda que a custo de maior rigidez orçamentária.

Cabe adiantar que a continuidade dessas preocupações, embora com a proliferação de pesquisas, especialmente na última década, deveria incluir legislação específica para avaliação dos programas dessas importantes áreas sociais, superando os fortes indicativos da ausência de planejamento *a priori* e sua posterior avaliação quanto à eficiência no resultado obtido.

O período 1934-1988 revela idas e vindas no tocante à vinculação de recursos à Educação. Se em 1934 foram vinculados recursos, houve interrupções promovidas pelas Constituições de 1937 e 1967, esta representando um retrocesso em resposta à retomada da vinculação de receitas na Constituição de 1946. Finalmente, com a Emenda João Calmon de 1983, houve o resgate jurídico-social da matéria, gerando discussões que culminaram com as normas contidas na Carta Magna de 1988, resultando no que revela o art. 212 da Constituição Federal:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco

por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Claramente, o artigo 212 da Constituição Federal visa a destinar e a garantir “um mínimo” de receitas dos entes públicos à Educação, sendo complementado pela Lei n. 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) –, que determina que esses valores sejam destinados ao ensino público, especificando ainda o que deve ser considerado despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, como se verá adiante.

As receitas vinculadas constitucionalmente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, especificamente para os estados, compreendem basicamente 25,0% dos impostos, das transferências constitucionais que tenham como base os impostos e das parcelas da dívida ativa e das multas que resultem de impostos, excetuadas as transferências constitucionais e legais aos municípios.

Para o cálculo dos percentuais constitucionais da Educação são considerados, portanto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCD), todos incluindo multas e dívida ativa, bem como as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do IPI-Exportação (10,0% do Imposto sobre Produtos Industrializados cobrado pela União) e os valores relativos à Lei Complementar n. 87/1996 (Lei Kandir), excetuadas as participações dos municípios no ICMS (25,0%), IPVA (50,0%) e IPI-Exportação (25,0%).

Cabe destacar que não são consideradas no cálculo as parcelas dos impostos transferidos da União ao Distrito Federal e aos estados e dos estados aos municípios para não haver dupla contagem no total dos recursos repassados à Educação.

## **2.2 Base legal**

Ao serem analisadas as despesas em relação à Educação, a fim de regulamentar o que deve e o que não deve ser considerado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, vigora a disposição da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional em seus arts. 70 e 71.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O atual cenário da educação nos entes federados denota que os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em sua ampla maioria, estão sendo utilizados na remuneração de professores que podem atuar ou não na área fim, isto é, na sala de aula.

Para promover a melhoria na qualidade do gasto público, no que tange à aplicação do percentual mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, referente às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, a proposta em tela reside na observância, pela administração pública, da orientação de seus gastos, inibindo o desvio de função dos profissionais da educação.

Para tanto, faz-se necessário rever e dar maior clareza aos critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus arts. 70 e 71, de modo que obrigue os governos a manterem os professores em sala



de aula. Por um lado, se a legislação vier a definir e a especificar os profissionais da educação que atuam efetivamente na área fim e considerá-los como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, os governos terão de direcionar esforços para inserir os professores em sala de aula, permitindo uma caminhada mais rápida para que a população tenha um atendimento pleno. Por outro lado, são necessários mais investimentos em capacitação, conforme previsto no inciso I do art. 70 da Lei n. 9.394/1996, em face da contínua transformação e evolução da sociedade, que exige a cada dia uma educação de maior qualidade. O inciso II do art. 67 da Lei n. 9.394/1996 determina que os sistemas de ensino devem promover o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com o licenciamento periódico remunerado para esse fim.

Amá qualidade do ensino oferecido nas escolas e o alto índice de repetência e evasão escolar, principalmente nas séries iniciais do ensino fundamental, têm relação com a má formação do professor, embora não se restrinja a ela. O professor, recém-saído dos cursos de nível médio, denominados de cursos normais ou magistério, não possui uma visão adequada da realidade da sala de aula, nem um entendimento completo do processo ensino-aprendizagem. Portanto, há necessidade de maior envolvimento das mais diversas instituições que possam auxiliar o profissional da educação no intuito de alavancar o processo de aperfeiçoamento e qualificação do ensino. Atualmente, vigora a exigência de curso superior para o exercício do magistério, mas ainda existem muitos professores sem essa formação.

Há diversos projetos acadêmicos relacionados à formação continuada de professores do ensino público desenvolvidos por universidades; porém o que se verifica é a falta de eficiente controle e coordenação, que por natureza caberia ao Ministério da Educação (MEC). Seria salutar, portanto, um maior envolvimento do Ministério da Educação com as universidades e os sistemas de ensino estaduais e municipais a fim de promover e efetivar o processo de formação continuada dos professores em âmbito nacional, visando a melhorar a qualidade do ensino.

### **2.3 Análise das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino nos estados**

As Tabelas 1A, 1B e 1C do Anexo I expõem, respectivamente, os totais dos valores das receitas resultantes de impostos, dos valores gastos

com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e seu correspondente percentual sobre as receitas resultantes de impostos, em todos os estados, de 2007 a 2009.<sup>5</sup>

Logicamente, o montante de receitas de cada estado e região, *vis-à-vis* a aplicação de recursos, tem origem no tamanho e no grau de desenvolvimento da economia de cada ente, sendo um reflexo das grandes disparidades regionais existentes no país.

Pelos percentuais expostos na Tabela 1C, é verificado que em 2009 todos os estados cumpriram o art. 212 da Constituição Federal, embora em 2007 e 2008 existissem em alguns entes federados percentuais de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino abaixo do mínimo constitucional exigido. Em se tratando da totalidade de valores por região, em nenhum dos exercícios anteriormente citados, as aplicações em Educação foram inferiores ao ditame constitucional, que, todavia, não tem validade específica por região.

Em alguns casos, os valores demonstrados são muito diferentes dos percentuais considerados pelo governo federal. Por exemplo, o Rio Grande do Sul, sem considerar anualmente montante específico aplicado em inativos, não atingiria os percentuais constitucionais; no entanto, os valores são convalidados pelo Tribunal de Contas do Estado.

No caso do Maranhão, as diferenças também têm origem nos gastos com inativos, mas ainda assim os gastos estão de acordo com as exigências constitucionais.

No caso de Mato Grosso, não eram transferidos os valores do IRRF para a Educação e a Saúde.

No caso do Paraná, não são considerados os gastos com ensino superior estadual nos 25% previstos na Constituição, o que motivou elevação do índice para 30% mediante alteração constitucional estadual.

Analisando de forma mais pormenorizada alguns entes federados, são encontradas muitas diferenças no Siope e nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Anexo X.

No Estado do Ceará, em 2007, a RLIT somou R\$ 6.198,4 milhões no Siope, enquanto no RREO temos R\$ 6.151,4 milhões, discrepância evidenciada no valor informado das deduções de Transferências Constitucionais aos Municípios, em especial no ICMS e no IPVA.

É possível também apontar os valores de R\$ 46,4 milhões a menor na dedução do ICMS apresentado no RREO, em relação ao Siope, e de R\$ 465,8 mil a maior na dedução do IPVA no RREO. Em 2008, cabe menção especial à inexistência de hiatos entre os valores apresentados pelo estado e o Siope – em termos de RLIT –, enquanto em 2009 as discrepâncias foram insignificantes.

No Maranhão, em 2007, existe diferença entre o total da Receita Líquida de Impostos (RLIT) informado no SISTN (base Siope) e no Anexo X do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do sexto bimestre de 2007. Enquanto no primeiro temos o valor de R\$ 4.456,2 milhões, no segundo temos R\$ 4.456,8 milhões. Essa pequena diferença evidencia-se no valor informado das deduções de Transferências Constitucionais aos Municípios, em função da não repartição das receitas de multas, juros de mora, outros encargos do ICMS, dívida ativa e suas respectivas multas e juros de mora.

Em 2008, o hiato na RLIT – Siope e Anexo X do RREO – refletiu-se nos respectivos valores de R\$ 5.396,0 milhões e R\$ 5.329,9 milhões. Essa diferença é evidenciada no valor informado da receita resultante do ICMS, que, nos dados alimentados no Siope, inclui o valor referente ao Fundo de Combate à Pobreza, enquanto na publicação do RREO no Anexo X esse valor está ausente. Há ainda divergências nas transferências aos municípios pelos mesmos motivos apontados em 2007. No ano de 2009, em compensação, não existem diferenças.

Em Mato Grosso, também no ano de 2007, há diferenças entre as RLITs do Anexo X do RREO e do Siope, especificamente nos itens relativos à receita do IPVA, ITCD, multas, juros e dívida ativa dos impostos e nas transferências constitucionais aos municípios. Com relação às despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no relatório do Siope temos apenas os valores das despesas com o Fundeb, enquanto no RREO temos esses gastos somados aos dispêndios custeados com outros recursos de impostos. Em 2008, a diferença na RLIT resulta das receitas do IRRF, que não compõe a base de cálculo no estado, existindo inclusive acórdão do Tribunal de Contas do Estado noticiando esse fato. Há também discrepância nos valores do ICMS repassado aos municípios e nas receitas do ICMS e do ITCD deduzidos do Fundeb. Por sua vez, as despesas com ações típicas de MDE do Siope não incluem valores de restos a pagar.

No exercício de 2009, no Anexo X do RREO, a receita da dívida ativa de impostos apresenta o valor de R\$ 513 mil, enquanto no Siope o valor dessa receita é de R\$ 27,3 milhões. O montante da diferença deve-se à exclusão, realizada pelo estado, das receitas de compensação, percebidas como receitas contábeis e sem lastro financeiro. Também em 2009 não foram computadas pelo estado as receitas de multas e juros dos impostos para a Educação, procedimento adotado no Siope.

Ainda em 2009, existem valores divergentes na dívida ativa do IPVA, e a exemplo de 2008 as receitas de IRRF não foram utilizadas como base de cálculo pelo estado. No caso das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), os valores das ações típicas de MDE e os valores do Fundeb têm várias diferenças entre si.

No Estado de Mato Grosso do Sul, em 2007 novamente aparecem hiatos na RLIT informada pelo Siope e na RLIT do estado, as quais se consubstanciam nas transferências constitucionais e legais aos municípios, cujo valor da receita do ICMS-desoneração não foi lançada no RREO. Há divergência também no ICMS e no IPVA repassados aos municípios. No caso das receitas do Fundeb, os dados do Siope e do RREO conflitam no ICMS, IPI-exportação e ICMS-desoneração.

Nas despesas com MDE, não foram lançadas no Siope as despesas com ensino médio, ensino superior e ensino profissional não integrado ao ensino regular, o que aconteceu no Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Por sua vez, a subfunção ensino fundamental mostrou valores divergentes entre o RREO e o Siope.

No ano de 2008, assim como em 2007, a diferença na RLIT ocorre devido ao valor de a receita do ICMS-desoneração dos municípios não ter sido lançada no RREO. Permaneceram também os valores divergentes do ICMS e do IPVA dos municípios e os valores do ICMS e do ICMS-desoneração do Fundeb.

Em relação às despesas com MDE, os valores do ensino fundamental do Fundeb são divergentes dos do Siope; o valor das outras despesas do Fundeb não foi computado no RREO; os valores das despesas com ensino infantil não foram lançados no Siope; os valores dos ensinos fundamental e médio não são apresentados no campo das despesas custeadas com outros recursos de impostos no Siope; e os valores dos ensinos superior e profissional não integrado ao ensino regular aparecem apenas no RREO.

Ainda no tocante ao Estado de Mato Grosso do Sul, não houve em 2009 diferenças entre o total da Receita Líquida de Impostos informado no SISTN (base Siope) e no Anexo X do RREO do sexto bimestre de 2009. Nas despesas com MDE, os valores dos ensinos fundamental e médio do Fundeb estão divergentes, e o valor das outras despesas com o Fundeb não foi computado no RREO.

Relativamente ao Estado de Minas Gerais, este também apresenta diferenças no valor da RLIT apresentada no Siope e no Anexo X do RREO do sexto bimestre de 2007, respectivamente R\$ 18.648,3 milhões e R\$ 18.649,9 milhões, hiato mínimo que se evidencia no valor informado da receita resultante do ICMS e do IPVA repassados aos municípios.

Quanto às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), há valores não lançados no Siope, como as despesas com educação infantil, ensino superior e ensino profissional não integrado ao ensino regular, enquanto o RREO mostrou lançamentos nesses itens. Outras subfunções possuem valores diferentes nos relatórios, e o estado computou as despesas com merenda escolar, enquanto o Siope não a considerou no cálculo.

No exercício de 2008, não há diferenças na RLIT apresentada pelo Siope e pelo estado. Há valores divergentes apenas nas receitas transferidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, porém essas receitas não fazem parte do cálculo do limite constitucional.

No tocante às despesas com MDE em 2008, os dados dos gastos do Fundeb do RREO diferem dos valores informados pelo Siope. No primeiro o valor das despesas do Fundo é de R\$ 3.630,7 milhões, e no segundo valor alcança R\$ 3.580,3 milhões. A diferença tem origem em várias das demais despesas do Fundeb. Quanto às ações típicas de MDE, verifica-se o mesmo cenário de 2007.

Em 2009, a exemplo do exercício de 2008, não há diferenças na RLIT informada no SISTN (base Siope) e no Anexo X do RREO do sexto bimestre de 2009. Permanecem as discrepâncias antes mencionadas em relação ao FNDE, que não faz parte do cálculo do limite constitucional. Os dispêndios em ações típicas de MDE têm valores divergentes nas várias subfunções.

No ano de 2007, também no Piauí há diferença no total da Receita Líquida de Impostos (RLIT) informado no Siope e no Anexo X do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do sexto bimestre daquele ano. Enquanto no primeiro temos o valor aproximado de R\$ 2.669,5 milhões, no segundo temos R\$ 2.654,8 milhões, diferença que se evidencia no valor informado do ICMS, que,

nos dados alimentados no Siope, inclui o valor referente ao Fundo de Combate à Pobreza, enquanto na publicação do RREO no Anexo X esse valor não está presente. Também falta no RREO a dívida ativa do IRRF e a cota-parte IOF ouro, presentes no relatório do Siope.

Em 2008, há hiato no total da RLIT informada no Siope e no Anexo X do RREO do sexto bimestre do exercício : R\$ 3.235,3 milhões e R\$ 3.250,5 milhões, respectivamente. No entanto, a explicação é justamente contrária à de 2007: a receita de ICMS exclui o valor referente ao Fundo de Combate à Pobreza no Siope, enquanto no Anexo X do RREO esse valor está incluído. Também não estão presentes no Siope a dívida ativa, multas, juros de mora e outros encargos do ICMS, cujo valor aparece demonstrado no RREO publicado. Faltam ainda no Siope as restituições de ICMS, ITCD e IPVA constantes no RREO. De outra parte, tomando por base o Siope, faltam no RREO a dívida ativa do IRRF e a cota-parte IOF ouro, presentes no relatório do Siope.

Em 2009, novamente ocorre diferença na RLIT: Siope – R\$ 3.319,1 milhões; RREO – R\$ 3.316,2 milhões. No Siope não há o cômputo da dívida ativa do ICMS, o que ocorre no RREO. Como em 2008, o Siope não incluiu as restituições de ICMS, ITCD e IPVA, constantes no RREO, e este último não incluiu a dívida ativa do IRRF e a cota-parte IOF ouro.

Relativamente ao Estado do Rio Grande do Sul, ao se observar os valores da RLIT em 2007, 2008 e 2009, comparando-se os dados do Anexo X do RREO e do Siope, pode-se dizer que há mínimas diferenças, particularmente em 2007, as quais se devem às restituições de impostos e à participação dos municípios no ITBI.

Por sua vez, as diferenças nas despesas com MDE de ambos os relatórios são significativas. Em 2007, há diferenças em várias subfunções, como policiamento (escolas) e cancelamento de despesas de exercícios anteriores, mas há destaque para a previdência – regime estatutário, contabilizada pelo estado, mas não pelo Siope. Em 2008 e 2009, novamente há diferenças significativas na subfunção previdência – regime estatutário, cerca de R\$ 1 bilhão contabilizado pelo estado e não pelo Siope em cada um dos exercícios, mais algumas diferenças de critério entre despesas liquidadas (estado) e empenhadas (Siope).

Apesar de todas as discrepâncias apontadas no exame dos dados da RLIT e das despesas com MDE em alguns estados escolhidos, é relevante a

constatação, demonstrada nas Tabelas 1A, 1B e 1C do Anexo, de que o art. 212 da Constituição Federal realmente tem funcionado no sentido de promover “um mínimo” de aplicações de recursos na Educação: os estados que estavam cumprindo o dispositivo permaneceram na mesma situação; outros estados cujos recursos não eram suficientes para o cumprimento promoveram gestões para alcançar o percentual mínimo.

Pelo que foi demonstrado no período (2007/2009), aparentemente os esforços estaduais para atender à Constituição têm possibilitado não só alcançar o índice mínimo exigido como também têm aumentado o percentual das aplicações, pois quando se consideram as regiões brasileiras, é fácil verificar que as aplicações estão acima de 26,0% em todas elas, destacando-se a Região Sudeste, com 28,8% de aplicações em 2009.

No Brasil o que se verifica nos últimos anos é um aumento de investimento em educação, representado pelo gradual crescimento dos percentuais aplicados, sem que isso tenha contribuído significativamente para melhorar a qualidade do ensino.

As percepções suscitadas pelas Tabelas 1A, 1B e 1C são acrescidas das percepções suscitadas pela Tabela 3, na qual são demonstrados para cada estado o Produto Interno Bruto (PIB), o PIB *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que computa os fatores educação (taxa de alfabetização e escolarização), longevidade (expectativa de vida) e renda (PIB *per capita*).

Pela Tabela 3, é possível perceber que, de maneira geral, os maiores PIBs, PIBs *per capita* e IDHs estaduais aplicam maiores percentuais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino quando observados em conjunto na sua região; contudo, tal não é absolutamente verdadeiro para todos os estados, como, por exemplo, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Em particular, no Centro-Oeste o Distrito Federal tende a distorcer a análise em face de seus elevados indicadores comparados àqueles dos outros estados da região. Nas Regiões Norte e Nordeste, de menores PIBs *per capita* e IDHs, os valores aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino permanecem próximos ao mínimo exigido, mas também há exceções, como os Estados do Amapá e do Maranhão.

## **3 As vinculações à saúde: histórico, base legal e análise dos montantes aplicados nos estados**

### **3.1 Histórico**

Relativamente à Saúde, até a promulgação da Constituição de 1988 a população brasileira era atendida por ações voltadas ao sanitarismo, ao controle de endemias e doenças transmissíveis, à assistência médico-hospitalar aos segurados da Previdência e à assistência hospitalar filantrópica aos não segurados.

Com a promulgação da Constituição, foi redefinido o perfil do financiamento da saúde pública com as propostas de redistribuição de recursos e ampliação da participação de estados e municípios nas receitas da União, a definição das responsabilidades de cada ente público e a adoção do sistema universal de atendimento à saúde aos segurados e aos não segurados, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

A principal mudança advinda do processo que resultou em maior vinculação de recursos à Saúde foi seu reconhecimento como direito universal, obrigando o Estado à prestação desse serviço, consoante assegurado pelo art. 196 da Constituição Federal de 1988:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Embora a criação do SUS, com características de descentralização de recursos, tenha atribuído aos municípios o atendimento público com a cooperação da União e dos estados, o financiamento da Saúde manteve a maior parte dos recursos com origem na arrecadação federal por meio das contribuições sociais, que não são partilhadas com os demais entes.

Em 1993, o aumento dos benefícios previdenciários resultou na suspensão da vinculação dos recursos do INSS à Saúde (estavam previstos ao menos 30% desses recursos à área). Ao mesmo tempo, as Contribuições Sociais sobre o Lucro Líquido (CSLL) e para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) ficaram à mercê de questionamentos judiciais pelas empresas, o que resultou em recursos não utilizados por um bom tempo.

Aliado a esse fato, predominava na economia brasileira um cenário recessivo na década de 1990, reduzindo as receitas disponíveis à Saúde, gerando grandes dificuldades no atendimento à população. As respostas e



as soluções, ao menos paliativas, não tardaram: a União instituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que foi convertido na Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

No ano 2000, o caráter provisório das medidas até então adotadas para aumentar os recursos à Saúde é vencido pela aprovação da Emenda Constitucional n. 29/2000. Com isso, uma nova fase foi iniciada em termos de vinculação de receitas à Saúde, em que se procurou estabelecer as bases do financiamento de forma gradual (prazo de cinco anos), paralelamente à possibilidade de reavaliação (a cada cinco anos) dos percentuais de recursos vinculados para os entes federados e os critérios de rateio dos recursos da União destinados aos demais entes, e dos estados aos municípios.

A exemplo da Educação, o cálculo das receitas vinculadas constitucionalmente à Saúde tem origem na receita resultante de impostos, tal como descrita anteriormente. A vinculação de 12,0% dessa receita deve ser aplicada em “ações e serviços públicos de saúde”, o que ainda hoje suscita diversas controvérsias entre a União e os estados, pois o montante total dos recursos a aplicar em Saúde depende fundamentalmente do significado dessa definição. A lei complementar até o momento ainda não foi editada para dirimir essa controvérsia.

Um dos principais entraves à implementação do texto constitucional e, conseqüentemente, do acompanhamento de seu cumprimento é a definição do que são “ações e serviços públicos de saúde”. Conceito aparentemente conhecido de todos nos debates, ficam evidentes as distintas compreensões do escopo do termo – ele inclui ou não ações de saneamento, inclui ou não o pagamento de dívidas contraídas para financiamento de ações de saúde, inclui ou não o pagamento de pessoal aposentado e de pensionistas da saúde?<sup>1</sup>

### **3.2 Base legal**

Ante a ausência de lei complementar, a União editou a Resolução n. 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde, que define o que são gastos em saúde para fins de apuração do percentual mínimo exigido constitucionalmente e dá outras orientações.

Na Quinta e na Sexta Diretrizes da Resolução n. 322 estão elencadas as despesas consideradas ações e serviços públicos de saúde. Na Sétima Diretriz a

---

<sup>1</sup> FAVERET (2003, p. 371-378).

Resolução trata das despesas não consideradas despesas com saúde. A seguir transcrevemos a Sexta Diretriz:

Sexta Diretriz: Atendido ao disposto na Lei n. 8.080/90, aos critérios da Quinta Diretriz e para efeito da aplicação da EC 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, incluindo: I - vigilância epidemiológica e controle de doença; II - vigilância sanitária; III - vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar, e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS; IV - educação para a saúde; V - saúde do trabalhador; VI - assistência à saúde em todos os níveis de complexidade; VII - assistência farmacêutica; VIII - atenção à saúde dos povos indígenas; IX - capacitação de recursos humanos do SUS; X - pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS; XI - produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos; XII - saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde; XIII - serviços de saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços; XIV - atenção especial aos portadores de deficiência; XV - ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.

Como podemos observar, a Sexta Diretriz detalha, mas não de forma suficiente, aquilo que é considerado despesa com saúde, e por isso há muitos problemas no que tange ao entendimento correto dessas despesas.

Essa diretriz representa um entendimento sintético e não analítico do que são despesas em ações e serviços públicos de saúde. Portanto, a proposta de regulamentação, por meio de Lei Complementar, da Emenda Constitucional n. 29, deveria trazer de forma analítica a definição desses gastos para que o gestor público não tenha dúvidas sobre a interpretação dessa questão, evitando ao máximo que despesas que não tenham relação com ações e serviços públicos de saúde sejam consideradas como tal.

A definição em Lei Complementar do que sejam ações e serviços públicos de saúde facilitará a fiscalização pelos órgãos competentes. Porém,

esse não é o único problema na Saúde: além da definição das despesas e seu financiamento, há falta de qualidade na gestão dos recursos.

Enquanto uma gestão eficiente não for implantada no Sistema Único de Saúde, com uma maior atuação dos Conselhos de Saúde, dos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas e Ministério Público) e da própria sociedade, não haverá solução definitiva para garantir o acesso universal à saúde, o fim das longas filas de espera para consultas, exames e demais procedimentos médicos, para a falta de médicos, entre tantos outros problemas enfrentados pelo cidadão que necessita utilizar o SUS.

### **3.3 Análise das aplicações em ações e serviços públicos de saúde nos estados**

As Tabelas 2A, 2B e 2C, do Anexo II, demonstram os valores totais das receitas resultantes de impostos, dos valores gastos com ações e serviços públicos de saúde e seu correspondente percentual sobre as receitas citadas, de 2007 a 2009, para todos os estados.

Pelos percentuais inscritos na Tabela 2C, é verificado em 2009 que alguns estados não estão ainda cumprindo a aplicação de 12% da receita líquida de impostos em ações e serviços de saúde.

Contudo, em todos os casos há aumento do percentual aplicado em relação ao ano anterior.

Em se tratando da análise por regiões, é fato que todas cumpririam o dispositivo constitucional caso este fosse exigido dessa forma. Ao contrário da Educação, porém, as aplicações em ações e serviços de saúde mantêm-se ao longo do período em torno de 13%. As Regiões Norte/Nordeste aplicam percentual maior que 13%, e as Regiões Sudeste e Sul, percentuais menores.

A exemplo dos dispêndios com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cabe destacar que os valores expostos como gastos em saúde, em casos específicos, diferem bastante dos percentuais considerados pelo governo federal.

No caso do Rio Grande do Sul, os dados do estado inscritos na Tabela 2B incluem valores relativos ao saneamento, e os percentuais de aplicação resultantes também são convalidados pelo Tribunal de Contas do Estado. O mesmo ocorre no Estado do Paraná. No caso de Mato Grosso, as diferenças referem-se ao IRRF

e à não transferência das multas e dos juros dos impostos, e ainda à dívida ativa do ITCD. No caso do Maranhão, a diferença refere-se ao Fundo de Combate à Pobreza.

Os sistemas informatizados da União (Siope e Siops), de lançamentos de gastos com educação e saúde, apresentam diferenças com os lançamentos dos estados (Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária).

No Estado do Ceará, em 2007 a RLIT é apresentada com diferenças no Siops e no RREO. Há discrepâncias em algumas linhas de detalhamento de receita, como multa e juros de mora, atualização monetária e outros encargos da dívida ativa dos impostos, e dedução da receita pela transferência a municípios.

Um dado curioso do Estado do Ceará refere-se à perda do Fundeb, considerado redutor para a definição da Receita Líquida de Impostos no RREO, algo desconsiderado por muitos estados. Todas essas diferenças contribuem para a inconsistência dos valores apresentados da RLIT, de R\$ 5.589,3 milhões para o Anexo XVI do RREO e de R\$ 6.192,1 milhões para o Siops.

Os dados do estado apresentados em 2008 revelam situação paralela à de 2007. Permanecem as mesmas diferenças já apontadas e também é mantida a perda do Fundeb como redutor para a definição da Receita Líquida de Impostos no RREO. Em 2009, apenas a perda do Fundeb foi considerada redutor para a definição da Receita Líquida de Impostos no RREO. A diferença continuou contribuindo para a inconsistência dos valores apresentados, RLIT de R\$ 7.085,4 milhões no RREO e R\$ 7.714,4 milhões no Siops.

No Maranhão, em 2007, há várias diferenças nas linhas de detalhamento das receitas, que contribuem para o hiato entre os valores apresentados da RLIT, como, por exemplo, impostos e transferências a municípios, sendo de R\$ 4.499,4 milhões o valor apresentado no Anexo XVI do RREO e de R\$ 4.456,2 o valor no Siops.

A exemplo de 2007, em 2008 quase todas as linhas de detalhamento de receita de ambos os relatórios (Siops e Anexo XVI do RREO) apresentam diferenças, com exceção ao total de dívida ativa. Isso resulta em valores da RLIT de R\$ 5.492,4 milhões no Anexo XVI do RREO e de R\$ 5.405,1 milhões no Siops. Em 2009, novamente a exemplo da Educação, não são observadas discrepâncias nos valores da RLIT do Maranhão.

No Estado de Mato Grosso, em 2007 os relatórios divergem nos valores das receitas de impostos e das transferências constitucionais e legais aos municípios. Com relação às multas e aos juros da dívida ativa, não há

valores lançados no RREO, ao contrário do Siops. Nas despesas com ações e serviços públicos de saúde as diferenças são explicadas pelos hiatos nos valores das outras despesas correntes e pela não inclusão dos valores dos restos a pagar no Siops.

Em 2008, no mesmo estado, as receitas divergem pelos mesmos apontamentos de 2007, enquanto as despesas em ações e serviços públicos de saúde não apresentam divergências. Em 2009, repetem-se as diferenças nas receitas, enquanto nas despesas a diferença se encontra no valor dos gastos com pessoal e encargos sociais.

Em Mato Grosso do Sul, em 2007 e em 2008, a RLIT apresenta diferenças entre o Siops e os dados do estado nos valores lançados nas multas e nos juros dos impostos, na dívida ativa e nas receitas de transferências constitucionais e legais a municípios. Quanto às despesas em ações e serviços públicos de saúde, há várias divergências em ambos os relatórios, destacando-se em 2008 os valores dos restos a pagar não computados no RREO que interferem no cálculo do limite constitucional, pois o Siops incluiu esse valor.

Em 2009, não há diferenças na RLIT, mas nas despesas novamente os valores dos restos a pagar não foram computados no RREO e, portanto, interferiram no cálculo do limite constitucional, pois houve o correspondente lançamento no Siops.

No Estado de Minas Gerais, em 2007 o valor da RLIT no Anexo XVI do RREO é de R\$ 18.649,9 milhões, enquanto no Siops a mesma receita apresenta um valor de R\$ 18.664,6 milhões, diferença explicada pelos valores divergentes das multas e dos juros dos impostos e da dívida ativa; na despesa, verifica-se que o estado computou nos dispêndios com ações e serviços públicos de saúde os gastos com redes de esgoto, abastecimento de água e ações de saúde de vários órgãos.

No exercício de 2008, Minas Gerais apresenta no Anexo XVI do RREO um valor de RLIT de R\$ 22.656,6 milhões, enquanto no Siops o valor da mesma receita é de R\$ 22.913,2 milhões. Aqui, a diferença refere-se novamente às multas e aos juros dos impostos e também ao valor das transferências constitucionais e legais aos municípios. Na despesa, o valor do Siops é de R\$ 2.794,2 milhões, e no RREO esse valor é de R\$ 2.971,5 milhões; a exemplo de 2007, o estado computa nas despesas com ações e serviços públicos de saúde gastos com esgoto, abastecimento de água e ações de saúde de outros órgãos.

Em 2009, não há diferenças nos relatórios da RLIT do estado e do Siops. No entanto, novamente há valores incongruentes nas despesas próprias aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, pois o Siops apresenta o valor de R\$ 3.200,2 milhões, enquanto no RREO o valor é de R\$ 3.367,4 milhões, diferença explicada pelo fato de o estado manter como despesas em ações e serviços públicos de saúde os gastos com redes de esgoto, abastecimento de água e ações de saúde de outros órgãos.

Como verificado no Estado do Maranhão, no Estado do Piauí, em 2007, existem discrepâncias em quase todas as linhas de detalhamento de receita de ambos os relatórios (Siops e Anexo XVI do RREO), com exceção aos totais de impostos. A situação não mudou em 2008, permanecendo vários hiatos entre os dados dos relatórios, com exceção do total de impostos e das transferências constitucionais e legais aos municípios. Com relação à RLIT de 2009, a análise fica prejudicada em função de o Estado do Piauí não ter alimentado o Siops.

Relativamente ao Estado do Rio Grande do Sul, ao se observar os valores da RLIT em 2007, 2008 e 2009, e comparando os dados do Anexo XVI do RREO e do Siops, as diferenças são mínimas. Ocorrem basicamente devido à receita de participação dos municípios no ITBI em 2007 e às receitas de multas e juros de mora de outros tributos em 2008 e 2009, não inclusas no RREO.

No entanto, as diferenças nas despesas em ações e serviços públicos de saúde são significativas. Em 2007 e 2008, o estado computou despesas com saneamento e inativos não inscritas no Siops. Em 2009, o estado permanece considerando despesas com saneamento em seu cálculo, o que continua não ocorrendo no Siops, embora os dados do estado estejam convalidados pelo respectivo Tribunal de Contas, como já mencionado anteriormente.

Apesar de todas essas discrepâncias apontadas no exame dos dados da RLIT e das despesas com ações e serviços públicos de saúde em alguns estados, é relevante a constatação, demonstrada nas Tabelas 2A, 2B e 2C do Anexo, de que a exigência constitucional tem funcionado no sentido de promover “um mínimo” de aplicações de recursos em ações e serviços públicos de saúde, como acontece com a manutenção e desenvolvimento do ensino, inobstante as controvérsias de interpretação do que sejam ações e serviços públicos de saúde.

A evolução de aplicação dos percentuais estaduais caminha no sentido de atender ao percentual exigido constitucionalmente.

Ao acrescentar à análise os dados da Tabela 3, que permite visualizar o PIB, o PIB *per capita* e o IDH dos estados brasileiros, é possível perceber que as regiões com os menores valores ou índices estão tendendo a gastar maior percentual de suas receitas vinculadas a ações e serviços públicos de saúde. Merecem destaque os Estados do Amazonas e do Rio Grande do Norte, porque apresentam os maiores índices de aplicação em ações e serviços de saúde em suas respectivas regiões, Norte e Nordeste.

## 4 As vinculações e o Fundo de Combate à Pobreza

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabeleceu normas<sup>2</sup> para a elaboração dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto aos gastos com Educação e Saúde. Para a educação a STN determina:

O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a MDE por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro.

Quanto à Saúde, menciona::

O Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, aplicado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, apresenta a receita de impostos líquida e as transferências constitucionais e legais; as despesas com saúde por grupo de natureza da despesa e por subfunção; as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, provenientes de outros entes federados, e a participação das despesas com saúde na receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais, com a finalidade de demonstrar o cumprimento da aplicação dos recursos mínimos, nas ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, previstos na Constituição.

2 Portaria n. 462/2009 – Manual de Demonstrativos Fiscais (aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios).

Para ambos os demonstrativos, a Secretaria do Tesouro Nacional veda a exclusão da parcela de receita vinculada ao Fundo de Combate à Pobreza para fins de apuração dos percentuais de aplicação em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e no desenvolvimento do ensino, ou qualquer outra receita vinculada a fundo ou despesa.

A Emenda Constitucional n. 31, de 14 de dezembro de 2000, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza:

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Além do Fundo gerenciado no âmbito do Poder Executivo Federal, os estados e os municípios também devem fazê-lo:

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos, não se aplicando, sobre este adicional, o disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição.

Assim, temos os seguintes estados que instituíram seus Fundos de Combate à Pobreza:



## Fundo de Combate à Pobreza: o ICMS adicional nos estados

Estado	Alíquota	Legislação
Ceará	2,0%	LC n. 37, de 26/11/2003 e Decreto n. 27.239, de 01/03/2004
Rio Grande do Norte	2,0%	LC n. 261, de 19/12/2003 e Decreto n. 17.802, de 17/09/2004
Alagoas	2,0%	Lei n. 6.558, de 30/12/2004
Paraíba	2,0%	Lei n. 7.611, de 30/06/2004
Bahia	2,0%	Lei n. 7.988/2001 e Lei n. 9.501/2005
Espírito Santo	2,0%	LC n. 336, de 01/12/2005
Maranhão	2,0%	Lei n. 8.205, de 22/12/2004
Santa Catarina	5,0%	Lei Complementar Federal n. 111/2001
	1,0%	Nos demais serviços (Decreto n. 3.997/2001 e n. 4.564/2003)

Fonte: <<http://www.revistacustobrasil.com.br/pdf/09/ARTIGO%2005.pdf>>

Os demais estados ou não instituíram seus Fundos ou estão com o projeto de lei em tramitação nas respectivas Casas Legislativas, como é o caso de Mato Grosso.

Analisando o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do quarto bimestre de 2010 de cada um dos estados elencados acima, percebe-se que o valor referente à arrecadação do Fundo de Combate à Pobreza, embora relacionado no Anexo da Educação, não faz parte do cômputo geral das receitas de alguns estados, ou seja, a demonstração da receita arrecadada não influencia no resultado final. O mesmo procedimento é aplicado ao relatório da Saúde. Em outros, há o cômputo no valor final das receitas, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Essa inconstância na apresentação dos relatórios reflete a dúvida existente quanto ao cômputo dos valores arrecadados para o Fundo de Combate à Pobreza e sua incidência ou não nos limites constitucionais para a Educação e a Saúde. Partindo do pressuposto de que “fundo financeiro é toda receita para aplicação determinada em lei”,<sup>3</sup> a exclusão do Fundo de Combate à Pobreza ganha força quando se analisam os artigos das leis estaduais. Por exemplo, a Lei n. 8.205, de 22 de dezembro de 2004, aprovada pela Assembleia Legislativa do Maranhão e sancionada pelo seu então governador, reza o seguinte:

<sup>3</sup> MEIRELLES (1999, p. 350).

Art. 6º Não se aplica sobre o adicional do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS de que trata o inciso V do art. 2º desta Lei, o disposto nos arts. 158, IV, e 167, IV, da Constituição Federal, bem como qualquer desvinculação orçamentária, conforme previsto no art. 82, § 1º c/c o art. 80, § 1º, do ADCT da Constituição Federal.

A não incidência do disposto no art. 158, IV (repartição do adicional do ICMS com os municípios), e no art. 167, IV (vedação de vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa), encontra abrigo no disposto no art. 82, § 1º da EC n. 31 e no art. 80, § 1º da ADCT, descritas nas próprias leis estaduais. Essa interpretação contraria a orientação da STN e diminui o montante de recursos a serem aplicados na Educação e na Saúde.

Contudo, a instituição desse Fundo, tanto pela União quanto pelos estados e pelos municípios, valida as políticas públicas de inclusão social para segmentos da população que estão à margem das condições mínimas de dignidade. Tanto é que o *caput* do art. 79, da ADCT, direciona o Fundo com vistas a “[...] viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas [...]”.

Essas ações suplementares seriam prejudicadas se os recursos arrecadados com o adicional do ICMS fossem repartidos com a Educação e a Saúde em suas atividades-fim. Nesse caso seriam 20,0% para a Educação e 12% para a Saúde, totalizando 32,0%, uma vez que o Ministério da Saúde não aceita a exclusão das receitas destinadas ao Fundeb para fins de aplicação dos 12% em Saúde. Só no Estado do Maranhão, exemplificando, até junho de 2010, seriam aproximadamente R\$ 19,0 milhões dos R\$ 59,6 milhões arrecadados com o Fundo que não alcançariam seu fim específico.

## 5 Conclusões

A vinculação de receitas a determinados serviços públicos, como educação e saúde, enseja polêmica, porque limita o planejamento de acordo com as necessidades de cada ente subnacional, exigindo a aplicação dos percentuais mínimos previstos constitucional ou legalmente.

Mesmo assim, a premissa maior a ser atendida é a melhoria dos serviços públicos de Educação e Saúde à população, portanto há justificativa para essa vinculação.

É de suma importância o entendimento de que a cultura que norteia as vinculações seja deslocada para o conhecimento específico do que sejam realmente gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde e em que medida as necessidades da população estão sendo atendidas. Esses gastos tem de ser eficientes porque de nada adianta atender à aplicação nos percentuais mínimos exigidos sem, contudo, solucionar os problemas da população.

A legislação específica relativa às aplicações de recursos vinculados à Educação e à Saúde, tal como está posta, de forma sintética e não analítica, dá margem a inúmeras interpretações sobre as aplicações dos recursos. Em menor grau, a dúvida reside também quanto às receitas, gerando um grande número de relatórios estaduais diferentes entre si e diferentes em relação ao entendimento da União. Dessa forma, resta aos Tribunais de Contas de cada estado definir a interpretação que deve prevalecer até que legislação complementar seja editada para dirimir essa controvérsia.

As maiores discrepâncias são evidenciadas quando se comparam os dados das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde da União e dos estados. A diferença entre tais dados pode chegar a patamares de 30,0%, ou mais, devido à interpretação que cada ente faz da legislação vigente para a educação e a saúde. Esse fato traduz um verdadeiro absurdo em se considerando a necessidade do controle eficaz e efetivo necessário em face dos grandes volumes de recursos envolvidos e seu enorme alcance social.

A simples demonstração de algumas das divergências verificadas com base nos dados do Siope/Siops e dos dados dos estados, revela a urgência de se promover a reavaliação conjunta dos demonstrativos, não para o simples cumprimento de exigências financeiras, mas sobretudo para o fortalecimento da transparência na aplicação dos recursos públicos e a correta avaliação da eficiência do gasto público, ou do que vem sendo devolvido à sociedade em troca dos impostos pagos.

Paralelamente, no tocante ao Fundeb, se entende correta sua não dedução das receitas de impostos, uma vez que essa medida reduziria em muito a base de cálculo para a área da Saúde. E, relativamente aos Fundos de Combate à Pobreza, em qualquer uma das esferas públicas, não devem ser compartilhados com outras necessidades além do fim a que se destinam. Embora o art. 79 da ADCT enumere ações suplementares em educação e

saúde, tais Fundos são bem distintos, pois promovem ações que viabilizam a subsistência, a habitação, a nutrição, o reforço de renda familiar e outras de relevante interesse social e voltadas para a melhoria da qualidade de vida.

O que se verifica é um embate entre as diferentes esferas de governo para a aplicação dos recursos públicos vinculados à educação e à saúde, por questões de interpretação da legislação vigente e por questões financeiras, sem a preocupação primordial de verificar também a eficiência, a eficácia e a efetividade das despesas públicas.

É importante salientar que o entendimento acerca de eficiência supõe “fazer certo a coisa”. Nesse sentido, analisando a aplicação dos percentuais mínimos, os estados estão sendo eficientes quanto à aplicação de recursos na Educação e na Saúde, conforme determina a Constituição Federal. Por sua vez, a eficácia supõe “fazer a coisa certa”, ou seja, satisfazer a expectativa cumprindo as metas inicialmente determinadas. Não há, portanto, eficácia total nas ações dos estados nas áreas mencionadas, pois muitas vezes as metas não são alcançadas. Finalmente, o entendimento de efetividade supõe “fazer a coisa que tem de ser feita”, alcançando os resultados para melhorar os serviços de educação e de saúde à população. Os índices de ensino e de atendimento na saúde não são favoráveis à administração pública.

É fato que as melhorias geradas com a modernização da gestão pública fizeram aumentar também o interesse pela avaliação objetiva de resultados das políticas públicas; portanto, vincular receitas à Educação e à Saúde significa mais do que estabelecer a garantia de um mínimo de aplicação de recursos nessas áreas. E, mais do que discutir se isso gera ou não restrição orçamentária, é preciso analisar o resultado final pretendido e se ele foi de fato alcançado. Representa colocar à disposição do cidadão serviços públicos essenciais e verificar o grau de satisfação das necessidades, podendo ser esse um valioso instrumento a ser utilizado para avaliar a qualidade do gasto.

As aplicações dos recursos públicos devem estar mais voltadas aos resultados a serem obtidos com determinado planejamento estabelecido *a priori*, bem como à obtenção inequívoca de resultados que comprovem a contínua melhoria do atendimento à população. A ideia atual de que é possível expandir as aplicações de recursos nas áreas sociais também aumenta a relevância de construção de indicadores para melhor avaliação do retorno social dos valores aplicados, considerando especialmente as grandes diferenças regionais existentes no Brasil.

## Referências

BRASIL. **Constituição Federal**, 05/10/1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18/10/2010.

———. **Lei Complementar n. 9.394**, 02/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LCP/Lcp\\_96.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LCP/Lcp_96.htm)>. Acesso em: 18/10/2010.

———. **Projeto de Lei n. 1.592**, 31/07/2003. Estabelece os princípios dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=151218>>. Acesso em: 18/10/2010.

———. Emenda Constitucional n. 29, 13/09/2000. Altera os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 14/09/2000.

———. **Resolução n. 322**, 08/05/2003.

———. **Manual da despesa nacional**. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 249, 30/04/2010.

BRUNET, Júlio F. G. Qualidade de gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais. **Monografia. Tesouro Nacional**. Brasília: Esaf, 2008. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIIpremio/catalogo13.htm](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/catalogo13.htm)>. Acesso em: 18/10/2010.

CASTRO DE OLIVEIRA, Sílvia Fernanda. **O reflexo da vinculação constitucional de recursos para a educação no Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DA EDUCAÇÃO – CONSED. **Financiamento da educação: perigos à vista?** Disponível em: <<http://www.consed.org.br>>> Acesso em: 11/08/2010.

CORTES DE MEIRELLES, Marilene Lopes. **(Des)vinculações constitucionais e/ou legais no financiamento da saúde pública no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 2004.

FAVERET, Ana Cecília de Sá Campello. A vinculação constitucional de recursos para a saúde: avanços, entraves e perspectivas. **Ciênc. Saúde Coletiva [online]**, v. 8, n. 2, p. 371-378, 2003.

FRANCO, Gustavo. Vinculações. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 13 ago. 2000.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n4/04.pdf>>. Acesso em: 18/10/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contas regionais do Brasil 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10/2010.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luis Otávio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

MARTINS, Lino. **Gastos com educação e saúde e as vinculações constitucionais: retorno ao essencial**. Disponível em: <<http://www.linomartins.wordpress.com>>. Acesso em: 11/08/2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENEZES, Janaína S. S. **A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional**. Revista Histedbr *On-line*, Campinas, jun. 2008.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Estimativas de impacto da vinculação constitucional de recursos para a saúde. **Cadernos de Economia da Saúde**, Brasília, 2009, n. 4, série J.

SOARES DA CUNHA, Carla Giane. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Programa Minerva**. Washington D.C.: George Washington University, 2006.

# Anexo 1

**Tabela 1C – Educação – percentual de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino – regiões e estados do Brasil (dados preliminares)**

	R\$ milhões		
Especificação	2007	2008	2009
<b>Região Norte</b>	<b>16.515</b>	<b>19.906</b>	<b>19.759</b>
Acre	1.696	2.044	2.012
Amapá	1.619	1.950	1.895
Amazonas	4.182	5.121	4.889
Pará	5.511	6.581	6.735
Rondônia	2.306	2.758	2.782
Roraima	1.201	1.452	1.446
<b>Região Nordeste</b>	<b>43.365</b>	<b>51.360</b>	<b>51.915</b>
Alagoas	2.821	3.368	3.371
Bahia	10.642	12.248	12.480
Ceará	6.198	7.495	7.714
Maranhão	4.456	5.396	5.393
Paraíba	3.312	3.931	3.472
Pernambuco	7.225	8.557	8.933
Piauí	2.669	3.235	3.319
Rio Grande do Norte	3.357	3.967	4.024
Sergipe	2.685	3.163	3.209
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>21.827</b>	<b>26.085</b>	<b>25.996</b>
Distrito Federal	6.479	7.585	7.256
Goiás	5.741	6.786	7.180
Mato Grosso	3.888	4.694	4.759
Mato Grosso do Sul	3.424	4.079	4.082
Tocantins	2.295	2.941	2.719
<b>Região Sudeste</b>	<b>94.167</b>	<b>112.119</b>	<b>114.733</b>
Espírito Santo	4.468	5.343	5.205
Minas Gerais	18.648	22.656	21.809
Rio de Janeiro	16.525	18.746	19.943
São Paulo	54.526	65.374	67.776
<b>Região Sul</b>	<b>28.638</b>	<b>33.728</b>	<b>34.949</b>

Paraná	10.247	12.048	12.457
Rio Grande do Sul	11.789	14.123	14.524
Santa Catarina	6.602	7.557	7.968
<b>Brasil</b>	<b>204.512</b>	<b>243.198</b>	<b>247.352</b>

Fonte: FNDE/Siope (dados fornecidos pelos estados)

**Tabela 1B – Educação – aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino – regiões e estados do Brasil (dados preliminares)**

Especificação	R\$ milhões		
	2007	2008	2009
<b>Região Norte</b>	<b>4.327</b>	<b>5.293</b>	<b>5.249</b>
Acre	477	580	569
Amapá	490	557	567
Amazonas	1.066	1.394	1.226
Pará	1.409	1.669	1.758
Rondônia	566	708	753
Roraima	319	385	376
<b>Região Nordeste</b>	<b>11.348</b>	<b>13.448</b>	<b>14.260</b>
Alagoas	569	854	853
Bahia	2.877	3.389	3.330
Ceará	1.921	1.926	2.238
Maranhão	1.192	1.483	1.735
Paraíba	752	934	1.042
Pernambuco	1.887	2.209	2.307
Piauí	751	835	871
Rio Grande do Norte	790	1.052	1.023
Sergipe	609	766	861
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>5.822</b>	<b>6.700</b>	<b>7.412</b>
Distrito Federal	1.968	1.981	2.388
Goiás	1.452	1.725	1.831
Mato Grosso	925	1.174	1.194
Mato Grosso do Sul	925	1.082	1.276
Tocantins	552	738	723
<b>Região Sudeste</b>	<b>24.961</b>	<b>31.717</b>	<b>33.052</b>
Espírito Santo	1.177	1.349	1.504



Minas Gerais	5.041	6.514	6.130
Rio de Janeiro	4.120	4.705	4.990
São Paulo	14.623	19.149	20.428
<b>Região Sul</b>	<b>8.379</b>	<b>9.226</b>	<b>9.942</b>
Paraná	3.130	3.569	3.829
Rio Grande do Sul*	3.564	3.612	4.018
Santa Catarina	1.685	2.045	2.095
<b>Brasil</b>	<b>54.837</b>	<b>66.384</b>	<b>69.915</b>

Fonte: FNDE/Siope (dados fornecidos pelos estados)

Nota: \* Inclui dados de nota explicativa ao Siope.

**Tabela 1C – Educação – percentual de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino – regiões e estados do Brasil (dados preliminares)**

Especificação	R\$ milhões		
	2007	2008	2009
<b>Região Norte</b>	<b>26,2%</b>	<b>26,6%</b>	<b>26,6%</b>
Acre	28,1%	28,4%	28,3%
Amapá	30,3%	28,6%	29,9%
Amazonas	25,5%	27,2%	25,1%
Pará	25,6%	25,4%	26,1%
Rondônia	24,5%	25,7%	27,1%
Roraima	26,6%	26,5%	26,0%
<b>Região Nordeste</b>	<b>26,2%</b>	<b>26,2%</b>	<b>27,5%</b>
Alagoas	20,2%	25,4%	25,3%
Bahia	27,0%	27,7%	26,7%
Ceará	31,0%	25,7%	29,0%
Maranhão	26,8%	27,5%	32,2%
Paraíba	22,7%	23,8%	30,0%
Pernambuco	26,1%	25,8%	25,8%
Piauí	28,1%	25,8%	26,2%
Rio Grande do Norte	23,5%	26,5%	25,4%
Sergipe	22,7%	24,2%	26,8%
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>26,7%</b>	<b>25,7%</b>	<b>28,5%</b>

Distrito Federal	30,4%	26,1%	32,9%
Goiás	25,3%	25,4%	25,5%
Mato Grosso	23,8%	25,0%	25,1%
Mato Grosso do Sul	27,0%	26,5%	31,3%
Tocantins	24,1%	25,1%	26,6%
<b>Região Sudeste</b>	<b>26,5%</b>	<b>28,3%</b>	<b>28,8%</b>
Espirito Santo	26,3%	25,2%	28,9%
Minas Gerais	27,0%	28,8%	28,1%
Rio de Janeiro	24,9%	25,1%	25,0%
São Paulo	26,8%	29,3%	30,1%
<b>Região Sul</b>	<b>29,3%</b>	<b>27,4%</b>	<b>28,4%</b>
Paraná	30,5%	29,6%	30,7%
Rio Grande do Sul	30,2%	25,6%	27,7%
Santa Catarina	25,5%	27,1%	26,3%
<b>Brasil</b>	<b>26,8%</b>	<b>27,3%</b>	<b>28,3%</b>

Fonte: FNDE/Siope (dados fornecidos pelos estados)

## Anexo 2

**Tabela 2A – Saúde – receita líquida de impostos e transferências – regiões e estados do Brasil**

Especificação	R\$ milhões		
	2007	2008	2009
<b>Região Norte</b>	<b>16.514</b>	<b>19.921</b>	<b>19.758</b>
Acre	1.696	2.044	2.012
Amapá	1.620	1.952	1.897
Amazonas	4.191	5.133	4.899
Pará	5.497	6.581	6.721
Rondônia	2.306	2.758	2.781
Roraima	1.204	1.453	1.448
<b>Região Nordeste</b>	<b>43.356</b>	<b>51.390</b>	<b>48.754</b>
Alagoas	2.821	3.368	3.371
Bahia	10.643	12.250	12.054
Ceará	6.192	7.516	7.714
Maranhão	4.456	5.405	5.393

Paraíba	3.312	3.931	4.056
Pernambuco	7.225	8.558	8.933
Piauí*	2.671	3.249	-
Rio Grande do Norte	3.369	3.938	4.018
Sergipe	2.667	3.175	3.215
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>21.893</b>	<b>25.488</b>	<b>25.968</b>
Distrito Federal	6.488	7.597	7.867
Goiás	5.813	6.142	6.489
Mato Grosso	3.873	4.729	4.788
Mato Grosso do Sul	3.424	4.079	4.105
Tocantins	2.295	2.941	2.719
<b>Região Sudeste</b>	<b>95.257</b>	<b>112.305</b>	<b>115.814</b>
Espírito Santo	5.535	6.553	6.280
Minas Gerais	18.665	22.913	21.809
Rio de Janeiro	16.531	17.465	19.949
São Paulo	54.526	65.374	67.776
<b>Região Sul</b>	<b>27.109</b>	<b>31.682</b>	<b>32.603</b>
Paraná*	8.694	10.004	10.110
Rio Grande do Sul	11.794	14.124	14.525
Santa Catarina	6.621	7.554	7.968
<b>Brasil</b>	<b>204.129</b>	<b>240.786</b>	<b>242.897</b>

Fonte: Datasus/Siops

Notas: \* Em 2009, dados não transmitidos. Jozélia, não pode o mesmo asterisco significar coisas diferentes; o segundo tem de ser dois asteriscos; ver onde entra cada um na tabela.

\* RLIT do estado.

## Tabela 2B – Saúde – aplicações em ações e serviços de saúde – regiões e estados do Brasil

Especificação	R\$ milhões		
	2007	2008	2009
<b>Região Norte</b>	<b>2.519</b>	<b>2.962</b>	<b>3.079</b>
Acre	234	293	346
Amapá	222	271	228
Amazonas	929	986	1.138

Pará	693	840	836
Rondônia	277	354	353
Roraima	164	218	178
<b>Região Nordeste</b>	<b>5.688</b>	<b>6.912</b>	<b>7.108</b>
Alagoas	339	411	408
Bahia	1.344	1.564	1.675
Ceará	752	1.079	1.219
Maranhão	524	652	680
Paraíba	421	491	650
Pernambuco	1.019	1.267	1.412
Piauí*	366	395	-
Rio Grande do Norte	591	650	657
Sergipe	332	403	407
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>3.289</b>	<b>3.587</b>	<b>3.569</b>
Distrito Federal	1.314	1.329	1.126
Goiás	715	791	852
Mato Grosso	461	532	558
Mato Grosso do Sul	461	529	607
Tocantins	338	406	426
<b>Região Sudeste</b>	<b>11.960</b>	<b>14.473</b>	<b>14.943</b>
Espírito Santo	547	671	741
Minas Gerais	2.482	2.794	3.200
Rio de Janeiro	1.805	2.206	2.424
São Paulo	7.126	8.802	8.578
<b>Região Sul</b>	<b>3.528</b>	<b>3.908</b>	<b>4.095</b>
Paraná**	1.062	1.217	1.221
Rio Grande do Sul***	1.582	1.749	1.907
Santa Catarina	884	942	967
<b>Brasil</b>	<b>26.984</b>	<b>31.842</b>	<b>32.794</b>

Fonte: Datasus/Siops

Notas: \* Em 2009, dados não transmitidos; \*\* dados do estado; \*\*\* inclui dados de nota explicativa ao Siops.

**Tabela 2C – Saúde – percentual de aplicações em ações e serviços de saúde – regiões e estados do Brasil**

Especificação	R\$ milhões		
	2007	2008	2009
<b>Região Norte</b>	<b>15,3%</b>	<b>14,9%</b>	<b>15,6%</b>
Acre	13,8%	14,3%	17,2%
Amapá	13,7%	13,9%	12,0%
Amazonas	22,2%	19,2%	23,2%
Pará	12,6%	12,8%	12,4%
Rondônia	12,0%	12,8%	12,7%
Roraima	13,6%	15,0%	12,3%
<b>Região Nordeste</b>	<b>13,1%</b>	<b>13,5%</b>	<b>14,6%</b>
Alagoas	12,0%	12,2%	12,1%
Bahia	12,6%	12,8%	13,9%
Ceará	12,1%	14,4%	15,8%
Maranhão	11,8%	12,1%	12,6%
Paraíba	12,7%	12,5%	16,0%
Pernambuco	14,1%	14,8%	15,8%
Piauí*	13,7%	12,2%	-
Rio Grande do Norte	17,5%	16,5%	16,4%
Sergipe	12,4%	12,7%	12,7%
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>15,0%</b>	<b>14,1%</b>	<b>13,7%</b>
Distrito Federal	20,3%	17,5%	14,3%
Goiás	12,3%	12,9%	13,1%
Mato Grosso	11,9%	11,2%	11,7%
Mato Grosso do Sul	13,5%	13,0%	14,8%
Tocantins	14,7%	13,8%	15,7%
<b>Região Sudeste</b>	<b>12,6%</b>	<b>12,9%</b>	<b>12,9%</b>
Espírito Santo	9,9%	10,2%	11,8%
Minas Gerais	13,3%	12,2%	14,7%
Rio de Janeiro	10,9%	12,6%	12,2%

São Paulo	13,1%	13,5%	12,7%
<b>Região Sul</b>	<b>13,0%</b>	<b>12,3%</b>	<b>12,6%</b>
Paraná	12,2%	12,2%	12,1%
Rio Grande do Sul	13,4%	12,4%	13,1%
Santa Catarina	13,4%	12,5%	12,1%
<b>Brasil</b>	<b>13,2%</b>	<b>13,2%</b>	<b>13,5%</b>

Fonte: Datasus/Siops

Nota: Em 2009, dados não transmitidos.

**Tabela 3 – Regiões e estados do Brasil 2007: PIB, PIB *per capita* e IDH**

Especificação	R\$ milhões		
	PIB*	PIB <i>per capita</i> (R\$)	IDH [0; 1]
<b>Região Norte</b>	<b>122.485</b>	<b>9.135</b>	<b>0,787</b>
Acre	5.761	8.789	0,780
Amapá	6.022	10.254	0,800
Amazonas	42.023	13.043	0,800
Pará	49.507	7.007	0,782
Rondônia	15.003	10.320	0,784
Roraima	4.169	10.534	0,782
<b>Região Nordeste</b>	<b>347.798</b>	<b>6.749</b>	<b>0,749</b>
Alagoas	17.793	5.858	0,722
Bahia	109.652	7.787	0,767
Ceará	50.331	6.149	0,749
Maranhão	31.606	5.165	0,724
Paraíba	22.202	6.098	0,752
Pernambuco	62.256	7.337	0,742
Piauí	14.136	4.662	0,740
Rio Grande do Norte	22.926	7.607	0,753
Sergipe	16.896	8.712	0,770

<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>247.058</b>	<b>17.844</b>	<b>0,838</b>
<b>Distrito Federal</b>	99.946	40.696	0,900
<b>Goiás</b>	65.210	11.547	0,824
<b>Mato Grosso</b>	42.687	14.953	0,808
<b>Mato Grosso do Sul</b>	28.121	12.411	0,830
<b>Tocantins</b>	11.094	8.921	0,784
<b>Região Sudeste</b>	<b>1.501.185</b>	<b>19.277</b>	<b>0,847</b>
<b>Espírito Santo</b>	60.340	18.003	0,821
<b>Minas Gerais</b>	241.293	12.519	0,825
<b>Rio de Janeiro</b>	296.768	19.245	0,852
<b>São Paulo</b>	902.784	22.667	0,857
<b>Região Sul</b>	<b>442.820</b>	<b>16.564</b>	<b>0,850</b>
<b>Paraná</b>	161.582	15.711	0,846
<b>Rio Grande do Sul</b>	176.615	16.689	0,847
<b>Santa Catarina</b>	104.623	17.834	0,860
<b>Brasil</b>	<b>2.661.346</b>	<b>14.465</b>	<b>0,816</b>

Fonte: IBGE

Nota: \* PIB a preços de mercado.





# Tema 4

## PREVIDÊNCIA SOCIAL

**Orientador:** João Luís Gondim



## Introdução

O Fórum dos Estados – Esaf 2010 teve como um dos temas de estudo/pesquisa o problema do desequilíbrio orçamentário dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados.

Este tema contou com a participação de 16 servidores estaduais divididos em quatro grupos que abordaram os seguintes temas:

1. Reformas – sugestões e análise de impacto;
2. Reformas: adaptação da experiência internacional aos estados brasileiros;
3. Medidas legais para redução do déficit dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos;
4. Implantação da previdência complementar.

A linha comum a todos esses estudos é a multiplicidade de caminhos possíveis para reduzir o desequilíbrio orçamentário dos regimes próprios de previdência.

Algumas reformas produzem resultados imediatos (estudos 2 e 3), outras demoram um pouco mais a produzir resultados (estudo 1) e outras, ainda, elevam o déficit nos próximos anos, garantindo, porém, um déficit menor no futuro.

Algumas reformas distribuem o custo entre participantes atuais e futuros (estudos 2 e 3), enquanto outras concentram o custo nos participantes futuros (estudos 1 e 4) em troca de uma menor resistência política à sua aprovação.

Os estudos de impacto foram realizados considerando o número atual de servidores e aposentados. Esse é o grande atrativo desses estudos, que, por se basearem na realidade contemporânea estadual, têm grande aplicabilidade na indicação de políticas mais adequadas à solução do problema.

## 1 Reformas – sugestões e análise de impacto

Neste trabalho fez-se um levantamento das alterações legislativas nas regras de aposentadoria dos servidores públicos e realizou-se um diagnóstico da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência do Estado do Paraná. Em seguida, foram analisados os impactos das seguintes reformas sugeridas em reunião com a equipe técnica da Paraprevidência:

- a) equalização das idades de aposentadoria entre ambos os sexos;

b) adoção da regra de aposentadoria aos 55 anos de idade e trinta anos de contribuição para os policiais militares;

c) adoção do “incentivo de permanência”: pagamento custeado pelo Instituto de Previdência, em valor igual ao abono de permanência, para os servidores que, embora possuam os requisitos para se aposentar, optem por adiar a aposentadoria. O pagamento do incentivo de permanência representa para o Instituto de Previdência um custo muito menor do que o pagamento integral da aposentadoria.

As duas primeiras reformas foram aplicadas somente aos novos servidores. Essa escolha reduz a resistência política à aprovação das reformas, porém produz resultados financeiros somente após diversos anos.

## **2 Reformas – adaptação da experiência internacional aos estados brasileiros**

Neste trabalho também se efetuou o diagnóstico e se estimou o impacto de reformas nos regimes próprios de previdência estaduais, neste caso os Estados de Santa Catarina e Espírito Santo.

Os dois grandes diferenciais deste estudo foram: a) um levantamento das reformas previdenciárias realizadas por países da OCDE e da América Latina com o objetivo de analisar a possibilidade de adaptação dessas reformas à realidade dos estados brasileiros; b) o desenvolvimento de um modelo em planilha Excel para cálculo do resultado financeiro do sistema de previdência. Esse modelo foi utilizado para diagnóstico e estudo de impacto das reformas.

As reformas estudadas envolvem aumento das idades de aposentadoria e de alíquotas de contribuição, alteração na forma de cálculo dos benefícios de aposentadoria e equalização das idades de aposentadoria entre homens e mulheres.

Dentre os inúmeros resultados apresentados neste trabalho, um merece maior destaque: a despesa do Fundo Previdenciário (que engloba os servidores mais novos) tende a superar a receita no prazo de trinta anos, sendo mais intenso no Fundo Previdenciário de Santa Catarina por ter sido implantado há mais tempo. Essa diferença tende a aumentar com o tempo, chegando a exaurir todo o saldo capitalizado desse fundo após 68 anos. Isso mostra que a capitalização de contribuições, por si só, não é suficiente para fazer face às despesas projetadas com as atuais regras de concessão de benefícios.

### **3 Medidas legais para redução do déficit dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos: as pensões de Minas Gérias**

Foram analisados neste trabalho os critérios de acesso e as regras de cálculo de pensão por morte de diversos países e propostas modificações de natureza infraconstitucional e constitucional a fim de privilegiar o conceito de previdência como política promotora de proteção social em situações de dependência econômica e falta de capacidade laboral. Além disso, verificou-se o impacto fiscal relativo aos gastos com pagamento de pensão no Regime de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais em caso de adoção dessas medidas. Inicialmente, com base em referencial doutrinário e normativo da previdência e na experiência internacional comparada, foram listados e analisados os critérios de elegibilidade e cálculo de pensão de diversos países. Procurou-se verificar ainda a efetividade desses critérios como indicadores de falta de capacidade laborativa e dependência econômica, situações nas quais a proteção social deve ser assegurada, bem como quais critérios podem ser modificados por normas infraconstitucionais.

Ao final, foram apresentadas propostas de reformas constitucionais envolvendo critérios de acesso e cálculo de pensão que respeitam o conceito de previdência. Os resultados demonstram que a previdência brasileira é bastante benevolente em comparação com vários países da Europa e da América Latina, especialmente no que tange às regras de concessão de pensão por morte. Os resultados demonstram ainda que, caso essas propostas fossem adotadas, a concessão de pensão por morte passaria a pautar-se em princípios exclusivamente previdenciários e de justiça social, situação que inclusive desoneraria o Regime Próprio de Previdência do Estado de Minas Gerais.

### **4 Implantação da Previdência Complementar**

Neste trabalho aborda-se o estudo do Regime de Previdência Complementar (RPC), abrangendo aspectos jurídicos, atuariais e políticos acerca da implantação da previdência complementar na União e nos estados brasileiros. Mostra-se também que a implantação da previdência complementar nos estados se apresenta como uma alternativa para minimizar a questão do déficit previdenciário. Todavia, não é uma solução absoluta, uma vez que necessitará da conjugação com outras reformas a serem estudadas, passíveis de implantação pelos entes federados e independentes de alterações constitucionais.

Alguns pontos destacados no tocante à previdência complementar são:

- a) qualquer reforma envolve aspectos ideológicos, técnicos, sociais e políticos;
- b) a repercussão financeira ou o impacto fiscal, de acordo com o modelo adotado, podem ser muito significativos;
- c) eventuais perdas de direitos (ou expectativas de direitos) para o servidor são influenciadas, principalmente, por atributos como idade, gênero, planos de vida, etc.;
- d) a aceitação dessas reformas demanda tempo, informação técnica e qualificada aos envolvidos, inclusive à sociedade, que paga a conta;
- e) enquanto houver regimes próprios operando no regime de repartição simples, o déficit previdenciário perdurará, independentemente da implantação da previdência complementar.

Acredita-se que, mais relevante que se ater aos custos e às perdas causados a alguns, deve-se ponderar e mensurar suas dimensões futuras no caso da ausência ou do atraso de reformas no sistema previdenciário. Quanto maior a demora na correção dos rumos, maiores e mais dolorosos serão os ajustes necessários.

# REFORMAS – SUGESTÕES E ANÁLISE DE IMPACTO

## **Grupo de trabalho**

### **Coordenador Paraná**

Francisco de Assis Inocêncio – Caec-Sefa (PR)

Coordenador-Geral: João Luiz Brasil Gondim

### **Equipe**

Lauro Fernando Benites – Organizador – Parana Previdência

Ingrid Elizabeth Ramlow – AGRH-CRE-Sefa (PR)

Sueli Perón – Agaf-CRE-Sefa (PR)

Marcelo Aparecido de Souza – Gior/Sior/Sarp/Sefaz (MT)

Pedro Emanuel T. Rocha – Codar/Digef/Suprev (BA)

Sandra Luiza Santos – Cinf-Sgec-Sate-Sefaz (MT)

### **Participação especial**

Paulo Roberto Caldart

Atuário da Parana Previdência





# 1 Introdução

Este relatório tem por objetivo demonstrar o trabalho elaborado pelo grupo encarregado de elaborar sugestões e analisar os impactos financeiros e atuariais de alterações que visem a ajustar/equilibrar os modelos dos sistemas previdenciários dos servidores públicos do Distrito Federal, dos estados e dos municípios.

Este trabalho faz parte de um contexto maior, intitulado Núcleo 4 – sistema de previdência nos estados, que se propõe a fornecer estudos do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB), em parceria com a Escola de Administração Fazendária (Esaf), apresentando propostas para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos, além de servir de referência para pesquisas acadêmicas.

A seguir, serão descritos o desenvolvimento do trabalho, a metodologia utilizada, a situação atual da previdência dos servidores públicos no Brasil. Serão propostas sugestões e relatados os impactos das sugestões e conclusões.

## 2 Metodologia de trabalho

O grupo utilizou vários métodos de trabalho, tais como: *brain storming*, debates, formação de massa de dados, ferramentas de informática para cálculos atuariais, dentre outras. Os passos executados obedeceram à seguinte ordem:

- encontro em Brasília para definição do grupo, do escopo do trabalho e do cronograma, bem como debates iniciais sobre o escopo traçado;
- *brain storming* em Curitiba com analistas previdenciários e atuários, visando a coletar propostas sobre o tema;
- tabulação das propostas;
- elaboração de uma população significativa de servidores que atendessem às premissas a serem estudadas;
- armazenamento da população na ferramenta Sistema de Projeção Atuarial, totalizando 136.604 pessoas;
- aplicação das premissas definidas no banco de dados da população escolhida;
- análise dos impactos observados;

- apresentação e debates com técnicos da Secretaria da Fazenda do Paraná e com a Procuradoria-Geral do Estado;
- debates, por meio de teleconferência com os demais componentes do grupo (Mato Grosso e Bahia); e
- elaboração e validação do relatório.

### **3 Situação atual da previdência dos servidores públicos**

A história dos servidores públicos sempre foi recheada de alterações bruscas, desde a não obrigatoriedade de um regime único de trabalho, quando havia carreiras de Estado normatizadas por estatutos, à existência de funcionários públicos admitidos pela CLT, vinculados ao regime geral e outros sem qualquer vinculação (tais como os recibados) ou equivalente nas determinadas épocas.

Durante todos esses anos os governos foram acumulando um passivo previdenciário financeiro nos diversos níveis governamentais, seja federal, seja estadual ou municipal, que nunca foi tratado pelos governantes com a devida importância.

O problema na época não era muito significativo em função do próprio sistema de financiamento dos regimes, que era de repartição simples, ou seja, a massa de empregados ativos, por meio de suas contribuições, mantinha o pagamento dos empregados inativos/pensionistas. Como a massa de ativos era muito maior que a dos inativos, considerando o envelhecimento e as regras de aposentadoria, não existia déficit previdenciário, ou este era pouco relevante aos cofres dos governos.

Com o passar dos anos, a conta foi crescendo cada vez mais em função de fatores demográficos, biométricos e outros, o que praticamente obrigou os governantes a avaliarem melhor o problema, e, qual a surpresa, ele era bem maior e mais complexo do que se pensava.

Naquele momento foram iniciados estudos nos quais a figura dos atuários começou a ser considerada, viabilizando uma análise mais consistente da situação bem como propostas de alterações legais.

## 4 Reformas constitucionais

Inicialmente, ainda sem considerar muito a questão previdenciária, a Reforma Constitucional de 1988 trouxe alterações para os servidores públicos, estabelecendo que a Federação, os estados e os municípios deveriam adotar um Regime Jurídico Único (RJU) para reger as relações laborais de recursos humanos, tanto estatutários como celetistas. Também foram alteradas regras de aposentadorias, já considerando os efeitos previdenciários.

A continuidade dessas reformas se deu em junho de 1998, com a Emenda Constitucional n. 19. Essa emenda, também conhecida como Emenda da Reforma Administrativa, teve três pontos expressivos, quais sejam: o fim do Regime Jurídico Único; a criação do termo subsídio para definir determinada espécie de remuneração; e a perda da estabilidade, podendo o servidor perder o cargo por sentença judicial tramitada em julgado, processo administrativo com ampla defesa ou processo de avaliação periódica de desempenho.

Em 1998, com a Emenda Constitucional n. 20, foi dado prosseguimento às reformas dos sistemas previdenciários de servidores públicos, os chamados RPPS – Regime Próprio de Previdência Social. As principais alterações foram:

- criação dos próprios RPPS, sendo um por ente, regulamentando-os pela Lei n. 9.717, de 27/11/1998;
- criação de novas regras para aposentadoria;
- transformação de tempo de serviço em tempo de contribuição previdenciária, tornando o regime previdenciário de caráter contributivo; e
- regra de transição, considerando aumentos nos tempos de contribuição e idade.

Essa emenda não deixou suficientemente clara a questão da cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas. Este tema vem sendo debatido judicialmente, e neste ano de 2010 o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou ilegal a referida cobrança efetuada por alguns RPPS no período de 1999-2003.

Em 19/12/2003 foi publicada a Emenda Constitucional n. 41, que veio regularizar questões pendentes, como a efetivação da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas sobre proventos percebidos acima do teto do Regime Geral, bem como estabelecer:

- outras regras de aquisição do direito e cálculo de aposentadoria e pensões;
- forma de reajustamento diferenciado;
- abono permanência em substituição à isenção(ec-20);
- eliminação da aposentadoria proporcional; e
- regra de transição para ajustamento das novas regras.

Em 05/07/2005 foi publicada a Emenda Constitucional n. 47, que basicamente reduziu a idade de aposentadoria, estabelecendo, no art. 3 , incisos I e III, a regra mais conhecida como “85-95”, com a redação transcrita a seguir:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Como se pode concluir, todas as alterações constitucionais foram adotadas visando a adequar os RPPS para atendimento do que rege a legislação com referência ao equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários.

Claramente se pode também concluir que qualquer ajuste a ser feito nos sistemas sempre passou por aumento de idade ou do tempo de contribuição dos servidores públicos, bem como pelo aumento das alíquotas de contribuição do servidor e do ente estatal, ou seja, o único afetado negativamente é o servidor público, que por períodos pequenos de tempo poderá ter sua vida pós-laboral totalmente alterada, ou ao menos, postergada.

No próximo item estão listadas as atuais regras de aposentadoria, que demonstram os problemas enfrentados pelos servidores quando têm de optar pela melhor forma de aposentadoria, que não poderá ser alterada até o final do benefício (aposentadoria e pensão).

## 5 Regras atuais de aposentadoria

O material descrito a seguir foi retirado de pesquisas na internet,<sup>1</sup> tendo sido escolhido para compor este trabalho por ser bastante claro e de fácil entendimento.

### 5.1 As sete regras possíveis

Destarte, por ser a aposentadoria mais vantajosa e a mais concedida nos regimes próprios de previdência do país, passaremos, a partir daqui, a tecer considerações acerca da *aposentadoria voluntária com proventos integrais*, objetivando fornecer aos servidores públicos interessados, de forma clara e didática, subsídios legais e doutrinários para a escolha da melhor regra dentre as que compõem essa espécie de aposentadoria.

A seguir, apresentamos as sete regras que asseguram aposentadoria voluntária com proventos integrais, com detalhamento de seus requisitos e, posteriormente, análise das vantagens e das desvantagens de cada uma.

**1ª – Art. 40, III, “a” da CF/1988, em c/c o art. 3º da EC n. 20/1998 (regra do texto original)** – exige que o servidor tenha 35 anos de tempo de serviço, se homem, e 30 anos de tempo de serviço, se mulher. Obs.: este requisito precisa ter sido alcançado antes do advento da EC n. 20/1998.

**2ª – Art. 40, § 1º, III, “a” da CF/1988, em c/c o art. 3º da EC n. 41/03 (regra permanente após a EC n. 20/1998 e anterior à EC n. 41/2003)** – exige que o servidor tenha cumulativamente: a) 35 anos de tempo de contribuição e

<sup>1</sup> Pesquisado em 04/11/2010 em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8191/a-aposentadoria-voluntaria-com-proventos-integrais-no-servico-publico>>.

60 de idade, se homem; b) 30 anos de tempo de contribuição e 55 de idade, se mulher; c) 10 anos de efetivo exercício no serviço público; e d) 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Obs.: todos estes requisitos precisam ter sido alcançados antes do advento da EC n. 41/2003.

**3ª – Art. 8º, I, II, III, alíneas “a” e “b” da EC n. 20/1998 (regra de transição da EC n. 20/1998)** – exige que o servidor tenha cumulativamente: a) ingressado regularmente em cargo efetivo do serviço público até a data de 16/12/1998; b) 35 anos de tempo de contribuição e 53 anos de idade, se homem; c) 30 anos de tempo de contribuição e 48 anos de idade, se mulher; d) 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria; e) cumprido um pedágio de 20% sobre a diferença do tempo de contribuição das letras “b” e “c” e o tempo de serviço cumprido até 16/12/1998. Obs.: esta regra, embora revogada pelo art. 10 da EC n. 41/2003, pode ser aplicada ainda hoje para aqueles servidores que reuniram seus requisitos antes do advento da EC n. 41/2003.

**4ª – Art. 40, § 1º, III, “a” da CF/1988 (regra permanente após a EC n. 41/2003)** – exige que o servidor tenha, cumulativamente: a) 35 anos de tempo de contribuição e 60 anos de idade, se homem; b) 30 anos de tempo de contribuição e 55 de idade, se mulher; c) 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Obs.: esta regra é obrigatoriamente aplicada aos servidores que ingressaram em cargo efetivo no serviço público após o advento da EC nº 41/2003 e facultativamente aplicada aos que ingressaram antes desta emenda.

**5ª – Art. 2º da EC nº 41/2003 (regra de transição da EC n. 41/2003)** – exige que o servidor tenha cumulativamente: a) ingressado regularmente em cargo efetivo do serviço público até a data de 16/12/1998; b) 35 anos de tempo de contribuição e 53 anos de idade, se homem; c) 30 anos de tempo de contribuição e 48 anos de idade, se mulher; d) 5 anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria; e) cumprido um pedágio de 20% sobre a diferença do tempo de contribuição das letras “b” e “c” e o tempo de serviço cumprido até 16/12/1998. Obs.: esta regra pode ser aplicada aos servidores que reuniram seus requisitos após o advento da EC n. 41/2003.

**6ª – Art. 6º da EC n. 41/2003 (regra de transição da EC n. 41/2003)** – exige que o servidor cumulativamente: a) tenha ingressado regularmente em cargo efetivo do serviço público até a data de 31/12/2003; b) 35 anos de tempo de contribuição e 60 anos de idade, se homem; c) 30 anos de tempo de contribuição e 55 de idade, se mulher; d) 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e) 10 anos de carreira; f) 5 anos no cargo efetivo em que se

dará a aposentadoria. Obs.: esta regra pode ser aplicada aos servidores que reuniram seus requisitos após o advento da EC n. 41/2003.

**7ª – Art. 3º da EC n. 47/2005 (regra de transição da EC n. 47/05)** – exige que o servidor tenha cumulativamente: a) ingressado regularmente em cargo efetivo do serviço público até a data de 16/12/1998; b) 35 anos de tempo de contribuição, se homem; c) 30 anos de tempo de contribuição, se mulher; d) 25 anos de efetivo exercício no serviço público; e) 15 anos de carreira; f) 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria; g) idade mínima resultante da redução, relativamente ao limite de 60 anos de idade para homens e 55 anos de idade para mulheres, para cada ano de contribuição que exceder a 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres. Obs.: a EC n. 47/2005 entrou em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da EC n. 41/2003.

Essas são as sete regras possíveis para se alcançar a aposentadoria voluntária com proventos integrais. Elas servem para qualquer servidor público que seja titular de cargo efetivo ou vitalício. Cabe, opcionalmente, ao servidor, escolher por qual dessas regras deseja se aposentar, desde que reúna os requisitos nelas exigidos.

## 5.2 Vantagens e desvantagens

Das sete regras anteriormente esposadas, as mais vantajosas para o servidor são as de números 1, 2, 3, 6 e 7, pois todas essas lhe garantem o direito à integralidade e à paridade. Por sua vez, a regra de número 4 não lhe é tão vantajosa, porque não lhe garante o direito à integralidade e à paridade. Mas a pior regra, sem sombra de dúvidas, é a de número 5, que, além de não garantir a integralidade e a paridade, aplica um redutor de 5% sobre seus proventos por cada ano antecipado do limite de idade de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres.

E o que vem a ser a integralidade e a paridade? A *integralidade* é o direito de ter os proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, não podendo excedê-la. O cálculo pela integralidade é mais vantajoso do que o elaborado pela média aritmética simples das maiores remunerações da vida contributiva do servidor porque preserva o valor da última e atual remuneração do cargo em que se der a aposentadoria. Com a média, o resultado final da operação pode ficar, em muitos casos, bem aquém da última remuneração do servidor.

A *paridade* é o direito que assiste ao inativo de ter seus proventos revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria. A regra da paridade é vantajosa porque o servidor que se aposenta sem tal direito estará à mercê de um reajustamento de proventos desvinculado do reajuste dos servidores em atividade, conforme critério que deverá ser estabelecido em lei, lei esta que, para preservar em caráter permanente o valor real dos proventos, deverá adotar índice que corresponda ao valor real da inflação, promessa esta pouco confiável.

Diante desses esclarecimentos, é de fácil conclusão que a integralidade e a paridade são direitos que o servidor público precisa perseguir e garantir. Mas isso depende da regra pela qual ele optar no momento da aposentadoria, pois só assim poderá alcançar um padrão de proventos pelos menos semelhante à sua realidade remuneratória quando na ativa.

## 6 Hipóteses de alterações constitucionais

Neste item estão listadas as sugestões de alterações feitas por analistas previdenciários do Estado do Paraná e serão utilizadas para as demonstrações/simulações de cálculos de evoluções dos déficits previdenciários. Também foram analisadas contribuições do Estado do Mato Grosso, que serão apresentadas na sequência.

### Regras gerais:

- aumento da idade da aposentadoria compulsória para 75 anos;
- aumento da idade para aposentadoria, igualando homens e mulheres para 65 anos(manteve-se a idade do homem);
- aumento do tempo de contribuição, igualando homens e mulheres, para 35 anos;
- estabelecimento do teto no valor dos proventos. Neste caso, considerou-se que a grande massa está abaixo do limite do INSS (R\$ 3.467,40). A diferença seria tratada em termos de previdência complementar.
- aumento dos percentuais de contribuição previdenciária de acordo com as revisões atuariais;



- o percentual de contribuição previdenciária devido pelo governo para aposentadorias e pensões deverá incidir sem considerar o teto do INSS (calcular sobre todo o valor dos proventos).

### **Observações:**

- rever a legislação sobre aposentadoria por invalidez, regulamentando a readaptação por funções no próprio cargo;
- alterar a forma de contabilização atuarial dos RPPS, elaborando relatórios separados, ou seja, balanço patrimonial e balanço atuarial;
- na gestão financeira dos regimes, o pagamento de verbas atrasadas incorporáveis, em que não houve contribuição previdenciária, deverá ser feito pelo cálculo atuarial, e o aporte deverá ser feito pelo Poder de origem do servidor;
- as regras deverão ser implementadas para servidores que assumirem cargos públicos a partir da publicação da lei que definirá as reformas.

### **Polícia Militar:**

- aumento das idades e dos tempos de contribuição: compulsória – tratar por patente, sendo de 60 a 70 anos;
- cumprimento de trinta anos de contribuição previdenciária para todos;
- o policial militar na reserva deverá ser tratado como ativo, ou seja, os gastos com folha de pessoal continuariam sendo pagos pelo Tesouro. Somente quando fosse para a reforma ele passaria a ser pago pelo fundo de previdência.

### **Observações:**

- alterar a legislação da Polícia Militar. Como exemplo, no Paraná a Lei n. 1.943 é de 1954.
- **Professores (infantil, fundamental e médio):**
- permanência da redução atual dos tempos de contribuição, sendo tempos e idades estabelecidos no item “regras gerais”;
- estabelecimento das regras de transição sobre a “dobra de jornada” para cargos acumuláveis. Entende-se por “dobra de jornada” quando o

ente permite, por lei, que professores detentores de dois padrões de 20 horas transformem-nos em apenas um padrão de 40 horas. Nas regras de transição, o ente poderá definir que, para efeitos de contagem de tempo, vale o maior período, e o cálculo do benefício poderá ser feito na integralidade para o padrão com em que se deu o direito ao benefício de aposentadoria, somado na proporcionalidade do padrão de menor tempo de contribuição, pois sobre este tempo não houve contribuição previdenciária para atendimento da legislação. Nos casos em que o benefício será calculado pela média das remunerações (Emenda Constitucional n. 41) este problema não vai existir, pois o cálculo será feito com base na média das remunerações percebidas desde julho/1994.

Neste item, resumidamente, o trabalho apresenta algumas hipóteses feitas com uma população de 136.604 servidores, tomando-se por base o cadastro dos servidores públicos do Estado do Paraná. As planilhas detalhadas estão anexadas em formato Excel e fazem parte deste documento. Todos os resultados foram obtidos apreciando-se uma visão financeira e atuarial, sempre considerando o “valor presente”, porém não considerando os efeitos inflacionários.

## **7 Resultados das hipóteses aplicadas e descritivo das tabelas detalhado**

Foram analisadas quatro hipóteses sobre uma mesma massa de dados e também está descrita uma proposta independente da massa de dados em estudo, mas considerando alterações bastante significativas que poderão compor uma solução conjunta.

Os arquivos em Excel que fazem parte deste relatório estão divididos em três blocos compostos de planilhas, conforme descrito a seguir. Porém, para fins de análise estão descritas somente as planilhas de resumo de cada hipótese, visando a uma melhor visualização.

**BC-FP** – benefícios concedidos

**BAC-FP** – benefícios a conceder

**BACGF** – benefícios a conceder para a geração futura

**FP** – simulação de receitas e despesas considerando as planilhas anteriores

**Vigente** – receitas e despesas nas regras vigentes

**Resumo** – resultados resumidos das aplicações das hipóteses estão descritos nas tabelas anexas. A seguir estão demonstradas as regras implementadas pelas hipóteses e o resultado resumido das aplicações, bem como gráficos comparativos.

### Hipótese 1 – Aposentadorias voluntárias considerando as regras atuais

Sexo	Quadro geral	Professores	Policiais militares
Homens	60 anos e 35 CP	55 anos e 30 CP	Regra própria
Mulheres	55 anos e 30 CP	50 anos e 25 CP	Regra própria

### Resumo considerando todas as gerações

Passivo total	R\$ 43.419,44
Receita	R\$ 15.326,35
<b>Reserva matemática</b>	<b>28.093,08</b>
Ativos financeiros	5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>22.860,15</b>

### Resumo considerando apenas a geração futura

Passivo total	R\$ 4.671,03
Receita	R\$ 7.150,23
<b>Reserva matemática</b>	<b>(2.479,19)</b>
Ativos financeiros	-
<b>Déficit</b>	<b>(2.479,19)</b>

### Hipótese 2 – Aposentadorias voluntárias considerando as seguintes regras

Sexo	Quadro geral	Professores	Policiais militares
Homens	60 anos e 35 CP	55 anos e 30 CP	Regra própria
Mulheres	60 anos e 35 CP	55 anos e 30 CP	Regra própria

### Resumo considerando todas as gerações e comparando com a hipótese 1

Passivo total	R\$ 42.602,90
Receita	R\$ 15.510,88
<b>Reserva matemática</b>	<b>27.092,02</b>
Ativos financeiros	5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>21.859,09</b>

<b>Passivo total 1</b>	43.419,44
Receita	15.326,35
<b>Reserva matemática</b>	<b>28.093,08</b>
Ativos financeiros	5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>22.860,15</b>

### Resumo considerando apenas a geração futura comparando com a hipótese 1

Passivo total	R\$ 3.854,49
Receita	R\$ 7.257,64
<b>Reserva matemática</b>	<b>(3.403,15)</b>
Ativos financeiros	-
<b>Déficit</b>	<b>(3.403,15)</b>

<b>Passivo total 1- GF</b>	R\$ 4.671,03
Receita	R\$ 7.150,23
<b>Reserva matemática</b>	<b>(R\$ 2.479,19)</b>
Ativos financeiros	R\$ 0,00
<b>Déficit</b>	<b>(R\$ 2.479,19)</b>

### Hipótese 3 – Aposentadorias voluntárias considerando as seguintes regras

Sexo	Quadro geral	Professores	Policiais militares
Homens	60 anos e 35 CP	55 anos e 30 CP	55 anos e 30 CP
Mulheres	60 anos e 35 CP	55 anos e 30 CP	55 anos e 30 CP

### Resumo considerando todas as gerações

Passivo total	R\$ 41.850,42
Receita	R\$ 15.678,15
<b>Reserva matemática</b>	<b>26.172,26</b>
Ativos financeiros	5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>20.939,33</b>

### Resumo considerando apenas a geração futura

Passivo total	R\$ 3.102,01
Receita	R\$ 7.424,92
<b>Reserva matemática</b>	<b>(4.322,91)</b>
Ativos financeiros	-
<b>Déficit</b>	<b>(4.322,91)</b>

### Hipótese 4 – Aposentadorias considerando “incentivo permanência”

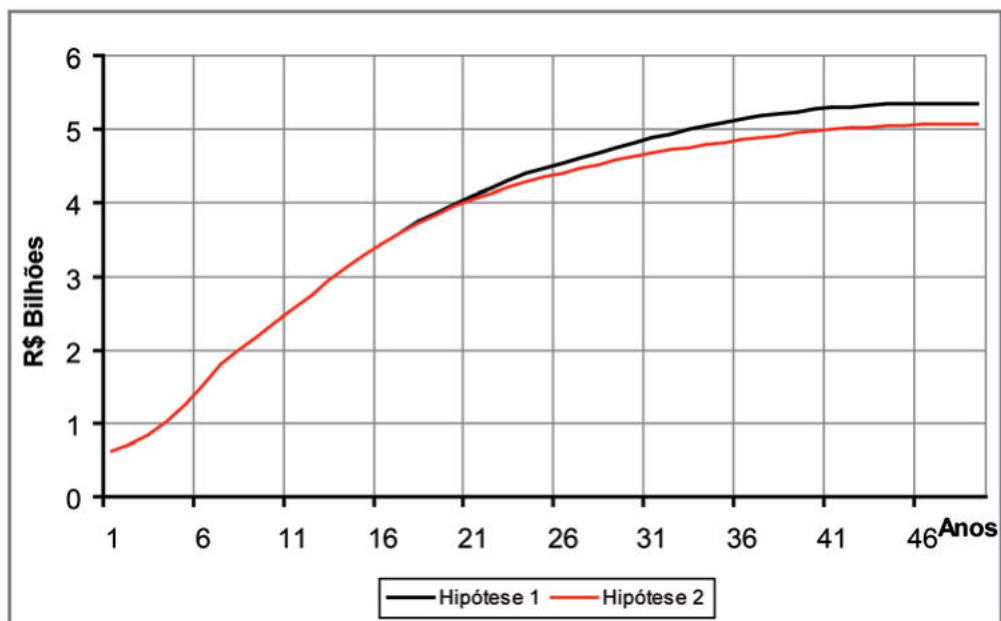
Como nas hipóteses analisadas o principal ponto foi o aumento da idade e do tempo de contribuição, sem se considerar nenhuma regra de transição para os atuais servidores mantendo-se as regras atuais, o que pode ser feito é incentivar os atuais servidores a permanecerem por mais tempo no serviço público. Atualmente já existe o chamado “abono permanência”, que faz o ressarcimento da contribuição previdenciária por meio de vantagem do mesmo valor, incentivando uma maior permanência laboral do servidor, sendo uma despesa dos cofres públicos. Trabalhou-se com mais um modo de incentivo aos atuais servidores como forma de “incentivo de permanência” em percentual a ser estabelecido pelos RPPS, pois seria uma despesa previdenciária. Esse incentivo poderia ser dado de forma proporcional a cada ano de permanência ou em percentual direto a partir da condição de aposentadoria. Nas tabelas seguintes estão demonstrados os impactos deste incentivo na massa de dados trabalhada.

### Resumo considerando todas as gerações, abono e incentivo

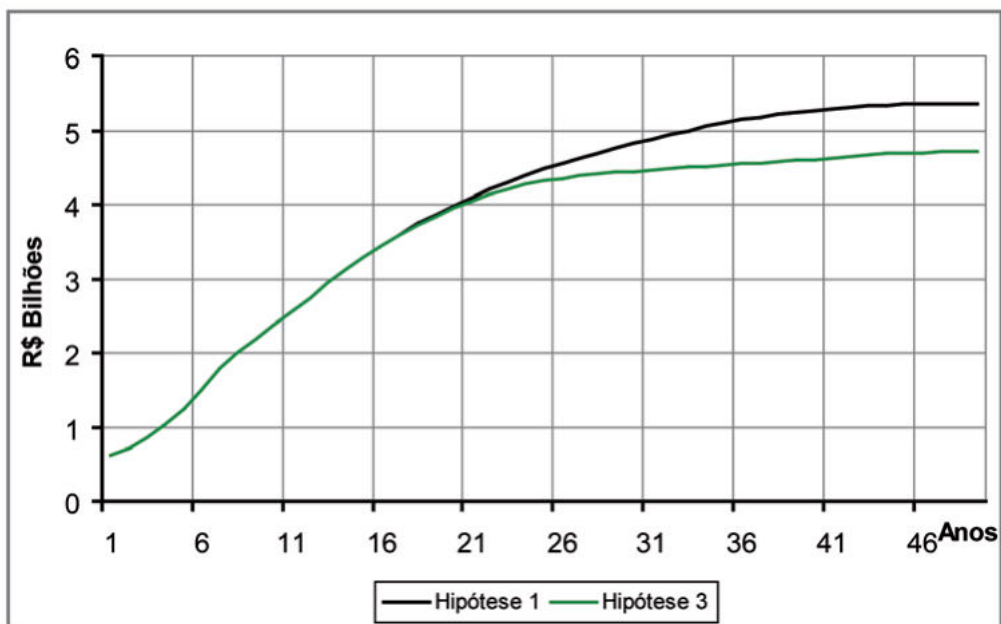
Passivo	40.060,83
Abono	369,45
Passivo total	40.430,28
Receita	18.650,83
<b>Reserva matemática</b>	<b>21.410,00</b>
Ativos financeiros	5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>16.177,07</b>

<b>Passivo total 1</b>	<b>43.419,44</b>
Receita	18.008,09
<b>Reserva matemática</b>	<b>25.411,35</b>
Ativos financeiros	5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>20.178,42</b>

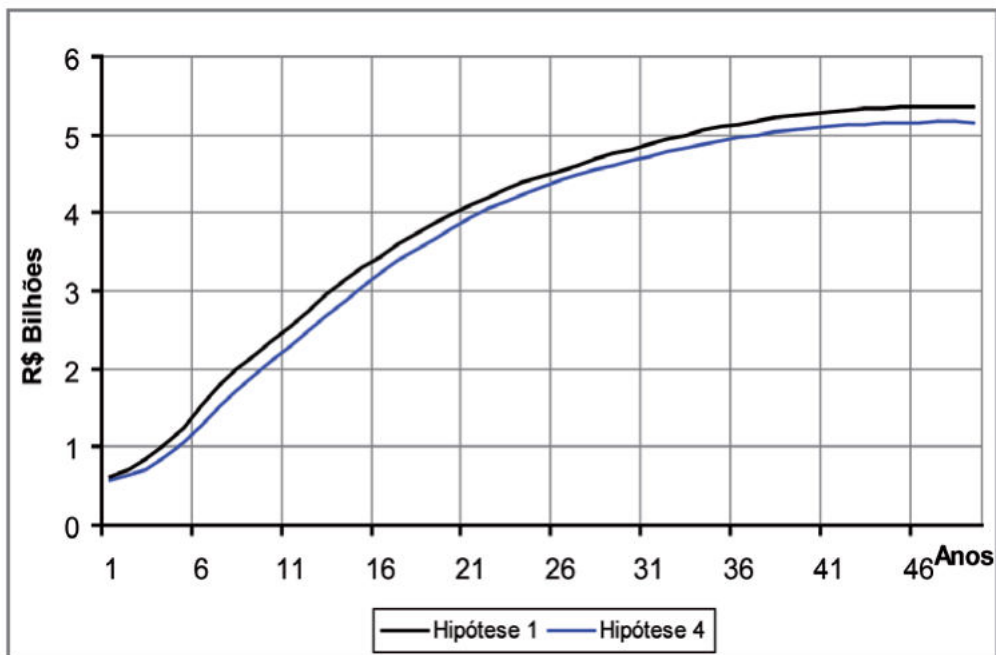
## Gráficos demonstrativos dos impactos das diversas hipóteses Hipótese 2 em comparação com a hipótese 1



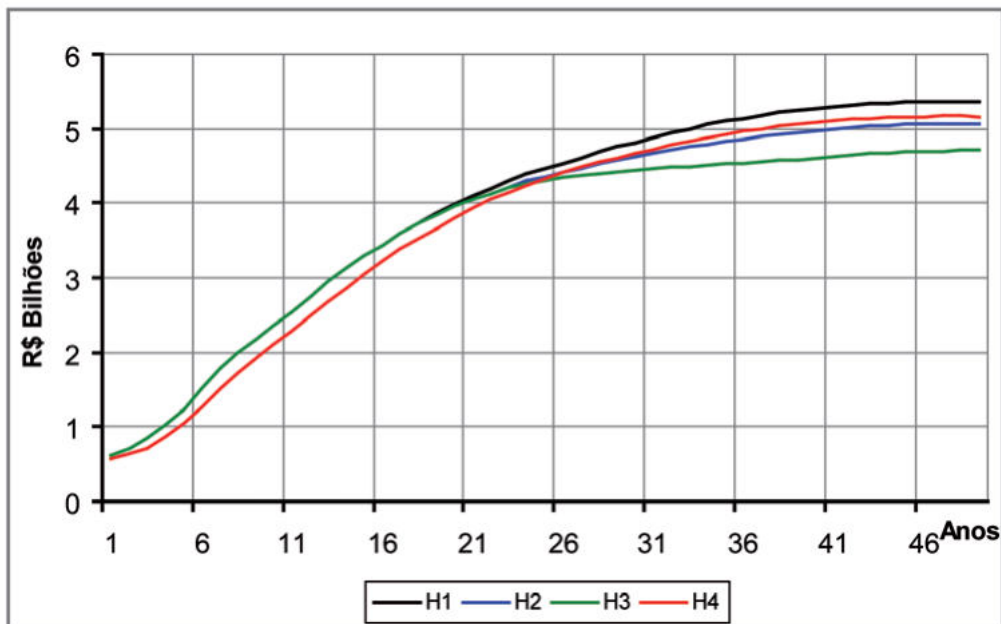
## Hipótese 3 em comparação com a hipótese 1



### Hipótese 4 em comparação com a hipótese 1



### Gráfico considerando todas as situações



## 8 Conclusão sobre as hipóteses trabalhadas até aqui

Após as projeções efetuadas podemos observar que:

Quando são consideradas todas as gerações, os déficits financeiros não apresentam variações a partir do ano de 2019, mas na hipótese 3 essa variação se acentua a partir de 2023. Isso se deve à previsão de término de benefícios que já estão concedidos, porém se pode concluir que todos os benefícios concedidos e a serem concedidos pelas regras atuais ou com poucas variações não irão resolver a questão do déficit previdenciário da Federação, dos estados e dos municípios.

A implementação das regras propostas somente para as gerações futuras apresenta um sistema totalmente viável aos governantes. Os gestores das Unidades de Gestão Previdenciária dos entes poderão direcionar os recursos obtidos de contribuições previdenciárias de servidores novos e a contrapartida do governo para investimentos definidos pelas respectivas políticas de investimento e atendendo a resoluções do Conselho Monetário Nacional, buscando sempre uma capitalização desses recursos com o intuito de atender ao princípio previdenciário, ou seja, equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Na hipótese 4 podemos observar que a redução dos déficits já se iniciariam no primeiro momento, pois os servidores que adquiriram direito à aposentadoria poderiam permanecer no trabalho com o “incentivo de permanência”.

### Hipótese 5 – Independentemente da massa analisada

A hipótese descrita a seguir foi baseada em alterações de legislação que mudem os limites de idade e de tempo de contribuição atualmente vigentes, considerando pontos importantes nos atuais sistemas previdenciários brasileiros, tais como:

1. crescente expectativa de vida nas últimas décadas, com maior impacto nos últimos anos;
2. idade média de início para recebimento dos benefícios previdenciários é abaixo dos 60 anos, e o mínimo de tempo de contribuição é abaixo dos 35 anos;
3. o valor dos benefícios é de aproximadamente 80% do salário de contribuição de quem está na ativa;



4. o déficit previdenciário é crescente para uma população que envelhece ano a ano.

A proposta é que seja elaborado um projeto de lei que englobe todos os servidores futuros, tendo como sistema de previdência os seguintes parâmetros:

- alíquotas de contribuição diferenciadas (exemplo: 11%, 13% e 15%);
- a alíquota de contribuição patronal ou do governo continuará sendo o dobro da do servidor;
- A idade mínima para recebimento da aposentadoria será de 60 anos para todas as categorias;
- a idade para a aposentadoria compulsória será de 75 anos, com no mínimo dez anos de serviço público (não existem critérios mínimos para concessão da aposentadoria compulsória hoje). Um caso a ser citado ocorreu no Estado do Mato Grosso, onde uma pessoa passou em um concurso aos 69 anos de idade e entrou em exercício, logo após (aproximadamente três meses), completou 70 anos e solicitou a aposentadoria compulsória;
- o tempo mínimo de contribuição será de 35 anos para todas as categorias;
- o valor do benefício de aposentadoria será o valor que o servidor tiver acumulado no momento da aposentadoria como contribuição mais a contribuição do governo dividido pela diferença da média da expectativa de vida entre homens e mulheres subtraído da idade com que vai se aposentar. O valor não poderá ser inferior ao salário mínimo nacional;
- o valor do benefício de aposentadoria por invalidez será calculado nos mesmos moldes do item anterior;
- idade máxima de 65 anos para entrada no serviço público.

A seguir estão demonstrados alguns cálculos de benefícios e resultados em longo prazo aplicando as regras propostas.

### **Cálculo de um servidor do sexo masculino (regra geral)**

Considerando que um servidor ingresse no serviço público aos 20 anos de idade, com um salário de R\$ 2.000,00, que permaneça no cargo, contribuindo durante quarenta anos e se aposente aos 60 anos de idade, tendo como benefício 95% do último salário e expectativa de vida de 78 anos; considerando também um aumento real de 1% ao ano para os ativos, teremos:

Contribuição (33%)	R\$ 399.784,70
Benefícios	R\$ 542.401,50
Resultado	R\$ 142.616,81 – déficit

Para que não houvesse esse déficit e o valor do benefício continuasse sendo 95% do último salário, o servidor teria de contribuir durante 45 anos e ter no mínimo 65 anos de idade para o início da aposentadoria.

Contribuição (33%)	R\$ 448.130,28
Benefícios	R\$ 414.775,19
Resultado	R\$ 33.355,09 – superávit

### **Cálculo de um servidor do sexo feminino (regra geral)**

Considerando que uma servidora ingresse no serviço público aos 20 anos de idade, com um salário de R\$ 2.000,00, que permaneça no cargo, contribuindo durante 35 anos e se aposente aos 55 anos de idade, tendo como benefício 95% do último salário e expectativa de vida de 85 anos; considerando também um aumento real de 1% ao ano para os ativos, teremos:

Contribuição (33%)	R\$ 353.785,54
Benefícios	R\$ 841.172,94
Resultado	R\$ 487.387,41 – déficit

Para que não houvesse esse déficit e o valor do benefício continuasse sendo 95% do último salário, a servidora teria de contribuir durante cinquenta anos e ter no mínimo 70 anos de idade para o início da aposentadoria.

Contribuição (33%)	R\$ 498.941,97
Benefícios	R\$ 462.231,73
Resultado	R\$ 36.710,24 – superávit

Diante desse quadro sugerimos:

A idade mínima do homem continuaria a ser 60 anos, e a da mulher aumentaria de 55 para 60 anos. O servidor poderia optar pelo percentual de alíquota com o qual desejasse contribuir, variando de 11% a 15%. Na concessão do benefício, seria calculado o total acumulado de contribuições. Esse total seria a base de cálculo para a definição do benefício, o qual seria dividido pela diferença da média da expectativa de vida entre homem e mulher, subtraído pela idade de aposentadoria, não podendo o valor ser inferior ao salário mínimo nacional.

Tomemos o seguinte exemplo: considerando que um servidor ingresse no serviço público aos 20 anos de idade, com um salário de R\$ 2.000,00, que permaneça no cargo, contribuindo durante quarenta anos, aposente-se aos 60 anos de idade, sendo a média de expectativa de vida de 81,5 (média entre homem e mulher); considerando também um aumento real de 1% ao ano para os ativos, teremos:

Contribuição (33%)	R\$ 399.784,70
Benefício inicial:	$R\$ 399.784,70 / (81,50 - 60) / 13 = R\$ 1.430,36$
Valor do benefício inicial pela regra hoje:	R\$ 2.205,84

### **Conclusão da proposta:**

Com a proposta apresentada, consideramos que teríamos um critério mais justo do ponto de vista social, pois cada um estaria recebendo com base nos valores com os quais contribuiu, livrando a sociedade de arcar com mais esse ônus. Com essa forma de concessão diminuiria sensivelmente o déficit previdenciário. Além do mais, o governo teria mais recursos para investir em outras áreas. No Mato Grosso, o maior déficit concentra-se na categoria de professores, que com as alterações propostas teriam um prejuízo maior em relação ao tempo de aposentadoria e de contribuição. Todavia, entendemos que com a redução do déficit dos professores o governo poderia investir recursos em melhores salários para os professores e no aumento da qualidade da educação pública.

A proposta é audaciosa, e para que seja concretizada o governo deveria realizar um trabalho de conscientização dos segurados quanto ao custo previdenciário, evidenciando que é a sociedade que arca com esse déficit. Deveria haver maior transparência das contas previdenciárias, possibilitando que cada segurado tivesse acesso ao seu saldo contributivo.

## 9 Conclusões finais

Após os estudos realizados e os resultados auferidos nas diversas hipóteses consideradas, este grupo de trabalho observou que os regimes próprios de servidores públicos deverão ser repensados pelos governos, considerando os atuais déficits financeiros e os déficits atuariais projetados.

Nesta linha de estudos, propõe-se que a solução a ser implementada seja totalmente formulada em partes, porque após diversas alterações legais nenhuma outra alteração deverá ser contemplada, considerando-se regras de transição que afetem os atuais servidores.

Tais regras de transição caracterizam-se como uma “quebra de contrato”, pois ao assumir um cargo no serviço público, por meio de concurso, o cidadão põe-se de acordo com as regras vigentes à época, portanto não devem ser admitidas mudanças no decorrer do “contrato”.

Outro fator a ser considerado é que todos os RPPS criados de acordo com a Lei n. 9.717/1998 não consideraram débitos passados. Apesar de muitos atuários terem apontado débitos de serviços anteriores, os governantes muitas vezes não dispunham de recursos suficientes para aportar no fundo quando da criação deste. Este fator leva os regimes a adotarem formas de financiamento pelo Regime de Repartição, ou seja, os servidores ativos garantem o pagamento de benefícios de inativos e pensionistas.

Esta fórmula já foi tida como comprovadamente inadequada, pois significa termos de aumentar cada vez mais o número de ativos, sem realmente olhar para o planejamento das necessidades de recursos na máquina pública. O que acaba acontecendo é que os governos entram com a parcela que falta na equação para cobrir os pagamentos de benefícios, e esses recursos poderiam ser investidos em outras áreas. Uma solução a ser estudada deveria ser composta da seguinte forma:

## **Aos atuais servidores**

Manter as regras atuais para aposentadoria e benefício de pensão, porém aplicando o “incentivo de permanência”, explicitado na Hipótese 4.

Efetuar um corte de massa, considerando estudos atuariais, com o objetivo de efetivamente direcionar recursos específicos para pagamento de benefícios, sendo:

- grupo dos mais velhos e perto da aposentadoria – continuariam pelo regime de repartição, pois não existe possibilidade de capitalizar recursos para o pagamento dos benefícios;
- grupo dos servidores mais jovens – este grupo começaria a constituir um fundo de previdência com a contribuição previdenciária dos servidores, a contrapartida do governo e aportes adicionais para a cobertura dos serviços passados. Esses recursos seriam aplicados no mercado, obedecendo à legislação vigente acerca de investimentos. A longo prazo, a participação do governo no pagamento dos benefícios diminuiria. Deixe-se claro, porém, que, conforme a Constituição Federal, o governo sempre será o responsável por déficits no pagamento de benefícios previdenciários. Neste caso, devem ficar garantidos por lei os repasses de contribuições ao fundo de previdência.

## **Aos futuros servidores**

Sem considerar a alternativa da previdência complementar, já autorizada pela Constituição Federal e em estudos para composição por outro grupo de trabalho da Esaf, para os futuros servidores poderiam ser adotadas as medidas de alteração nas regras de aposentadoria, tais como: aumento de idade e tempo de contribuição para todos os servidores, inclusive professores e policiais militares.

Conforme demonstrado nos estudos, este grupo de servidores não apresenta problemas de déficits em longo prazo. Após todas as alternativas avaliadas, é correto afirmar que o tema “previdência” tem solução, mas no longo prazo. Portanto, todas as alterações a serem feitas devem ser acompanhadas bem de perto pelo Ministério da Previdência e pelos entes estaduais e municipais. Também é importante a previsão de ajustes sempre que distorções acentuadas forem identificadas.

Outrossim, esclarecemos que este trabalho considerou apenas fatores técnicos, mas reconhecemos que este tema tem profundo impacto social e político, fatores não passíveis de mensuração nas hipóteses estudadas.

## Anexos

### Hipótese 1 – Aposentadorias voluntárias considerando as regras atuais Tabela 1. Considerando todas as gerações

	Repasse	CP-Benef.	Compensação	Financeira	Receita	Despesa	5.232,93
2010	634,73	15,41	4,38	313,98	<b>968,50</b>	<b>616,58</b>	<b>5.584,86</b>
2011	695,12	17,79	5,19	335,09	<b>1.053,20</b>	<b>711,75</b>	<b>5.926,30</b>
2012	750,65	21,12	7,02	355,58	<b>1.134,37</b>	<b>845,00</b>	<b>6.215,68</b>
2013	798,41	25,62	9,66	372,94	<b>1.206,63</b>	<b>1.024,91</b>	<b>6.397,40</b>
2014	837,54	31,19	13,20	383,84	<b>1.265,77</b>	<b>1.247,49</b>	<b>6.415,67</b>
2015	867,95	37,62	17,66	384,94	<b>1.308,17</b>	<b>1.504,76</b>	<b>6.219,08</b>
2016	888,75	44,91	23,14	373,14	<b>1.329,95</b>	<b>1.796,39</b>	<b>5.752,64</b>
2017	903,88	50,04	27,78	345,16	<b>1.326,86</b>	<b>2.001,72</b>	<b>5.077,78</b>
2018	900,87	54,63	32,44	304,67	<b>1.292,61</b>	<b>2.185,38</b>	<b>4.185,02</b>
2019	898,88	59,08	37,34	251,10	<b>1.246,40</b>	<b>2.363,06</b>	<b>3.068,36</b>
2020	894,99	63,67	42,69	184,10	<b>1.185,45</b>	<b>2.546,64</b>	<b>1.707,16</b>
2021	887,38	68,58	48,67	102,43	<b>1.107,07</b>	<b>2.743,38</b>	<b>70,85</b>
2022	876,28	73,79	52,65	4,25	<b>1.006,96</b>	<b>2.951,42</b>	<b>(1.873,61)</b>
2023	870,39	78,38	56,14	-	<b>1.004,91</b>	<b>3.135,18</b>	<b>(2.130,27)</b>
2024	871,12	82,22	59,03	-	<b>1.012,37</b>	<b>3.288,74</b>	<b>(2.276,37)</b>
2025	871,20	86,05	61,92	-	<b>1.019,16</b>	<b>3.442,03</b>	<b>(2.422,86)</b>
2026	870,20	89,91	64,84	-	<b>1.024,96</b>	<b>3.596,51</b>	<b>(2.571,56)</b>
2027	870,47	93,54	67,58	-	<b>1.031,59</b>	<b>3.741,56</b>	<b>(2.709,97)</b>
2028	874,13	96,75	69,99	-	<b>1.040,88</b>	<b>3.870,13</b>	<b>(2.829,25)</b>
2029	879,56	99,70	72,19	-	<b>1.051,45</b>	<b>3.987,80</b>	<b>(2.936,35)</b>
2030	885,73	102,45	74,24	-	<b>1.062,42</b>	<b>4.097,98</b>	<b>(3.035,57)</b>
2031	892,65	105,03	76,15	-	<b>1.073,83</b>	<b>4.201,22</b>	<b>(3.127,39)</b>
2032	898,60	107,60	78,06	-	<b>1.084,25</b>	<b>4.303,89</b>	<b>(3.219,64)</b>
2033	906,68	109,85	79,71	-	<b>1.096,24</b>	<b>4.393,92</b>	<b>(3.297,69)</b>
2034	916,57	111,80	81,12	-	<b>1.109,48</b>	<b>4.471,97</b>	<b>(3.362,49)</b>
2035	926,90	113,56	82,37	-	<b>1.122,83</b>	<b>4.542,48</b>	<b>(3.419,65)</b>
2036	935,82	115,34	83,65	-	<b>1.134,81</b>	<b>4.613,60</b>	<b>(3.478,79)</b>
2037	942,84	117,17	84,97	-	<b>1.144,98</b>	<b>4.686,83</b>	<b>(3.541,85)</b>
2038	949,58	118,89	86,20	-	<b>1.154,66</b>	<b>4.755,41</b>	<b>(3.600,75)</b>
2039	956,33	120,45	87,30	-	<b>1.164,08</b>	<b>4.817,92</b>	<b>(3.653,84)</b>

2040	961,42	122,02	88,42	-	<b>1.171,86</b>	<b>4.880,62</b>	<b>(3.708,76)</b>
2041	965,45	123,53	89,50	-	<b>1.178,48</b>	<b>4.941,12</b>	<b>(3.762,64)</b>
2042	968,98	124,93	90,50	-	<b>1.184,41</b>	<b>4.997,34</b>	<b>(3.812,93)</b>
2043	971,40	126,29	91,47	-	<b>1.189,16</b>	<b>5.051,66</b>	<b>(3.862,50)</b>
2044	974,11	127,47	92,29	-	<b>1.193,86</b>	<b>5.098,60</b>	<b>(3.904,74)</b>
2045	976,41	128,52	93,02	-	<b>1.197,95</b>	<b>5.140,89</b>	<b>(3.942,93)</b>
2046	978,07	129,49	93,69	-	<b>1.201,26</b>	<b>5.179,74</b>	<b>(3.978,48)</b>
2047	979,41	130,36	94,29	-	<b>1.204,06</b>	<b>5.214,37</b>	<b>(4.010,31)</b>
2048	980,53	131,12	94,80	-	<b>1.206,45</b>	<b>5.244,74</b>	<b>(4.038,29)</b>
2049	981,33	131,79	95,24	-	<b>1.208,36</b>	<b>5.271,62</b>	<b>(4.063,26)</b>
2050	981,88	132,38	95,63	-	<b>1.209,89</b>	<b>5.295,16</b>	<b>(4.085,27)</b>
2051	982,16	132,87	95,94	-	<b>1.210,96</b>	<b>5.314,62</b>	<b>(4.103,66)</b>
2052	982,29	133,25	96,17	-	<b>1.211,71</b>	<b>5.330,16</b>	<b>(4.118,45)</b>
2053	982,33	133,55	96,33	-	<b>1.212,21</b>	<b>5.342,07</b>	<b>(4.129,86)</b>
2054	982,34	133,77	96,44	-	<b>1.212,55</b>	<b>5.350,82</b>	<b>(4.138,28)</b>
2055	982,34	133,93	96,50	-	<b>1.212,77</b>	<b>5.357,11</b>	<b>(4.144,34)</b>
2056	982,35	133,99	96,49	-	<b>1.212,83</b>	<b>5.359,76</b>	<b>(4.146,93)</b>
2057	982,35	133,99	96,42	-	<b>1.212,76</b>	<b>5.359,59</b>	<b>(4.146,83)</b>
2058	982,35	133,94	96,32	-	<b>1.212,61</b>	<b>5.357,59</b>	<b>(4.144,98)</b>

Passivo total	R\$ 43.419,44
Receita	R\$ 15.326,35
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 28.093,08</b>
Ativos financeiros	R\$ 5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 22.860,15</b>

**Tabela 2. Geração futura**

	Repasso	CP-Benef.	Compensação	Financeira	Receita	Despesa	-
2010	16,59	0,00	-	-	<b>16,60</b>	<b>0,11</b>	<b>16,49</b>
2011	50,02	0,01	-	0,99	<b>51,02</b>	<b>0,56</b>	<b>66,95</b>
2012	83,68	0,03	-	4,02	<b>87,73</b>	<b>1,26</b>	<b>153,42</b>
2013	117,57	0,06	-	9,20	<b>126,83</b>	<b>2,24</b>	<b>278,01</b>
2014	151,70	0,09	-	16,68	<b>168,47</b>	<b>3,51</b>	<b>442,96</b>
2015	186,05	0,13	-	26,58	<b>212,76</b>	<b>5,11</b>	<b>650,61</b>
2016	220,63	0,18	-	39,04	<b>259,84</b>	<b>7,07</b>	<b>903,38</b>
2017	255,43	0,23	-	54,20	<b>309,87</b>	<b>9,40</b>	<b>1.203,86</b>
2018	290,45	0,30	-	72,23	<b>362,98</b>	<b>12,14</b>	<b>1.554,69</b>
2019	325,67	0,38	-	93,28	<b>419,33</b>	<b>15,34</b>	<b>1.958,69</b>
2020	361,09	0,48	-	117,52	<b>479,09</b>	<b>19,01</b>	<b>2.418,77</b>
2021	396,71	0,58	-	145,13	<b>542,42</b>	<b>23,22</b>	<b>2.937,97</b>

2022	432,51	0,70	-	176,28	<b>609,49</b>	<b>28,00</b>	<b>3.519,46</b>
2023	468,49	0,83	-	211,17	<b>680,49</b>	<b>33,39</b>	<b>4.166,56</b>
2024	504,63	0,99	-	249,99	<b>755,61</b>	<b>39,46</b>	<b>4.882,71</b>
2025	540,91	1,16	0,00	292,96	<b>835,03</b>	<b>46,29</b>	<b>5.671,44</b>
2026	576,49	1,43	0,07	340,29	<b>918,27</b>	<b>57,06</b>	<b>6.532,66</b>
2027	611,01	1,83	0,23	391,96	<b>1.005,03</b>	<b>73,27</b>	<b>7.464,42</b>
2028	644,37	2,38	0,49	447,86	<b>1.095,10</b>	<b>95,16</b>	<b>8.464,36</b>
2029	677,23	3,00	0,80	507,86	<b>1.188,89</b>	<b>120,11</b>	<b>9.533,14</b>
2030	709,66	3,69	1,15	571,99	<b>1.286,50</b>	<b>147,79</b>	<b>10.671,84</b>
2031	740,76	4,55	1,61	640,31	<b>1.387,23</b>	<b>181,82</b>	<b>11.877,25</b>
2032	770,49	5,56	2,19	712,64	<b>1.490,87</b>	<b>222,25</b>	<b>13.145,87</b>
2033	798,81	6,73	2,88	788,75	<b>1.597,17</b>	<b>269,21</b>	<b>14.473,84</b>
2034	825,70	8,07	3,70	868,43	<b>1.705,89</b>	<b>322,61</b>	<b>15.857,12</b>
2035	850,98	9,58	4,64	951,43	<b>1.816,62</b>	<b>383,09</b>	<b>17.290,64</b>
2036	873,03	11,42	5,83	1.037,44	<b>1.927,73</b>	<b>456,89</b>	<b>18.761,48</b>
2037	891,30	13,65	7,33	1.125,69	<b>2.037,97</b>	<b>545,89</b>	<b>20.253,56</b>
2038	908,16	16,02	8,94	1.215,21	<b>2.148,33</b>	<b>640,73</b>	<b>21.761,16</b>
2039	923,50	18,54	10,66	1.305,67	<b>2.258,37</b>	<b>741,64</b>	<b>23.277,88</b>
2040	936,87	21,26	12,53	1.396,67	<b>2.367,33</b>	<b>850,23</b>	<b>24.794,98</b>
2041	947,62	24,22	14,59	1.487,70	<b>2.474,13</b>	<b>968,85</b>	<b>26.300,26</b>
2042	956,35	27,37	16,81	1.578,02	<b>2.578,55</b>	<b>1.094,97</b>	<b>27.783,84</b>
2043	963,40	30,68	19,15	1.667,03	<b>2.680,25</b>	<b>1.227,12</b>	<b>29.236,97</b>
2044	969,07	34,10	21,58	1.754,22	<b>2.778,97</b>	<b>1.363,99</b>	<b>30.651,95</b>
2045	973,39	37,63	24,11	1.839,12	<b>2.874,25</b>	<b>1.505,36</b>	<b>32.020,84</b>
2046	976,63	41,25	26,70	1.921,25	<b>2.965,83</b>	<b>1.650,00</b>	<b>33.336,68</b>
2047	978,84	44,94	29,36	2.000,20	<b>3.053,34</b>	<b>1.797,59</b>	<b>34.592,43</b>
2048	980,41	48,66	32,05	2.075,55	<b>3.136,67</b>	<b>1.946,51</b>	<b>35.782,59</b>
2049	981,30	52,42	34,78	2.146,96	<b>3.215,45</b>	<b>2.096,76</b>	<b>36.901,28</b>
2050	981,88	56,17	37,51	2.214,08	<b>3.289,63</b>	<b>2.246,84</b>	<b>37.944,07</b>
2051	982,16	59,91	40,23	2.276,64	<b>3.358,95</b>	<b>2.396,51</b>	<b>38.906,51</b>
2052	982,29	63,63	42,95	2.334,39	<b>3.423,25</b>	<b>2.545,12</b>	<b>39.784,64</b>
2053	982,33	67,31	45,64	2.387,08	<b>3.482,35</b>	<b>2.692,26</b>	<b>40.574,74</b>
2054	982,34	70,94	48,30	2.434,48	<b>3.536,06</b>	<b>2.837,53</b>	<b>41.273,27</b>
2055	982,34	74,52	50,93	2.476,40	<b>3.584,19</b>	<b>2.980,69</b>	<b>41.876,77</b>
2056	982,35	78,04	53,53	2.512,61	<b>3.626,52</b>	<b>3.121,52</b>	<b>42.381,76</b>
2057	982,35	81,50	56,08	2.542,91	<b>3.662,83</b>	<b>3.259,85</b>	<b>42.784,73</b>
2058	982,35	84,89	58,58	2.567,08	<b>3.692,90</b>	<b>3.395,47</b>	<b>43.082,16</b>

Passivo total	R\$ 4.671,03
---------------	--------------



Receita	R\$ 7.150,23
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 2.479,19</b>
Ativos financeiros	-
<b>Déficit</b>	<b>R\$2.479,19</b>

**Hipótese 2 – Aposentadorias voluntárias considerando as seguintes regras**  
**Tabela 1. Considerando todas as gerações**

	Repasse	CP-Benef.	Compensação	Financeira	Receita	Despesa	5.232,93
2010	634,73	15,41	4,38	313,98	<b>968,50</b>	<b>616,58</b>	<b>5.584,86</b>
2011	695,12	17,79	5,19	335,09	<b>1.053,20</b>	<b>711,75</b>	<b>5.926,30</b>
2012	750,65	21,12	7,02	355,58	<b>1.134,37</b>	<b>845,00</b>	<b>6.215,68</b>
2013	798,41	25,62	9,66	372,94	<b>1.206,63</b>	<b>1.024,91</b>	<b>6.397,40</b>
2014	837,54	31,19	13,20	383,84	<b>1.265,77</b>	<b>1.247,49</b>	<b>6.415,67</b>
2015	867,95	37,62	17,66	384,94	<b>1.308,17</b>	<b>1.504,76</b>	<b>6.219,08</b>
2016	888,75	44,91	23,14	373,14	<b>1.329,95</b>	<b>1.796,39</b>	<b>5.752,64</b>
2017	903,88	50,04	27,78	345,16	<b>1.326,86</b>	<b>2.001,72</b>	<b>5.077,78</b>
2018	900,87	54,63	32,44	304,67	<b>1.292,61</b>	<b>2.185,38</b>	<b>4.185,02</b>
2019	898,88	59,08	37,34	251,10	<b>1.246,40</b>	<b>2.363,06</b>	<b>3.068,36</b>
2020	894,99	63,67	42,69	184,10	<b>1.185,45</b>	<b>2.546,64</b>	<b>1.707,16</b>
2021	887,38	68,58	48,67	102,43	<b>1.107,07</b>	<b>2.743,38</b>	<b>70,85</b>
2022	876,28	73,79	52,65	4,25	<b>1.006,96</b>	<b>2.951,42</b>	<b>(1.873,61)</b>
2023	870,39	78,38	56,14	-	<b>1.004,91</b>	<b>3.135,18</b>	<b>(2.130,27)</b>
2024	871,12	82,22	59,03	-	<b>1.012,37</b>	<b>3.288,74</b>	<b>(2.276,37)</b>
2025	871,20	86,05	61,92	-	<b>1.019,17</b>	<b>3.442,01</b>	<b>(2.422,84)</b>
2026	871,01	89,84	64,77	-	<b>1.025,62</b>	<b>3.593,42</b>	<b>(2.567,80)</b>
2027	873,22	93,27	67,36	-	<b>1.033,86</b>	<b>3.730,92</b>	<b>(2.697,06)</b>
2028	880,02	96,18	69,52	-	<b>1.045,73</b>	<b>3.847,38</b>	<b>(2.801,65)</b>
2029	889,11	98,78	71,42	-	<b>1.059,30</b>	<b>3.951,07</b>	<b>(2.891,77)</b>
2030	899,32	101,15	73,14	-	<b>1.073,60</b>	<b>4.045,86</b>	<b>(2.972,26)</b>
2031	910,64	103,31	74,69	-	<b>1.088,64</b>	<b>4.132,37</b>	<b>(3.043,73)</b>
2032	920,83	105,48	76,24	-	<b>1.102,54</b>	<b>4.219,01</b>	<b>(3.116,47)</b>
2033	932,76	107,37	77,57	-	<b>1.117,69</b>	<b>4.294,63</b>	<b>(3.176,94)</b>
2034	946,66	108,94	78,64	-	<b>1.134,24</b>	<b>4.357,68</b>	<b>(3.223,44)</b>
2035	961,35	110,30	79,53	-	<b>1.151,18</b>	<b>4.412,03</b>	<b>(3.260,86)</b>
2036	974,68	111,67	80,43	-	<b>1.166,78</b>	<b>4.466,96</b>	<b>(3.300,18)</b>
2037	985,83	113,13	81,39	-	<b>1.180,36</b>	<b>4.525,23</b>	<b>(3.344,88)</b>
2038	996,79	114,47	82,26	-	<b>1.193,52</b>	<b>4.578,64</b>	<b>(3.385,12)</b>
2039	1.007,94	115,64	83,00	-	<b>1.206,58</b>	<b>4.625,45</b>	<b>(3.418,88)</b>
2040	1.017,84	116,78	83,71	-	<b>1.218,33</b>	<b>4.671,07</b>	<b>(3.452,74)</b>
2041	1.026,36	117,90	84,41	-	<b>1.228,66</b>	<b>4.715,87</b>	<b>(3.487,21)</b>

2042	1.034,45	118,91	85,02	-	<b>1.238,37</b>	<b>4.756,30</b>	<b>(3.517,93)</b>
2043	1.041,27	119,89	85,61	-	<b>1.246,77</b>	<b>4.795,55</b>	<b>(3.548,78)</b>
2044	1.047,86	120,74	86,09	-	<b>1.254,69</b>	<b>4.829,56</b>	<b>(3.574,87)</b>
2045	1.053,27	121,55	86,55	-	<b>1.261,37</b>	<b>4.861,89</b>	<b>(3.600,52)</b>
2046	1.057,48	122,33	86,98	-	<b>1.266,79</b>	<b>4.893,01</b>	<b>(3.626,22)</b>
2047	1.060,82	123,05	87,38	-	<b>1.271,25</b>	<b>4.921,96</b>	<b>(3.650,71)</b>
2048	1.063,28	123,73	87,75	-	<b>1.274,76</b>	<b>4.949,13</b>	<b>(3.674,38)</b>
2049	1.065,05	124,35	88,08	-	<b>1.277,49</b>	<b>4.974,13</b>	<b>(3.696,65)</b>
2050	1.066,19	124,93	88,38	-	<b>1.279,50</b>	<b>4.997,20</b>	<b>(3.717,70)</b>
2051	1.066,77	125,43	88,62	-	<b>1.280,82</b>	<b>5.017,17</b>	<b>(3.736,35)</b>
2052	1.066,97	125,85	88,81	-	<b>1.281,63</b>	<b>5.034,01</b>	<b>(3.752,39)</b>
2053	1.067,02	126,18	88,93	-	<b>1.282,13</b>	<b>5.047,33</b>	<b>(3.765,20)</b>
2054	1.067,04	126,44	88,99	-	<b>1.282,47</b>	<b>5.057,43</b>	<b>(3.774,97)</b>
2055	1.067,04	126,62	89,01	-	<b>1.282,68</b>	<b>5.065,00</b>	<b>(3.782,32)</b>
2056	1.067,05	126,72	88,96	-	<b>1.282,73</b>	<b>5.068,83</b>	<b>(3.786,10)</b>
2057	1.067,05	126,74	88,86	-	<b>1.282,65</b>	<b>5.069,75</b>	<b>(3.787,10)</b>
2058	1.067,05	126,72	88,72	-	<b>1.282,49</b>	<b>5.068,75</b>	<b>(3.786,26)</b>

Passivo total	R\$ 42.602,90
Receita	R\$ 15.510,88
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 27.092,02</b>
Ativos financeiros	R\$ 5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 21.859,09</b>

<b>Passivo total 1</b>	R\$ 43.419,44
Receita	R\$ 15.326,35
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 28.093,08</b>
Ativos financeiros	R\$ 5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 22.860,15</b>

**Tabela 2. Geração futura**

	Repasso	CP-Benef.	Compensação	Financeira	Receita	Despesa	-
2010	11,20	0,00	-	-	<b>11,20</b>	<b>0,11</b>	<b>11,09</b>
2011	36,26	0,01	-	0,67	<b>36,94</b>	<b>0,56</b>	<b>47,48</b>
2012	64,85	0,03	-	2,85	<b>67,73</b>	<b>1,26</b>	<b>113,95</b>
2013	97,00	0,06	-	6,84	<b>103,89</b>	<b>2,24</b>	<b>215,60</b>
2014	132,74	0,09	-	12,94	<b>145,76</b>	<b>3,51</b>	<b>357,85</b>
2015	172,10	0,13	-	21,47	<b>193,70</b>	<b>5,11</b>	<b>546,43</b>
2016	215,12	0,18	-	32,79	<b>248,08</b>	<b>7,07</b>	<b>787,44</b>
2017	255,43	0,23	-	47,25	<b>302,91</b>	<b>9,40</b>	<b>1.080,96</b>
2018	290,45	0,30	-	64,86	<b>355,61</b>	<b>12,14</b>	<b>1.424,42</b>
2019	325,67	0,38	-	85,47	<b>411,52</b>	<b>15,34</b>	<b>1.820,60</b>
2020	361,09	0,48	-	109,24	<b>470,80</b>	<b>19,01</b>	<b>2.272,39</b>
2021	396,71	0,58	-	136,34	<b>533,64</b>	<b>23,22</b>	<b>2.782,81</b>

2022	432,51	0,70	-	166,97	<b>600,18</b>	<b>28,00</b>	<b>3.354,99</b>
2023	468,49	0,83	-	201,30	<b>670,63</b>	<b>33,39</b>	<b>3.992,23</b>
2024	504,63	0,99	-	239,53	<b>745,15</b>	<b>39,46</b>	<b>4.697,91</b>
2025	540,92	1,16	0,00	281,87	<b>823,95</b>	<b>46,27</b>	<b>5.475,59</b>
2026	577,30	1,35	0,00	328,54	<b>907,19</b>	<b>53,96</b>	<b>6.328,81</b>
2027	613,76	1,57	0,01	379,73	<b>995,06</b>	<b>62,64</b>	<b>7.261,24</b>
2028	650,26	1,81	0,02	435,67	<b>1.087,76</b>	<b>72,41</b>	<b>8.276,58</b>
2029	686,77	2,08	0,03	496,59	<b>1.185,47</b>	<b>83,38</b>	<b>9.378,68</b>
2030	723,25	2,39	0,05	562,72	<b>1.288,41</b>	<b>95,67</b>	<b>10.571,42</b>
2031	758,75	2,82	0,15	634,29	<b>1.396,01</b>	<b>112,96</b>	<b>11.854,47</b>
2032	792,72	3,43	0,37	711,27	<b>1.507,80</b>	<b>137,38</b>	<b>13.224,89</b>
2033	824,88	4,25	0,74	793,49	<b>1.623,37</b>	<b>169,91</b>	<b>14.678,34</b>
2034	855,80	5,21	1,21	880,70	<b>1.742,92</b>	<b>208,32</b>	<b>16.212,94</b>
2035	885,44	6,32	1,79	972,78	<b>1.866,32</b>	<b>252,65</b>	<b>17.826,61</b>
2036	911,89	7,76	2,61	1.069,60	<b>1.991,85</b>	<b>310,25</b>	<b>19.508,21</b>
2037	934,29	9,61	3,76	1.170,49	<b>2.118,15</b>	<b>384,29</b>	<b>21.242,07</b>
2038	955,37	11,60	5,01	1.274,52	<b>2.246,50</b>	<b>463,96</b>	<b>23.024,61</b>
2039	975,11	13,73	6,35	1.381,48	<b>2.376,67</b>	<b>549,17</b>	<b>24.852,11</b>
2040	993,29	16,02	7,81	1.491,13	<b>2.508,25</b>	<b>640,68</b>	<b>26.719,68</b>
2041	1.008,53	18,59	9,50	1.603,18	<b>2.639,80</b>	<b>743,60</b>	<b>28.615,87</b>
2042	1.021,81	21,35	11,33	1.716,95	<b>2.771,44</b>	<b>853,93</b>	<b>30.533,37</b>
2043	1.033,27	24,28	13,29	1.832,00	<b>2.902,83</b>	<b>971,01</b>	<b>32.465,20</b>
2044	1.042,82	27,37	15,38	1.947,91	<b>3.033,49</b>	<b>1.094,95</b>	<b>34.403,75</b>
2045	1.050,25	30,66	17,63	2.064,22	<b>3.162,77</b>	<b>1.226,36</b>	<b>36.340,15</b>
2046	1.056,04	34,08	19,99	2.180,41	<b>3.290,52</b>	<b>1.363,27</b>	<b>38.267,40</b>
2047	1.060,25	37,63	22,46	2.296,04	<b>3.416,38</b>	<b>1.505,18</b>	<b>40.178,61</b>
2048	1.063,16	41,27	25,01	2.410,72	<b>3.540,15</b>	<b>1.650,91</b>	<b>42.067,84</b>
2049	1.065,03	44,98	27,61	2.524,07	<b>3.661,69</b>	<b>1.799,27</b>	<b>43.930,27</b>
2050	1.066,19	48,72	30,26	2.635,82	<b>3.780,98</b>	<b>1.948,89</b>	<b>45.762,37</b>
2051	1.066,77	52,48	32,92	2.745,74	<b>3.897,91</b>	<b>2.099,06</b>	<b>47.561,21</b>
2052	1.066,97	56,22	35,59	2.853,67	<b>4.012,45</b>	<b>2.248,98</b>	<b>49.324,69</b>
2053	1.067,02	59,94	38,24	2.959,48	<b>4.124,67</b>	<b>2.397,52</b>	<b>51.051,84</b>
2054	1.067,04	63,60	40,86	3.063,11	<b>4.234,61</b>	<b>2.544,14</b>	<b>52.742,31</b>
2055	1.067,04	67,21	43,45	3.164,54	<b>4.342,24</b>	<b>2.688,57</b>	<b>54.395,98</b>
2056	1.067,05	70,76	46,00	3.263,76	<b>4.447,57</b>	<b>2.830,59</b>	<b>56.012,96</b>
2057	1.067,05	74,25	48,51	3.360,78	<b>4.550,59</b>	<b>2.970,01</b>	<b>57.593,54</b>
2058	1.067,05	77,67	50,98	3.455,61	<b>4.651,30</b>	<b>3.106,63</b>	<b>59.138,21</b>

Passivo total	R\$ 3.854,49
Receita	R\$ 7.257,64
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 3.403,15</b>
Ativos financeiros	-
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 3.403,15</b>

<b>Passivo total 1- GF</b>	R\$ 4.671,03
Receita	R\$ 7.150,23
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ R\$ 2.479,19</b>
Ativos financeiros	R\$ 0,00
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 2.479,19</b>

### Hipótese 3 – Aposentadorias voluntárias considerando as seguintes regras

**Tabela 1. Considerando todas as gerações**

	Repasso	CP-Benef.	Compensação	Financeira	Receita	Despesa	5.232,93
2010	634,73	15,41	4,38	313,98	968,50	616,58	5.584,86
2011	695,12	17,79	5,19	335,09	1.053,20	711,75	5.926,30
2012	750,65	21,12	7,02	355,58	1.134,37	845,00	6.215,68
2013	798,41	25,62	9,66	372,94	1.206,63	1.024,91	6.397,40
2014	837,54	31,19	13,20	383,84	1.265,77	1.247,49	6.415,67
2015	867,95	37,62	17,66	384,94	1.308,17	1.504,76	6.219,08
2016	888,75	44,91	23,14	373,14	1.329,95	1.796,39	5.752,64
2017	903,88	50,04	27,78	345,16	1.326,86	2.001,72	5.077,78
2018	900,87	54,63	32,44	304,67	1.292,61	2.185,38	4.185,02
2019	898,88	59,08	37,34	251,10	1.246,40	2.363,06	3.068,36
2020	894,99	63,67	42,69	184,10	1.185,45	2.546,64	1.707,16
2021	887,38	68,58	48,67	102,43	1.107,07	2.743,38	70,85
2022	876,28	73,79	52,65	4,25	1.006,96	2.951,42	(1.873,61)
2023	870,39	78,38	56,14	-	1.004,91	3.135,18	(2.130,27)
2024	871,12	82,22	59,03	-	1.012,37	3.288,74	(2.276,37)
2025	871,20	86,05	61,92	-	1.019,17	3.442,01	(2.422,84)
2026	871,01	89,84	64,77	-	1.025,62	3.593,42	(2.567,80)
2027	873,22	93,27	67,36	-	1.033,86	3.730,92	(2.697,06)
2028	880,02	96,18	69,52	-	1.045,73	3.847,38	(2.801,65)
2029	889,11	98,78	71,42	-	1.059,30	3.951,07	(2.891,77)
2030	899,32	101,15	73,14	-	1.073,60	4.045,86	(2.972,26)
2031	911,38	103,24	74,63	-	1.089,24	4.129,42	(3.040,18)
2032	923,62	105,20	76,01	-	1.104,82	4.207,96	(3.103,13)
2033	939,09	106,74	77,04	-	1.122,87	4.269,65	(3.146,78)
2034	957,42	107,88	77,74	-	1.143,05	4.315,39	(3.172,34)
2035	977,34	108,73	78,20	-	1.164,27	4.349,36	(3.185,09)
2036	997,10	109,49	78,56	-	1.185,15	4.379,41	(3.194,27)
2037	1.016,18	110,18	78,87	-	1.205,23	4.407,29	(3.202,06)
2038	1.035,22	110,75	79,07	-	1.225,04	4.430,00	(3.204,96)
2039	1.054,45	111,16	79,14	-	1.244,75	4.446,51	(3.201,76)
2040	1.072,45	111,55	79,18	-	1.263,18	4.462,05	(3.198,87)
2041	1.088,18	112,01	79,27	-	1.279,46	4.480,52	(3.201,06)

2042	1.103,15	112,40	79,30	-	<b>1.294,85</b>	<b>4.496,16</b>	<b>(3.201,30)</b>
2043	1.116,39	112,82	79,35	-	<b>1.308,55</b>	<b>4.512,65</b>	<b>(3.204,09)</b>
2044	1.128,83	113,16	79,34	-	<b>1.321,32</b>	<b>4.526,25</b>	<b>(3.204,93)</b>
2045	1.139,50	113,52	79,34	-	<b>1.332,36</b>	<b>4.540,66</b>	<b>(3.208,30)</b>
2046	1.148,46	113,90	79,36	-	<b>1.341,72</b>	<b>4.555,93</b>	<b>(3.214,21)</b>
2047	1.155,83	114,30	79,40	-	<b>1.349,52</b>	<b>4.571,89</b>	<b>(3.222,37)</b>
2048	1.161,47	114,73	79,47	-	<b>1.355,67</b>	<b>4.589,32</b>	<b>(3.233,64)</b>
2049	1.165,75	115,18	79,56	-	<b>1.360,48</b>	<b>4.607,15</b>	<b>(3.246,67)</b>
2050	1.168,39	115,67	79,68	-	<b>1.363,75</b>	<b>4.626,75</b>	<b>(3.263,00)</b>
2051	1.169,64	116,16	79,82	-	<b>1.365,62</b>	<b>4.646,37</b>	<b>(3.280,75)</b>
2052	1.170,13	116,60	79,93	-	<b>1.366,66</b>	<b>4.664,09</b>	<b>(3.297,43)</b>
2053	1.170,19	116,98	79,99	-	<b>1.367,17</b>	<b>4.679,30</b>	<b>(3.312,14)</b>
2054	1.170,21	117,28	80,00	-	<b>1.367,49</b>	<b>4.691,23</b>	<b>(3.323,74)</b>
2055	1.170,21	117,51	79,97	-	<b>1.367,69</b>	<b>4.700,54</b>	<b>(3.332,84)</b>
2056	1.170,22	117,65	79,86	-	<b>1.367,73</b>	<b>4.706,01</b>	<b>(3.338,28)</b>
2057	1.170,22	117,71	79,71	-	<b>1.367,64</b>	<b>4.708,49</b>	<b>(3.340,85)</b>
2058	1.170,22	117,72	79,52	-	<b>1.367,46</b>	<b>4.708,93</b>	<b>(3.341,47)</b>

Passivo total	R\$ 41.850,42
Receita	R\$ 15.678,15
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 26.172,26</b>
Ativos financeiros	R\$ 5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 20.939,33</b>

**Tabela 2. Geração futura**

	Repasso	CP-Benef.	Compensação	Financeira	Receita	Despesa	-
2010	11,20	0,00	-	-	<b>11,20</b>	<b>0,11</b>	<b>11,09</b>
2011	36,26	0,01	-	0,67	<b>36,94</b>	<b>0,56</b>	<b>47,48</b>
2012	64,85	0,03	-	2,85	<b>67,73</b>	<b>1,26</b>	<b>113,95</b>
2013	97,00	0,06	-	6,84	<b>103,89</b>	<b>2,24</b>	<b>215,60</b>
2014	132,74	0,09	-	12,94	<b>145,76</b>	<b>3,51</b>	<b>357,85</b>
2015	172,10	0,13	-	21,47	<b>193,70</b>	<b>5,11</b>	<b>546,43</b>
2016	215,12	0,18	-	32,79	<b>248,08</b>	<b>7,07</b>	<b>787,44</b>
2017	255,43	0,23	-	47,25	<b>302,91</b>	<b>9,40</b>	<b>1.080,96</b>
2018	290,45	0,30	-	64,86	<b>355,61</b>	<b>12,14</b>	<b>1.424,42</b>
2019	325,67	0,38	-	85,47	<b>411,52</b>	<b>15,34</b>	<b>1.820,60</b>
2020	361,09	0,48	-	109,24	<b>470,80</b>	<b>19,01</b>	<b>2.272,39</b>
2021	396,71	0,58	-	136,34	<b>533,64</b>	<b>23,22</b>	<b>2.782,81</b>
2022	432,51	0,70	-	166,97	<b>600,18</b>	<b>28,00</b>	<b>3.354,99</b>
2023	468,49	0,83	-	201,30	<b>670,63</b>	<b>33,39</b>	<b>3.992,23</b>

2024	504,63	0,99	-	239,53	<b>745,15</b>	<b>39,46</b>	<b>4.697,91</b>
2025	540,92	1,16	0,00	281,87	<b>823,95</b>	<b>46,27</b>	<b>5.475,59</b>
2026	577,30	1,35	0,00	328,54	<b>907,19</b>	<b>53,96</b>	<b>6.328,81</b>
2027	613,76	1,57	0,01	379,73	<b>995,06</b>	<b>62,64</b>	<b>7.261,24</b>
2028	650,26	1,81	0,02	435,67	<b>1.087,76</b>	<b>72,41</b>	<b>8.276,58</b>
2029	686,77	2,08	0,03	496,59	<b>1.185,47</b>	<b>83,38</b>	<b>9.378,68</b>
2030	723,25	2,39	0,05	562,72	<b>1.288,41</b>	<b>95,67</b>	<b>10.571,42</b>
2031	759,49	2,75	0,09	634,29	<b>1.396,61</b>	<b>110,01</b>	<b>11.858,02</b>
2032	795,51	3,16	0,14	711,48	<b>1.510,29</b>	<b>126,32</b>	<b>13.241,99</b>
2033	831,21	3,62	0,22	794,52	<b>1.629,58</b>	<b>144,93</b>	<b>14.726,63</b>
2034	866,55	4,15	0,32	883,60	<b>1.754,63</b>	<b>166,03</b>	<b>16.315,23</b>
2035	901,43	4,75	0,46	978,91	<b>1.885,55</b>	<b>189,98</b>	<b>18.010,80</b>
2036	934,31	5,57	0,75	1.080,65	<b>2.021,27</b>	<b>222,70</b>	<b>19.809,37</b>
2037	964,64	6,66	1,24	1.188,56	<b>2.161,10</b>	<b>266,35</b>	<b>21.704,12</b>
2038	993,80	7,88	1,81	1.302,25	<b>2.305,74</b>	<b>315,33</b>	<b>23.694,54</b>
2039	1.021,62	9,26	2,49	1.421,67	<b>2.455,04</b>	<b>370,22</b>	<b>25.779,35</b>
2040	1.047,90	10,79	3,28	1.546,76	<b>2.608,74</b>	<b>431,66</b>	<b>27.956,43</b>
2041	1.070,35	12,71	4,36	1.677,39	<b>2.764,80</b>	<b>508,25</b>	<b>30.212,98</b>
2042	1.090,51	14,84	5,62	1.812,78	<b>2.923,75</b>	<b>593,79</b>	<b>32.542,93</b>
2043	1.108,38	17,20	7,03	1.952,58	<b>3.085,20</b>	<b>688,11</b>	<b>34.940,02</b>
2044	1.123,79	19,79	8,63	2.096,40	<b>3.248,62</b>	<b>791,64</b>	<b>37.396,99</b>
2045	1.136,48	22,63	10,43	2.243,82	<b>3.413,35</b>	<b>905,13</b>	<b>39.905,22</b>
2046	1.147,01	25,65	12,37	2.394,31	<b>3.579,35</b>	<b>1.026,19</b>	<b>42.458,38</b>
2047	1.155,25	28,88	14,48	2.547,50	<b>3.746,11</b>	<b>1.155,11</b>	<b>45.049,38</b>
2048	1.161,34	32,28	16,73	2.702,96	<b>3.913,31</b>	<b>1.291,09</b>	<b>47.671,59</b>
2049	1.165,72	35,81	19,09	2.860,30	<b>4.080,91</b>	<b>1.432,29</b>	<b>50.320,22</b>
2050	1.168,39	39,46	21,56	3.019,21	<b>4.248,63</b>	<b>1.578,43</b>	<b>52.990,41</b>
2051	1.169,64	43,21	24,12	3.179,42	<b>4.416,38</b>	<b>1.728,26</b>	<b>55.678,54</b>
2052	1.170,13	46,98	26,71	3.340,71	<b>4.584,53</b>	<b>1.879,05</b>	<b>58.384,01</b>
2053	1.170,19	50,74	29,30	3.503,04	<b>4.753,27</b>	<b>2.029,49</b>	<b>61.107,79</b>
2054	1.170,21	54,45	31,87	3.666,47	<b>4.922,99</b>	<b>2.177,94</b>	<b>63.852,83</b>
2055	1.170,21	58,10	34,40	3.831,17	<b>5.093,89</b>	<b>2.324,11</b>	<b>66.622,61</b>
2056	1.170,22	61,69	36,90	3.997,36	<b>5.266,17</b>	<b>2.467,77</b>	<b>69.421,00</b>
2057	1.170,22	65,22	39,36	4.165,26	<b>5.440,06</b>	<b>2.608,75</b>	<b>72.252,31</b>
2058	1.170,22	68,67	41,77	4.335,14	<b>5.615,80</b>	<b>2.746,81</b>	<b>75.121,30</b>

Passivo total	R\$ 3.102,01
Receita	R\$ 7.424,92
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 4.322,91</b>
Ativos financeiros	-
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 4.322,91</b>

**Tabela 1. Considerando todas as gerações, abono e incentivo**

						60%	11%		1.014,44
	Repasse	CP-Benef.	Compensação	Financeira	Receita	Adesão	Incentivo	Desp. TT	5.232,93
2010	634,73	13,56	4,38	313,98	<b>966,65</b>	572,17	4,88	<b>577,06</b>	<b>5.622,52</b>
2011	695,12	14,04	5,19	337,35	<b>1.051,70</b>	621,57	9,92	<b>631,49</b>	<b>6.042,73</b>
2012	750,65	14,56	7,02	362,56	<b>1.134,80</b>	687,44	17,33	<b>704,77</b>	<b>6.472,76</b>
2013	798,41	18,36	9,66	388,37	<b>1.214,79</b>	850,52	19,18	<b>869,70</b>	<b>6.817,85</b>
2014	837,54	21,73	13,20	409,07	<b>1.281,54</b>	1.020,59	24,96	<b>1.045,55</b>	<b>7.053,84</b>
2015	867,95	26,20	17,66	423,23	<b>1.335,04</b>	1.230,81	30,13	<b>1.260,94</b>	<b>7.127,94</b>
2016	888,75	32,00	23,14	427,68	<b>1.371,57</b>	1.486,51	34,09	<b>1.520,60</b>	<b>6.978,91</b>
2017	903,88	36,99	27,78	418,73	<b>1.387,38</b>	1.688,33	34,47	<b>1.722,80</b>	<b>6.643,49</b>
2018	900,87	41,95	32,44	398,61	<b>1.373,87</b>	1.880,94	33,49	<b>1.914,43</b>	<b>6.102,93</b>
2019	898,88	46,90	37,34	366,18	<b>1.349,29</b>	2.070,70	32,16	<b>2.102,86</b>	<b>5.349,36</b>
2020	894,99	52,06	42,69	320,96	<b>1.310,70</b>	2.268,02	30,65	<b>2.298,66</b>	<b>4.361,39</b>
2021	887,38	56,67	48,67	261,68	<b>1.254,41</b>	2.457,36	31,46	<b>2.488,83</b>	<b>3.126,98</b>
2022	876,28	61,11	52,65	187,62	<b>1.177,65</b>	2.647,11	33,47	<b>2.680,58</b>	<b>1.624,04</b>
2023	870,39	65,66	56,14	97,44	<b>1.089,63</b>	2.829,97	33,57	<b>2.863,54</b>	<b>(149,87)</b>
2024	871,12	70,53	59,03	-	<b>1.000,67</b>	3.008,10	30,87	<b>3.038,97</b>	<b>(2.038,30)</b>
2025	871,21	75,64	61,92	-	<b>1.008,76</b>	3.192,07	27,50	<b>3.219,56</b>	<b>(2.210,80)</b>
2026	871,05	80,13	64,77	-	<b>1.015,95</b>	3.361,68	25,83	<b>3.387,51</b>	<b>(2.371,56)</b>
2027	873,35	83,85	67,35	-	<b>1.024,55</b>	3.508,96	25,59	<b>3.534,55</b>	<b>(2.509,99)</b>
2028	880,29	87,53	69,50	-	<b>1.037,33</b>	3.648,81	24,35	<b>3.673,15</b>	<b>(2.635,83)</b>
2029	888,77	91,22	71,46	-	<b>1.051,44</b>	3.784,29	22,39	<b>3.806,67</b>	<b>(2.755,24)</b>
2030	897,28	94,63	73,31	-	<b>1.065,22</b>	3.910,19	20,66	<b>3.930,85</b>	<b>(2.865,63)</b>
2031	906,72	97,61	75,02	-	<b>1.079,35</b>	4.023,14	19,59	<b>4.042,73</b>	<b>(2.963,38)</b>
2032	916,01	100,30	76,65	-	<b>1.092,96</b>	4.128,75	19,27	<b>4.148,02</b>	<b>(3.055,06)</b>
2033	928,37	102,78	77,94	-	<b>1.109,09</b>	4.224,26	18,66	<b>4.242,92</b>	<b>(3.133,83)</b>
2034	942,58	105,06	78,99	-	<b>1.126,63</b>	4.310,22	17,79	<b>4.328,01</b>	<b>(3.201,38)</b>
2035	957,44	107,29	79,87	-	<b>1.144,60</b>	4.392,05	16,55	<b>4.408,60</b>	<b>(3.264,00)</b>
2036	972,67	109,20	80,62	-	<b>1.162,49</b>	4.466,15	16,22	<b>4.482,37</b>	<b>(3.319,89)</b>
2037	988,30	110,78	81,23	-	<b>1.180,31</b>	4.533,34	16,88	<b>4.550,22</b>	<b>(3.369,92)</b>
2038	1.003,40	112,15	81,77	-	<b>1.197,32</b>	4.593,74	17,78	<b>4.611,53</b>	<b>(3.414,21)</b>
2039	1.016,77	113,52	82,33	-	<b>1.212,62</b>	4.651,54	18,30	<b>4.669,84</b>	<b>(3.457,22)</b>

2040	1.026,65	114,91	83,04	-	<b>1.224,60</b>	4.710,07	18,76	<b>4.728,83</b>	<b>(3.504,24)</b>
2041	1.036,64	116,17	83,61	-	<b>1.236,42</b>	4.764,52	19,43	<b>4.783,95</b>	<b>(3.547,52)</b>
2042	1.046,62	117,27	84,07	-	<b>1.247,96</b>	4.813,35	20,24	<b>4.833,59</b>	<b>(3.585,63)</b>
2043	1.055,19	118,36	84,51	-	<b>1.258,06</b>	4.861,35	20,93	<b>4.882,29</b>	<b>(3.624,22)</b>
2044	1.062,82	119,40	84,90	-	<b>1.267,12</b>	4.904,93	21,30	<b>4.926,23</b>	<b>(3.659,11)</b>
2045	1.069,41	120,32	85,26	-	<b>1.274,98</b>	4.944,06	21,65	<b>4.965,71</b>	<b>(3.690,72)</b>
2046	1.074,76	121,20	85,59	-	<b>1.281,56</b>	4.980,77	21,89	<b>5.002,66</b>	<b>(3.721,10)</b>
2047	1.079,47	121,92	85,87	-	<b>1.287,26</b>	5.011,85	22,28	<b>5.034,13</b>	<b>(3.746,87)</b>
2048	1.083,25	122,55	86,12	-	<b>1.291,91</b>	5.039,08	22,62	<b>5.061,70</b>	<b>(3.769,78)</b>
2049	1.086,32	123,12	86,33	-	<b>1.295,77</b>	5.063,47	22,90	<b>5.086,36</b>	<b>(3.790,60)</b>
2050	1.088,45	123,61	86,54	-	<b>1.298,59</b>	5.084,70	23,15	<b>5.107,85</b>	<b>(3.809,25)</b>
2051	1.089,97	124,00	86,69	-	<b>1.300,66</b>	5.101,79	23,41	<b>5.125,20</b>	<b>(3.824,54)</b>
2052	1.090,84	124,30	86,80	-	<b>1.301,95</b>	5.115,37	23,63	<b>5.138,99</b>	<b>(3.837,04)</b>
2053	1.091,40	124,54	86,87	-	<b>1.302,80</b>	5.125,68	23,80	<b>5.149,48</b>	<b>(3.846,68)</b>
2054	1.091,68	124,71	86,89	-	<b>1.303,28</b>	5.133,40	23,92	<b>5.157,32</b>	<b>(3.854,04)</b>
2055	1.091,80	124,84	86,88	-	<b>1.303,52</b>	5.139,01	23,99	<b>5.163,00</b>	<b>(3.859,48)</b>
2056	1.091,84	124,89	86,81	-	<b>1.303,53</b>	5.141,20	24,04	<b>5.165,24</b>	<b>(3.861,71)</b>
2057	1.091,85	124,87	86,68	-	<b>1.303,40</b>	5.140,67	24,08	<b>5.164,75</b>	<b>(3.861,35)</b>
2058	1.091,85	124,80	86,52	-	<b>1.303,18</b>	5.138,34	24,12	<b>5.162,46</b>	<b>(3.859,27)</b>

Passivo	R\$ 40.060,83
Abono	R\$ 369,45
Passivo total	R\$ 40.430,28
Receita	R\$ 18.650,83
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 21.410,00</b>
Ativos financeiros	R\$ 5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 16.177,07</b>

<b>Passivo total 1</b>	<b>R\$ 43.419,44</b>
Receita	R\$ 18.008,09
<b>Reserva matemática</b>	<b>R\$ 25.411,35</b>
Ativos financeiros	R\$ 5.232,93
<b>Déficit</b>	<b>R\$ 20.178,42</b>



# **REFORMAS: ADAPTAÇÃO DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL AOS ESTADOS BRASILEIROS**

Jean Jacques Dressel Braun – Iprev/SC

Daniel Corrêa – Sefaz/ES

Orientador: João Luiz Brasil Gondim



## Resumo

Este estudo tem como objetivo principal apontar propostas de reformas, baseado na experiência internacional, ao atual regime de previdência brasileiro.

Para isso foi desenvolvido um modelo de análise do impacto financeiro nas finanças públicas. Este modelo de análise foi desenvolvido em planilhas Excel e tem como objetivo principal oferecer os subsídios econômicos e financeiros para a análise na aplicação dos modelos sugeridos. Por meio dele são apuradas as vantagens de cada um dos modelos analisados. Dessa forma, ele oferece os argumentos necessários para justificar o(s) modelo(s) de reforma sugerido(s) ao final do estudo.

## 1 Introdução

É de conhecimento de todos que aquela costumeira certeza de que os direitos previdenciários serão garantidos pelo poder público a todo custo começa a ser questionada. Basta lembrar a recente iniciativa do governo socialista da Espanha de congelar os fundos de aposentadoria. A França cogita acrescentar dois anos à idade mínima, e a Grécia cortou pagamento de aposentadorias para viabilizar o pagamento de sua dívida pública.

Existem variáveis exógenas inerentes a qualquer regime de previdência, uma delas é a taxa de mortalidade. Esta é apenas uma de muitas outras variáveis demográficas que afetam sobremaneira o equilíbrio financeiro e atuário de qualquer regime.

Segundo o Comunicado n. 64 do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), em 1940 a população idosa representava 4,1% da população total brasileira, mas passou a representar 11,4% em 2009. O contingente, em valores absolutos, aumentou de 1,7 milhão para cerca de 21,5 milhões no mesmo período. Em contrapartida, diminuiu a proporção da população jovem. A população menor de 20 anos passou a apresentar uma diminuição no seu contingente em termos absolutos e relativos. Essa tendência irá se acentuar nas próximas décadas.

Se em 1999 a esperança média de vida dos brasileiros era de 70 anos, em 2009 passou para 73,1 anos - um aumento de 3,1 anos em uma década. Os dados são da Síntese de Indicadores Sociais divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em setembro deste ano. Essa situação é mais favorável para as mulheres do que para os homens. Enquanto no mesmo período a expectativa de vida delas avançou de 73,9 para 77 anos, no caso deles

passou de 66,3 para 69,4 anos. Essas e outras variáveis auxiliam no paulatino incremento da participação dos custos previdenciários no PIB brasileiro, bem como dos entes federativos.

No primeiro semestre deste ano, o déficit (diferença entre o que foi arrecadado em contribuições e pago em benefícios) do regime previdenciário próprio dos funcionários públicos federais foi de R\$ 25,15 bilhões, segundo dados do relatório resumido da execução orçamentária referente ao mês de junho elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Dados históricos da STN mostram que esses déficits estão abocanhando fatias cada vez maiores de nosso PIB. Em 2008 o déficit do RGPS foi de R\$ 40,61 bilhões, em 2009 passou a R\$ 43,12 bilhões e em 2010, segundo a proposta de orçamento federal divulgada em setembro de 2009, o déficit será de 47,84 bilhões.

Dessa forma, buscando o equilíbrio financeiro-atuarial, imposto legalmente a todos os regimes próprios, sugerem-se as alterações necessárias para compensar os impactos negativos gerados pelas variações dos fatores demográficos. Para viabilizar um rápido entendimento da equação que representa o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência, apresentamos a seguinte equação:

$$\text{Receita (Contribuição)} = \text{Despesa (Benefícios)}$$

Acrescentamos o *aspecto temporal*, indispensável para analisarmos as necessidades futuras de desembolso e respectivos aportes durante o tempo.

$$\text{Contribuição} * \text{tempo de serviço} * \text{taxa de remuneração} = \text{Benefício} * \text{sobrevida}$$

Para a equação permanecer em equilíbrio, qualquer alteração nos termos das partes deve ser compensada por outra.

Para exemplificar de maneira prática, foi citado anteriormente, e é de conhecimento de todos, que as tábuas de mortalidade apontam um constante e contínuo crescimento da *sobrevida* das pessoas após a aposentadoria. Isso eleva a segunda parte da equação. Para que permaneça o equilíbrio, é necessário reduzir no valor dos benefícios ou incrementar algum termo da primeira parte da equação (contribuição, taxa ou tempo de serviço).

Permanecendo essas tendências, bem como a inércia da sociedade em realizar os ajustes necessários, em um futuro muito próximo nosso país enfrentará problemas bastante semelhantes a países como Espanha, França e Grécia.

Uma das soluções seria o estímulo às pessoas a trabalharem por mais tempo, o que poderia ser alcançado aumentando-se a idade de aposentadoria, bem como recompensando-se seu adiamento ou penalizando-se sua antecipação. Outra solução seria o poder público garantir um benefício mínimo e permitir e regulamentar o acesso, pelos trabalhadores, a planos complementares de previdência. Outra seria um gatilho automático, na qual a cada incremento na expectativa de sobrevida também seria incrementada, à mesma razão, a idade mínima de aposentadoria.

Também se deve estimular a opção por regimes de contribuição definida, sendo de conhecimento do segurado o período de contribuição para que ele obtenha o benefício desejado na aposentadoria. Ficaria claro que quanto maior o período de contribuição maior o benefício.

Esses e outros projetos de reforma serão estudados com base na experiência internacional, buscando identificar tendências nas reformas e soluções viáveis de serem transplantadas para os estados brasileiros.

Este trabalho está dividido em seções, que resumimos a seguir:

Seção 1 – Introdução.

Seção 2 – Experiências Internacionais de Reformas: apresenta os principais modelos de reforma implantados ou em implantação no cenário internacional.

Subseção 2.1 – Reformas nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): esta subseção apresenta e quantifica as principais propostas de reforma implantadas, ou em processo de implantação, nos países membros da OCDE.

Subseção 2.2 – Reformas nos países da América Latina: esta subseção apresenta e quantifica as principais propostas de reforma implantadas, ou em processo de implantação, nos países da América Latina e Caribe.

Seção 3 – Reformas propostas: esta seção realiza uma compilação das reformas apresentadas na seção 2, bem como apresenta dados quantitativos destas, os quais serão utilizados para a definição das propostas a serem testadas pelo modelo financeiro desenvolvido.

Seção 4 – Análise das propostas pelo Modelo Estruturado de Análise de Impacto Financeiro: nesta seção serão testadas as reformas sugeridas, apresentando, ao final, seus resultados financeiros.

Subseção 4.1 – Características dos Regimes Próprios Utilizados como Parâmetros de teste: nesta subseção são apresentadas as características peculiares aos regimes próprios de previdências dos Estados de Santa Catarina e Espírito Santo.

Subseção 4.2 – Pressupostos dos Modelos Estruturados de Análise do Impacto Financeiro – nesta subseção são apresentadas as premissas utilizadas pelo modelo para o cálculo do impacto financeiro das reformas.

Subseção 4.3 – Propostas selecionadas para o teste: nesta subseção são apresentadas as reformas a serem testadas pelo modelo.

Subseção 4.4 – Nesta subseção são apresentados os resultados dos testes.

Seção 5 – Conclusão.

## **2 Experiências internacionais de reformas**

### **2.1 Reformas nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem sua sede em Paris e é composta por 34 países.<sup>2</sup> Seus sistemas de aposentadoria e pensão variam muito: na forma como as prestações são calculadas, se eles são públicos ou privados, e os níveis-alvo de benefícios. Suas projeções, tendo em conta as reformas que ainda estão sendo progressivamente implantadas, apontam que os gastos com aposentadorias por idade podem subir, em média, 3-4% do produto interno bruto (PIB) por ano até 2050.

Despesas públicas com aposentadorias variam entre menos de 1% e mais de 10% do produto interno bruto (PIB). Aposentadorias por pessoa com 65 anos ou mais variam de menos de 15% para mais de 40% do PIB *per capita*. Para os trabalhadores que entram no mercado de trabalho hoje, a expectativa de aposentadoria para um assalariado médio varia entre 30% e 100% do salário individual.

Os modelos previdenciários basicamente garantem uma renda mínima (Sistema Básico), e também uma renda complementar (Sistema Complementar) que visam a aproximar o salário da atividade com os proventos de aposentadoria.

---

2 Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Inglaterra e Estados Unidos.

Os benefícios dos sistemas podem ser *igualitários*, com o mesmo valor pago a cada aposentado, dependendo apenas do número de anos de trabalho, não variando com o nível de outros rendimentos de aposentadoria do servidor. Também podem ser *orientados*, em que se reduzem os benefícios básicos para servidores com outras rendas de aposentadoria e se aumentam os valores dos benefícios daqueles servidores mais pobres.

Existem várias maneiras de se apurar as rendas, esse nível de “riqueza”, as quais divergem muito entre os países. Os benefícios também podem ser *mínimos*, objetivando evitar sua queda abaixo de um nível mínimo. Os segurados, para terem direito a este benefício, devem ter contribuído durante uma quantidade mínima de anos. Estas contribuições funcionam como um pré-requisito para a obtenção dos benefícios do sistema complementar.

O sistema complementar desempenha um papel de seguro ou de poupança e é oferecido tanto pelo poder público como pela iniciativa privada. O objetivo é garantir que os aposentados tenham uma adequada substituição da renda antes e depois da aposentadoria e não apenas uma renda mínima que garanta a manutenção de condições de sobrevivência.

Dos países da OCDE, 17 têm seu sistema complementar em regime de benefícios definidos (BD), no qual o servidor tem uma garantia de aposentadoria em um determinado nível, independentemente da taxa de retorno do sistema (proporção de ativos por aposentado no regime de repartição ou taxa de retorno da carteira no regime de capitalização). Neste regime, o valor da aposentadoria é definido pelo sistema, e qualquer alteração nas taxas de juros ou na expectativa de vida deve ser compensada por um aumento de contribuições ou por mudanças nos parâmetros para a volta do equilíbrio.

O segundo regime mais comum do Sistema Complementar é o de Contribuições Definidas (CD). Nestes regimes os trabalhadores têm contas individuais em que as contribuições são investidas. O capital acumulado das contribuições, acrescido dos retornos de seu investimento é convertido em renda na aposentadoria. Normalmente este sistema é gerido pela iniciativa privada. Nele o valor da contribuição é definido pelo sistema e qualquer alteração na mesma deve ser compensada por redução de benefícios ou mudanças nos parâmetros para a volta do equilíbrio.

A maior parte dos países da OCDE tem uma idade de elegibilidade para aposentadoria de 65 anos para os homens. A idade de elegibilidade das

mulheres é mais baixa, entretanto ela está sendo equalizada progressivamente com a dos homens (na Bélgica, na Hungria e no Reino Unido, por exemplo). Islândia, Noruega e Estados Unidos destacam-se como tendo um padrão de idade de aposentadoria de 67 anos. Na outra extremidade, França e Turquia são os únicos países que têm uma idade normal de aposentadoria de 60 anos. Dois terços dos países da OCDE também têm disposições especiais para a aposentadoria antecipada.

Além das diferenças na forma de aposentadoria, no cálculo das prestações e na gerência dos regimes, também existem diferenças entre os países da OCDE, quanto ao valor das aposentadorias, que é definido pelo governo implícita ou explicitamente.

A maioria dos países da OCDE tem alterado, substancialmente, seus sistemas de aposentadoria nos últimos 25 anos. Em alguns casos as reformas foram tempestivas, em outros, cadenciadas e constantes. A principal motivação para as reformas foi reforçar a sustentabilidade dos sistemas públicos de aposentadoria.

A redução no valor dos benefícios futuros das aposentadorias é uma das principais formas de os governos viabilizarem a sustentabilidade dos sistemas. Obviamente, por razões políticas, os governos têm usado sua complexidade para reduzir benefícios futuros de uma forma não muito transparente. Como exemplo, somente a Áustria e o Japão reduziram diretamente os benefícios de seus regimes BD. De toda forma, os governos reconhecem que esse processo pode aumentar os riscos de insuficiência de rendimentos na aposentadoria, fazendo surgir um empobrecimento dos idosos. Como resultado os governos estão preservando os benefícios do Sistema Básico e incentivando as pessoas com rendimentos mais elevados a optarem pelo sistema complementar.

A seguir enumeramos as principais reformas ocorridas nos países da OCDE desde 1990.

## **Reformas que reduzem o valor dos benefícios**

*Alterações no número de anos utilizado no cálculo do benefício.* Muitos países da OCDE usavam um período muito curto para o cálculo e sempre priorizavam os últimos anos de trabalho. Sete países têm aumentado a amplitude do período de cálculo do benefício (Áustria, Finlândia, França, Polônia, Portugal, República Eslovaca e Suécia). Isso tenderá a diminuir o valor inicial dos benefícios, o que geralmente é maior que a média real.



*Alteração na maneira de atualizar os salários médios passados.* Em todos os benefícios dos sistemas públicos de aposentadoria dos países da OCDE, os ganhos do passado eram atualizados no momento em que eram requeridos, tendo em conta os reajustes salariais. (Esse processo é, às vezes, também chamado de indexação de pré-aposentadoria.) No entanto, vários países da OCDE estão mudando esse cálculo. Por exemplo, a França, passou a utilizar índices de preço para a atualização dos benefícios no regime público em 1980, e no regime geral, em 1996.

*Alteração da indexação das pensões de pagamento.* Nos últimos anos, muitos países da OCDE passaram do índice de variação salarial para índices de reajuste de preços para corrigir o valor dos benefícios. Isso preserva o poder de compra, mas significa que aposentados podem não participar do crescimento geral do padrão de vida. Isso melhora financeiramente a sustentabilidade dos sistemas de aposentadoria, mas pode representar desafios políticos a longo prazo.

*Vinculação das aposentadorias ao aumento da expectativa de vida.* Vários países da OCDE pretendem, no futuro, reduzir os benefícios de aposentadoria para refletir o aumento da expectativa de vida. Nos regimes CD, isso ocorre automaticamente no cálculo do valor da contribuição, no qual a acumulação de capital é convertida em renda após a aposentadoria. Áustria, Alemanha e Japão pretendem reduzir os benefícios com o aumento da expectativa de vida.

## **Reformas que aumentam a idade de aposentadoria**

*Aumento da idade de elegibilidade de aposentadoria.* Na maioria dos casos, o aumento da idade da reforma afeta principalmente as mulheres como maneira de equalizar as diferenças na idade de elegibilidade entre os sexos. Aumentos na idade de elegibilidade, que afetam homens e mulheres estão sendo implementados na República Tcheca, na Grécia, na Hungria, na Itália, no Japão, na Coreia, na Nova Zelândia, e nos Estados Unidos.

*Aumento da recompensa para continuar no trabalho.* Muitos países da OCDE têm introduzido penalidades para as aposentadorias antecipadas ou aumentado o número de anos de contribuição para se ter direito a uma aposentadoria integral. Da mesma forma, outros países introduziram ou aumentaram os abonos pagos às pessoas que se aposentam após a idade normal.

## Reformas que instituem um regime de capitalização CD

*Planos de contribuição definida (CD).* Hungria, Polônia, Eslováquia e Suécia implantaram planos CD em substituição aos anteriores. Na Austrália foi oferecido esse sistema em conjunto com os anteriores. No México, a aposentadoria pública por idade foi inteiramente substituída por planos CD. No entanto, o governo garante os valores de aposentadorias mínimas e que as outras não serão inferiores às previstas no regime anterior.

As recentes reformas previdenciárias têm alguns aspectos em comum. Em primeiro lugar, as condições de elegibilidade de aposentadoria foram esticadas. Em segundo, os reajustes das aposentadorias passaram a ser indexados por índices menos generosos. Em terceiro lugar, alguns regimes estabeleceram gatilhos automáticos em relação às mudanças na expectativa de vida. Finalmente, alguns países, com a participação da iniciativa privada, introduziram sistemas de aposentadoria complementar por contribuição definida.

Apresentamos, a seguir, o Quadro 1 com as principais reformas implantadas e em processo de implantação nos países da OCDE. Os tipos de reforma constantes na segunda coluna são:

1. alterações na idade de elegibilidade para aposentadoria (*Idade*);
2. ajustes nos incentivos à aposentadoria (*Incentivos*);
3. alterações dos anos na fórmula de benefícios ou condições de qualificação (*Benefícios*);
4. gatilhos relacionados à expectativa de vida e/ou à sustentabilidade financeira (*Gatilhos*);
5. regime de contribuição definida (*CD*);
6. outros.

### Quadro 1. Principais reformas implantadas nos países da OCDE

País	Tipo(s)	Resumo(s)
Alemanha	1	Aumento da idade de aposentadoria para 67 anos
	2	Redução de benefícios para aposentadorias antes dos 65 anos
	4	Indexação de taxas/idades (gatilhos paramétricos)
	5	Incentivos fiscais para aposentadorias de CD
	6	Redução de benefícios fiscais para aposentados

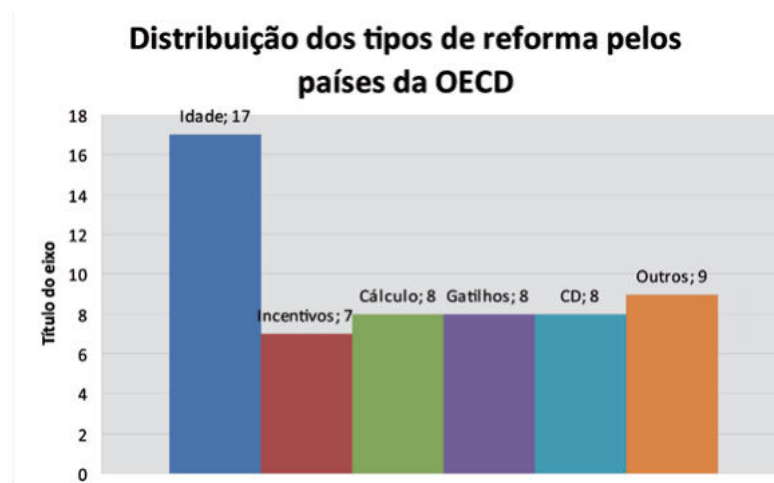
Austrália	1	Aumento de idade para mulheres 60-65
	2	Elegibilidade de idade nos sistemas Privados 55-60
	4	Benefícios para adiamentos de aposentadoria
	5	Cálculo de anuidades em aposentadorias de CD
	6	Obrigatoriedade de regimes de CD em conjunto com o sistema público Redução de benefícios salariais às aposentadorias públicas
Áustria	1	Idade mínima acrescida em um ano e meio. Alinhamento das idades mínimas de homens e mulheres
	2	Redução dos benefícios às aposentadorias antecipadas
	3	Maiores 15 salários dos últimos quarenta anos
	4	Discussão de fatores de sustentabilidade
	6	Redução das taxas de acumulação. Redução das taxas de indexação dos benefícios mais elevados
Bélgica	1	Alinhamento na idade entre homens e mulheres
	3	Contribuição de pelo menos 60 contribuições para aposentadorias antecipadas
República Tcheca	1	Aumento da idade de aposentadoria para 63 anos
Finlândia	1	Aumento da idade de aposentadoria de 63 para 67 anos
	3	Cálculo do benefício sobre os últimos dez anos
	4	Gatilhos paramétricos
	6	Diminuição das taxas de acumulação de capital e de reajuste dos benefícios
França	2	Aumento da idade de elegibilidade de 60 para 62 anos (benefício mínimo)
	3	Aumento da idade de elegibilidade de 65 para 67 anos (benefício completo)
	4	Período de contribuição aumentado
	6	Gatilhos paramétricos para o período de contribuição e renda mínima de 85% do salário mínimo e redução das taxas de reajuste
Grécia	1	Aumento da idade de aposentadoria de 58 para 65 anos
Hungria	1	Aumento e equalização de idades entre os sexos para 62 anos
	2	Utilização de taxas de acumulação linear
	4	Cálculo de anuidades nos regimes CD
	5	CD obrigatória para novos e optativa para antigos
	6	Abolição da pensão mínima e menores reajustes
Itália	1	Aumento da idade de elegibilidade de homens (60-65) e de mulheres (55-60)
	4	Aumento da idade mínima com 35 anos de contribuição (60-62)
	6	Cálculo de anuidades fictícias e menores reajustes para maiores aposentadorias
Japão	1	Aumento da idade de aposentadoria de 60 para 65 anos
	4	Alterações nos cálculos dos benefícios
	6	Diminuição na taxa de acumulação para cálculo das aposentadorias
Coreia do Sul	1	Aumento da idade de aposentadoria de 60 para 65 anos
México	5	Substituição de regimes CD para BD nos sistemas públicos
Nova Zelândia	1	Aumento da idade de aposentadoria de 60 para 65 anos
	5	Incentivos aos regimes CD
Polônia	1	Abolição da aposentadoria antecipada para certas classes
	3	Melhores dez salários dos últimos vinte anos para cálculo do benefício
	4	Cálculo da anuidade fictícia no setor público
	5	Obrigatoriedade de CD para trabalhadores com menos de 30 anos
	6	Abolição aposentadoria mínima. Passagem de BD para contas fictícias
Portugal	1	Aumento e equalização das idades entre os sexos para 65 anos
	2	Incentivos à aposentadoria tardia e penalidades para a antecipada
	3	Cálculo usando os melhores dez salários dos últimos quinze anos

República Eslováquia	1 3 5	Aumento e equalização das idades entre os sexos para 62 anos Cálculo usando os cinco melhores salários dos últimos dez anos CD obrigatória para novos trabalhadores e voluntária para os outros
Suíça	1	Aumento da idade de aposentadoria para as mulheres de 62 para 64 anos
Reino Unido	1 5	Aumento da idade de aposentadoria para as mulheres de 60 para 65 anos Oferta de regimes CD
Estados Unidos	1 2	Aumento da idade de aposentadoria de 65 para 67 anos Alterações nas condições para aposentadoria. Inícios mais tardios

Fonte: OCDE

O Gráfico 1 demonstra a frequência de utilização dos tipos de reforma distribuída entre os países membros da OCDE apresentada no Quadro 1.

### Gráfico 1. Distribuição dos tipos de reforma pelos países da OCDE



Fonte: OCDE

## 2.2 Reformas nos países da América Latina

Para iniciarmos a análise das reformas na América Latina, necessário se faz realizarmos algumas conceituações. Começaremos distinguindo os sistemas de previdência públicos dos privados. Para isso identificamos suas quatro características essenciais e diversas: contribuição, benefício, regime financeiro e administração.

### O sistema público caracteriza-se por:

- contribuição não definida (tende a aumentar em longo prazo por causa do envelhecimento da população e do amadurecimento do sistema);

- benefício definido (regulado por lei, a qual pode fixar um benefício mínimo e um máximo, especificar a fórmula para o cálculo do benefício, etc.; mas, na prática, essas regras não são sempre cumpridas);
- regime financeiro de repartição ou de capitalização parcial coletiva (CPC);
- administração pública (por uma entidade autônoma ou diretamente pelo Estado).

### **O sistema privado caracteriza-se por:**

- contribuição definida (fixa no longo prazo, apesar de o envelhecimento da população forçar eventualmente seu incremento ou a redução do montante do benefício);
- benefício não definido (incerto e determinado pelo acumulado na conta individual do segurado, o qual, por sua vez, dependerá do seu salário, do montante e da densidade de sua contribuição e do rendimento do investimento do fundo em sua conta, além de fatores macroeconômicos, como o crescimento, a inflação, etc.);
- regime financeiro de capitalização plena e individual (CPI);
- administração privada, embora também possa ser múltipla (pública, privada e mista).

Também se faz necessário classificar e distinguir as reformas estruturais e as não estruturais ou paramétricas. As estruturais transformam fundamentalmente o sistema público seja substituindo-o completamente pelo privado, introduzindo um componente privado ao público ou criando um sistema privado que possa competir com o público. As reformas não estruturais ou paramétricas melhoram o sistema de previdência público para fortalecê-lo financeiramente em longo prazo. Por exemplo, aumentam a idade para aposentadoria ou as contribuições ou regulam de maneira mais rigorosa a fórmula para o cálculo do benefício.

Na América Latina, as reformas estruturais operaram mudanças nos sistemas de aposentadorias e pensões, com a introdução do sistema de capitalização individual em substituição ao sistema de repartição, até então predominante.

No sistema de capitalização, cada pessoa capitaliza um montante ao longo de sua vida, por meio de contribuições a uma conta individual e específica, repassadas mensalmente à instituição administradora do sistema, em geral bancos ou fundos de pensão privados. A conta funciona como uma espécie de poupança individual, de modo que, após certo período de depósitos (estabelecido no contrato assinado entre indivíduo e operadora do sistema), o indivíduo passa a receber o retorno do que capitalizou ao longo da vida em forma de prestações mensais (GIAMBIAGI, 2006). Nesse sistema, o recurso é aplicado no sistema financeiro e restituído ao indivíduo em função dos valores acumulados. No sistema de repartição, os recursos arrecadados pelo sistema, resultante das contribuições de trabalhadores segurados “ativos”, são utilizadas para garantir os benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios e outros) pagos àqueles que contribuíram no passado, daí o nome repartição: as contribuições das pessoas “ativas” são repartidas para financiar os benefícios daquelas “inativas”. Nesse sistema, o valor do benefício é sempre proporcional à contribuição efetuada.

América Latina e Caribe subdividem as reformas estruturais em três tipos: substitutivo, paralelo e misto. O modelo substitutivo caracteriza-se por substituir o modelo de repartição simples gerido por sistemas públicos, com contribuição não definida e benefício definido, pelo modelo de capitalização individual, com prestação fixa e benefício variável, gerido por fundos privados. Nesse sistema, o valor do benefício depende do montante capitalizado pelo segurado em conta individual. Trata-se da forma mais completa de privatização da previdência social. O modelo substitutivo é seguido em cinco países: Chile (o pioneiro, em 1981), Bolívia (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2006) e Nicarágua (2004).

O modelo paralelo não eliminou o sistema público. Porém, introduziu um sistema de capitalização individual que concorre e compete com o sistema público de repartição. Peru (1993) e Colômbia (1994) são exemplos de países que introduziram esse sistema, no qual contribuições não definidas e benefícios definidos convivem com um sistema privado de capitalização que estabelece contribuições definidas e benefícios não definidos.

Por fim, o modelo misto agrega um sistema público, que assegura benefícios compulsórios básicos sob o regime de repartição e gestão pública, com um sistema privado complementar regido pelo sistema de capitalização individual. O modelo misto é seguido em quatro países: Argentina (1994), Uruguai (1996), Costa Rica (2001) e Equador (2004).

As reformas estruturais tiveram o objetivo social de melhorar os benefícios de previdência e buscaram vários fins econômicos, entre eles:

1. a manutenção do equilíbrio financeiro-atuarial dos sistemas e a estabilidade fiscal ante ao envelhecimento da população;
2. o estabelecimento da equivalência entre as contribuições e os benefícios como incentivo à filiação e à contribuição;
3. a substituição total ou parcial dos sistemas públicos pelos privados na previdência e no financiamento, assim como a separação dessas funções daquelas de regulação e supervisão, as quais ficam a cargo do Estado;
4. o desenvolvimento de mercados de administradoras de benefícios e seguros, assim como do mercado de valores e o incremento da poupança nacional;
5. a introdução da liberdade de escolha das administradoras pelo segurado, o fomento da concorrência e uma maior eficiência para reduzir os custos de administração.

A maioria das reformas aumentou as idades para aposentadoria ordinária ou normal: na Argentina, na Bolívia, no Chile, no Equador, na Nicarágua, no Peru e no Uruguai (só para a mulher); na Colômbia, a idade será aumentada para 57/62 em 2014; apenas a Costa Rica, El Salvador e a República Dominicana não aumentaram a idade no sistema público.

Os anos de contribuição exigidos também foram aumentados nos sistemas públicos (fechados ou abertos); além disso, aumentaram-se os anos para o cálculo do salário base, e a taxa de reposição foi reduzida na maioria dos sistemas.

Nos sistemas privados, aumentaram-se os anos de contribuição em El Salvador, Peru, República Dominicana e Uruguai; na Colômbia, serão aumentados gradualmente até 2015. Em vários sistemas ou componentes privados (Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, El Salvador), não se exigem, necessariamente, idades e anos de contribuição específicos, apenas que a conta individual do segurado alcance a soma, determinada pela lei, para assegurar um benefício mínimo ou superior a ele.

Quanto às diferenças entre os tempos de homens e mulheres, os sistemas privados acentuam a iniquidade de gênero por três razões:

- exigem um número mínimo de contribuições para conceder o benefício mínimo (por exemplo, vinte anos no Chile e 25 em El Salvador), e a maioria aumentou os anos de contribuição exigidos para a obtenção do benefício (por exemplo, de 15 a 25-30 anos na República Dominicana), tornando ainda mais difícil para as mulheres ter acesso ao benefício;
- baseiam-se nas contribuições feitas durante toda a vida de trabalho ativa em vez de nos últimos anos, como nos sistemas públicos, o que prejudica a mulher, cuja densidade de contribuição é inferior à do homem;
- aplicam tabelas de mortalidade diferenciadas por gênero (nas rendas vitalícias e nas aposentadorias programadas); assim, a soma acumulada na conta individual é dividida pela média da expectativa de vida, e os benefícios das mulheres tornam-se menores do que os dos homens. Isso é ainda mais agravado caso elas se aposentem mais cedo (no entanto, há certa compensação quando a mulher está casada, pois a renda vitalícia leva em conta a expectativa de vida do cônjuge). Argumenta-se que esse tratamento é mais justo porque evita os subsídios entre os sexos, mas ignora que as mulheres pagam inteiramente o custo da criação dos filhos, pois os sistemas de previdência latino-americanos não outorgam créditos por tal trabalho (no Chile, a legislação anterior à reforma reconhecia esse direito e concedia à mulher um ano por cada filho vivo).

Seis sistemas privados fixam igual idade de aposentadoria para homens e mulheres (Bolívia, Costa Rica, Equador, Nicarágua, República Dominicana e Uruguai).

O ajuste dos benefícios ao custo de vida é diverso nos países. O Chile tem o melhor método da região, pois os benefícios são fixados em uma unidade monetária ajustada, constantemente com o IPC (UF). Na Colômbia, no Equador e no Peru, o benefício é anualmente ajustado pelo governo de acordo com o índice de preços ao consumidor (IPC); no Uruguai, pelo índice médio dos salários; na Bolívia, é ajustado pelo governo com base em um índice relacionado com o dólar americano; em El Salvador, o ajuste é realizado anualmente pelo governo sobre a base do salário de contribuição e sobre os recursos fiscais disponíveis (o benefício do sistema privado só é ajustado se for por renda



vitalícia); na República Dominicana, o dos assalariados se ajustará com base no salário mínimo do setor público, enquanto o dos autônomos será com base no IPC; na Argentina, o ajuste é discricionário e determinado pelo orçamento anual. O ajuste do benefício mínimo no Chile é discricionário e realizado pelo governo de acordo com o IPC do ano anterior (seu valor real aumentou 86% entre 1990-2000); em El Salvador, não ocorre ajuste.

Há uma enorme diversidade de sistemas de previdência nos países da América Latina, onde não há, praticamente, dois iguais. Não existe um modelo único e universal de reforma estrutural de previdência nos 12 países, mas sim três modelos gerais diferentes (substitutivo, paralelo e misto), com considerável variedade nas características das reformas, ainda que em um mesmo modelo.

Observamos a mesma diversidade nos sete países que mantêm sistemas públicos; dois deles efetuaram ou aprovaram reformas paramétricas. Em geral, os países ajustaram a reforma às suas características financeiras, econômicas, sociais, demográficas, de seguridade social e políticas. Portanto, não é correto propor apenas um modelo de reforma na região, e é essencial que cada reforma seja precedida de um diagnóstico sério e profissional considerando a experiência dos países que implantaram uma reforma estrutural e paramétrica. No caso de uma reforma estrutural, deveria se estudar seu resultado nos nove países que já a implantaram antes de escolher um modelo geral e adaptá-lo às necessidades e às peculiaridades de cada nação.

É fundamental que a reforma (independentemente do tipo) seja discutida pública e amplamente, procurando maximizar o consenso por meio de comissões com adequada representatividade dos setores envolvidos. Esse processo é essencial para educar os cidadãos quanto à previdência social e à necessidade de reforma, assim como para legitimá-la.

Caso isso não seja feito, haverá um alto risco de que mudanças futuras de governo resultem em intentos de derrubar a reforma. Em contrapartida, quanto mais ela for adiada nos países que ainda não a implantaram, mais o sistema se deteriorará e mais duras serão as medidas requeridas para garantir sua sustentabilidade em longo prazo.

Apresentamos o Quadro 2, com as principais reformas implantadas e em processo de implantação nos países da América Latina. Os tipos de reforma constantes na segunda coluna são:

1. alterações na idade de elegibilidade para aposentadoria (*Idade*);
2. ajustes nos incentivos à aposentadoria (*Incentivos*);
3. alterações dos anos na fórmula de benefícios ou condições de qualificação (*Benefícios*);
4. gatilhos relacionados à expectativa de vida e/ou à sustentabilidade financeira (*Gatilhos*);
5. regime de contribuição definida (*CD*);
6. outros.

## Quadro 2. Principais reformas implantadas nos países da América Latina

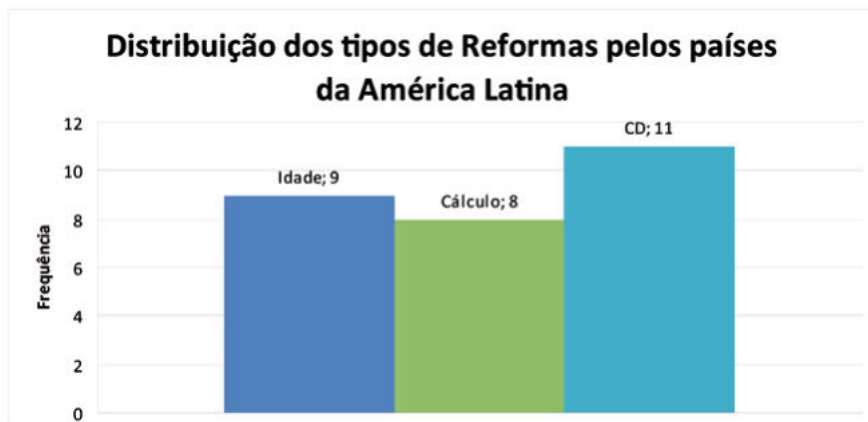
País	Tipo(s)	Resumo(s)
Chile	5 1 3	Contribuição definida e benefício não definido Idade de 60/65 para pública e privada Contribuição de dez a vinte anos no sistema público e meta de montante no sistema privado
Bolívia	5 1 3	Contribuição definida e prestação não definida Idade de 65 para ambos os sexos no privado Meta de montante no sistema privado
El Salvador	5 3	Contribuição definida e benefício não definido Alteração de dez anos de contribuição para 25 anos no sistema público. Alteração de dez anos de contribuição para 25-30 anos e meta de montante no sistema privado
R. Dominicana	5 1 3	Contribuição definida e benefício não definido Idade de 65 para homens e 60 para mulheres no sistema privado Alteração de 15 anos de contribuição em ambos os sexos para 25 anos para mulheres e trinta para homens nos sistemas públicos e privado combinado com metas de montante
Nicarágua	5 1	Contribuição definida e benefício não definido Idade de 65 para homens e 60 para mulheres no sistema público e de 65 para ambos no sistema privado

Peru	5	Contribuição definida (sistema privado)/não definida (sistema público) e benefício definido (sistema público) e não definido (sistema privado)
	1	Idade de 65 para ambos os sexos em ambos os sistemas
	3	Alteração de 13-15 anos de contribuição para vinte anos em ambos os sistemas
Colômbia	5	Contribuição definida (sistema privado)/não definida (sistema público) e benefício definido (sistema público) e não definido (sistema privado)
	1	Idade de 62 para homens e 57 para mulheres no sistema público e meta de montante no sistema privado
	3	Alteração de dez anos de contribuição para 25 anos no sistema público e meta de montante no sistema privado
Argentina	5	Contribuição definida (sistema privado)/não definida (sistema público) e benefício definido (sistema público) e não definido (sistema privado)
	1	Idade de 65 para homens e 60 para mulheres em ambos os sistemas e meta de montante no sistema privado
	3	Alteração de 15 anos de contribuição para trinta anos no sistema público e meta de montante no sistema privado
Uruguai	5	Contribuição definida (sistema privado)/não definida (sistema público) e benefício definido (sistema público) e não definido (sistema privado)
	1	Idade de 60 para ambos os sexos em ambos os sistemas
	3	Alteração de trinta anos de contribuição para 35 anos em ambos os sistemas
Costa Rica	5	Contribuição definida (sistema privado)/não definida (sistema público) e benefício definido (sistema público) e não definido (sistema privado)
Equador	5	Contribuição definida (sistema privado)/não definida (sistema público) e benefício definido (sistema público) e não definido (sistema privado)
	1	Idade de 60 para ambos os sexos em ambos os sistemas

Fonte: Experiência Internacional – América Latina. Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social.

O Gráfico 2 demonstra a frequência de utilização dos tipos de reforma distribuída entre os países da América Latina.

## Gráfico 2. Distribuição dos tipos de reforma pelos países da América Latina



Fonte: Experiência Internacional – América Latina, Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social

### 3 Propostas de reforma

Quanto às reformas estruturais, levamos em consideração as seguintes premissas para validar a sugestão a ser apresentada para esse aspecto:

- os indicadores de desequilíbrio financeiro e atuarial apresentados na introdução do trabalho;
- que o Brasil já possui um robusto e organizado sistema financeiro;
- que nesse sistema já contamos com casos de excelência em gestão de passivos previdenciários.

Nossa sugestão, considerando essas premissas, é que seja adotado o modelo misto, que agrega um sistema público, que assegura benefícios compulsórios básicos sob o regime de repartição e gestão pública, com um sistema privado complementar regido pelo sistema de capitalização individual.<sup>3</sup> O modelo misto é seguido em quatro países: Argentina (1994), Uruguai (1996), Costa Rica (2001) e Equador (2004).

Quanto ao aspecto das Reformas Paramétricas, levamos em consideração as seguintes premissas para validar a sugestão a ser apresentada para esse aspecto:

- a presença no tipo de reforma de premissas que possam ser avaliadas pelo modelo desenvolvido;

<sup>3</sup> A Constituição brasileira permite e prevê a Previdência Complementar, entretanto ela necessita de regulamentação.

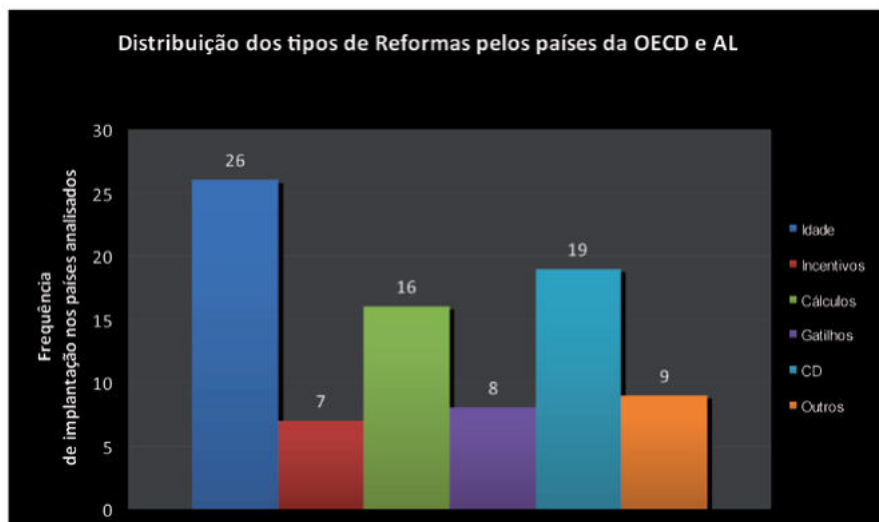
- a frequência dos diversos tipos de reforma;
- a frequência de parâmetros semelhantes para idades limites;
- a frequência de parâmetros semelhantes de tempo de contribuição.

Em relação à presença de premissas que possam ser avaliadas pelo modelo desenvolvido, consideramos que dentre os tipos de reforma apresentados os seguintes atendem a essa condição: <sup>4</sup>

- alterações na idade de elegibilidade para a aposentadoria;
- alterações dos anos na fórmula de benefícios ou condições de qualificação, mais especificamente em dois aspectos:
  1. aqueles que modificam o cálculo de concessão do benefício de aposentadoria;
  2. aqueles que alteram a quantidade de contribuições para acessibilidade;
  3. outros (alíquotas de contribuição).

Em relação aos tipos de reforma, o Gráfico 3 demonstra a distribuição de suas frequências nos países da OCDE e na América Latina.

**Gráfico 3. Distribuição dos tipos de reforma pelos países da OCDE e da AL**



Fonte: Experiência Internacional – América Latina, Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social e OCDE

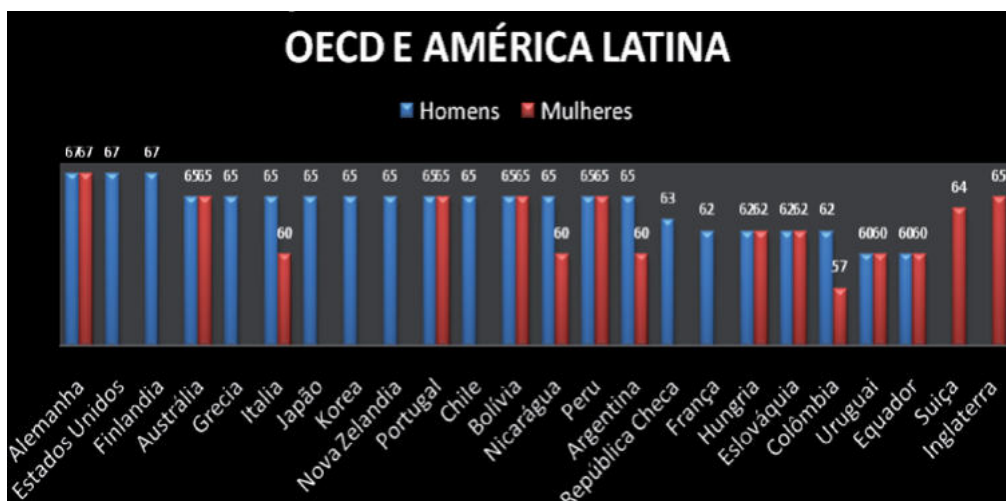
<sup>4</sup> O modelo pode vir a ser desenvolvido, no futuro, para analisar outras premissas além daquelas apresentadas neste estudo.

### O Gráfico 3 apresenta as seguintes informações:

- vinte e seis países optaram por realizar *alterações na idade de elegibilidade para aposentadoria*;
- dezenove países optaram *por implantar regimes de contribuição definida (CD)*;
- dezesseis países optaram por *realizar alterações dos anos na fórmula de benefícios ou condições de qualificação*;
- nove países optaram por *realizar outras alterações*;
- oito países optaram por *implantar gatilhos relacionados à expectativa de vida e/ou a sustentabilidade financeira*;
- sete países *ajustaram os incentivos à aposentadoria*.

Quanto às semelhanças entre os parâmetros de idades de acessibilidade propostas para homens e mulheres pelos países, o Gráfico 4 demonstra a distribuição.

### Gráfico 4. Idades limites propostas para homens/mulheres pelas reformas da OCDE e da América Latina



Fonte: Experiência Internacional – América Latina, Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social e OCDE

1. Analisando o Gráfico 4, podemos destacar também que:  
quanto às idades mínimas de acesso propostas para os homens:

- 55% delas estabeleceram em 65 anos;
- 18% delas estabeleceram em 62 anos;
- 14% delas estabeleceram em 67 anos;

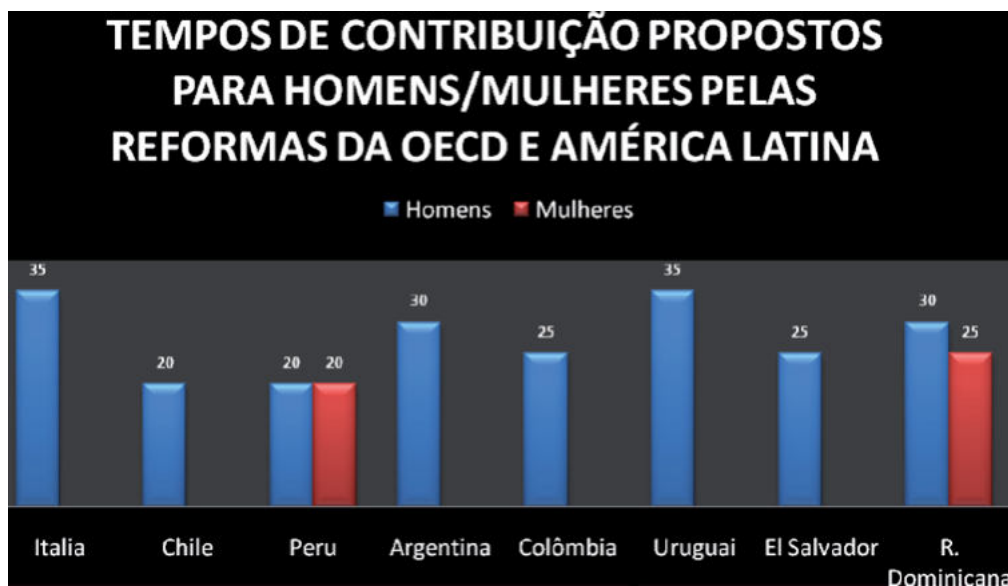
2. quanto às idades mínimas de acesso propostas para as mulheres:

- 33% delas estabeleceram em 65 anos;
- 33% delas estabeleceram em 60 anos;
- 13% delas estabeleceram em 62 anos.

Também foi apurado que do total das reformas nas idades limites de acessibilidade, 27% estabeleceram valores iguais para homens e mulheres.

Quanto às semelhanças nos parâmetros de tempos de contribuição propostos, o Gráfico 5 demonstra a distribuição de suas frequências.

**Gráfico 5. Tempos de contribuição propostos para homens/mulheres pelas reformas da OCDE e da América Latina**



Fonte: Experiência Internacional – América Latina, Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social e OCDE

## Das reformas apresentadas no Gráfico 5, podemos destacar também que:

- quanto à quantidade de contribuições estabelecidas aos homens nas reformas apresentadas, elas se dividem igualmente em 25% para 35, 30, 25 e 20 anos de contribuição.

Considerando as premissas estabelecidas e as informações apresentadas com relação a cada uma delas quanto às idades de acesso<sup>5</sup> no Quadro 3 temos as seguintes possibilidades de modelos de propostas de reforma:

### Quadro 3. Modelos de propostas de reforma

PROPOSTAS:	IDADE H/M
Idades	60/55
Proposta 1	67/62
Proposta 2	65/60
Proposta 3	62/62

Fonte: Elaboração dos autores

Em relação às alíquotas de contribuição dos servidores e patronal, podem ser testadas no modelo as hipóteses de aumento destas. O aumento desse percentual poderia ser construído considerando-se a ideia de gatilhos a serem acionados de acordo com o aumento da expectativa de vida, como citamos anteriormente nos modelos de reforma internacional, sendo essa uma forma de redução do déficit. Um aumento do percentual de contribuição do salário estaria associado, portanto, a um aumento da expectativa de vida.

Com relação às alterações que modificam o cálculo de concessão do benefício de aposentadoria, podem ser analisadas propostas que reduzam o percentual de concessão da aposentadoria em relação ao último salário. O sistema brasileiro atual considera a média dos 80% maiores salários de contribuição de julho de 1994 ao momento da aposentadoria.

<sup>5</sup> Em relação ao tempo de contribuição, pode-se considerar que a maioria dos países procurou aumentar a quantidade de anos de contribuição para próximo ou superior a trinta anos. Nesse caso, o Brasil já possui um tempo de contribuição próximo ou superior aos países em análise, que é de 35 anos de contribuição para homens e trinta anos de contribuição para mulheres em regra geral; de trinta anos em média para militares e de trinta anos para homem e 25 para mulheres professora. Dessa forma, entendemos que a possibilidade de alteração neste ponto é pequena e concentramos nossa análise especialmente na idade para aposentadoria, no cálculo do valor de concessão do benefício e nas alíquotas de contribuição.



A redução desse percentual, que significa a redução da aposentadoria concedida, também poderia ser construída considerando-se a ideia de gatilhos a serem acionados de acordo com o aumento da expectativa de vida, como, por exemplo, a redução de determinado percentual do salário de aposentadoria de acordo com o aumento da expectativa de vida. Da mesma forma, não desenvolveremos essa proposta, mas podemos estimar como se comportaria a redução do benefício em relação ao resultado financeiro dos sistemas próprios de previdência.

## **4 Análise das propostas pelo Modelo Estruturado de Análise de Impacto Financeiro**

### **4.1 Características dos regimes próprios utilizados como parâmetros de teste**

Os dois regimes próprios de previdência utilizados como parâmetro inicial de comparação, os Estados de Santa Catarina e Espírito Santo, apresentam situações semelhantes e alguns aspectos e particularidades em outros. A principal semelhança é que ambos possuem repartição de massas, tendo um fundo financeiro e um fundo previdenciário. Nos dois casos, o fundo financeiro funciona pelo regime de repartição simples, e o fundo previdenciário, pelo regime de capitalização com benefício definido. As massas integrantes do fundo financeiro têm como características serem mais velhas, enquanto as do fundo previdenciário são mais novas, decorrentes dos concursos mais recentes, realizados após a constituição do fundo.<sup>6</sup> A diferença é que para o fundo financeiro do Espírito Santo não há mais ingressantes, a massa está fechada. Já no caso de Santa Catarina, permanece o ingresso de militares no fundo financeiro, enquanto as demais categorias ingressam no fundo previdenciário.

O fundo previdenciário nos dois estados, por serem compostos por servidores que ingressaram há pouco tempo no serviço público, apresentam situações superavitárias em seus resultados financeiros, ou seja, muitos contribuintes e quase nenhum beneficiário. Esta situação pode se alterar no futuro, à medida que com o tempo estes servidores irão se aposentando. Mas como o regime é de capitalização, espera-se que suas contribuições sejam suficientes para garantir o pagamento de seus benefícios.

<sup>6</sup> No caso de Santa Catarina, em 2008; no caso do Espírito Santo, em 2004.

O problema que pode vir a existir é que os benefícios não são definidos de acordo com a contribuição estipulada, ou seja, os benefícios são definidos independentemente da contribuição e da remuneração do capital acumulado por cada servidor. De qualquer forma, esse é um problema que, se ocorrer, dar-se-á num futuro mais distante, e somente com base no modelo estimado será possível verificar. Entretanto, já podemos identificar que há a possibilidade real de que os resultados financeiros anuais diminuam com o passar do tempo e com o aumento do número de beneficiários.

Com relação ao fundo financeiro dos dois estados, a situação é de déficit já existente, déficit este coberto integralmente nos orçamentos estaduais por intermédio de contribuições complementares. Isso quer dizer que além da contribuição feita pelo estado em contrapartida à contribuição do servidor, o estado também é responsável por contribuições complementares para cobertura de possíveis déficits.

Uma das características desse déficit é sua tendência de crescimento até atingir um pico, que, no caso dos dois estados analisados, deve ocorrer em vinte anos. Depois desse pico, o déficit deve se reduzir – no Espírito Santo para zero, e no caso de Santa Catarina para um valor que expresse o número de servidores militares do estado que ingressaram no fundo financeiro.

Nosso objetivo, portanto, ao simularmos as reformas propostas baseadas na experiência internacional, é tentar reduzir esse déficit relativo ao fundo financeiro, bem como verificar em relação ao prazo estudado<sup>7</sup> como se comporta o resultado financeiro superavitário do fundo previdenciário.

## **4.2 Pressupostos dos Modelos Estruturados de Análise do Impacto Financeiro**

Como parâmetro inicial de análise foi estabelecido um marco temporal de noventa anos, semelhante ao período utilizado para a análise atuarial e suficiente para testar as hipóteses de impacto no déficit previdenciário, especialmente dos fundos financeiros, e para testar a evolução do superávit do saldo atuarial dos fundos previdenciários nesse período.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Nos próximos noventa anos.

<sup>8</sup> Os cálculos realizados pelo modelo foram feitos com metodologia mais simples que os modelos atuariais usados para os estados. A metodologia também não considera pensões por morte e aposentadorias por invalidez. O modelo, desenvolvido em Excel, pode ser solicitado pelos e-mails [jean@iprev.sc.gov.br](mailto:jean@iprev.sc.gov.br) e [dcorrea@sefaz.es.gov.br](mailto:dcorrea@sefaz.es.gov.br).

Nosso estudo utilizou os dados referentes à massa dos servidores pertencentes aos fundos financeiro e previdenciário dos dois estados,<sup>9</sup> e o quantitativo de servidores pertencentes aos fundos está detalhado no Quadro 4.

#### Quadro 4. Quantitativo de servidores pertencentes aos fundos

Estado	Fundo	Categoria	Quantitativo
Santa Catarina	Financeiro	Professores ativos	19.872
		Militares ativos	13.472
		Outras categorias de ativos	31.744
		Inativos	39.724
		Pensionistas	10.311
	Total		115.123
	Previdenciário	Professores ativos	50
		Militares ativos	--
		Outras categorias de ativos	2.520
		Inativos	0
Pensionistas		0	
Total		2.570	
Espírito Santo	Financeiro	Professores ativos	8.178
		Militares ativos	7.798
		Outras categorias de ativos	10.964
		Inativos	23.208
		Pensionistas	5.264
	Total		55.412
	Previdenciário	Professores ativos	1.185
		Militares ativos	981
		Outras categorias de ativos	1.836
		Inativos	02
Pensionistas		02	
Total		4.006	

Para estimar o impacto financeiro e atuarial dos fundos foram ainda definidos os seguintes pressupostos iniciais de acordo com cada estado, conforme o Quadro 5. Todas as projeções são relativas ao valor atual dos benefícios futuros, ou seja, são valores reais calculados no tempo presente.

O cálculo de idade mínima de aposentadoria e tempo mínimo de contribuição para militares foi estimado em média, considerando que esta categoria profissional tem suas especificidades regulamentadas em lei. Esta é a idade média estimada para ingresso na reserva remunerada.

9 Análises referentes ao relatório atuarial apresentado pelos regimes de previdência ao Ministério da Previdência Social com relação ao Espírito Santo (2009) e a Santa Catarina (2010).

## Quadro 5. Pressupostos iniciais dos fundos de previdência

% CONTRIBUIÇÕES ESPÍRITO SANTO			% CONTRIBUIÇÕES SANTA CATARINA		
Tipo/Fundo	FF	FP	Tipo/Fundo	FF	FP
Previdenciária	11,00%	11,00%	Previdenciária	11,00%	11,00%
Patronal	22,00%	22,00%	Patronal	22,00%	11,00%
TOTAL	33,00%	33,00%	TOTAL	33,00%	22,00%

REAJUSTES DE VENCIMENTOS PARA AMBOS OS ESTADOS			REGRA DE CÁLCULO DE APOSENTADORIA PARA AMBOS OS ESTADOS	
Reajuste real de Salários dos Ativos	1,00%	a.a.	Aposentadorias: percentual do último salário	95%
Reajuste real dos aposentados	0,00%	a.a.		

REGRA DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA PARA AMBOS OS ESTADOS				
Categoria	Idade de aposentadoria		Tempo mínimo de serviço	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Professor	55	50	30	25
Militar	54	54	30	30
Normal	60	55	35	30

A massa de servidores contratados a cada ano foi estimada por amostragem aleatória da massa existente. O tamanho da amostra foi definido pela média de contratação nos últimos cinco anos. Os parâmetros captados nesta amostra aleatória foram: idade de ingresso, tempo de serviço e salário inicial. A quantidade de ingressantes estimada por estado e por fundo é representada pelo Quadro 6.

## Quadro 6. Estimativa de ingressantes por fundo

Estado	Fundo	Categoria	Quantitativo
Santa Catarina	Financeiro	Militares ativos	415
		Professores ativos	202
	Previdenciário	Outras categorias de ativos	1.984
	Total		2.601
Espírito Santo	Previdenciário	Professores ativos	237
		Militares ativos	195
		Outras categorias de ativos	500
	Total		932

As estimativas foram realizadas somente para aposentadorias, tendo sido considerado que o custo das pensões se manterá proporcionalmente constante em relação ao custo das aposentadorias. As pensões foram estimadas para os fundos previdenciários dos estados pelo mesmo percentual em relação aos custos das aposentadorias citado anteriormente e aplicado aos fundos financeiros de cada estado. Da mesma forma, não foram estimados os benefícios de aposentadoria por invalidez.

Quanto à estimativa de tempo de serviço anterior ao ingresso no regime próprio, para o Estado de Santa Catarina essa informação já estava disponível para cada servidor. No caso do Estado do Espírito Santo, foi estimada a média dos servidores que já haviam averbado esse tempo de serviço. Foi estimado o período de nove anos, o qual foi aplicado ao conjunto dos servidores daquele estado. Não está considerada para o modelo nenhuma estimativa relativa à compensação previdenciária.

Em relação à mortalidade, foi utilizada a expectativa de vida da Tábua Completa de Mortalidade do Sexo Masculino e Feminino de 2008 para o Brasil, calculada pelo IBGE. A expectativa de sobrevida acima de 80 anos foi estimada com uma redução proporcional até a idade de 116 anos.

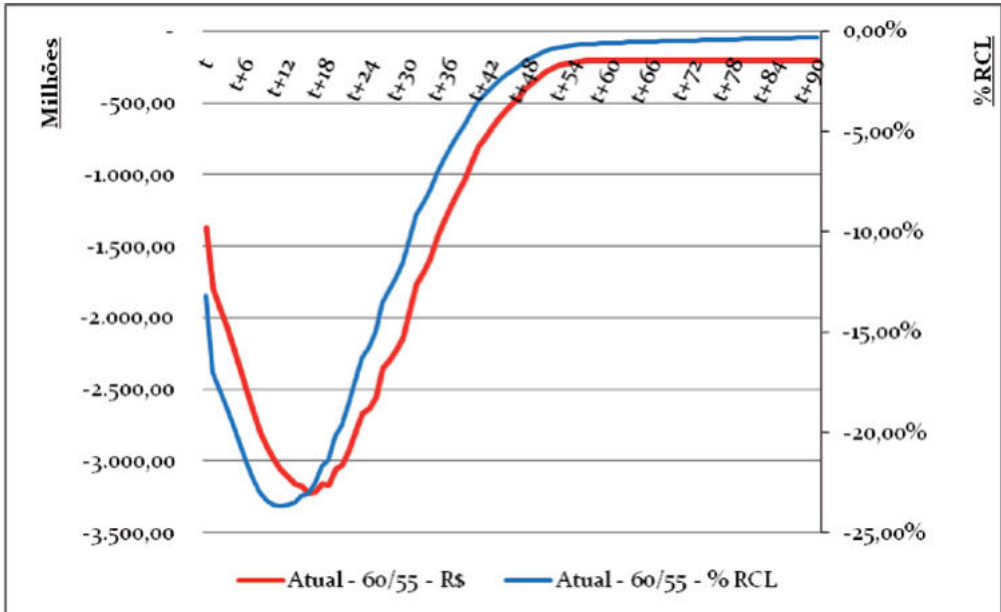
Foi utilizado o pressuposto de remuneração dos capitais aplicados dos fundos previdenciários em regime de capitalização, de uma taxa de juros real de 6%, que é a base dos planos de financiamento desses fundos. Finalmente, serão analisados os valores absolutos, relacionando-os com a Receita Corrente Líquida estimada para o período.<sup>10</sup>

Aplicando esses pressupostos, identificamos a seguinte situação inicial dos fundos de previdência analisados: Para Santa Catarina, no modelo atual, a previsão é de que o déficit no fundo financeiro aumente 135% até  $t + 15$  para 3,2 bilhões de reais, passando de 13,22% para 23,04% da RCL. Depois esse déficit deve cair em virtude da diminuição do número de benefícios, chegando em  $t + 35$  a 1,3 bilhão de reais, próximo ao valor do déficit atual. Posteriormente, esse déficit se estabilizará em 210 milhões de reais em  $t + 57$ , em 0,65% da RCL, que expressa os integrantes militares do fundo financeiro nesse período.

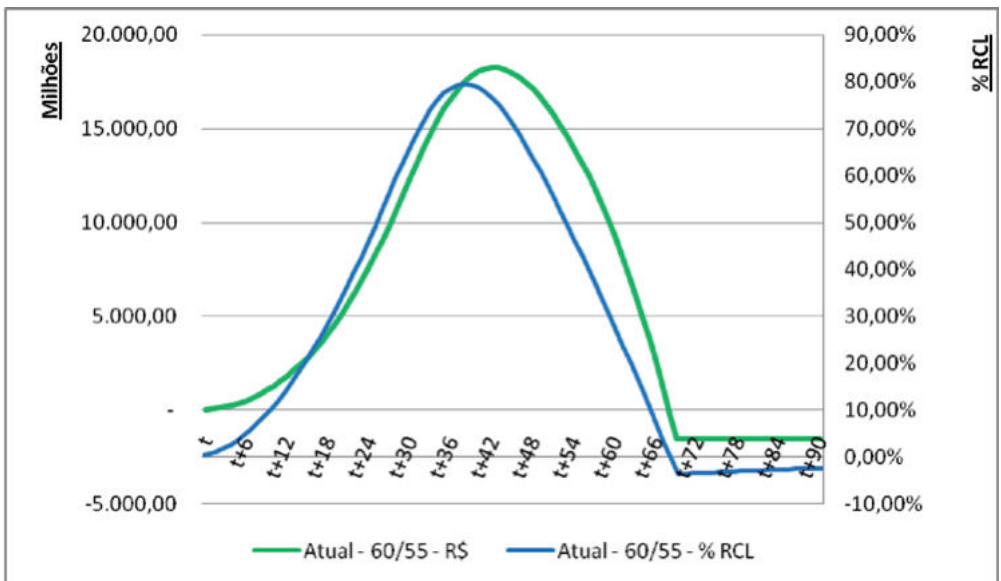
---

10 A base para o cálculo da RCL é o ano de 2009. O crescimento da RCL foi estimado em 2% a.a.

**Gráfico 6. Fundo financeiro SC – (R\$) e (% RCL)**



**Gráfico 7. Fundo previdenciário SC – (R\$)**



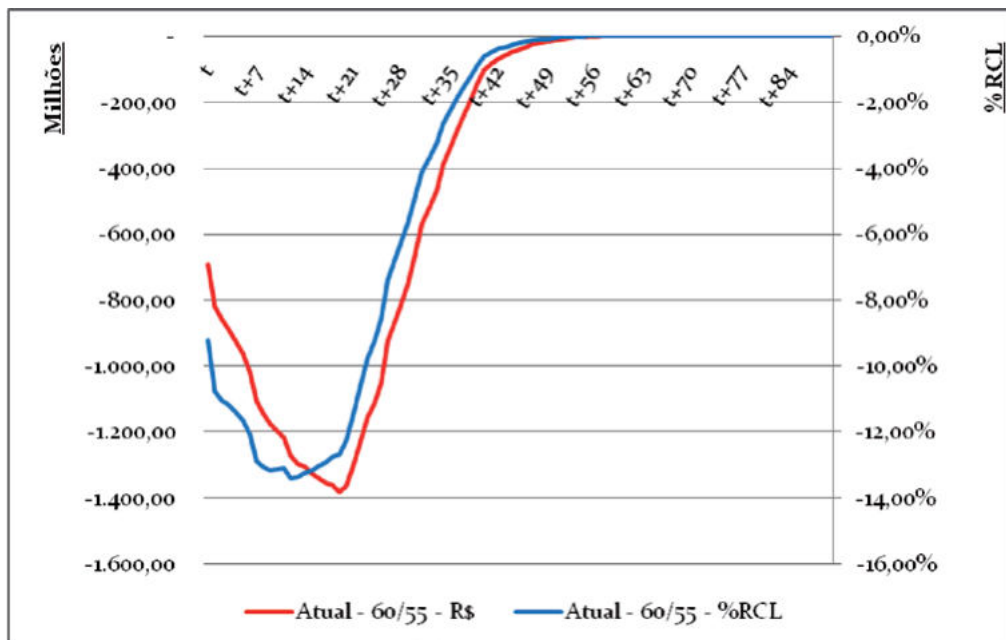
Para o fundo previdenciário de Santa Catarina a previsão é de que o superávit do saldo atuarial aumente em cerca de seiscentas vezes seu valor inicial até t + 42 para 18,2 bilhões de reais, passando de 0,30% para 76,45%

da RCL. Depois, esse superávit deve cair em virtude do crescimento do número de benefícios, chegando a um déficit de 294 milhões de reais em t + 68, ou 0,74% da RCL.

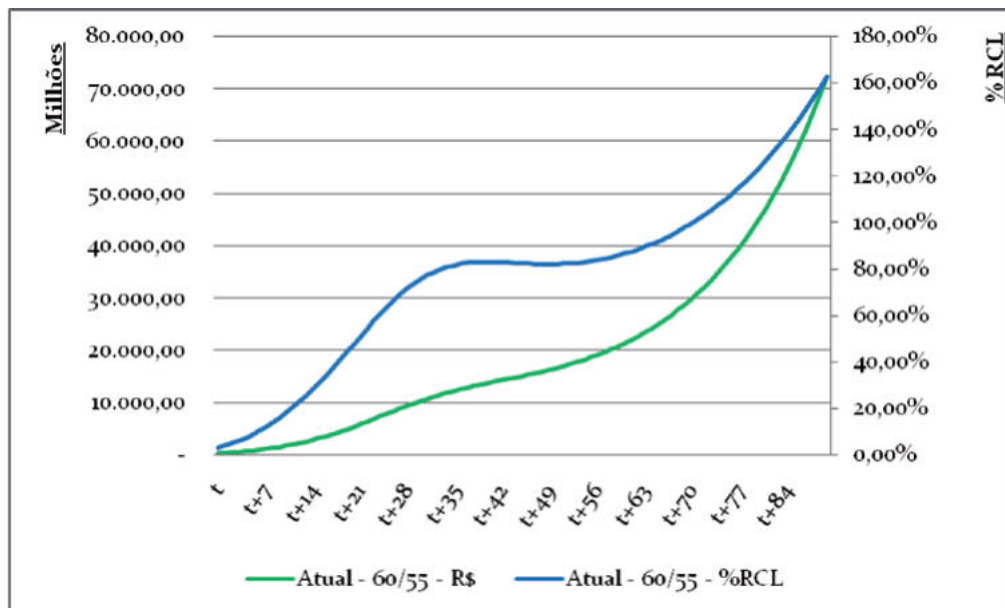
A partir do período t + 69 o déficit se estabiliza em 1,5 bilhão de reais ou 3,72 % da RCL, o que demonstra que a capitalização de 6% ao ano em termos reais associada à alíquota de contribuição de 22%, ao plano de benefícios previsto, à previsão de ingresso de novos servidores e às hipóteses biométricas utilizadas não é suficiente para suportar os benefícios futuros a partir de t + 68.

Para o Espírito Santo, no modelo atual, a previsão é de que o déficit no fundo financeiro aumente 100% até t + 19 para 1,38 bilhão de reais, passando de 9,24% para 12,68% da RCL. Depois, esse déficit deve cair em virtude da diminuição do número de benefícios, chegando em t + 30 a 661 milhões de reais, próximo ao valor do déficit atual. Como o fundo financeiro do Espírito Santo é uma massa fechada, o fundo financeiro deve se extinguir em t + 61, mas já em t + 39 o déficit representará menos de 1% da RCL.

**Gráfico 8. Fundo financeiro ES – (R\$) e (% RCL)**



**Gráfico 9. Fundo previdenciário ES – (R\$) e (%RCL)**



Por sua vez, o fundo previdenciário do Espírito Santo tem uma previsão de saldo atuarial com superávit crescente, aumentando cerca de cinquenta vezes seu valor inicial até t + 35 para 12 bilhões de reais, passando de 3,29% para 81,61% da RCL. Depois, esse superávit se mantém neste patamar em proporção da RCL até t + 55, em virtude do crescimento do número de beneficiários pagos.

Após esse período, o superávit continuará a crescer, atingindo em t + 90 mais de 72 bilhões de reais ou 162% da RCL, o que demonstra que a capitalização de 6% ao ano em termos reais associada à alíquota de contribuição de 33%, ao plano de benefícios previsto, à previsão de ingresso de novos servidores e às hipóteses biométricas utilizadas é mais que suficiente para suportar os benefícios futuros até t + 90.

### 4.3 Propostas selecionadas para os testes

Após testar várias propostas de alteração nos parâmetros, apresentamos no Quadro 7 aquelas a serem analisadas pelo modelo.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Não iremos abordar o aspecto da economia política desse tipo de reforma nem suas implicações constitucionais. Centraremos nossa análise tão somente nos impactos financeiros e atuariais.



## Quadro 7. Parâmetros das propostas analisadas pelo modelo

Modelo atual/ propostas	Idade prof. masc./fem.	Idade militares masc./fem.	Idade geral masc./fem.	Alíquotas	Cálculo benefício %
<b>Modelo atual</b>	<b>55/50</b>	<b>54/54</b>	<b>60/55</b>	<b>ES- FF e FP 11% e 22% SC – FF 11% e 22% SC FP 11% e 11%</b>	<b>95%</b>
Proposta 1	<b>62/57</b>	<b>61/61</b>	<b>67/62</b>	Idem modelo atual	Idem modelo atual
Proposta 2	<b>60/55</b>	<b>59/59</b>	<b>65/60</b>	Idem modelo atual	Idem modelo atual
Proposta 3	<b>57/57</b>	<b>56/56</b>	<b>62/62</b>	Idem modelo atual	Idem modelo atual
Proposta 4	Idem modelo atual	Idem modelo atual	Idem modelo atual	<b>Aumento de 2% nas alíquotas</b>	Idem modelo atual
Proposta 5	Idem modelo atual	Idem modelo atual	Idem modelo atual	<b>Aumento de 5% nas alíquotas</b>	Idem modelo atual
Proposta 6	Idem modelo atual	Idem modelo atual	Idem modelo atual	Idem modelo atual	<b>90%</b>
Proposta 7	Idem modelo atual	Idem modelo atual	Idem modelo atual	Idem modelo atual	<b>85%</b>

Haja vista o fato de nossos regimes próprios possuírem algumas categorias profissionais com condicionantes de idade mínima para aposentadoria diferenciados do conjunto das outras categorias, acrescentamos o diferencial de anos comparativo à aposentadoria normal<sup>12</sup> para cada uma das categorias de professores e militares.

Para a primeira proposta, a idade mínima de aposentadoria para professores foi elevada para 62 anos para homens e 57 anos para mulheres; de 61 anos para militares;<sup>13</sup> e 67 anos para homens e 62 anos para mulheres nas outras categorias.

Para a segunda proposta, a idade mínima de aposentadoria para professores foi elevada para 60 anos para homens e 55 anos para mulheres; de 59 anos para militares;<sup>14</sup> e 65 anos para homens e 60 anos para mulheres nas outras categorias.

12 Sessenta anos para homem e 55 para mulher.

13 Para ambos os sexos.

14 Para ambos os sexos.

Para a terceira proposta, a idade mínima de aposentadoria para professores foi elevada para 57 anos para homens e 57 anos para mulheres; de 56 anos para militares; e 62 anos para homens e 62 anos para mulheres nas outras categorias. A principal diferença desta proposta é que ela iguala a idade de aposentadoria de homens e mulheres.

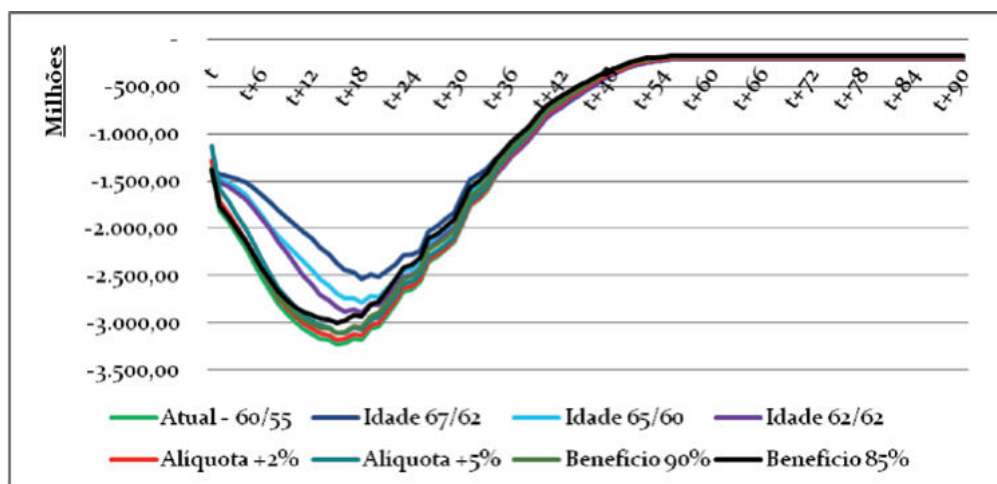
Nas propostas 4 e 5 foram testados aumentos de alíquota de contribuição em 2% e 5% para a contribuição do servidor e do governo, respectivamente. Em relação aos demais pressupostos, estes foram mantidos como na situação inicial tanto em relação à idade de aposentadoria como em relação ao cálculo do benefício.

As propostas 6 e 7 são associadas à diminuição do valor do benefício.<sup>15</sup> As reformas propostas são de diminuição do cálculo do valor do benefício em 2% e 5%. Em relação aos demais pressupostos, eles foram mantidos como na situação inicial tanto em relação à idade de aposentadoria como em relação à alíquota de contribuição.

## 5 Resultado das análises financeiras das propostas

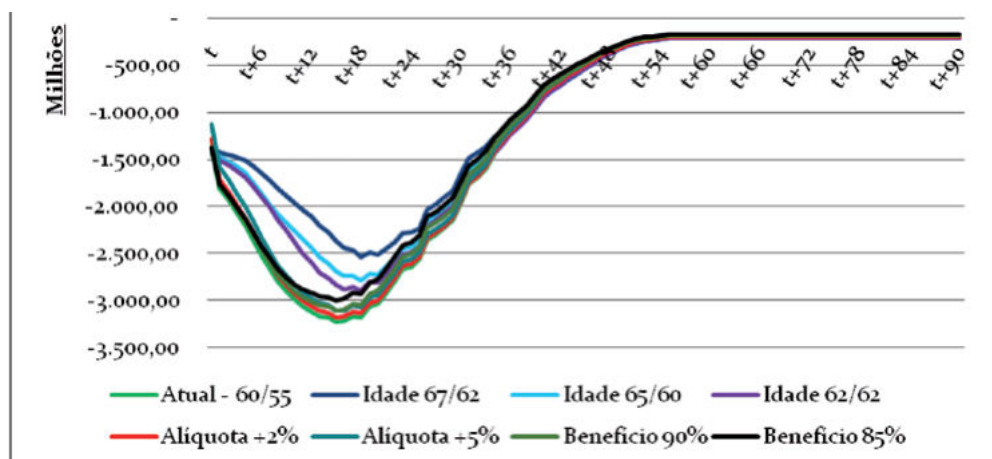
Demonstramos a seguir os resultados dos testes aplicados a estas sete propostas comparativamente à situação inicial.

**Gráfico 10. Fundo financeiro SC – (R\$)**



15 Como fizemos anteriormente, não iremos abordar o aspecto da economia política desse tipo de reforma nem suas implicações constitucionais. Centraremos nossa análise tão somente nos impactos financeiros e atuariais.

**Gráfico 11. Fundo financeiro SC – % RCL**

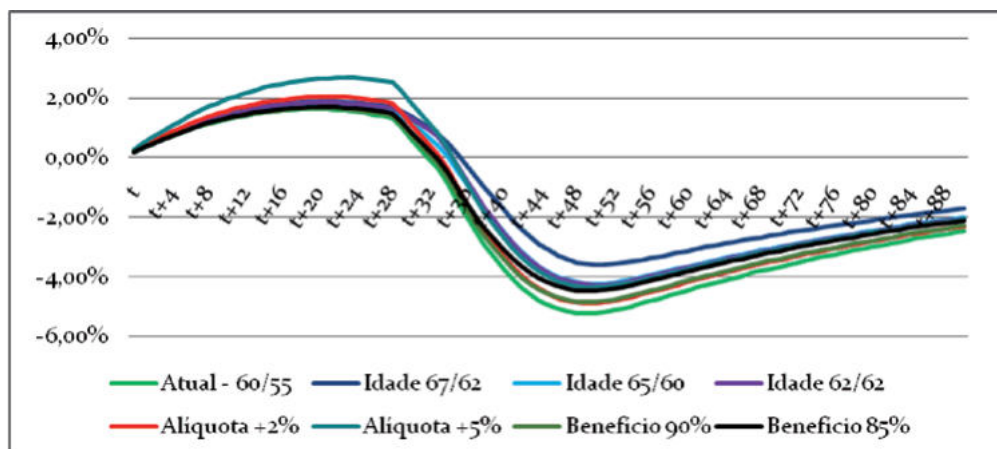


Os resultados apresentados pela análise indicam que a proposta que mais reduziu o déficit financeiro do fundo financeiro de Santa Catarina no período bem como a que mais reduziu sua participação na RCL foi a proposta 1 (idade 67/62). Nela, a previsão é de crescimento do déficit em 85% para o período  $t + 18$  chegando a 2,5 bilhões de reais, passando em percentual da RCL de 13,22% para 17,11%.

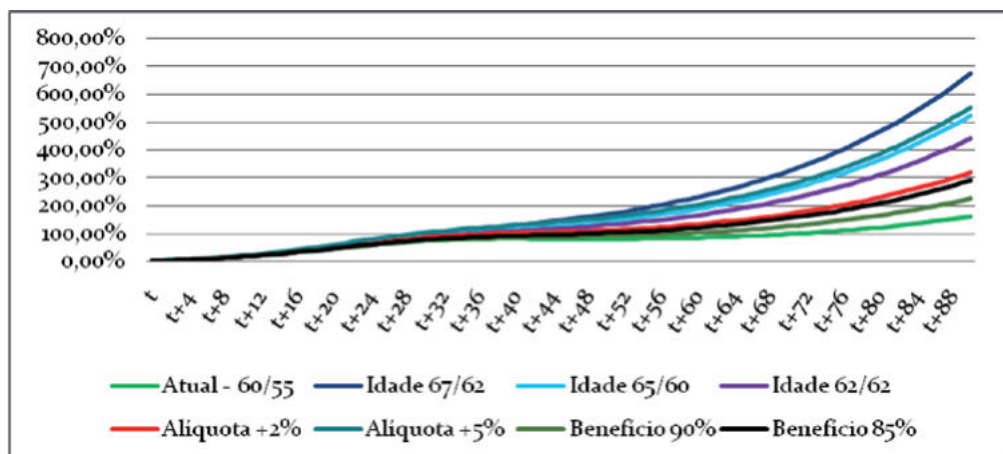
A proposta que menos reduziu o déficit foi a proposta 4 (alíquota +2%), cujo déficit cresce até  $t + 15$  em 131%, apenas 4 pontos percentuais menor que a situação inicial, cujo déficit descrito anteriormente cresce em 135%. O déficit para esta proposta em percentual da RCL chega a 22,72%, enquanto na situação inicial é de 23,04%. Fica claro que as propostas que mais reduzem e ao mesmo tempo adiam o déficit são as paramétricas relacionadas ao aumento da idade, e são justamente as propostas de idade as que maior resistência política provocam, e que para serem efetivadas necessitam de mudança constitucional.

No caso do fundo previdenciário de Santa Catarina, a proposta que apresentou melhor cenário para o resultado financeiro anual no período até  $t + 33$  bem como a que mais aumentou o saldo atuarial em proporção da RCL foi a proposta 5 (alíquota + 5%). Nela, a previsão é de resultado financeiro anual de 2,68% da RCL em  $t + 22$ , o equivalente a 430 milhões de reais de superávit. Neste período, o saldo atuarial para esta proposta de reforma é de 9,6 bilhões de reais ou 60,15% da RCL, posteriormente para o período compreendido entre  $t + 29$  e  $t + 59$  o saldo atuarial cresce de 100% para 200% da RCL, e ao final do período analisado em  $t + 90$  alcança 486% da RCL.

**Gráfico 12. Fundo previdenciário SC – resultado anual % RCL**



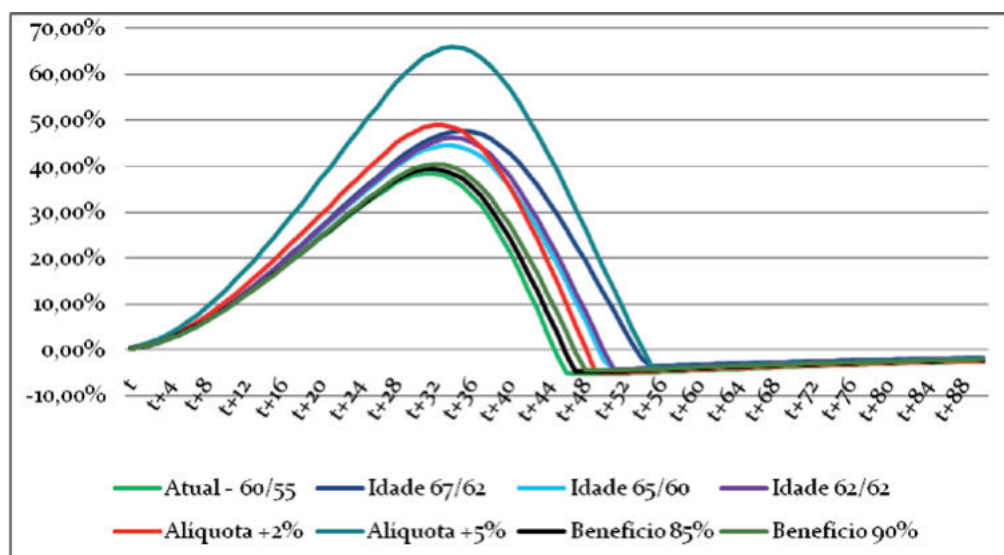
**Gráfico 13. Fundo previdenciário SC – saldo a 6% juros – % RCL**



A proposta que mais reduziu o déficit financeiro anual que ocorre a partir de  $t + 32$  foi a proposta 1 (idade 67/62), sendo esta também a proposta que apresentou o segundo melhor superávit do saldo atuarial. Entre as propostas que menos reduziram este déficit financeiro anual estão a proposta 6 (benefício 90%) e a proposta 4 (alíquota + 2%), em que a diferença do percentual de déficit da RCL de 5,21% referente à situação inicial no período  $t + 50$  é de apenas 0,34 ponto percentual para a proposta 4 e de 0,37 ponto percentual para a proposta 6.

Em relação ao saldo atuarial, a única proposta que não alcança um resultado superavitário é a proposta 7 (benefício 90%), o que ocorre a partir de  $t + 80$ . Este resultado deficitário no saldo atuarial ocorre em relação à situação inicial para o fundo previdenciário de SC a partir de  $t + 68$ .

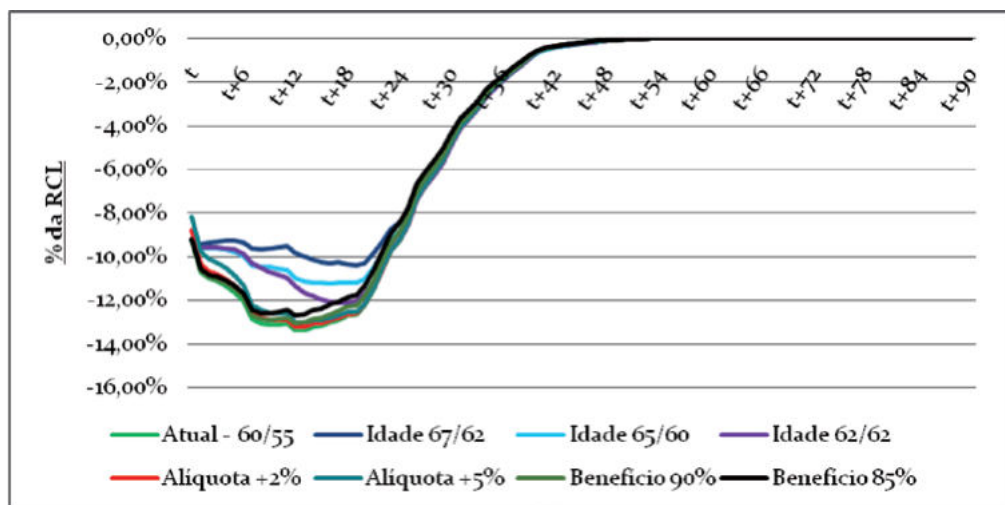
**Gráfico 14. Fundo previdenciário SC – saldo a 2% de juros – % RCL**



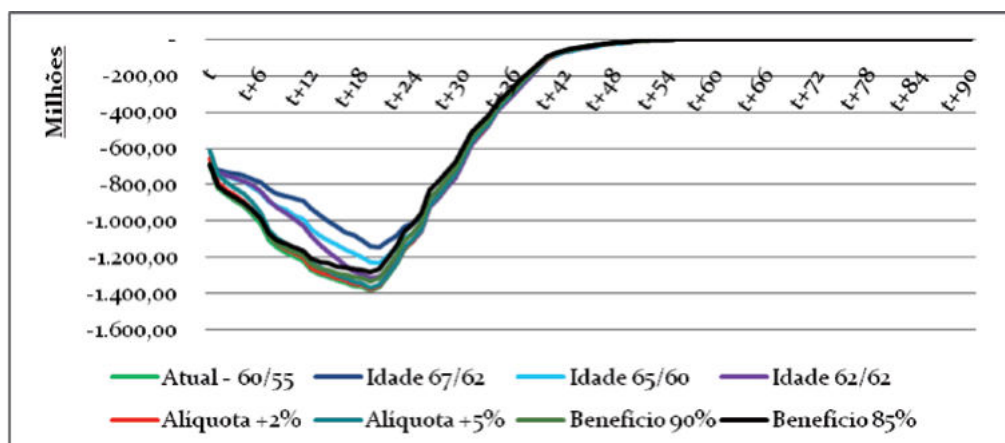
Todas as conclusões referentes ao comportamento do saldo atuarial do fundo previdenciário de Santa Catarina que demonstramos no Gráfico 13 são relacionadas a uma taxa de capitalização real de 6% ao ano, que ainda é compatível com os padrões de taxas de juros de mercado hoje. Entretanto, ao analisarmos uma situação em que o cenário macroeconômico brasileiro tenha taxas de juros reais declinantes e que se estabilizem próximo a 2% de juros reais, a situação do saldo atuarial altera-se significativamente. Conforme pode ser observado no Gráfico 14, é possível prever que o déficit para este fundo considerando a situação inicial deve se apresentar já em  $t + 45$ , 23 períodos antes do previsto ao se considerar uma taxa de capitalização real de 6% ao ano.

Outra observação é que de todas as propostas de reforma nenhuma consegue evitar esse déficit, ou seja, atuarialmente o saldo acumulado não é suficiente para o pagamento de todos os benefícios concedidos. A proposta 5 (alíquota + 5%) é a que mais adia esse déficit até  $t + 55$ , seguida da proposta 1 (idade 67/62), em que o déficit está previsto para  $t + 54$ . O total do déficit considerando a situação atual para o período  $t + 46$  é de 5,08% da RCL, que expressa as características da amostra selecionada de servidores ingressantes neste fundo a partir de  $t + 1$  em diante.

**Gráfico 15. Fundo financeiro ES – (R\$)**



**Gráfico 16. Fundo financeiro ES – % RCL**



No Espírito Santo, os resultados apresentados pela análise indicam que a proposta que mais reduziu o déficit financeiro para o fundo financeiro no período bem como a que mais reduziu sua participação na RCL também foi a proposta 1 (idade 67/62). Nela, a previsão é de crescimento do déficit em 66% para o período t + 20, chegando a 1,1 bilhão de reais, passando em percentual da RCL de 9,24% para 10,30%.

A proposta que menos reduziu o déficit foi a proposta 4 (alíquota + 2%), cujo déficit cresce até t +19 em 99%, apenas 1 ponto percentual menor que a situação inicial, cujo déficit cresce em 100%. O déficit para esta proposta em percentual da RCL chega a 12,64%, enquanto na situação inicial é de 12,68%.

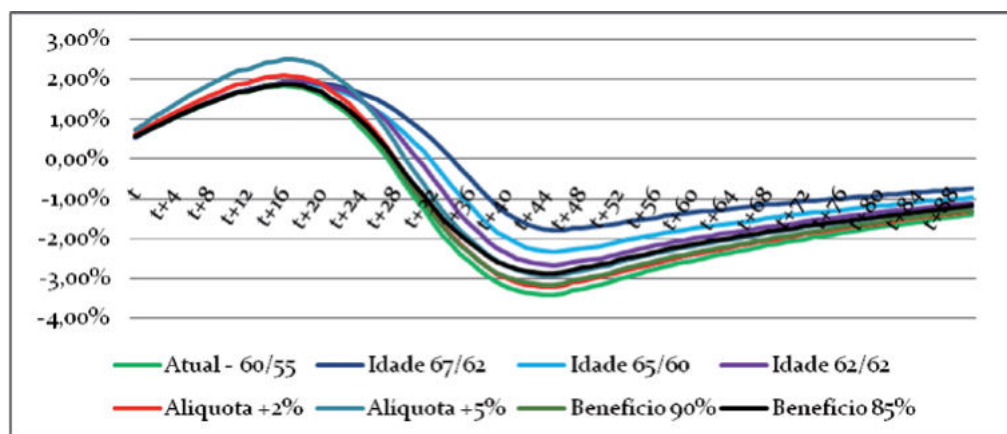
Fica claro que as propostas que mais reduzem o déficit para o fundo financeiro do Espírito Santo também são as paramétricas relacionadas ao aumento da idade. Como citamos antes, são as propostas de idade as que maior resistência política provocam e que para serem efetivadas necessitam de mudança constitucional. A partir de  $t + 61$  não existirão mais participantes deste fundo, eliminando o déficit para as finanças estaduais a partir deste período.

No caso do fundo previdenciário do Espírito Santo, a proposta que mais aumentou o superávit financeiro anual até  $t + 23$  bem como a que teve o segundo maior superávit de saldo atuarial em relação à RCL foi a proposta 5 (alíquota + 5%). Nela, a previsão é de resultado financeiro anual de 2,45% da RCL em  $t + 18$ , o equivalente a 262 milhões de reais de superávit.

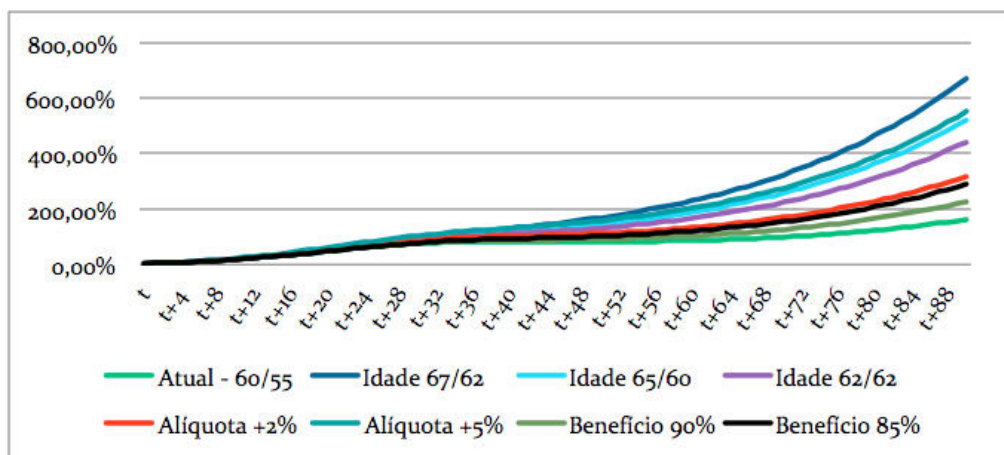
E a proposta que mais aumentou o superávit financeiro anual de  $t + 24$  até  $t + 34$  e apresentou o menor déficit a partir desse período foi a proposta 1 (idade 67/62). Esta proposta também foi a que apresentou maior saldo atuarial superavitário, considerando todo o período analisado.

Mas somente em  $t + 42$  é que o saldo atuarial da reforma 1 passa a ser maior que o referente à reforma 5, sendo equivalente a 23,4 bilhões de reais ou 136% da RCL. No período compreendido entre  $t + 29$  e  $t + 62$ , o saldo atuarial cresce de 100% para 200% da RCL, para as reformas propostas 1, 2 e 5, e no final do período analisado em  $t + 90$  alcança 672% da RCL para a reforma 1.

**Gráfico 17. Fundo previdenciário ES – resultado anual % RCL**



**Gráfico 18. Fundo previdenciário ES – saldo a 6% de juros – % RCL**



Quando comparamos com a situação atual as propostas que menos reduziram o déficit financeiro anual bem como sua participação na RCL que ocorre a partir de t + 28 foram a proposta 4 (alíquota + 2%) e a proposta 6 (benefício 90%). No período t + 45 o percentual de déficit da RCL referente à situação atual é de 3,43%, sendo a diferença de apenas 0,19 ponto percentual para a proposta 4 e de 0,26 ponto percentual para a proposta 6.

A proposta que apresenta menor superávit no saldo atuarial é a proposta 6 (benefício 90%). Cabe ressaltar que a situação atual não prevê déficit para o saldo do fundo previdenciário, sendo apresentado em todo o período analisado superávit no saldo atuarial. Em relação ao saldo atuarial, a proposta 6 atinge em t + 90 o percentual de 225% da RCL.

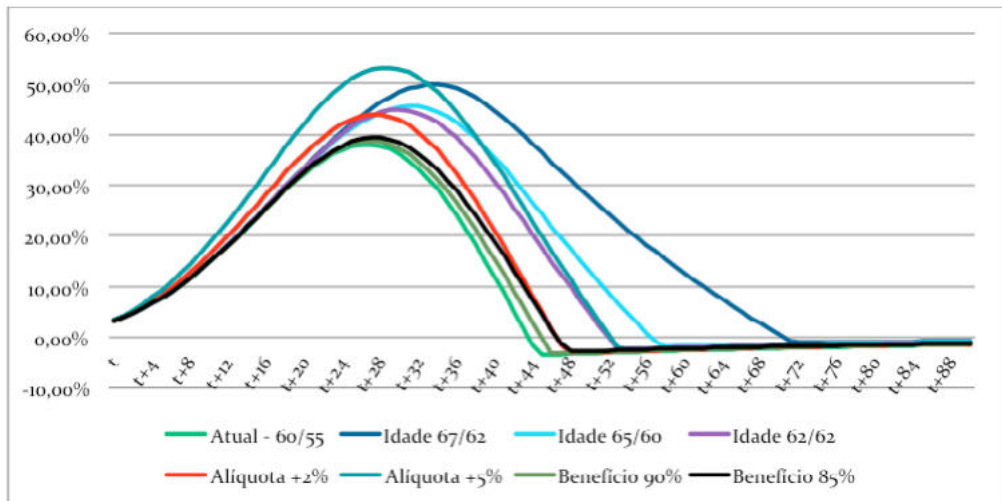
Todas as conclusões referentes ao comportamento do saldo atuarial do fundo previdenciário do Espírito Santo que demonstramos no Gráfico 18 são relacionadas a uma taxa de capitalização real de 6% ao ano que ainda é compatível com os padrões de taxas de juros de mercado atuais, como já havia sido assinalado ao analisarmos o fundo previdenciário de Santa Catarina. Ao analisarmos o fundo previdenciário do Espírito Santo considerando uma taxa de capitalização de 2% de juros reais, a situação do saldo atuarial se altera de maneira semelhante à Santa Catarina.

É possível analisar que se em uma situação com taxa de capitalização de 6% ao ano não há déficit no fundo previdenciário do ES e o superávit se encontra em t + 90 entre os percentuais de 162% da RCL para a situação atual



e 672% da RCL para a proposta 1. Em um cenário com taxa de capitalização real de 2% ao ano o déficit para este fundo, considerando a situação atual, deve ocorrer em  $t + 44$ , conforme pode ser observado no Gráfico 19.

**Gráfico 19. Fundo previdenciário ES – saldo a 2% de juros – %RCL**



Outra observação semelhante ao caso do fundo previdenciário de Santa Catarina é que de todas as propostas de reforma nenhuma consegue evitar este déficit, ou seja, atuarialmente o saldo acumulado não é suficiente para o pagamento de todos os benefícios concedidos. A proposta 1 (idade 67/62) é a que mais adia esse déficit até  $t + 71$ , seguida da proposta 2 (idade 65/60), em que o déficit está previsto para  $t + 57$ . O total do déficit considerando a situação atual para o período  $t + 45$  é de 3,43% da RCL, que expressa as características da amostra selecionada de servidores ingressantes neste fundo a partir de  $t + 1$  em diante.

## 6 Conclusão

Este trabalho apresentou um resumo das principais propostas de reforma que foram implantadas, ou estão em via de implantação, na América Latina e na Europa. Também foi desenvolvido um modelo de análise que identificou os impactos financeiros e atuariais das principais e mais frequentes propostas de reformas paramétricas apresentadas.

Podemos concluir que existem diversas formas de reformas, além das sete propostas analisadas, que reduzem os déficits dos fundos financeiros e podem aumentar o superávit dos fundos previdenciários dos RPPSs estaduais.

Algumas reformas mais agressivas causam resultados mais impactantes nas contas públicas. Da mesma forma, existem outras, menos agressivas, que geram resultados também menos impactantes.

Também foi analisado o resultado do saldo atuarial dos fundos previdenciários e identificado que eles são muito sensíveis a mudanças no cenário macroeconômico que alterem a remuneração deste saldo via modificação das taxas reais de capitalização.

O ideal na busca do equilíbrio atuarial dos fundos previdenciários seria uma combinação de reformas, a um menor custo político possível, que conseguissem melhorar a equação existente entre contribuições, condições de elegibilidade de aposentadoria, valor dos benefícios concedidos conjugada as mudanças que ocorrem na expectativa de vida e afetam os sistemas de previdência.

Neste trabalho foram testadas sete propostas,<sup>16</sup> mas muitas outras, com o devido tempo, podem ser testadas. O principal é que o trabalho conseguiu, além de compilar as principais reformas mundialmente realizadas, desenvolver um modelo que pode oferecer subsídios para aqueles que consideram urgente a aplicação de reformas que garantam, além do equilíbrio financeiro e atuarial, a sustentabilidade dos RPPSs do país.

---

16 Somente as propostas 4 e 5 podem ser realizadas de maneira infraconstitucional.

## Referências

WHITEFORD, Peter; WHITEHOUSE, Edward. **Pension challenges and pension reforms in OCDE countries.** Oxford Review of Economic Policy, v. 22, n. 1.

GRUBER, Jonathan; WISE, David A. (Ed.). **Social security programs and retirement around the world: fiscal implications of reform.**, Chicago: University of Chicago Press; National Bureau of Economic Research, 2007.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais.** Brasília: Ipea, 2006 (Textos para discussão, n. 1226).



**MEDIDAS JURÍDICAS PARA REDUÇÃO  
DO DÉFICIT DOS REGIMES PRÓPRIOS DE  
PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS:  
o caso das pensões do Estado de Minas Gerais**

Fernando Ferreira Calazans

Marcus Vinicius de Souza



## Resumo

Este trabalho analisou os critérios de acesso e as regras de cálculo de pensão por morte de vários países e propôs modificações infraconstitucionais e constitucionais para os Regimes Próprios de Previdência Social de forma que se privilegie o conceito de previdência como política promotora de proteção social em situações de dependência econômica e falta de capacidade de trabalho. Além disso, este trabalho verificou o impacto fiscal relativamente aos gastos com pagamento de pensão no Regime de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais em caso de adoção dessas medidas. Com base em referencial doutrinário e normativo da Previdência e na experiência internacional comparada, foram listados e analisados os critérios de elegibilidade e cálculo de pensão de diversos países. Depois, procurou-se verificar a efetividade desses critérios como indicadores de falta de capacidade laborativa e dependência econômica, situações nas quais a proteção social deve ser assegurada. Após, foram verificados quais critérios podem ser modificados por normas infraconstitucionais e constitucionais. Em seguida, foram aplicados os critérios que se enquadram no conceito da Previdência e podem ser alterados por regras infraconstitucionais aplicáveis às pensões do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Minas Gerais e apurados os impactos fiscais correspondentes. Por fim, foram apresentadas propostas de reformas constitucionais envolvendo os critérios de acesso e de cálculo de pensão que se enquadram no conceito de Previdência Social. Os resultados demonstram que a Previdência Social Brasileira é benevolente em comparação com vários países da Europa e da América Latina, especialmente no que tange às regras de concessão e de cálculo de pensão. Os resultados demonstram ainda que, caso essas propostas fossem adotadas, a concessão de pensão por morte passaria a se pautar em princípios exclusivamente previdenciários e de justiça social, situação que, inclusive, desoneraria o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado de Minas Gerais.

**Palavras-chave:** Previdência; servidor público; pensão; reformas constitucionais e infraconstitucionais; redução; déficit.

## 1 Introdução

A Previdência Social Brasileira, constituída pelos Regimes Próprios, que amparam os servidores públicos efetivos, e pelo Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos sem a proteção dos regimes próprios, possui mais de 48 milhões de contribuintes, correspondentes a 52,1% da população economicamente ativa ocupada (BRASIL, MPS, 2009b).

Relativamente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), mais de 9,2 milhões de pessoas, entre militares e servidores públicos efetivos ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a um dos 1.906<sup>1</sup> RPPSs existentes no país, com possibilidade de criação de mais 3.658, relativos aos municípios que não possuem regime próprio de previdência.

Juntos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os RPPSs arcaram, em 2008, com uma despesa de R\$ 238,3 bilhões, equivalente a 8,2% do Produto Interno Bruto. Sucede que, malgrado as despesas com aposentadorias e pensões do RGPS (R\$ 160,7 bilhões) equivalerem a 2,5 vezes esses gastos no âmbito dos RPPSs (R\$ 63,2 bilhões), o RGPS possui 21 milhões de aposentados e pensionistas, equivalentes a quase sete vezes o número de beneficiários dos RPPSs (3,1 milhões) (BRASIL, IBGE, 2010; BRASIL, MPS, 2009a e 2009b).

Decorre daí a importância de se acompanhar de forma eficaz a gestão dos RPPSs e buscar o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes, haja vista que o volume de recursos financeiros destinado a cada funcionário público vinculado a um regime próprio de previdência social é expressivamente superior ao dos recursos direcionados aos beneficiários do RGPS.

Embora antes mesmo da Constituição Federal de 1988 já houvesse vários sistemas de previdência no setor público, eles cresceram principalmente em virtude da adoção do Regime Jurídico Único pelos entes federados, sem, contudo, haver um marco regulatório preciso que delineasse as atribuições dos RPPSs.

Em virtude da complacência legislativa<sup>2</sup> e da conseqüente ausência de lógica financeira e atuarial dos RPPSs, até a Lei n. 9.717/1998 e a Emenda Constitucional n. 20/1998, os RPPSs eram tratados como apêndices da política de pessoal dos entes federados. Na ausência de requisitos que garantissem sua viabilidade financeira, a conta das despesas com aposentados e pensionistas passou a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal.

Diante disso e no contexto da busca pelo equilíbrio das contas públicas e ajuste fiscal, os entes federados procuraram adequar seus RPPSs ao novo marco da previdência no serviço público. Com os paradigmas oriundos dessas reformas, estabeleceu-se um movimento nacional de modelagem dos RPPSs inserido na onda de reorganização do papel do Estado.

1 Quantidade de RPPSs: União Federal, 26 estados, Distrito Federal, 26 capitais e 1.852 municípios.

2 Cf. comparação internacional das regras de elegibilidade de benefícios tratada em Caetano (2006).



Essas reformas vieram à tona em decorrência da equivocada função emprestada à Previdência. Ao imprimir o caráter contributivo, no que concerne aos RPPSs, o conceito de previdência foi alterado consideravelmente. Até então era tido como retribuição do Estado àquele que dedicou toda a sua vida à administração pública – a relação *pro labore facto*.

No passado, o direito à aposentadoria não era condicionado ao (pleno) caráter contributivo, mas à vinculação do servidor ao ente federado. A aposentadoria era considerada um prêmio concedido ao funcionário pelos serviços prestados. Esse caráter premial é ilustrado pelo teor do art. 185 do Decreto-Lei estadual n. 864, de 1942, que disciplinava o estatuto dos funcionários públicos dos municípios mineiros:

Art. 185. Poderá ser aposentado, independentemente de inspeção de saúde, a pedido ou *ex-officio*, o funcionário, ocupante de cargo de provimento efetivo, que contar mais de 35 anos de efetivo exercício e *for julgado merecedor desse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.* (grifos nossos)

Em razão da reforma previdenciária de 1998, os RPPSs passaram a se submeter a novos paradigmas, tais como a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; caráter contributivo; acesso dos segurados às informações do regime; participação de representantes dos servidores nas instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de deliberação; cobertura exclusiva a servidor efetivo; vedação de convênio para pagamento de benefícios previdenciários; vinculação da receita previdenciária, etc.

Como inúmeras questões permaneceram intocadas pela reforma de 1998 e diante dos persistentes déficits dos RPPSs (PINHEIRO, 2002), a questão previdenciária do funcionalismo público foi objeto central de discussão na agenda política e econômica do governo em 2003.

Com a promulgação da EC n. 41, de 2003, o legislador tratou, em síntese, de aproximar as regras dos RPPSs às do RGPS sem, contudo, unificar a gestão desses regimes de previdência. Mesmo com a adoção das reformas previdenciárias de 1998 e 2003, os regimes próprios de previdência social ainda possuem vultosos desequilíbrios financeiros. Daí o resultado operacional<sup>3</sup>

3 Corresponde à diferença entre receita operacional (contribuições previdenciárias, aplicações de recursos, recebimentos de compensação financeira, etc.) e despesa operacional (pagamento dos proventos e pensões, aplicações de recursos, pagamentos

negativo dos RPPSs estaduais de R\$ 23,3 bilhões (2009, contra R\$ 23,2 bilhões (2008) e R\$ 19,7 bilhões (2007) (BRASIL, MPS, 2010).

Diante dos problemas da Previdência Geral, em 2007 instituiu-se o Fórum Nacional de Previdência (Decreto n. 6.019). Esse fórum teve a finalidade de promover o diálogo social entre representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, empregadores e governo federal a fim de buscar consensos visando ao aperfeiçoamento e à sustentabilidade da Previdência. Dentre os variados temas que renderam declarações de dissenso nesse fórum, o de se criar novas regras de pensão foi um dos mais significativos (BRASIL, MPS, 2007).

Os gastos com pensão no Brasil (3,3% do Produto Interno Bruto – PIB), em comparação com outros países (1% do PIB), são consideravelmente altos (ROCHA; CAETANO, 2008, p. 14) Essa situação decorre da benevolência legislativa dos critérios de acesso e das regras de cálculo de pensão (CAETANO, 2006), que não se coadunam com os requisitos do conceito de Previdência (falta de capacidade laborativa e dependência econômica).

Assim, devido à magnitude dessa política social e considerando que os gastos do Brasil com pensão por morte são altos, é relevante a realização de estudo de viabilidade técnica de adequação dos critérios de elegibilidade e das regras de cálculo de pensão aos requisitos do conceito de Previdência Social.

Nesse diapasão, é necessário avançar em estudos que apresentem propostas de reformas de cunho constitucional e infraconstitucional. As reformas de âmbito constitucional necessitam de um procedimento legislativo complexo e podem ser feitas apenas pelo Congresso Nacional. Por sua vez, as reformas de natureza infraconstitucional têm possibilidade de ser realizadas pelos estados,<sup>4</sup> podendo inclusive reduzir, de acordo com os requisitos do conceito de previdência, a patamares razoáveis os gastos com pensão por morte de seus RPPSs.

Como objetivo geral, esta pesquisa pretende propor adequações dos critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão por morte da Previdência Social Brasileira, especialmente a do RPPS do Estado de Minas Gerais, ao conceito de previdência como política promotora de proteção social em situações de dependência econômica e falta de capacidade laboral. Para

---

de compensação financeira, etc.).

4 “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.”

tanto, foram levantados os requisitos do conceito doutrinário e normativo da política de previdência (falta de capacidade laborativa e dependência econômica) e, com base na experiência internacional comparada, foram listados e analisados os critérios de acesso e as regras de cálculo de pensão por morte de diversos países.

Posteriormente, procurou-se identificar os critérios de acesso e as regras de cálculo de pensão que se relacionam com o conceito de previdência. Depois, foram verificados, dentre eles, aqueles que podem ser alterados por normas infraconstitucionais e apenas constitucionais. Em seguida, foram aplicados os critérios que se relacionam com o conceito de previdência e que podem ser alterados por normas infraconstitucionais às pensões do RPPS do Estado de Minas Gerais e apurados os impactos fiscais correspondentes. Ao final, foram apresentadas propostas de reformas de cunho constitucional envolvendo os critérios de acesso e as regras de cálculo de pensão que se enquadram no conceito de previdência.

Os resultados obtidos demonstram que a Previdência Social Brasileira é benevolente em comparação com vários países da Europa e da América Latina, especialmente no que tange às regras de elegibilidade e cálculo de pensão dos RPPSs. Os resultados demonstram ainda que, dentre as seis regras de elegibilidade e cálculo de pensão tratadas nesta pesquisa,<sup>5</sup> apenas quatro<sup>6</sup> se enquadram no conceito de previdência.

Além disso, verificou-se que, dentre as regras de elegibilidade e cálculo de pensão aqui tratadas que se enquadram no conceito de previdência, apenas duas podem ser alteradas por normas infraconstitucionais: “dependência econômica” e “nivelamento da maioria previdenciária com a civil”. As outras duas somente poderão ser modificadas por reformas constitucionais: “idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes” e “acumulação com aposentadoria”.

Por fim, caso fossem adotadas as propostas ora sugeridas, verificou-se que a concessão de pensão por morte passaria a pautar-se exclusivamente em princípios previdenciários e de justiça social, situação que, inclusive, desoneraria o regime previdenciário mineiro.

---

5 Idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes; carência contributiva; período de coabitação; dependência econômica; acumulação com aposentadoria; e nivelamento da maioria previdenciária com a maioria civil.

6 Idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes; dependência econômica; acumulação com aposentadoria; e nivelamento da maioria previdenciária com a maioria civil.

A pesquisa está estruturada da seguinte forma: após esta introdução, na seção 2 foram levantados os requisitos dos conceitos doutrinário e normativo da Previdência Social e listou, com esteio na experiência internacional comparada, os critérios de elegibilidade e cálculo de pensão de vários países, além de verificar quais critérios se enquadram no conceito de previdência. Na seção 3 foram verificados quais critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão podem ser alterados por norma de natureza infraconstitucional e constitucional. Na seção 4 foram aplicados os critérios que se enquadram no conceito de previdência que podem ser modificados por regras infraconstitucionais à realidade do RPPS do Estado de Minas Gerais, além de se apurarem os impactos fiscais correspondentes. Na seção 5, por sua vez, aplicaram-se os critérios que se enquadram no conceito de previdência e que apenas podem ser modificados por regras constitucionais à realidade do RPPS de Minas Gerais, apurando-se os impactos fiscais correspondentes. Na seção 6 foram feitas as considerações finais do trabalho.

## **2 O benefício de pensão no Brasil e o conceito da política de previdência social**

O ajuste sobre a pensão por morte é mais um item que deverá ser tratado no futuro, a fim de que o sistema previdenciário brasileiro reencontre sua racionalidade (STEPHANES, 1998, p. 222).

Nesta seção, serão levantados os requisitos do conceito doutrinário e normativo da política de Previdência Social. Em seguida, com base na experiência internacional comparada descrita por Caetano (2006), serão listados e analisados os critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão de vários países além de serem verificados quais critérios se relacionam com o conceito de previdência.

Inicialmente, é oportuno registrar que a expressão “previdência” advém do latim *praevidere* (SÉGUIER, 1935), que significa antever, ver com antecipação os riscos procurando deles se prevenir (FERREIRA, 2000).

O conceito constitucional de Previdência Social está contido no seu art. 201, segundo o qual “a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” e atenderá, nos termos da lei, à cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário-

família e auxílio-reclusão para os dependentes de segurados de baixa renda, pensão por morte ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observada a garantia do salário mínimo.

Nessa mesma direção, o art. 1º da Lei n. 8.213, de 1991, preceitua que “a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”.

Segundo a literatura (MARTINS, 2006; TAFNER; GIAMBIAGI, 2007), a Previdência é um seguro social de vinculação compulsória que substitui a renda do segurado em caso de incapacidade laborativa e, no caso de pensão, para seus beneficiários economicamente dependentes.

Ademais, por se tratar a pensão de benefício previdenciário de risco, garantida inclusive em decorrência do princípio da solidariedade trazido pela EC n. 41/2003, deve-se levar em consideração também a fonte de custeio para seu financiamento, ou seja, deve-se atentar para o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial<sup>7</sup> (criado no Brasil com a EC n. 20/1998), inclusive por conta da benevolência das regras da Previdência Brasileira, reconhecida por Rocha e Caetano (2008).

Desse modo, serão utilizados os requisitos do conceito de previdência, quais sejam: a falta de capacidade laboral do segurado e a dependência econômica dos dependentes do segurado como sustentação teórica para o desenvolvimento desta pesquisa, sempre tendo por base a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência do país.

Relativamente aos critérios de concessão e de cálculo de pensão por morte, utilizar-se-á a análise comparativa de Caetano (2006). Dentre os países selecionados <sup>8</sup> pelo autor, analisaram-se as condições de elegibilidade de pensão (idade mínima, carência, acumulação com aposentadoria, período de coabitação, dependência econômica) e os critérios de cálculo de pensão (aposentadoria integral, taxa de reposição proporcional à idade e número de dependentes).

---

7 Segundo a Portaria MPS n. 403/2008 (art. 2º), “equilíbrio financeiro” é a garantia de equivalência entre as receitas e obrigações do RPPS em cada ano; e “equilíbrio atuarial”, a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e o das obrigações projetadas a longo prazo.

8 Brasil, Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, França, Itália, México e Suécia.

Levando-se em consideração a mencionada análise, serão considerados, para os fins deste trabalho, os seguintes critérios, sendo a eles adicionados o do nivelamento da maioria previdenciária com a civil, haja vista não ter sido listado no estudo de Caetano (2006):

- idade mínima, taxa de reposição e nº de dependentes;
- carência contributiva;
- período de coabitação;
- dependência econômica;
- acumulação com aposentadoria;
- nivelamento da maioria previdenciária com a maioria civil.

A seguir, verificar-se-á fundamentadamente se mencionados critérios se enquadram no conceito de Previdência Social, política promotora de proteção social nos casos de falta de capacidade de trabalho do segurado e a dependência econômica dos dependentes do segurado.

## **2.1 O critério da idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes**

É razoável e fundamentada a iniciativa de não permitir a concessão de pensões para pessoas maiores de 18 anos uma vez que, em tese, possuem capacidade de trabalho. Diante disso, seria aceitável criar e conjugar faixas etárias e taxas de reposição, com idades diretamente proporcionais às taxas de reposição, concedendo pensão a pessoas sem condições laborais para se sustentar.

Ademais, diante da existência de outro princípio, o da dependência econômica dos dependentes do segurado falecido, seria comedido conjugar taxa de reposição com número de dependentes do ex-segurado, como forma de privilegiar a concessão de pensão em valores condizentes com a necessidade financeira dos dependentes do segurado.

Assim, caso fosse adotada uma solução que usasse tais parâmetros, a norma estaria atendendo aos requisitos do conceito de previdência social (falta de capacidade de trabalho e dependência econômica), além de atender ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de previdência.

## **2.2 O critério da carência contributiva**

Apesar de o critério da carência contributiva não se relacionar com os requisitos do conceito de previdência social tratados neste estudo (falta de capacidade laborativa e dependência econômica), não obstante privilegie a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários e considerando se tratar de benefício de risco (morte do segurado), não seria razoável exigir carência como forma de impedir o acesso à pensão por seus dependentes, haja vista inclusive o princípio da solidariedade, insculpido pela EC n. 41/2003 ao dar nova redação ao *caput* do art. 40 da CF/1988.

## **2.3 O critério do período de coabitação**

O critério do tempo de coabitação – além de não se relacionar com os requisitos do conceito de previdência utilizados neste estudo (falta de capacidade de trabalho e dependência econômica), e mesmo que se defendesse a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial – não deveria ser utilizado, pois a relação conjugal não é comprovada por meio de tempo de coabitação, mas pela real intenção e condição de vida em comum.

## **2.4 O critério de dependência econômica**

O critério de dependência econômica é um dos próprios fundamentos da Previdência: o da necessidade de percepção do benefício, que substitui a renda do ex-segurado, para fins de sobrevivência de seus dependentes. Em virtude disso, seria razoável extinguir a dependência econômica presumida do cônjuge e/ou companheiro, uma vez que se trata de regra criada desde há muito, época em que as mulheres, “donas de casas”, não trabalhavam fora de seus lares e, por conseguinte, dependiam financeiramente do marido/companheiro.

Não por acaso, a quantidade atual de pensionistas do sexo feminino do RGPS equivale a 87% do total de pensionistas desse Regime (Tabela 1, sendo o número de pensionistas na categoria de cônjuge/companheiro equivalente a 58% das pensões do RGPS (Tabela 2).

**Tabela 1. Quantidade de pensões urbanas e rurais concedidas por sexo do RGPS – 2004-2008**

Ano	Feminino				Masculino				Sexo ignorado	Total geral
	urbanas	rurais	Qtde	%	urbanas	rurais	Qtde	%	Qtde	
2004	3.435.757	1.046.656	4.482.413	80%	377.648	204.245	581.893	10%	550.598	5.614.904
2005	3.518.658	1.090.605	4.609.263	80%	396.917	224.580	621.497	11%	534.421	5.765.181
2006	3.615.720	1.175.597	4.791.317	81%	426.782	248.813	675.595	11%	471.525	5.938.437
2007	3.708.951	1.252.508	4.961.459	81%	454.038	271.846	725.884	12%	422.803	6.110.146
2008	3.803.014	1.668.664	5.471.678	87%	483.498	303.385	786.883	13%	33.812	6.292.373

Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social 2006-2008. Elaboração dos autores

**Tabela 2. Quantidade de pensionistas concedidas na categoria cônjuge e companheiro(a) do RGPS – 2004-2008**

Ano	Total geral - A	Cônjuges e/ou companheiros - B	% (A/B)
2004	5.614.904	3.247.465	57,8%
2005	5.765.181	3.347.935	58,1%
2006	5.938.437	3.457.075	58,2%
2007	6.110.146	3.566.883	58,4%
2008	6.292.373	3.676.275	58,4%

Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social 2006-2008. Elaboração dos autores

Todavia, referida situação (grande quantidade de homens segurados e de mulheres pensionistas no RGPS) tende a se alterar no médio e no longo prazos, pois tem-se verificado, nos últimos anos, incremento da quantidade de mulheres com renda declarada, uma vez que o aumento da quantidade de mulheres seguradas do RGPS (33%) é superior ao dos homens (25%) (Tabela 3).

**Tabela 3. Quantidade e variação de contribuintes por sexo do RGPS – 2004-2008**

Ano	Feminino	Masculino	Sexo ignorado	Total
2004	16.107.813	24.129.920	1.846.590	42.084.323
2005	17.764.460	26.062.307	1.208.268	45.035.035
2006	18.259.351	26.501.169	1.916.217	46.676.737
2007	19.668.609	28.152.141	1.985.432	49.806.182
2008	21.386.312	30.070.573	2.284.348	53.741.233
Δ 2004-08 %	33%	25%	24%	28%

Fonte: Anuários Estatísticos da Previdência Social 2006-2008. Elaboração dos autores

Especificamente no caso do RPPS do Estado de Minas Gerais, a situação é bastante parecida. Atualmente, 74% dos pensionistas do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) são do sexo feminino (Tabela 4), 70% dos pensionistas são cônjuges e/ou companheiros (Tabela 5) e 77% dos servidores estaduais são do sexo feminino (Tabela 6).



**Tabela 4. Quantidade de pensões por sexo do IPSEMG – jul. 2010**

Sexo	Masculino	Feminino	Total
Qtde	9.636	27.941	37.577
Percentual	26%	74%	100%

Fonte: Sistema de Pagamento de Pensão. Elaboração dos autores

**Tabela 5. Quantidade de pensionistas cônjuge e companheiro(a) do IPSEMG – jul.2010**

Categoria	Cônjuge (1)	Companheiro(a) (2)	1 + 2	Total de pensionistas
Qtde	24.359	1.768	26.127	37.577
Percentual	65%	5%	70%	100%

Fonte: Sistema de Pagamento de Pensão. Elaboração dos autores

**Tabela 6. Quantidade de contribuintes por sexo do IPSEMG – out. 2010**

Situação	Servidor ativo		Servidor inativo		Total por sexo		Total geral
	M	F	M	F	M	F	
Qtde	74.744	217.957	23.560	117.511	98.304	335.468	433.772
Percentual	17%	50%	5%	27%	23%	77%	100%

Fonte: Cadastro Único de Pessoas do IPSEMG. Elaboração dos autores

Logo, essas mudanças da sociedade exigem do direito a edição de normas que se adequem à nova realidade das relações de trabalho de homens e mulheres, mormente se forem considerados os pressupostos utilizados neste estudo: o da falta de capacidade laborativa, o da dependência econômica e o da necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários. Isso quer dizer: se a quantidade de mulheres no mercado de trabalho vem se aproximando da de homens, eliminando a realidade histórica das mulheres como pessoas economicamente dependentes dos maridos, faz-se necessária a extinção da regra de dependência econômica presumida de cônjuge e/ou companheiro para fins de concessão do benefício de pensão.

## 2.5 O critério da acumulação com aposentadoria

O critério da acumulação com aposentadoria relaciona-se estritamente ao da dependência econômica e, por sua vez, ao da falta de capacidade laborativa. Todavia, não é o simples acúmulo de pensão por morte com proventos de aposentadoria que desnaturaria a condição de dependência econômica. Isso porque o ponto nevrálgico da discussão se refere à necessidade de percepção da renda do segurado pelos seus dependentes para manutenção de sua

subsistência, mesmo que possuam algum outro tipo de renda, ou seja, não seria a realização de uma reforma constitucional que desnaturaria a dependência, mas sim a verificação se o acúmulo de renda, no caso concreto, eliminaria a condição de dependência econômica do pretense pensionista.

Por fim, mesmo que não se adote essa regra pelos motivos expostos, é oportuno destacar que, diante da realidade tecnológica atual, seria razoável realizar o batimento das bases dos sistemas de pagamento de pessoal do serviço público, RPPSs e RGPS como forma de não conceder, de pronto, benefícios de pensão. Diante disso, o pedido deveria se submeter à realização de estudo socioeconômico para averiguar a real condição de dependência econômica do pretense pensionista nos casos em que possuir renda.

## **2.6 O critério do nivelamento da maioria previdenciária com a civil**

Além dos cinco critérios de acesso ao benefício de pensão por morte encontrados na experiência internacional e listados por Caetano (2006), analisar-se-á a questão da possibilidade de aproximação da maioria previdenciária à civil para a categoria dos dependentes “menores de idade” e aos a eles equiparados na forma da lei.

Inicialmente, retomam-se os requisitos do conceito de previdência social (ausência de capacidade laboral e dependência econômica) como critérios hábeis a permitir a concessão de pensão por morte para dependentes menores de idade.

No regime previdenciário anterior, o filho era considerado dependente até os 18 anos (art. 11, I, da Lei n. 3.807/1960), não obstante o Código Civil de 1916, então vigente, ter estabelecido a maioria aos 21 anos para a prática de todos os atos da vida civil, inclusive aqueles relacionados ao trabalho e à sobrevivência. Com o objetivo de permitir a similaridade de tratamento, a Lei n. 8.213/1991 aumentou a proteção previdenciária para o filho até 21 anos.

Todavia, em 2002, o novo Código Civil diminuiu a idade da maioria civil para 18 anos, e a legislação do RGPS manteve a dependência previdenciária para aqueles menores de 21 anos. Da mesma forma que a situação do RGPS, o RPPS do Estado de Minas Gerais manteve a maioria previdenciária até os 21 anos, consoante prevê o art. 4º, I, da Lei Complementar estadual n. 64, de 2002.

Assim, consoante preceitua a jurisprudência nacional majoritária,<sup>9</sup> há espaço interpretativo para continuar a relacionar como dependente o jovem de até 21 anos, tendo em vista que a norma previdenciária é a regra especial de seguro social em detrimento da aplicação da norma geral civil de maioridade.

Contudo, urge destacar que “a pensão por morte é benefício destinado à proteção social do dependente, cuja contingência exprime falta ou diminuição de meios de sustento até então proporcionados pelo segurado”.<sup>10</sup>

Ainda nesse sentido,<sup>11</sup> verifique-se que o legislador infraconstitucional estabeleceu como causa objetiva para o fim da dependência, no caso de pensão, se pessoa sem deficiência física ou psíquica, a idade de 21 anos, instante em que se supôs pudesse o indivíduo sustentar-se<sup>12</sup> e não mais necessitar do amparo previdenciário, em consonância com o antigo Código Civil.

Assim, se o maior de 18 anos já possui condições para exercer todos os atos da vida civil, não subsiste razão para impedir a alteração da legislação previdenciária pretendida (igualar a maioridade previdenciária à civil), privilegiando os requisitos do conceito de previdência utilizados neste estudo.

Tal assertiva é corroborada, segundo a jurisprudência dos tribunais pátrios, pela incapacidade de cunho “laborativo”, que garante o direito ao benefício de pensão por morte, ou seja, se o pretense beneficiário não possuir condição total e permanente, por problemas físicos ou psíquicos, para o exercício de atividade laboral no instante do óbito do segurado, será considerado inválido para os fins previdenciários.

Nesse sentido, eis a posição do Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, ao não reconhecer falta de condição de trabalho a pessoa com limitação visual parcial, indeferiu seu requerimento de pensão:

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. FILHA INVÁLIDA. LEI 8.213/91. CEGUEIRA NO OLHO ESQUERDO. LAUDO PERICIAL. INVALIDEZ INEXISTENTE. LIMITAÇÃO PARCIAL. CAPACIDADE PARA O EXERCÍCIO PLENO DA PROFISSÃO DE DOMÉSTICA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CUSTAS. JUSTIÇA GRATUITA. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. PEDIDO IMPROCEDENTE. 1. A Autora requereu junto ao INSS a pensão por morte de seu pai, por ser cega do olho esquerdo, desde a infância,

9 TRF-2, APELRE 200651015049139, Rel. Des. Marcelo Leonardo Tavares, DJU, 27/03/2009.

10 TRF-3, AC 200803990424890, Rel. Juiz Castro Guerra, DJF3, 01/04/2009.

11 TRF-4, REO 200472000009246, Rel. Otávio Roberto Pamplona, DJ, 15/06/2005.

12 Segundo o art. 5º do Código Civil vigente, “a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil”.

o que segundo alega, a impossibilita de prover o seu sustento sem a ajuda de terceiros. 2. O laudo pericial constatou a inexistência de invalidez, considerando a Requerente apta para o trabalho. 3. A perícia é elemento técnico determinante para a aferição da condição de dependente previdenciária e não pode ser desconsiderado, à míngua de outros fatores que, contextualizados, autorizassem conclusão diversa. Mesmo analisando sobre a ótica da finalidade social da prestação previdenciária faltam elementos que viabilizem a concessão do benefício. 4. A inicial qualifica a Apelada como doméstica, atividade para a qual, a cegueira monocular não é causa impeditiva. [...] (TRF-1, AC 200238000043976, Rel. Juiz Itelmar Raydan Evangelista, e-DJF1 02/09/2008.)

É preciso registrar que mesmo sendo constatada a invalidez do pretense beneficiário ele ainda deve comprovar a dependência econômica (que atualmente é presumida para filhos e cônjuges). Essa é a posição do Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

O fato de a agravada ser aposentada por invalidez não lhe assegura o direito à pensão especial de 2º Tenente, pois não há que se confundir invalidez para o trabalho, suprida com o benefício que já recebe, com a invalidez prevista no art. 5º, III, da Lei n. 8.059/90, que priva a pessoa dos meios para prover o seu sustento. Tema que deve ser considerado à luz da defesa. (TRF-2, AG 200802010199099, Rel. Des. Guilherme Couto, DJU 02/04/2009.)

A título de exemplo, cumpre destacar que o Estado de Mato Grosso, em 2004, igualou a maioria previdenciária de seu RPPS à maioria civil do país. Segundo a alínea “a” do inciso II do art. 245 da Lei Complementar estadual n. 04, de 1990, são beneficiários de pensão temporária “os filhos até que atinjam a **maioridade civil** ou se inválidos, enquanto durar a invalidez”. (grifos nossos)

Pelo exposto, como se trata de regra relacionada aos requisitos do conceito de previdência (falta de capacidade laboral e dependência econômica), para que se possa novamente igualar a maioria previdenciária à civil e inclusive incentivar a inserção de jovens no mercado de trabalho, o que colaborará com o crescimento da economia no país e aumentará, em tese, a receita previdenciária, faz-se necessário alterar a legislação do RGPS e dos RPPSs que ainda não se adequaram a essa nova realidade social.

## **3 Regras de pensão: alterações infraconstitucionais ou constitucionais**

Nesta seção, verificar-se-ão quais critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão podem ser alterados por meio de reformas de cunho infraconstitucional e constitucional.

### **3.1 O critério da idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes**

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) não fixou idade mínima para dependente do segurado como critério limitador de acesso ao benefício de pensão por morte. Logo, se não há limitação constitucional nesse sentido, não há como norma infraconstitucional (de menor hierarquia) tratar do tema em sentido contrário. Isso porque, segundo princípios da hermenêutica,<sup>13</sup> naquilo que o legislador não restringe, não cabe ao intérprete fazê-lo.

Ademais, não há como promover alteração infraconstitucional no que concerne à taxa de reposição e ao número de dependentes (variável atrelada à taxa de reposição), uma vez que a Constituição estabelece regra de cálculo de pensão com valores expressamente definidos. Veja-se que o art. 40, § 7º, I e II, da CF/1988 prevê que a pensão será igual ao valor da totalidade dos proventos/remuneração do cargo efetivo do servidor até o teto dos benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite.

Pelo exposto, os critérios de idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes, salvo melhor juízo, não poderão ser modificados por meio de normas infraconstitucionais, necessitando, assim, de reforma de natureza constitucional para promover tais alterações.

### **3.2 O critério da carência contributiva**

Da mesma forma que o critério anteriormente tratado, a Constituição Federal de 1988 também não estabeleceu carência contributiva como critério de acesso à pensão por morte. Veja-se a redação do art. 40, § 7º, da CF/1988, *in verbis*:

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, eis a posição do Colendo Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma, EDRESP 200400653107, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ, 30/05/2005), do Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região (1ª Turma, AMS 200202010128649, Rel. Des. Fed. Ricardo Regueira, DJU, 09/03/2004) e do Egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Pleno, EIAC 20040599001642701, Rel. Des. Fed. Ubaldo Ataíde Cavalcante, DJ, 02/02/2006).

Art. 40 [...]

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

Como já visto, se o legislador constitucional não promoveu tal restrição, não cabe ao intérprete fazê-lo, tampouco ao legislador infraconstitucional dispor em sentido oposto, sob pena de ferir a Norma Maior, a Constituição Federal.

Pelo exposto, o critério de carência contributiva, salvo melhor juízo, não poderá ser alterado por normas infraconstitucionais, necessitando de reforma de natureza constitucional para promover mudanças dessa natureza.

### **3.3 O critério do período de coabitação**

O critério do período de coabitação possui dois requisitos que necessitam ser analisados: o período mínimo de coabitação como forma de se comprovar a união estável e a suposta exigência de coabitação.

Em relação àquele requisito, cumpre, no primeiro momento, recuperar a evolução da legislação que trata do tema. A CF/1988, por seu art. 226, § 3º, reconhece expressamente a possibilidade da configuração de união estável sem exigir a comprovação de tempo mínimo de coabitação nos seguintes termos:

Art. 226 [...] § 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

No entanto, em 1994, foi promulgada e publicada a Lei n. 8.971, que regulou o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão. Por seu art. 1º, “a companheira comprovada de um homem solteiro, separado judicialmente,

divorciado ou viúvo, que com ele viva há mais de cinco anos, ou dele tenha prole”, poderá valer-se do contido na Lei n. 5.478, de 1968, que dispõe sobre a ação de alimentos, enquanto não constituir nova união e desde que comprove a necessidade.

Mencionada exigência de período mínimo de coabitação foi extinta apenas em 1996, com a publicação da Lei n. 9.278, que regulou o § 3º do art. 226 da CF/1988. No que concerne ao debate aqui travado, registre-se que referida norma extinguiu a exigência de comprovação do tempo mínimo para configuração da união estável. Segundo essa lei e dando cumprimento ao disposto no artigo 226, § 3º, da CF/1988, será reconhecida como entidade familiar a convivência duradoura, pública e contínua, de homem e mulher, estabelecida com o objetivo de constituição de família.

Nesse mesmo sentido, o novo Código Civil, com vigência a partir de 2002, preceitua em seu art. 1.723 que será “reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família”. Segundo o art. 1.724 do CC, as relações pessoais entre os companheiros deverão obedecer aos deveres de lealdade, respeito e assistência, e de guarda, sustento e educação dos filhos. Ademais, “as relações não eventuais entre o homem e a mulher, impedidos de casar, constituem concubinato” (art. 1.727).

Ultrapassada a questão da desnecessidade de comprovação de período mínimo de coabitação nas hipóteses em que inexistia prole comum, analisar-se-á, em seguida, a segunda variável – a exigência de coabitação – como forma de comprovação da existência de união estável.

Segundo a orientação jurisprudencial consolidada do Excelso Supremo Tribunal Federal, a coabitação não é requisito imprescindível para caracterização da união estável. O enunciado da sua Súmula n. 382 (DJ, 08/05/1964) estabelece que “a vida em comum sob o mesmo teto, *more uxorio*, não é indispensável à caracterização do concubinato”.

Nesse mesmo sentido, eis a orientação do Colendo Superior Tribunal de Justiça:<sup>14</sup>

DIREITO DE FAMÍLIA. UNIÃO ESTÁVEL. CONFIGURAÇÃO. COABITAÇÃO. ELEMENTO NÃO ESSENCIAL. SOCIEDADE DE FATO. AUSÊNCIA DE PROVA DE COLABORAÇÃO PARA A AQUISIÇÃO DOS BENS EM NOME DO DE *CUJUS*. NÃO

14 ST J, 4ª Turma, REsp 1096324/RS, Relator Ministro Honildo A. de Mello Castro, DJe, 10/05/2010.

CONFIGURAÇÃO DA SOCIEDADE DE FATO. UNIÃO ESTÁVEL. PRESUNÇÃO DE MÚTUA COLABORAÇÃO PARA FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO. DIREITO À PARTILHA. – O art. 1º da Lei n. 9.278/1996 não enumera a coabitação como elemento indispensável à caracterização da união estável. Ainda que seja dado relevante para se determinar a intenção de construir uma família, não se trata de requisito essencial, devendo a análise centrar-se na conjunção de fatores presente em cada hipótese, como a *affectio societatis* familiar, a participação de esforços, a posse do estado de casado, a fidelidade, a continuidade da união, entre outros, nos quais se inclui a habitação comum. [...]¹⁵

Também assim entende a Egrégia Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais:

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. DEMONSTRAÇÃO. PROVA DOCUMENTAL. CONVIVÊNCIA MORE UXÓRIO. DESNECESSIDADE. SENTENÇA REFORMADA PELA TURMA RECURSAL DO RIO DE JANEIRO QUE NEGOU O BENEFÍCIO À AUTORA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ EM SENTIDO CONTRÁRIO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO. 1) A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência pode proceder ao exame da correta valoração do conjunto probatório colacionado aos autos, ou seja, dar uma nova qualificação jurídica à prova produzida e analisada pela Turma Recursal de Origem, sem que isso importe em reapreciação da matéria probatória, vedada pela Súmula n. 7 do STJ. 2) A jurisprudência do C. STJ é unânime ao afastar a necessidade de prova documental para demonstrar a existência da união estável e, da mesma forma, unânime quanto à desnecessidade de demonstração da coabitação, ou seja, de que companheira e o segurado falecido residiam sob o mesmo teto, como requisito essencial para a caracterização da mencionada união estável. 3) A denominada convivência *more uxório* pode ser considerada como um dos elementos capazes de demonstrar a vida comum entre os companheiros, mas sua ausência, conforme reiterada jurisprudência do C. STJ, não afasta a existência da união estável que pode ser demonstrada por outros documentos idôneos ou pela prova testemunhal colhida em juízo. 4) O acórdão proferido pela Primeira Turma Recursal do Rio de Janeiro não valorou corretamente a prova produzida nos autos, uma vez que foi equivocada a aplicação e a interpretação do art. 1º da Lei n. 9.278/1996 ao presente caso, não devendo ser exigida, na hipótese, a demonstração da coabitação como requisito para caracterização da união estável. 5) É desnecessária a devolução dos autos à instância de origem, uma vez que o cotejo

15 s STJ, 3ª Turma, REsp 275839/SP, Relator Ministro Ari Pargendler, DJe, 23/10/2008.



da prova oral já foi realizado pelo juízo *a quo* que entendeu que os depoimentos das testemunhas inquiridos em justificação judicial foram suficientes para demonstrar a vida em comum da autora e do segurado falecido, fato este que, em momento algum, foi afastado pelo acórdão de fls. 109/110 que reformou sentença tão somente por não haver prova documental do domicílio comum. 6) Pedido de Uniformização de Jurisprudência conhecido e provido.<sup>16</sup>

Em síntese, a legislação e a jurisprudência exigem como requisitos para restar configurada a união estável: o “indício” da existência de coabitação, haja vista a necessidade de convivência; a durabilidade (onde a exigência de cinco anos de duração ou existência de prole da Lei n. 8.971 não mais subsistem); a publicidade e a notoriedade da relação; além da continuidade (intenção do casal de permanecer junto com o objetivo de constituição de família).

Retomando-se o debate relativo à viabilidade de promoção de reformas de natureza infraconstitucional, esclarece-se, primeiro, que, em nenhum momento, a CF/1988 se manifesta sobre período mínimo de coabitação, o que, em tese, permitiria a edição de norma ordinária pelo estado para criar esse tipo de critério limitador de acesso ao benefício de pensão.

Todavia, como compete privativamente à União Federal legislar sobre direito civil, em especial direito de família (art. 22, I, da CF/1988), não há como os estados versarem sobre o assunto (período mínimo de coabitação) por meio de edição de lei regional.

Ademais, mesmo que fosse possível a edição de norma estadual para exigir período de coabitação, a jurisprudência pátria entende que a coabitação não é requisito imprescindível à caracterização da união estável, quanto mais o critério de exigência de período mínimo de convivência.

Logo, por essas razões, salvo melhor juízo, não há razoabilidade para se aplicar o critério de período mínimo de coabitação, seja por norma constitucional ou mesmo mediante regra infraconstitucional.

### **3.4 O critério da dependência econômica**

A exigência de comprovação da necessidade de percepção da pensão do segurado para fins de sobrevivência do cônjuge e/ou companheiro (dito de outra

---

<sup>16</sup> TNU, PEDILEF 200351015000538, Relator Juiz Federal Alexandre Miguel, DJU, 23/05/2006.

forma: a extinção da dependência econômica presumida para esses dependentes) é medida de justiça social que ora se impõe uma vez que, como visto, nos dias atuais, tanto homens quanto mulheres promovem geração de renda por meio de trabalho assalariado, diferentemente da realidade do século passado. Não por acaso, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem entendido que a presunção de dependência é relativa, admitindo-se assim prova em contrário:

ACÇÃO ORDINÁRIA. PENSÃO POR MORTE. IPSEMG. INCLUSÃO DE BENEFICIÁRIO. FILHA MAIOR E INVÁLIDA. LEI N. 9.380/1986. ART. 40, § 7º DA CR. REQUISITO. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. PROVA EM SENTIDO CONTRÁRIO. – A percepção de pensão por morte exige a comprovação da qualidade de dependente por um dos fatos previstos em lei vigente à época da morte do segurado. – A Lei n. 9.380/1986, alterada pela Lei n. 13.455/2000, em seu art. 7º inciso I considera dependentes do segurado os filhos menores de 21 anos ou inválidos, dispondo o seu § 5º que a dependência econômica dos dependentes de que trata o inciso I do caput é presumida e por ser relativa tal presunção comporta produção de provas em sentido contrário. – Evidenciado que a filha maior e inválida não dependia economicamente do falecido pai por estar casada quando do falecimento do segurado, não há pressuposto legal para o reconhecimento jurídico da dependência para o fim de percepção de pensão por morte do segurado.<sup>17</sup>

Nessa direção, eis a orientação do Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PREVIDENCIÁRIO. TRABALHADORA RURAL. FALECIMENTO. PENSÃO. COMPANHEIRO. INEXISTÊNCIA DE DEPENDÊNCIA ECONÔMICA. PRESCRIÇÃO LEGAL. POSSIBILIDADE DE PROVA CONTRÁRIA. 1. Conquanto legalmente presumida a dependência do autor em relação a sua companheira, ela admite prova em contrário, o que se verifica no caso dos autos, em face de sua condição profissional de trabalhador urbano, economicamente independente.<sup>18</sup>

Assim, considerando que a CF/1988 não trata do assunto relativo à necessidade de comprovação de dependência econômica e diante da autonomia dos entes federados para legislarem sobre seus RPPSs (art. 24, XII, da CF/1988),<sup>19</sup> salvo melhor juízo, entende-se possível a edição de lei pelos estados que exija dos cônjuges e/ou companheiros a comprovação da dependência econômica como condição para obtenção do direito à pensão por morte do convivente marital.

17 TJMG, Processo 1.0024.05.695887-9/001, Relator Des. Belizário de Lacerda, MG, 03/10/2007.

18 TRF-1, AC 9601453563, Relator Juiz Aldir Passarinho Junior, DJ, 05/10/1998.

19 Desde que não contrariem a Lei n. 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais de organização e funcionamento dos RPPSs e dá outras providências.

### **3.5 O critério da acumulação com aposentadoria**

Malgrado o critério da acumulação com aposentadoria esteja vinculado ao da dependência econômica, uma vez que não é o simples acúmulo de pensão com aposentadoria que desnaturaria a dependência do pensionista, a CF/1988 trata da proibição do acúmulo de proventos de aposentadoria e de remuneração de cargos e proventos (art. 37, XVI, XVII e § 10, CF/1988), quedando-se silente quanto ao acúmulo de remuneração e proventos com benefício de pensão.

Assim, mesmo não se adentrando na questão da ausência expressa da CF/1988 de proibir acúmulo de cargo e/ou aposentadoria com pensão, note-se que alterações dessa natureza ensejariam reformas de âmbito constitucional, o que, por conseguinte, impediria os estados de realizarem reformas infraconstitucionais.

### **3.6 O critério do nivelamento da maioria previdenciária com a civil**

Como visto anteriormente, o legislador infraconstitucional estabeleceu como causa objetiva para o fim da dependência, no caso de pensão, a idade de 21 anos (se não houver deficiência), instante em que se supôs pudesse o indivíduo se sustentar e não mais necessitar de amparo previdenciário.

Desse modo, se o maior de 18 anos já possui condições para exercer todos os atos da vida civil, não mais persiste razão para impedir a alteração da legislação previdenciária pretendida (igualar a maioria previdenciária à civil), atendendo aos requisitos do conceito de previdência: falta de capacidade laborativa e dependência econômica.

Pelo exposto, como a CF/1988 não regula aludida questão e diante da autonomia dos entes federados para legislarem sobre previdência social (art. 24, XII, da CF/1988), desde que não contrariem a Lei n. 9.717/1998, faz-se necessário alterar a legislação infraconstitucional do RGPS e dos RPPSs que ainda não se adequaram a essa nova realidade social. Tal iniciativa, além de privilegiar os requisitos do conceito de previdência abordados neste estudo (falta de capacidade laborativa e dependência econômica), incentivará a inserção de jovens no mercado de trabalho, o que gerará crescimento da economia no país e aumentará, em tese, a receita previdenciária, necessária para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS e dos RPPSs.

## 4 Alterações infraconstitucionais de regras de pensão: o caso do Estado de Minas Gerais

Nesta seção, serão apresentadas propostas de alteração dos critérios de elegibilidade e das regras de cálculo de pensão que se relacionam com o conceito de previdência (falta de capacidade de trabalho e dependência econômica) e podem ser modificados por legislação “infraconstitucional”, além de serem simulados os impactos fiscais correspondentes caso essas regras fossem aplicadas pelo RPPS mineiro.

Segundo as informações obtidas neste estudo, dentre os seis critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão, há apenas quatro que se enquadram no conceito de Previdência Social: “idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes”, “dependência econômica”, “acumulação com aposentadoria” e “nivelamento da maioria previdenciária com a maioria civil”. Dentre tais critérios, tão somente dois podem ser alterados por regras “infraconstitucionais”: o da dependência econômica e o do nivelamento da maioria previdenciária com a civil, adiante tratados.

### 4.1 O critério da dependência econômica

Assim, como forma de verificar a dependência econômica, seria razoável criar uma rotina institucionalizada de batimento dos sistemas de pagamento de pessoal do ente federado e do respectivo RPPS, além do RGPS e dos outros quase 2 mil RPPSs existentes no país. Essa rotina seria executada pelo setor que realiza o estudo socioeconômico com vistas a averiguar a dependência econômica do dependente.

Diante disso, como forma de estimar o impacto sobre as contas do RPPS de Minas Gerais caso fosse adotada tal solução, comparou-se a base de dados funcionais e financeiros dos pensionistas do IPSEMG<sup>20</sup> com as informações do Cadastro Único de Pessoas do IPSEMG, que contempla os dados dos servidores ativos e inativos de todos os órgãos e Poderes estaduais.

Mencionada comparação foi feita tendo por finalidade apurar se o dependente (pretensão pensionista) possui alguma renda paga pelos cofres públicos mineiros, seja como servidor ativo, inativo ou titular de outra pensão. Em seguida, calculou-se o valor que seria economizado mensalmente, caso fosse adotada tal regra. Para aplicação desse critério, foi utilizada a regra do IPSEMG

---

20 Referência: agosto/2010.

criada para reconhecer a condição de dependência econômica de dependente de ex-segurado. Segundo a Portaria n. 15/2005 do Conselho Deliberativo do IPSEMG, considera-se dependente aquele que, além de integrar o mesmo núcleo familiar do ex-segurado, comprovar, entre outros critérios, renda *per capita* familiar de até um salário mínimo nacional (atuais R\$ 510,00, segundo o teor da Lei n. 12.255/2010).

Em razão disso, buscou-se localizar todos os pensionistas do IPSEMG que recebem alguma renda dos cofres estaduais acima de R\$ 510,00. Após, apurou-se o valor pago mensalmente a esses beneficiários a título de pensão do IPSEMG<sup>21</sup> e que deixariam de ser pagos, uma vez que tais pensionistas recebem outro tipo de renda,<sup>22</sup> situação que desnatura sua dependência econômica com o ex-segurado, segundo as regras atuais do IPSEMG.

De acordo com os dados obtidos, caso fosse adotada tal solução, o RPPS do Estado de Minas Gerais deixaria de arcar com o pagamento mensal de estimados R\$ 700.000,00, correspondentes a quase 1% do valor da folha mensal de pagamento de pensões do IPSEMG (ref. jul./2010). Caso esse cruzamento fosse feito com as bases de dados do RGPS e de todos os RPPSs do país, acredita-se que esse resultado seria ainda mais expressivo.

## **4.2 O critério do nivelamento da maioria previdenciária com a civil**

Como já visto, a legislação previdenciária previu como causa objetiva para o fim da dependência, no caso de pensão, a idade de 21 anos (se não houver deficiência), instante em que se supôs pudesse o indivíduo se sustentar e não mais necessitar de amparo previdenciário.

Todavia, se o legislador civil reconheceu que o maior de 18 anos já possui condições para exercer os atos da vida civil, não mais persiste razão para impedir a alteração da legislação previdenciária (igualar a maioria previdenciária à civil), atendendo aos requisitos do conceito de previdência, entre eles o da falta de capacidade laborativa e o da dependência econômica.

Diante disso, como forma de estimar o impacto sobre as contas do RPPS do Estado de Minas Gerais caso fosse adotada tal regra, utilizou-se a base de

---

21 Em caso de percepção de duas ou mais pensões por morte pelo IPSEMG e considerando que o beneficiário pode exercer o direito de escolha pelo de maior valor, foi considerada neste estudo a pensão de menor para deixar de ser concedida ao beneficiário do IPSEMG.

22 Adotou-se o pressuposto de que as pensões por morte foram concedidas aos beneficiários do IPSEMG em data posterior à concessão das demais fontes de renda pagas pelos cofres estaduais.

dados de pensionistas do IPSEMG de julho/2010 e calculou-se o valor que seria economizado. Segundo os dados obtidos (Tabela 7), há 650 pensionistas maiores de 18 anos e menores de 21 anos cujo valor mensal da folha de pagamento é de aproximadamente R\$ 1 milhão, próximo de 1% do valor da folha mensal de pagamento de pensões do IPSEMG (ref. jul./2010).

**Tabela 7. Pensionistas maiores de 18 anos e menores de 21 anos – Minas Gerais – jul. 2010**

Categoria de dependência	Qtde	Valor (R\$)
filho menor de 21 anos	528	799.068,03
menor sob guarda	116	237.161,17
neto	6	11.164,59
<b>Total</b>	<b>650</b>	<b>1.047.393,79</b>
<b>% em relação ao total de pensões</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,3%</b>
<b>Total geral das pensões IPSEMG</b>	<b>37.577</b>	<b>80.342.647,98</b>

Fonte: Sistema de Pagamento de Pensionistas. Elaboração dos autores

Caso tais pensionistas fizessem jus à pensão (permanecessem vivos) desde a data em que completassem 18 anos de idade até os 21 anos (36 meses mais 13<sup>º</sup> salários anuais), data em que o benefício cessaria automaticamente por decurso de tempo, o montante que deixaria de ser pago pelo RPPS do Estado de Minas Gerais, caso fosse adotada mencionada solução seria de estimados e atuais R\$ 40,8 milhões.<sup>23</sup>

## **5 Alterações constitucionais de regras de pensão: o caso do Estado de Minas Gerais**

Nesta seção, serão apresentadas propostas de alteração dos critérios de elegibilidade e das regras de cálculo de pensão que se relacionam com o conceito de previdência (falta de capacidade de trabalho e dependência econômica) e podem ser modificados tão somente por legislação “constitucional”, além de serem simulados os impactos fiscais correspondentes, caso essas regras sejam aplicadas pelo RPPS mineiro.

De acordo com a análise desenvolvida neste estudo, dentre os seis critérios, apenas quatro se enquadram no conceito de previdência: “idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes”, “dependência econômica”, “acumulação com aposentadoria” e “nivelamento da maioria previdenciária com a maioria civil”.

<sup>23</sup> Este cálculo não levou em consideração a atualização do valor das pensões, limitando-se a efetuar a soma de todos os meses, inclusive o do décimo terceiro salário, no período entre a data em que completarem 18 anos e a data em que completarem 21 anos de idade.

Dentre tais critérios, os da “dependência econômica” e do “nivelamento da maioria previdenciária com a civil” podem ser modificados através de normas infraconstitucionais e os critérios da “idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes” e “acumulação com aposentadoria” apenas podem ser modificados mediante reforma constitucional, estes, objeto de análise desta seção.

## **5.1 O critério da idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes**

Segundo os requisitos do conceito de previdência social, é comedido não permitir a concessão de pensões para pessoas maiores de 18 anos de idade, capazes e em idade jovem uma vez que, em tese, possuem capacidade laborativa. Logo, seria aceitável criar regra de cálculo de pensão conjugando faixas etárias e taxas de reposição diretamente proporcionais entre si de forma a prestigiar a concessão de pensão por morte a pessoas que não possuem condições de trabalho.

Ademais, de acordo com o princípio da dependência econômica, seria razoável conjugar as taxas de reposição com a quantidade de dependentes do ex-segurado como forma de privilegiar a concessão de pensão em valores condizentes com a necessidade financeira dos dependentes do ex-segurado.

Não por acaso, em 1923, o Decreto n. 4.682 – a Lei Eloy Chaves – considerado ponto de partida da Previdência Social no Brasil, que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão aos empregados de cada uma das ferrovias, já previa limitação ao valor das pensões (art. 28). Veja-se:

Art. 28. A importância da pensão de que trata o art. 26 será equivalente a 50% da aposentadoria percebida ou a que tinha direito o pensionista, e de 25% quando o empregado falecido tiver mais de 10 e menos de 30 anos de serviço effectivo.

Parapho unico. Nos casos de morte por accidente, proporção será de 50%, qualquer que seja o numero de annos de serviço do empregado fallecido.

A lógica da taxa de reposição da pensão proporcional ao número de dependentes do segurado falecido permaneceu vigente com a publicação da Lei n. 3.807, de 1960. Segundo o art. 37 da citada lei, a pensão era constituída de uma renda no mínimo igual a 50% do valor da aposentadoria que o segurado

percebia ou daquela a que teria direito se na data do óbito fosse aposentado, e mais tantas parcelas iguais, cada uma a 10% do valor da mesma aposentadoria quantos fossem os dependentes do segurado, até o máximo de 5.

Assim, partindo do pressuposto de que a pessoa pode se emancipar contraindo núpcias aos 16 anos de idade, sugere-se que esta seria a idade mínima para limitar a taxa de reposição do cônjuge ou companheiro ao teto máximo do benefício de pensão. Partindo-se do pressuposto de que a condição legal de pessoa idosa<sup>24</sup> (perda presumida da capacidade de trabalho) é a partir dos 60 anos, esta seria a idade máxima para limitar a taxa de reposição do cônjuge ou companheiro ao teto máximo do benefício de pensão.

Além do cônjuge/companheiro, para cada dependente adicionar-se-ia 10% a título de taxa de reposição, limitado ao teto de 75%,<sup>25</sup> devido à ausência de gasto futuro com o ex-segurado. A taxa de reposição foi limitada em 75% porque a família brasileira é composta em média por 3,7 pessoas (BRASIL, IBGE, 2000). Logo, na ausência de uma delas, a família será composta por aproximadamente três pessoas, que corresponde justamente a 75% da quantidade de membros existente à data do óbito do segurado.

Na Tabela 8 é mostrada a proposta de nova regra para o cálculo de pensão, que respeitaria tanto a idade do beneficiário quanto sua condição de dependência econômica em razão do incremento da idade (diretamente proporcional à diminuição da capacidade de trabalho) e do número de dependentes do segurado falecido. Em caso de ausência de cônjuge ou companheiro, seriam adicionados aos percentuais correspondentes aos dos demais dependentes o percentual de 40%, patamar inicial da taxa de reposição prevista para cônjuge e/ou companheiro.

**Tabela 8. Proposta de taxa de reposição de acordo com faixas etárias de cônjuge ou companheiro do segurado falecido – Brasil – 2010**

Faixas etárias à data do óbito	Taxas de reposição
16 aos 21 anos	40%
21 aos 30 anos	45%
31 aos 40 anos	50%
41 aos 50 anos	55%
51 aos 60 anos	65%
acima de 61 anos	75%

Fonte: elaboração dos autores

24 Art. 1º da Lei n. 10.741, de 2003.

25 Uma pessoa integrante de uma família composta, em média, por 3,7 pessoas (BRASIL, IBGE, 2000) equivale a 27% do número de pessoas do grupo familiar.



Assim, caso fosse adotada uma solução que utilizasse tais parâmetros (idade, taxa de reposição e número de dependentes), a norma estaria atendendo aos requisitos do conceito de previdência (falta de capacidade laborativa e dependência econômica), além de atender à necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Diante disso, como forma de estimar o impacto sobre as contas do RPPS de Minas Gerais caso fosse promovida tal alteração constitucional, utilizou-se a base de dados de pensionistas do IPSEMG de julho/2010 e calculou-se o valor que seria economizado mensalmente.

Para efeito de simulação, considerou-se que cada viúvo(a) possui dois filhos e que tanto o homem quanto a mulher tiveram os filhos a partir de 25 anos, com um intervalo de 3 anos de um filho para outro. Igualmente, considerou-se que o valor da pensão na data da extinção do benefício será seu valor atual. Foram excluídos os pensionistas menores de 16 anos na data do óbito do segurado, uma vez que não poderiam ser emancipados. Ademais, a taxa de reposição foi aplicada sobre o valor da cota-parte do pensionista.

Segundo as informações obtidas, o RPPS de Minas Gerais deixaria de arcar com o pagamento mensal de estimados R\$ 17 milhões, diminuição de 29%, relativamente à folha de pagamento dos pensionistas utilizados neste cálculo (cônjuges e companheiros(as)).

## **5.2 O critério da acumulação com aposentadoria**

Conforme visto anteriormente, não é o simples acúmulo de pensão com aposentadoria que desnaturaria a condição de dependência econômica do pensionista para com o ex-segurado. Ademais, a CF/1988, ao tratar da proibição do acúmulo de proventos de aposentadoria e do acúmulo de remuneração de cargos com proventos de aposentadoria (art. 37, XVI, XVII e § 10, ambos da CF/1988), quedou-se silente quanto à proibição do acúmulo de remuneração e proventos de aposentadoria com pensão.

Proposta razoável seria estabelecer que beneficiários de pensão não pudessem acumular quaisquer outros benefícios de natureza previdenciária, salvo se comprovassem a ausência de capacidade laborativa e também a necessidade real de percepção do benefício, ou seja, a dependência econômica.

Dessa forma, o ônus da comprovação da dependência seria invertido e assim estar-se-ia atendendo aos requisitos do conceito de previdência tratados neste estudo, os da dependência econômica e da falta de capacidade laboral. Isso porque, caso não se optasse por alterar esse critério de cálculo

de pensão, o direito a esse benefício seria tratado como uma “ode ao ócio”, na qual não haveria estímulo ao trabalho e produção de riqueza para o desenvolvimento do país.

Diante disso, como forma de estimar o impacto sobre as contas do RPPS de Minas Gerais caso fosse promovida tal alteração constitucional, comparou-se a base de dados funcionais e financeiros dos pensionistas do IPSEMG<sup>26</sup> com as informações do Cadastro Único de Pessoas do IPSEMG, que contempla os dados dos servidores ativos e inativos de todos os órgãos e Poderes estaduais.

Mencionada comparação foi feita tendo por finalidade apurar as outras rendas auferidas pelos pensionistas do IPSEMG, derivadas dos cofres públicos, na condição de servidor aposentado ou titular de outra pensão. Partindo do pressuposto de que a pensão foi concedida em data anterior à da concessão desses benefícios previdenciários e que o pensionista não necessita dessa(s) renda(s) para garantir seu sustento, apurou-se o somatório desses benefícios para levantar o que o RPPS de Minas Gerais deixaria de pagar mensalmente em caso de adoção desse critério.

Segundo os dados obtidos, caso fosse adotada tal solução, o RPPS do Estado de Minas Gerais deixaria de arcar com o pagamento mensal dos valores estimados em R\$ 10 milhões, correspondentes a 12% do valor da folha mensal de pagamento de pensões do IPSEMG (ref. jul./2010).

## 6 Considerações finais

O objetivo geral desta pesquisa foi propor adequações aos critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão por morte da Previdência Brasileira, especialmente a do RPPS do Estado de Minas Gerais, ao conceito de Previdência como política promotora de proteção social em casos de dependência econômica e de falta de capacidade laboral.

Primeiramente, foram levantados os requisitos do conceito doutrinário e normativo da política de Previdência e, com esteio na experiência internacional comparada, foram listados e analisados os critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão de diversos países. Após, foram verificados os critérios que se enquadram no conceito de Previdência que podem ser alterados por normas infraconstitucionais e constitucionais. Depois, foram aplicados os

---

<sup>26</sup> Referência: agosto/2010.

critérios que se enquadram no conceito de Previdência e podem ser alterados por regras infraconstitucionais às pensões do RPPS do Estado de Minas Gerais e apurados os impactos fiscais correspondentes. Ao final, foram apresentadas propostas de reformas constitucionais envolvendo os critérios de elegibilidade e de cálculo de pensão que se enquadram no conceito de Previdência Social.

De acordo com os resultados obtidos no que tange aos requisitos do conceito doutrinário e normativo da política de Previdência Social, verificou-se que essa política pública foi instituída com a finalidade de amparar pessoas, mediante garantia de renda, nas situações em que houver falta de capacidade laboral do segurado e, nos casos de pensão, se houver dependência econômica dos dependentes para com o ex-segurado.

As regras atuais da Previdência Social Brasileira são benevolentes em comparação com a realidade internacional, especialmente as regras de elegibilidade e de cálculo de pensão por morte, objeto deste estudo, que não se coadunam com os requisitos do conceito de Previdência Social: o da falta de capacidade laborativa e o da dependência econômica, isso porque tais regras não preveem taxas de reposição de acordo com idade e número de dependentes e a extinção da dependência econômica presumida do cônjuge e/ou companheiro, além de não impedirem o acúmulo de pensão com aposentadoria.

Os resultados demonstram também que, dentre os critérios de acesso e as regras de cálculo de pensão aqui tratadas,<sup>27</sup> apenas quatro<sup>28</sup> se enquadram no conceito de previdência tratado neste estudo.

Além disso, verificou-se que, dentre os critérios de acesso e as regras de cálculo de pensão tratadas nesta pesquisa que se enquadram no conceito de Previdência, somente dois critérios podem ser modificados por normas de natureza “infraconstitucional”: o da “dependência econômica” e o do “nivelamento da maioria previdenciária com a civil”, podendo os outros dois apenas ser alterados por reformas “constitucionais”: a regra de cálculo da “idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes” e o critério de acesso da “acumulação com aposentadoria”.

27 Idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes; carência contributiva; período de coabitação; dependência econômica; acumulação com aposentadoria; e nivelamento da maioria previdenciária com a maioria civil.

28 Idade mínima, taxa de reposição e número de dependentes; dependência econômica; acumulação com aposentadoria; e nivelamento da maioria previdenciária com a maioria civil.

Por fim, verificou-se que, caso fossem promovidas as alterações normativas sugeridas e simuladas nesta pesquisa para a realidade do RPPS de Minas Gerais, além de a concessão da pensão passar a se pautar em princípios previdenciários e de justiça social, haveria um impacto fiscal positivo para as contas previdenciárias do Estado de Minas Gerais.

Com esteio nas discussões realizadas ao longo deste trabalho, nos resultados alcançados e diante dos objetivos a que se propôs este estudo, outro objeto de pesquisa passível de ser estudado seria a análise dos impactos fiscais em caso de realização de reformas constitucionais ou mesmo infraconstitucionais que envolvam mudanças de critérios de acesso e regras de cálculo de aposentadoria no âmbito dos regimes próprios de previdência do funcionalismo público do país.

Pelo exposto, diante de tais conclusões, passíveis de serem aplicadas nos RPPSs, especialmente nos regimes estaduais, espera-se ter contribuído para encontrar soluções que possam servir de base a estudos que adequem, considerando os princípios de justiça social, os critérios de elegibilidade e as regras de cálculo de pensão por morte aos paradigmas da Previdência Social Brasileira.

No decorrer desta pesquisa, vislumbrou-se analisar outra regra de cálculo de pensão passível de ser modificada por normas “infraconstitucionais”: a da extinção da reversão de cotas-partes de pensão quando da perda da condição de beneficiário.

Atualmente, com o fenômeno da reversão das cotas-partes de pensão extintas, os beneficiários remanescentes aumentam o valor de seu benefício, ou seja, da sua renda. Todavia, o que se defende nesta pesquisa é o contrário: evitar o aumento de renda, haja vista que a política de Previdência Social tem por finalidade garantir e promover a reposição da renda então devida aos dependentes do segurado falecido e não aumentar a qualidade de vida das pessoas. Não por acaso, defendeu-se neste trabalho a criação de taxa de reposição para o cálculo de pensão.

Tudo até aqui exposto “implica uma nova cultura previdenciária, que deve ser paulatinamente absorvida pelos servidores e principalmente pelos gestores dos regimes previdenciários dos servidores públicos” (SILVA, 2003, p. 12).

## Referências

BELO HORIZONTE. Decreto-Lei n. 864. **Estatuto dos Funcionários Públicos Civis dos Municípios do Estado de Minas Gerais**, de 28 de outubro de 1942. Disponível em: <<http://bh25.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/bc373cb814e09d9303256a070058c33d?OpenDocument>>. Acesso em: 22/01/2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, 05/10/1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 12/09/2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923. **Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados**. Rio de Janeiro, 28/01/1923. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>>. Acesso em: 22/01/2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.019, de 22 de janeiro de 2007. **Institui o Fórum Nacional da Previdência Social e dá outras providências**. Brasília, 22/01/2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6019.htm)>. Acesso em: 10/02/2010.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências**. Brasília, 16/12/1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 12/05/2007.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3o do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências**. Brasília, 31/12/2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 12/05/2007.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. **Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências**. Brasília, 06/07/2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 12/05/2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O Brasil município por município**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Brasília, 25/07/1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: 24/01/2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. **Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal e dá outras providências.** Brasília, 28/11/1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9717.htm>>. Acesso em: 12/05/2007.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Brasília, 11/01/2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 22/08/2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências,** 03/10/2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm)>. Acesso em: 22/10/2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004. **Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, n. 8.213, de 24 de julho de 1991, n. 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.** Brasília, 21/06/2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 22/01/2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Portaria n. 4.992,** de 5 de fevereiro de 1999. Brasília, 8 fev. 1999. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/66/mpas/1999/4992.htm>>. Acesso em: 22/01/2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Reforma da Previdência:** o Brasil e a experiência internacional. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003. 394 p. (Coleção Previdência Social, Série Debates, v. 22).

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Portaria n. 402,** de 10 de dezembro de 2008. **Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios De Previdência Social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em cumprimento das Leis n. 9.717, de 1998, e n. 10.887, de 2004.** Brasília, 11 dez. 2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/402.htm>>. Acesso em: 23/01/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social,** Brasília, v. 9, n. 11, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 10, n. 11, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 11, n. 11, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 12, n. 11, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Fórum Nacional de Previdência Social: principais consensos e dissensos. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 19, n. 12, p. 1-4, dez. 2007. Disponível em: <[http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104634-882.pdf](http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104634-882.pdf)>. Acesso em: 27/10/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Portaria n. 204, de 10 de julho de 2008. **Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e dá outras providências**. Brasília, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/204.htm>>. Acesso em: 22/09/2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 13, n. 11, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Portaria n. 403, de 10 de dezembro de 2008. **Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências**. Brasília, 11 dez. 2008. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/66/MPS/2008/403.htm>>. Acesso em: 23/01/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2008**, Brasília, v. 17, p. 1-868, 2009a. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 14, n. 11, nov. 2009b. Disponível em: <<http://www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 10/01/2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Previdência Social brasileira retira 22 milhões da linha de pobreza. **Previdência em Questão**, Brasília, n. 26, p. 1-2, 1-15 set. 2009c. Disponível em: <[http://www.mps.gov.br/arquivos/office/4\\_090911-101828-794.pdf](http://www.mps.gov.br/arquivos/office/4_090911-101828-794.pdf)>. Acesso em: 20/01/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Regimes Próprios investem em programas de qualificação para garantir excelência na gestão de recursos. **Previdência em Questão**, Brasília, n. 23, p. 1-2, 1-15 jul. 2009d. Disponível em: <[http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3\\_090713-084007-612.pdf](http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_090713-084007-612.pdf)>. Acesso em: 20/01/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Taxa de cobertura previdenciária chega a 65,9%. **Previdência em Questão**, Brasília, n. 27, p. 1-2, 1-15 nov. 2009e. Disponível em: <[http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3\\_091105-195449-590.pdf](http://www.mps.gov.br/arquivos/office/3_091105-195449-590.pdf)>. Acesso em: 20/01/2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2009**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1012>>. Acesso em: 25/11/2010.

\_\_\_\_\_. **Por que reformar a previdência?** Livro Branco da Previdência Social. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PREBC.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PREBC.HTM)>. Acesso em: 15/08/2006.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, out. 2006 (Texto para discussão, n. 1.226). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1226.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1226.pdf)>. Acesso em: 11/2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 9.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 236 p.

COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito previdenciário brasileiro**. 7.ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997. 516 p.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas sociais** - acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. p. 17-37. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_17/volume01/05\\_capt02.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf)>. Acesso em: 11/12/2009.

CALAZANS, Fernando Ferreira. **A participação social na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: o caso do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG)**. Belo Horizonte: FJP, 2010. 184 p. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Administração Pública, Escola de Governo, Fundação João Pinheiro de Minas Gerais.



FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI: o minidicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000. 790 p.

GIAMBIAGI, Fábio. **A reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEITE, Celso Barroso. **A crise da previdência social**. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. 127 p.

LOPEZ, Felix Garcia. **Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nov. 2009. (Texto para discussão, n. 1.432). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1432.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1432.pdf)>. Acesso em: 03/01/2010.

MALLOY, James M. **A política da previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Fundamentos de direito da seguridade social**. 7.ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006. 166 p.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 64, de 25 de março de 2002. **Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências**. Belo Horizonte, 26 mar. 2002. Disponível em: <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Complementar&s2=64&s3=&s4=&s5=>](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Lei+Complementar&s2=64&s3=&s4=&s5=>)>. Acesso em: 15/10/2009.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de et al. **A dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, abr. 1999 (Texto para discussão, n. 638). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0638.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0638.pdf)>. Acesso em: 10/10/2007.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Unificação de Regimes de Previdência dos Servidores Públicos e Trabalhadores Privados: experiência internacional. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 14, n. 12, p. 1-4, dez. 2002. Disponível em: <[http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104506-961.pdf](http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-961.pdf)>. Acesso em: 15/03/2009.

RANGEL, Leonardo Alves et al. Conquistas, desafios e perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

**Políticas sociais – acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal**, Brasília, v. 1, n. 17, 2009. p. 41-94. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_17/volume01/05\\_capt02.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/05_capt02.pdf)>. Acesso em: 11/12/2009.

ROCHA, Roberto de Rezende Rocha; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, mar. 2008 (Texto para discussão, n. 1.331). Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1331.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/TDs/td_1331.pdf)>. Acesso em: 10/2010.

SÉGUIER, Jaymede. **Dicionário prático ilustrado, novo dicionário encyclopédico luso-brasileiro**. 4.ed. Porto: Lello, Limitada, Chardron, 1935. 1779 p.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira da. **Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil**: perspectivas. 1.ed. São Paulo: LTr Editora Ltda., 2003. 144 p.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; SCHWARZER, Helmut. **Proteção social, aposentadorias, pensões e gênero no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dez. 2002 (Texto para discussão, n. 934). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td\\_0934.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0934.pdf)>. Acesso em: 17/10/2009.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

TAFNER, Paulo. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, mar. 2007. (Texto para discussão, n. 1.264). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1264.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1264.pdf)>. Acesso em: 13/05/2009.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio (Org.). **Previdência no Brasil**: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. 456 p.

# IMPLANTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

---

Elói Astir Stertz (RS)

Karina Damião Hirano (SP)

Liliane Thives Mello (SC)

Paulo Roberto Caldart (PR)

Renata Malpica Caldeira (SP)

Silvia Teixeira da Motta (RS)



## Resumo

Este estudo tem como objetivo focar os aspectos jurídicos, atuariais e políticos atinentes à implantação da previdência complementar, utilizando-se como exemplo a União, os Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo.

Fez-se uma breve evolução histórica da previdência social. Conceituaram-se o Regime Geral de Previdência Social, o Regime Próprio de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar, abordando características peculiares a cada um no Brasil.

Apontaram-se os argumentos contrários e os favoráveis à implantação da previdência complementar. Analisaram-se os aspectos atuariais decorrentes e traçou-se um comparativo entre a situação atual e a nova (após a implantação do RPC) em relação ao valor do benefício do servidor e ao impacto financeiro para o ente. Na abordagem realizada, foram destacados aspectos exclusivos da realidade da implantação da previdência complementar nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul.

Concluiu-se que vários são os aspectos que envolvem a previdência complementar, sejam ideológicos, sejam técnicos, sociais e políticos. A repercussão financeira pode ser muito significativa dependendo do modelo adotado. Há a necessidade de migrar todos os regimes próprios, ainda no regime de repartição simples, para o de capitalização. O processo de implantação demanda tempo e abrange várias questões, uma delas é a ampla informação para os servidores e para a sociedade em geral.

Por fim, entende-se que é fundamental ponderar e mensurar as dimensões futuras para o sistema previdenciário no caso de ausência ou atraso de reformas, destacando-se o fato de que quanto maior a demora na correção dos rumos maiores e mais dolorosos serão os ajustes necessários.

## 1 Introdução

Este trabalho estudará o regime de previdência complementar (RPC), abrangendo aspectos jurídicos, atuariais e políticos acerca da sua implantação na União e nos estados brasileiros.

A previdência é um seguro público cuja função é garantir fonte de renda para o trabalhador na sua futura aposentadoria e em casos de invalidez ou doença, bem como para seus dependentes em caso de falecimento do segurado. Os trabalhadores contribuem mensalmente com uma parcela dos

seus salários com o objetivo de assegurar esses direitos. Dessa forma, torna-se imprescindível que os sistemas de previdência sejam órgãos fidedignos e garantidores da estabilidade para o contribuinte.

Há no Brasil três regimes jurídicos previdenciários: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC).

O Regime Geral de Previdência Social operado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal criada pelo Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990, é regido pelas Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, e n. 8.213, de 24 de julho de 1991, ambas regulamentadas pelo Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. Este regime é compulsório e o mais amplo regime de previdência, estando voltado para os trabalhadores em geral, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (empregados, trabalhadores avulsos, trabalhadores rurais, empregadores, autônomos e empregados domésticos), e nos casos em que o ente da Federação não tenha instituído regime próprio de previdência, engloba também os servidores públicos.

Os Regimes Próprios de Previdência Social são instituídos e disciplinados pelas pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja, União, estados, municípios e Distrito Federal. Abrangem de forma compulsória os servidores públicos estatutários civis, ou seja, servidores públicos titulares de cargos efetivos, e militares. Dessa forma, assegura, entre outros benefícios, aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço, por idade e pensão por morte.

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos seguem os ditames do art. 40 da Constituição Federal de 1988, o qual sofreu alterações decorrentes das reformas impostas com a edição da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005.

A previdência complementar consiste basicamente em atender o indivíduo que busque um complemento ao benefício da previdência social básica. Apresenta-se como uma opção que depende da adesão do servidor para a manutenção do padrão de vida quando do acometimento de infortúnios do trabalho ou por ocasião da aposentadoria.

O Regime Complementar é dividido em dois segmentos: Previdência Complementar Fechada e Previdência Complementar Aberta e encontra-se disposto no art. 202 da Constituição Federal e na Lei Complementar n. 108, de 29

de maio de 2001, que trata da relação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar e a Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

As Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPCs) são as que admitem, como participantes de seus planos de benefícios, qualquer pessoa física, sem restrições. Elas estão vinculadas ao Ministério da Fazenda, que as fiscaliza por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

De acordo com o art. 36 da LC n. 109/2001, as entidades abertas possuem fins lucrativos e organizam-se sob a forma de sociedade anônima.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar, também denominadas “fundos de pensão”, são direcionadas a um público específico, ou seja, só admitem como participantes de seus planos de benefícios empregados dos seguintes patrocinadores: empresa ou grupo de empresas, União, estados, Distrito Federal e municípios; ou ainda associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores. Estas estão vinculadas ao Ministério da Previdência Social, que as fiscaliza por meio da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Conforme o art. 31, § 1, da LC n. 109/2001, as entidades fechadas não possuem fins lucrativos e organizam-se sob a forma de fundação ou sociedade civil.

Em linhas gerais, este trabalho tem como principal objetivo apresentar um panorama da Previdência Complementar Fechada no Brasil, ressaltando o fundo de pensão dos servidores públicos.

A previdência complementar do servidor público está prevista nos parágrafos 14, 15 e 16 do art. 40 da CF. Baseia-se na individualização das contas de contribuição de cada servidor, formando uma reserva que será revertida num complemento para sua aposentadoria. O ente federativo que optar por criar essa previdência deverá fazê-lo por intermédio de lei.

Utilizar-se-ão como exemplos o governo federal, que possui um Projeto de Lei Complementar para os servidores da União – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp); o Estado do Rio Grande do Sul, que também possui um projeto de lei que trata da previdência complementar para os servidores públicos daquele estado; e o Estado de São Paulo, que está

realizando estudos para implantação da previdência complementar para seus servidores. Far-se-á um comparativo entre a situação atual e a nova (após a implantação do RPC) em relação ao valor do benefício do servidor e ao impacto financeiro para o ente, bem como comentar-se-ão argumentos favoráveis e contrários a sua implantação.

## **2 Evolução histórica da previdência social**

É importante anotar que a concepção de proteção social aos riscos no trabalho é recente. Em que pese as primeiras proteções se terem iniciado numa fase em que o amparo era proporcionado por benemerência dos poderosos, das instituições religiosas ou por liberalidade das corporações de ofício (por caridade) até chegar ao estágio de direito subjetivo garantido pelo Estado, foi um longo caminho percorrido.

Entretanto, de uma forma ou de outra sempre houve essa preocupação tanto da sociedade como do Estado. Nos tempos passados, antes mesmo do surgimento de quaisquer leis de proteção social, o amparo dava-se pela assistência caritativa individual ou pela reunião de pessoas quando do acometimento de perda da condição de subsistência de um trabalhador. Há registros, inclusive, de organização de pessoas por associação que mediante contribuição para fundos tinham algum auxílio nos casos de infortúnios laborativos.

Com a Revolução Industrial aliada à Revolução Francesa, pudemos perceber um avanço em termos de proteção social, em que a sociedade teria de ser solidária com os acometidos pela incapacidade decorrente do trabalho. Nesse contexto em que o salário era a única forma de retribuição pelo trabalho e quando não havia nem regulamentação, nem mesmo qualquer intervenção estatal visando ao estabelecimento de garantias mínimas começaram a surgir manifestações populares (dos trabalhadores) pleiteando melhores condições de trabalho e de subsistência, o que culminou com uma segunda etapa, quando esse amparo se tornou uma garantia individual do cidadão, definida em lei. Assim, todos passaram a ser amparados, independentemente do grupo ao qual pertenciam e da vontade do governante em exercício.

Em termos de evolução da seguridade social no mundo não se pode deixar de mencionar, como de grande importância para o estudo previdenciário, a aprovação do projeto do seguro de doença, do Chanceler alemão Bismarck, precursor do seguro de acidentes do trabalho (1884) e do seguro de invalidez e velhice (1889). Também, o Plano Beveridge, na Inglaterra (1942), trouxe a ideia



da responsabilidade estatal não só pelo seguro social, mas também de ações na área da saúde e assistência social (IBRAHIM, 2004, p. 40).

Posteriormente, numa terceira etapa, boa parte dos benefícios de seguridade social adquiriu uma característica de retributividade, ou seja, não se tratava mais de caridade do Estado com os necessitados, mas de um seguro oferecido pelo Estado aos cidadãos, que participavam financeiramente do seu custeio, ou seja, a arrecadação dos recursos financeiros contava com a participação ativa e obrigatória dos participantes (os segurados), beneficiários do sistema.

Num outro momento, ante as tendências atuais, com o aumento da expectativa de vida e os declínios das taxas de fertilidade, os sistemas previdenciários encontram-se numa fase de buscar alternativas para garantir um sistema sustentável e menos oneroso. Nesse contexto apresenta-se a previdência complementar como uma alternativa, uma vez que possibilitará aos novos participantes a redução da previdência garantida pelo Estado a um valor básico, passível de ser complementado pela previdência complementar. Isso representa um passo adicional na redução do papel do Estado no provimento desse seguro social.

## **2.1 Histórico da previdência social no Brasil**

O reconhecimento universal do direito de qualquer pessoa a uma vida digna, principalmente quando, por circunstâncias independentes de sua vontade, perde seus meios de subsistência, fez desenvolverem-se no mundo inteiro os sistemas de previdência.

O Brasil tem uma longa história previdenciária que começa ainda nos tempos coloniais, com a concessão de auxílio às viúvas e aos órfãos dos oficiais da Marinha. No final do século XIX e no início do século XX surgem várias instituições previdenciárias entre comerciantes e viajantes autônomos.

A previdência social começa a ganhar corpo e a voltar-se para os trabalhadores privados a partir de 1919 com a Lei de Acidentes Pessoais. Em 1923, a Lei Eloy Chaves introduziu a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários, base do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A referida lei foi considerada, historicamente, o marco inicial da socialização da previdência. Os últimos sessenta anos marcaram definitivamente a evolução da previdência social, chegando-se ao instituto único para os trabalhadores do setor privado (INSS) e ao regime especial para os servidores públicos (RPPS).

## 2.2 Previdência social e previdência privada

A previdência social ou estatal consiste em uma forma de assegurar ao trabalhador benefícios ou serviços quando atingido por alguma contingência social (morte, doença, invalidez, velhice, maternidade, desemprego). O sistema é alicerçado na solidariedade humana, em que a população ativa deve sustentar a inativa (aposentados e pensionistas). Essa previdência, no início, não abrangia certas categorias ocupacionais, como autônomos, profissionais liberais, empregadores e trabalhadores rurais. Surgiu, então, a necessidade de eles se organizarem em sociedades mutuárias que lhes dessem cobertura. Proliferaram-se, assim, as caixas de pecúlios e as sociedades de mútuo socorro. Mais adiante, com a universalização da previdência social, a privada ganhou outro significado: não mais a de levar a proteção inicial, básica e única, mas a de complementar a ação da primeira. Essas raízes históricas conduziram a previdência brasileira a um modelo nacional alicerçado no binômio social-privado:

- a seguridade básica, compulsória e gerida pelo Estado, voltada para a garantia dos direitos mínimos de preservação de qualidade de vida. De modo condizente com a justiça social tem objetivos modestos e insuficientes do ponto de vista individual. Ao Estado compete a preservação de padrões mínimos, não onerando a grande massa contribuinte com a sustentação obrigatória de padrões mais elevados;
- a seguridade complementar, supletiva, facultativa, desenvolvida pela iniciativa privada para atender aos anseios individuais de preservação dos rendimentos. Com esta é possível ao trabalhador, seja assalariado seja autônomo, integralizar a renda familiar na inatividade quando, por doença, idade ou morte, os proventos da previdência social forem insuficientes para a manutenção do seu padrão de vida.

A previdência privada institucionalizou-se em duas classes distintas de entidades:

- o segmento fechado, constituído pelas instituições que operam em uma empresa ou conjunto de empresas, com planos de formulação grupal, absolutamente mutualistas, para a prestação de benefícios complementares e assemelhados aos da previdência social;
- o segmento aberto, constituído pelas instituições abertas à participação pública para a prestação de benefícios opcionais, de caráter mais individual.

A previdência privada é hoje o maior investidor institucional no Brasil. Seus ativos financeiros estão a serviço da economia nacional, fortalecendo as atividades produtivas e servindo à política econômica. Suas aplicações são orientadas e fiscalizadas pelos órgãos governamentais.

A previdência social é um seguro público cuja função é garantir fonte de renda para o trabalhador e sua família no caso de invalidez ou doença e de aposentadoria.

Na definição de Sérgio Pinto Martins (2006, p. 91):

É a previdência social um conjunto de princípios, de normas e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar os meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, quando ocorrer certa contingência prevista em lei.

No Brasil existem três regimes jurídicos previdenciários: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC). Neste trabalho focar-se-á a previdência complementar, contudo far-se-á uma breve introdução aos demais regimes.

Entende-se por regime previdenciário:

Aquele que abarca, mediante normas disciplinares da relação jurídica previdenciária, uma coletividade de indivíduos que tem vinculação entre si em virtude da relação de trabalho ou categoria profissional a que está submetida, garantindo a esta coletividade, no mínimo, os benefícios essencialmente observados em todo o sistema de seguro social – aposentadoria e pensão por falecimento do segurado (CASTRO; LAZZARI, 2005, p. 69).

### **3 Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**

Sua gestão é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pela arrecadação de contribuições para a seguridade social e, também, pela concessão de benefícios e serviços do RGPS (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 108).

Dessa forma, o RGPS é considerado regime básico de previdência social, “sendo de aplicação compulsória a todos aqueles que exerçam algum tipo de atividade remunerada, exceto se esta atividade já gera filiação a determinado regime próprio de previdência” (IBRAHIM, 2004, p. 125).

Nas palavras de Akashi (2005, p. 22):

O Regime Geral da Previdência Social é aquele que, instituído pelo Estado, abrange todas as pessoas que não estão vinculadas a nenhum Regime Próprio de Previdência. Ele é gerido por uma autarquia federal, o INSS, e destina-se, principalmente, aos trabalhadores da iniciativa privada.

Participa do RGPS a população economicamente ativa do País, cuja filiação é obrigatória, excetuando-se os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos na Administração Pública que possuam Regime Próprio de Previdência.

No conceito de Campos (2004, p. 60):

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) disciplina a previdência de todos aqueles que não se vinculam aos RPPS. Tem, nesse sentido, caráter residual para reger a previdência: a) dos trabalhadores da iniciativa privada (art. 12 da Lei n. 8.212/91); b) dos não trabalhadores no sentido técnico (v.g., estagiários e desempregados), mas que podem ter previdência (art. 14 da Lei n. 8.212/91); e c) dos servidores públicos (titulares ou não titulares de cargos efetivos, agentes políticos, etc.) que não estejam amparados por regime próprio (art. 13 da Lei n. 8.212/91).

O RGPS, conforme a redação atual do texto constitucional, deve prestar, nos termos da lei, cobertura dos eventos doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

## **4 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos seguem os ditames do art. 40 da CF/1988, o qual sofreu alterações decorrentes das reformas impostas com a edição da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005.

De acordo com Akashi (2005, p. 27):

Considera-se como Regime Próprio de Previdência Social aquele instituído por lei pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em favor dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo e dos militares, devendo assegurar, pelo menos, proventos de aposentadoria e pensão por morte. Porém é possível à legislação dos entes da Federação ampliar os benefícios previdenciários concedidos aos seus servidores.

A regulamentação dos Regimes Próprios de Previdência Social deu-se pela Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, quando estabeleceu as normas fundamentais desse regime, que abrange os servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como os militares dos estados e do Distrito Federal (CARVALHO FILHO, 2008, p. 634).

## 5 Da previdência complementar

A previdência complementar é um sistema securitário privado e facultativo que objetiva atender as pessoas que desejam gozar a velhice com maior conforto, percebendo valores superiores ao teto do RGPS (IBRAHIM, 2004, p. 632).

O RPC teve início com a edição da Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977, regulamentada pelo Decreto n. 81.240, de 20 de janeiro de 1978, que tratava das entidades fechadas de previdência privada, e pelo Decreto n. 81.402, de 23 de fevereiro de 1978, que por sua vez tratava das entidades abertas, sendo ambos recepcionados pela Constituição vigente.

Em 1998, com a vigência da Emenda Constitucional n. 20, ao tratar da previdência complementar, surgiu a necessidade de elaboração de leis complementares que versassem sobre o tema, culminando com a edição das Leis Complementares n. 108 e n. 109, ambas de 29 de maio de 2001, as quais assinalaram o início da modernização da previdência complementar. A primeira lei tratou das relações entre o setor público e as Entidades Fechadas de Previdência Complementar por ele patrocinadas, enquanto a segunda lei destinou-se ao conjunto do sistema.

Até o advento da Emenda Constitucional n. 20, a matéria relativa à previdência complementar na Constituição se limitava a estabelecer, como ônus da Previdência Social, a criação de um “seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais” (art. 201, § 7º, do texto original). Com a Emenda, a matéria passou a ser disciplinada nos arts. 40 e 202, determinando, ao contrário do texto anterior, a autonomia do regime previdenciário complementar em face dos regimes públicos de previdência, o que, de fato, já ocorria com os segurados do Regime Geral de Previdência Social, que participam compulsoriamente desse regime, em sistema contributivo de repartição, e facultativamente, de planos de previdência complementar, mediante sistema de capitalização. Com a Emenda n. 20, o art. 40, nos §§ 14 a 16, passou a prever a possibilidade de fundos de previdência complementar também para os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 116).

A LC n. 109/2001 revogou inteiramente a antiga Lei n. 6.435/1977 e introduziu institutos novos, além de abrir caminhos para a instituição de fundos de pensão por sindicatos, associações e cooperativas, ao lado de outras inovações importantes.

Posteriormente, a Lei n. 11.053, de 29 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a tributação dos planos de benefícios de caráter previdenciário, marcou o ingresso do Brasil no elenco de países que possuem a mais avançada legislação tributária no campo da previdência complementar.

A missão da previdência complementar privada é complementar os benefícios previdenciários proporcionados pelo Estado, visando a preservar integralmente, ou até ampliar, na aposentadoria e nas adversidades, a promoção social obtida pelos indivíduos durante o período de sua atividade profissional.

O RPC tem como principais características ser de caráter facultativo, instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo, administrado por entidade fechada de previdência complementar de natureza pública e possuir plano de benefícios na modalidade de contribuição definida. Somente mediante prévia e expressa opção poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do RPC. Para os que ingressarem a partir dessa data e não desejarem complementar seu benefício poderão contribuir apenas para o RPPS e possuirão o valor da sua aposentadoria limitado ao teto dos benefícios do RGPS.

A previdência complementar privada deve ser acessível a todos, competindo ao Estado estimular os indivíduos a ingressarem no seu sistema de proteção e as empresas e entidades sindicais ou associativas a aderirem aos esforços individuais nesse sentido.

## **5.1 Entidades de previdência complementar**

As entidades de previdência complementar têm como objetivo principal instituir e administrar planos de benefícios de caráter previdenciário mediante autorização específica.

Os regimes de previdência básico e complementar, apesar de serem independentes entre si, devem atuar de forma harmônica e integrada. O regime básico compulsório foi concebido para garantir à população trabalhadora um valor mínimo de benefício; a complementar, por sua vez, de caráter opcional, busca tanto complementar a renda do inativo quanto corrigir distorções que a média geral do sistema, eventualmente, pode introduzir em setores específicos da sociedade.

A previdência complementar tende a ser um mecanismo muito eficiente de proteção social, pois no conjunto das políticas de natureza previdenciária integra um sistema bem estruturado de forma que proporcione consistência e sustentabilidade.

É a entidade que recebe as contribuições, investe os recursos no mercado financeiro, faz a política de investimentos (cabe a cada entidade fazer esta política), além de responsabilizar-se pelo pagamento dos benefícios aos participantes e pela administração geral, ou seja, gestão do ativo e do passivo.

Conforme preceitua o art. 2º da LC n. 109/2001, entende-se por entidades de previdência privada as que “têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário”. Segundo o art. 33 do mesmo diploma legal, para que haja constituição e funcionamento de uma entidade previdenciária privada será necessária prévia e expressa autorização do órgão regulador e fiscalizador.

Em conformidade com a LC n. 109/2001, existem dois tipos de entidade de previdência privada: as entidades abertas e as fechadas.

No Brasil, um plano de previdência complementar pode ser constituído por meio de:

- entidades abertas: empresas, entidades de classe ou pessoas físicas (por intermédio de corretor ou banco);
- entidades fechadas: são planos empresariais e também de entidades de classe;

### **5.1.1 Entidade Aberta de Previdência Complementar**

As Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPCs) são as que admitem como participantes de seus planos de benefícios qualquer pessoa física, sem restrições. Estão vinculadas ao Ministério da Fazenda, que as fiscaliza por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

O Conselho Nacional de Seguros Privados é o órgão máximo normativo das atividades das EAPCs e é, da mesma forma, quem estabelece normas gerais complementares à legislação e à regulamentação aplicável a elas.

A Superintendência de Seguros Privados tem como principal atribuição o controle e a fiscalização das EAPCs. A Susep é quem aprova a abertura,

o funcionamento e a liquidação de EAPCs. Também é de sua atribuição a aprovação de comercialização de novos produtos para o mercado. Realiza fiscalização permanente, com auditorias formais, geralmente uma vez por ano em todas as EAPCs, bem como recebe e delibera sobre todas as reclamações dos participantes de quaisquer EAPCs. A fiscalização dos investimentos das EAPCs é realizada pelo Conselho Monetário Nacional (CVM/Bacen), que controla e fiscaliza as operações financeiras, define os limites para aplicações nas diversas classes de ativos e regulamenta as aplicações de recursos garantidores de reservas técnicas dessas entidades.

As EAPCs podem ter ou não fins lucrativos. As Entidades Abertas sem fins lucrativos normalmente só comercializam produtos de previdência assemelhados às coberturas de seguro de vida. Apesar de existirem, não é mais possível criar uma EAPC sem fins lucrativos.

As Entidades Abertas com fins lucrativos transformaram-se em seguradoras, logo só podem ser EAPCs seguradoras e bancos (e estes são também seguradoras).

Há um regulamento padrão que a Susep criou para que os planos sejam padronizados, isto é, todos os planos possuem Nota Técnica Atuarial e Regulamento de Plano padrão, condições previamente aprovadas em processo administrativo da Susep, pouca flexibilidade para alterar os modelos e agilidade na aprovação.

As entidades abertas são organizadas como sociedades anônimas e podem pactuar dois tipos de planos: individual ou coletivo, se as pessoas físicas estiverem vinculadas a uma pessoa física contratante, como, por exemplo, uma empresa. Esta modalidade possui como características a portabilidade de carteiras, a possibilidade de resgate técnico das contribuições e pode prever planos com renda continuada ou pagamento único TAVARES, 2003, p. 16-17).

Na entidade aberta, o ingresso no plano é voluntário e não é necessário vinculação a um empregador. Será considerado assistido o participante ou seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada (art. 8º, I e II, da LC n. 109/2001).

### **5.1.2 Previdência complementar fechada**

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) integram o sistema de seguridade social e constituem um instrumento de grande eficiência para proteger o trabalhador brasileiro.



A lógica do sistema de previdência complementar fechado baseia-se na constituição de poupança de longo prazo a um preço baixo de captação e padrões razoáveis de remuneração.

As entidades fechadas são acessíveis, exclusivamente, aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas denominadas patrocinadores ou aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial denominadas instituidores.

No caso de instituidores, deverão observar, obrigatória e cumulativamente, a terceirização da gestão de recursos financeiros com instituição especializada e autorizada pelo Banco Central e a concessão de planos, exclusivamente, na modalidade de contribuição definida, inclusive na fase de percepção dos benefícios.

Os planos administrados pelos instituidores podem ser dos tipos: plano comum, quando administram plano ou conjunto de planos de benefícios para um universo de participantes; ou multipiano, quando administram plano ou conjunto de planos de benefícios para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial.

De acordo com seus patrocinadores ou instituidores, os planos poderão ser singulares ou multipatrocinaados. Serão singulares quando estiverem vinculados a apenas um patrocinador ou instituidor, e multipatrocinaados quando congregarem mais de um patrocinador ou instituidor.

Não pode o próprio empregador explorar a atividade de previdência complementar; para estabelecer o plano previdenciário privado, deverá constituir entidade própria para este fim. Não se confunde, portanto, a personalidade jurídica da empresa patrocinadora ou instituidora (empregador) com o da entidade previdenciária complementar (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 117).

Os órgãos de fiscalização e controle são o Ministério da Previdência Social (MPS), o Conselho Nacional da Previdência Complementar (CNPCC), a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e o Conselho Monetário Nacional/CVM/Bacen.

A legislação específica das EFPCs é a LC n. 108/2001, que trata das Entidades Fechadas vinculadas às patrocinadoras da administração pública; a LC n. 109/2001, que trata das Entidades Fechadas vinculadas às patrocinadoras do setor privado; e o Decreto n. 4.942, de 30 de dezembro de 2003, que regulamenta o CNPCC/Previc.

As EFPCs são conhecidas como fundos de pensão e constituídas por meio de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos, conforme artigo 31, parágrafo 1º, da LC n. 109/2001, e artigo 8º, da LC n. 108/2001.

Há dois tipos de planos, os patrocinados e os instituídos. São planos patrocinados os destinados aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas, e os planos instituídos são os setoriais, destinados a categorias profissionais.

A Entidade Fechada deve ter uma estrutura mínima, com um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma diretoria executiva.

Os planos das EFPCs geralmente se apresentam na modalidade contribuição definida, sendo a contribuição da empresa relacionada aos seus resultados financeiros e ao escalonamento, ou seja, idade, tempo de serviço ou ambos; há a eliminação ou redução dos riscos financeiros ou atuariais e possui também a flexibilidade de contribuição do participante.

As entidades fechadas, diferentemente das entidades abertas, são desprovidas de finalidade lucrativa e têm como objeto exclusivo a administração e a execução de planos de benefícios de natureza previdenciária, salvo serviços relativos à saúde, desde que estivessem disponíveis na data da publicação da LC n. 109/1991 (IBRAHIM, 2004, p. 638).

Outra diferença que se pode apontar entre a previdência complementar fechada ou aberta, é que para que o indivíduo se enquadre no plano previdenciário de entidade fechada será necessário que preencha os requisitos exigidos pela entidade, que, geralmente, é a vinculação a um empregador (empresa) (CASTRO; LAZZARI, 2007, p. 115-118).

## **6 Argumentações contrárias e favoráveis à implantação da previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo**

Esta seção destina-se a levantar os argumentos contrários e os favoráveis a mudanças nos atuais RPPS e principalmente à instituição dos Regimes de Previdência Complementar. Quando da veiculação de notícias de que serão apreciados projetos visando a minimizar os déficits previdenciários, surgem reações contrárias, principalmente das corporações de servidores potencialmente atingidas com as reformas.

## 6.1 Principais argumentações contrárias

Mesmo que os projetos explicitem que as novas regras se aplicam apenas a quem ingressar no serviço público após a publicação da lei reformadora, as corporações opõem-se à quase totalidade das mudanças sugeridas. Entende-se que alguns desses argumentos são bastante frágeis e facilmente atacáveis, mas para a implantação de Regime de Previdência Complementar, bem como para a implementação de qualquer outra reforma pontual, devem ser levados em consideração e refutados, se for o caso.

Há diversos aspectos na discussão sobre previdência, principalmente no terreno ideológico. Até a reforma introduzida pela EC nº 20/1998, era possível deixar de trabalhar e continuar a receber do Estado os proventos como se continuasse na atividade, inclusive incorporando quaisquer benefícios ou vantagens concedidos aos servidores em atividade, mesmo sem participar diretamente do custeio da aposentadoria. O constituinte original de 1988 ainda não se preocupava em distinguir os direitos decorrentes da relação de trabalho (enquanto em atividade) e o direito previdenciário.

No caso do serviço público, o pagamento dos salários após a inativação poderia ser entendido como uma despesa de pessoal e desvincular essa despesa do viés previdenciário, ou seja, o indivíduo, ao fazer sua escolha laboral, opta por ficar na iniciativa privada, com suas regras e seus riscos, ou por ingressar no serviço público, no qual uma das cláusulas contratuais reza que o Estado pagará seu salário não somente até a aposentadoria, e sim até a data de sua morte, independentemente de sua contribuição para algum fundo.

A proteção social (por muitos considerada privilégio) dos trabalhadores do Estado desde a criação dos primeiros planos de assistência evoluiu como uma política de pessoal fundamentada no sistema *pro labore facto*. De acordo com este conceito, o servidor público tem cargo “vitalício”, exercendo-o como ativo até implementar as condições para a aposentadoria, e como inativo a partir de então, tendo direito à remuneração como se ativo fosse. Explique-se: o Estado pode optar, para atrair servidores para seu quadro, por pagar salários mais baixos e oferecer como contrapartida a garantia de que esse salário será pago integralmente até a morte do contratado (o aumento da longevidade produz um aumento desses encargos) ou pagar salários mais altos e assumir o ônus de compor um fundo previdenciário e complementar as aposentadorias se houver necessidade.

O aumento da proporção entre velhos e jovens (envelhecimento cada vez maior da população), conjugado com o crescimento da longevidade, está tornando o gasto com os inativos cada vez mais vultoso e, conseqüentemente, aumentando os gastos com pessoal, fazendo com que a sociedade se convença de que esta é uma situação inaceitável. Mas será que esse crescimento é mais inaceitável que o dos estoques da dívida pública dos estados, por exemplo, que também crescem de forma assustadora, não obstante o desembolso mensal de considerável percentual de sua receita? Os gastos atuais com a dívida pública, assim como os gastos com pessoal, podem, em princípio, ser entendidos como um reflexo de decisões tomadas no passado. Assim, da mesma maneira que o Estado se endividou para investir e transferiu o ônus de pagar os benefícios do passado para a geração futura, a decisão de contratar sua força de trabalho com aquelas regras transfere para a geração atual e as futuras o ônus daquela decisão.

De uma forma ou de outra, passo a passo, com diversos argumentos, a sociedade foi convencida da impropriedade de o custo dos inativos ser considerado um gasto com pessoal ou ser considerado decorrente da relação de trabalho, culminando com a separação entre a política de pessoal e a previdenciária.

Hoje, não há consenso sobre a necessidade de novas reformas e que tipo de reforma seria necessário. Tafner (2008) salienta que alguns argumentos contrários às reformas (qualquer reforma que mexa com direitos) careceriam de fundamentação, tais como aqueles que denunciam privilégios decorrentes de algum poder (corporativismo de categorias profissionais que se aposentam com menos Tempo de Contribuição (TC), como, por exemplo, os professores) e que não se baseiam em qualquer evidência. Esses argumentos são desprovidos de fundamentos e desviam o debate com afirmações do tipo de que antes de reformar seria preciso tomar outras providências, tal como diminuir ou acabar com a sonegação, cobrar dos devedores do INSS, etc. Outros argumentos são apoiados em evidências parciais ou em meias-verdades e criam entraves para evitar a reforma. Eles alertam que medidas imediatas deveriam ser tomadas para a sustentabilidade da previdência, como postergar a concessão de benefícios e elevar a participação formal no mercado de trabalho.

É importante anotar que postergar a concessão de benefícios encontra um dos seus maiores empecilhos na dificuldade de estar no mercado formal até uma idade mais avançada, circunstância que deixa de ocorrer, de outro turno, no serviço público, no âmbito dos RPPS e no Sistema de Previdência

Complementar por conta da estabilidade no emprego. Aumentar a idade mínima para o servidor público apenas faria com que ele tivesse de se manter ativo por mais tempo, ao passo que no âmbito do RGPS o ônus de trabalhar mais tempo somar-se-ia à dificuldade de se manter no mercado de trabalho. Continuar no emprego até 60 ou 65 anos não é tarefa fácil, e perder o emprego próximo a essas idades tornará ainda mais difícil continuar contribuindo.

Outro ponto relevante a ser considerado e usado como argumentação contra a reforma são as especialidades do sistema, que conta com categorias diferenciadas, como os já citados professores, cujo tempo de contribuição para se aposentar é menor, bem como o caso geral do sexo feminino. Para eles, um Sistema de Previdência Complementar trará outro agravante: ao se aposentar antes, com menos tempo de contribuição, haverá menor montante capitalizado; com menor montante capitalizado, menor será o benefício. No caso das mulheres, ainda há o agravante de que sua expectativa de vida é maior, o que diminuirá ainda mais o valor de seu benefício.

Os argumentos mais contundentes contrários à instituição dos Regimes de Previdência Complementar, bem como a qualquer reforma no sistema previdenciário dos servidores, estão focados principalmente na anterior existência da integralidade (o benefício corresponde a 100% da última remuneração); da paridade (o direito de os aposentados e pensionistas terem seus benefícios equiparados à remuneração dos servidores ativos); da inexistência de idade mínima para aposentar-se; e da inexistência da necessidade de participação dos servidores no custeio de suas aposentadorias. A gradual quebra desses paradigmas está fazendo com que haja um provável conflito de gerações, ou seja, haverá, ainda durante algumas décadas, servidores com mesmo cargo e com distintos direitos de aposentadoria.

Para mitigar a força desses argumentos, talvez uma alternativa fosse implementar paulatinamente as reformas para que, no mínimo, houvesse diversos grupos com diversas regras, o que, em tese, poderia atenuar o conflito entre as gerações. Dessa forma, quem ingressasse no serviço público nos próximos dois anos seria regido por dado conjunto de regras, e nos próximos quatro ou cinco anos outro conjunto, e assim por diante. Hoje, por exemplo, há um grupo com integralidade e paridade, e outro sem estes direitos. Com a implantação dos Regimes de Previdência Complementar, haverá mais um grupo distinto, que terá garantida apenas a aposentadoria até o valor do teto do RGPS.

Atualmente, baseados na crença de que o Estado “não quebra”, os servidores contam com a certeza de que terão sua aposentadoria financiada por este Estado que não irá falir e visualizam um risco de que a entidade fechada de previdência complementar – criada com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, nos termos das Leis Complementares Federais n. 108/2001 e n. 109/2001, com personalidade jurídica de direito privado, mesmo gozando de autonomia administrativa, financeira e gerencial – poderá não ter capacidade de honrar os compromissos assumidos, uma vez que, em tese, o Estado não tem qualquer espécie de responsabilidade solidária ou subsidiária em relação às obrigações assumidas pela entidade.

Como proceder se o prefeito ou o governador, eventualmente inclusive com autorização legislativa, levantar valores aportados ao fundo instituído? Mesmo com a vedação legal de utilização de valores do fundo para quaisquer despesas que não sejam de caráter previdenciário, os servidores ficam reféns da situação. Um chefe de Poder Executivo, por exemplo, com maioria em sua base aliada, poderia conseguir aprovar legislação que viesse de encontro aos interesses dos participantes do sistema de previdência complementar.

Não seria a primeira vez que ocorreria a utilização de recurso vinculado a um determinado fim para outro. Essa afirmação é uma hipótese que pode variar entre uma preocupação real ou apenas “terrorismo”, visto que caberia uma avaliação de qual seriam as possibilidades de saque dos fundos, mesmo mediante a edição de leis estaduais ou municipais no confronto com a Constituição e com as leis federais, principalmente no caso de contas individualizadas. Se isso vier a ocorrer, não resta dúvida de que o ente que levantar valores aportados ao fundo ficará responsável pelo passivo atuarial, seja por força legal seja judicial, retornando à situação atual.

É indubitável que o ente ficará responsável pelo passivo atuarial; o que não resta dúvida é que, mesmo assim, há a possibilidade de que se mantenha inadimplente apesar de legalmente ou judicialmente declarado devedor. Isso já ocorreu, salvo entendimento contrário, com os precatórios. Ele é devedor confesso, mas, por diversos fatores, permanecerá ou permanece devedor. Além disso, o servidor, ao invés de manter a atual expectativa de benefício definido (pela integralidade ou pela média), ficará com seu benefício à mercê da soma acumulada no decorrer de seu período de capitalização e subordinado aos riscos e aos “azares” do mercado financeiro.

O RPC, além de não assegurar minimamente a percepção de um benefício futuro definido, ainda se revela uma experiência que, nem sempre bem-sucedida em outros países, expõe os servidores e seus dependentes, justamente quando mais necessitam da proteção estatal (em idade avançada). Existe, inclusive, um “risco” de viver mais do que a expectativa de vida e ficar sem benefício de aposentadoria no final do período contratado, que pode ocorrer se o plano de benefícios contratado for o de Contribuição Definida (CD), no qual o benefício só é calculado no momento da aposentadoria. Como nesse caso a renda é temporária e não vitalícia, se o participante sobreviver ao final do período de recebimento do benefício ficará desamparado.

A lógica da desconstrução da previdência pública representaria enfraquecimento de um Estado promotor do bem-estar social, atingindo suas instituições e colocando em risco os fundamentos do Estado Democrático de Direito. A alardeada crise da seguridade social representaria apenas mais uma “falaciosa” justificativa para o desmonte da previdência social dos servidores e a entrega desse imenso patrimônio público (as contribuições vertidas aos fundos) ao mercado financeiro e especulativo. A instituição da Previdência Complementar do Servidor Público representaria o mero cumprimento do receituário de organismos internacionais, como o Banco Mundial: a privatização da previdência pública, e redução do tamanho do Estado.

Para a administração pública, a existência de uma previdência integralmente pública e estatal, de responsabilidade de cada ente federado e com gestão participativa dos servidores e da sociedade, seria condição para a manutenção de um serviço público de qualidade e comprometido na execução das funções estratégicas e indelegáveis do Estado. Para tanto, necessário seria aprimorar os processos de gestão dos RPPS e seu caráter contributivo e solidário, capazes de assegurar o equilíbrio e a autossustentabilidade financeira e atuarial dos benefícios de aposentadoria e pensão atualmente estabelecidos na Constituição Federal.

Também não se pode desprezar o impacto financeiro imediato causado pela instituição do RPC ao ente instituidor devido ao fato de as contribuições referentes ao valor da remuneração que excede o teto do RGPS não poderem mais ser utilizadas no pagamento dos benefícios atuais. Esse impacto está sendo tratado com mais profundidade na seção 7 – Aspectos atuariais.

## 6.2 Principais argumentações favoráveis

Com a implantação da previdência complementar haveria a redução de tributação para a sociedade, pois a manutenção do atual regime implica contas cada vez maiores. Os riscos associados à longevidade do servidor e às variações financeiras são transferidos do ente para o servidor. Caracterizar-se-ia como uma política de ajuste fiscal a longo prazo, pois livra o orçamento público do pagamento de aposentadorias de valor acima do que o capital acumulado permite. Ao Estado restaria a responsabilidade pela previdência básica (até o teto do RGPS), configurando-se um tratamento de isonomia dos servidores públicos com os segurados do RGPS, uma vez que pequena parcela da população auferir renda superior a esse teto, portanto haverá tratamento igualitário entre funcionários públicos e trabalhadores do setor privado.

Outro ponto importante é a separação entre política previdenciária e de pessoal, pois o vínculo entre os salários e as aposentadorias impede política competitiva de atração de pessoas ao serviço público devido ao impacto na folha de inativos, ou seja, desaparece a discussão sobre tetos. Há também a redução do valor repassado ao RPPS pelo ente no longo prazo.

Com a implantação da previdência complementar, cada participante pode planejar seu futuro; há a possibilidade de aportes extraordinários, pois a conta do participante será individualizada, e o único beneficiário direto por esse aporte é o próprio participante; este poderá, conforme previsto dentre outros dispositivos no art. 14, II, da LC n. 109/2001, utilizar o instituto da portabilidade, quer dizer, transferir suas reservas para outro fundo de pensão ou para uma entidade aberta de previdência complementar, por exemplo, no caso de afastamento de seu cargo.

Outro benefício para o servidor público é que se este falecer o saldo da conta individual será destinado a seus herdeiros. Há ainda a possibilidade de este resgatar parcialmente sua reserva capitalizada antes de completar o tempo. Há também vantagens tributárias ao se considerar que as contribuições ao fundo são dedutíveis do Imposto de Renda.

## 6.3 Resistência do Legislativo em enfrentar a questão da previdência

No Brasil, há dois projetos de lei visando à instituição de Regime de Previdência Complementar (RPC) para servidores públicos titulares de cargo efetivo, inclusive os membros de Poderes e órgãos que cada um menciona,



sendo um da União e outro do Estado do Rio Grande do Sul. Tanto no caso do Projeto de Lei da União n. 1.992, remetido à deliberação legislativa em maio de 2007, e do projeto enviado pelo governo gaúcho em 2007, que recebeu o n. 393, os membros dos Legislativos impediram que o projeto avançasse para evitar conflitos com o funcionalismo. Além desses exemplos, pode-se mencionar que o Estado de São Paulo se encontra com os estudos para a implantação do RPC em fase final, aguardando apenas a autorização do governo estadual para iniciar a elaboração do respectivo projeto de lei.

Além das dificuldades inerentes à matéria, anos eleitorais não favorecem a discussão, posto que todas as entidades representativas dos servidores são contrárias aos projetos. Outro ponto destacável é aquele relativo à cultura existente no Brasil de que projetos sejam abandonados na fase pré-eleitoral, que ocorre a cada dois anos.

## **7 Aspectos atuariais**

### **7.1 Noções de matemática atuarial**

#### **7.1.1 Tábuas de mortalidade ou biométricas**

As tábuas de mortalidade ou biométricas são tabelas utilizadas para calcular as probabilidades de vida e morte de uma população com base no registro do número de pessoas que sobrevivem e falecem em cada idade. São criadas utilizando-se dados extraídos de censos, apólices de seguros de vida, experiência de fundos de pensão, registro civil, de nascimento e óbitos e refletem a expectativa de sobrevida de uma população num determinado período de tempo.

Essas tábuas são geralmente discriminadas por sexo em razão de suas taxas de mortalidade substancialmente diferentes. Em uma avaliação atuarial, a tábua de mortalidade é um elemento essencial para a perspectiva de compromissos futuros, e cabe ao atuário responsável pela avaliação do plano de benefícios utilizar uma tábua que represente a realidade da expectativa de sobrevida dos segurados do plano previdenciário.

## **7.1.2 Tábua de invalidez**

A tábua de invalidez mensura a probabilidade de um indivíduo se tornar inválido (perda da capacidade de exercer atividade profissional ou qualquer outro tipo de serviço que lhe garanta o sustento). A invalidez pode ser decorrente de acidente, doença ou envelhecimento. Existem basicamente dois tipos de tábuas de invalidez: de entrada em invalidez e de mortalidade de inválidos.

## **7.2 Regimes financeiros**

### **7.2.1 Regime de repartição simples**

O regime de repartição simples é um sistema em que as contribuições dos ativos se destinam a arcar com o pagamento dos eventos ocorridos no mesmo período (benefícios devidos aos inativos e aos pensionistas). O custo normal (percentual a contribuir) é fixado com base no valor das despesas previstas. Como as receitas são estabelecidas para se igualarem às despesas, não há geração de reservas. Esse regime é adotado no Brasil pela previdência social e para benefícios de pequeno valor ou esporádicos, como, por exemplo, pecúlios, auxílio funeral, auxílio natalidade, etc.

### **7.2.2 Regime de capitalização**

Nesse regime, o valor atual das contribuições a serem recolhidas deve ter equivalência com o valor atual de todos os benefícios a serem pagos, deduzindo-se o patrimônio acumulado até aquele momento. Tem como característica principal a formação de uma poupança individual. Cada segurado contribui para seu próprio benefício futuro, estabelecendo-se dessa forma uma correspondência entre o custeio e o benefício de cada um. Esse sistema é o que proporciona maior segurança e estabilidade ao plano previdenciário.

## **7.3 Modalidades de plano de benefícios**

Conforme a Resolução n. 16 do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), um plano previdenciário pode ser constituído sob três modalidades: benefício definido, contribuição definida ou contribuição variável.

### **7.3.1 Benefício Definido (BD)**

Plano de benefícios na modalidade BD é aquele em que o valor da aposentadoria é conhecido previamente por meio de uma fórmula matemática (por exemplo, média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição) ou diretamente (idêntico ao último salário de contribuição). Para garantir o equilíbrio entre as contribuições dos participantes e o custo dos benefícios, o plano será avaliado atuarialmente, no mínimo uma vez por ano. Caso haja déficit, a contribuição poderá ser elevada, ou em caso de superávit, reduzida.

Um plano BD assegura o valor final do benefício independentemente de oscilações nos elementos que incidem sobre seu custeio (inflação, taxa de juros). Não há riscos para o participante, mas apenas para a entidade de previdência, o que lhe confere o caráter de solidariedade e mutualismo. Do ponto de vista da estrutura do plano, o benefício é fator fixo, enquanto a contribuição é fator variável.

### **7.3.2 Contribuição Definida (CD)**

Plano de benefícios na modalidade CD é aquele no qual se estabelece de antemão o valor das contribuições, sendo o benefício conhecido apenas no momento da aposentadoria. O valor do benefício será determinado considerando três variáveis básicas: o valor das contribuições, a rentabilidade obtida pelos investimentos financeiros do plano e o prazo contratado para recebimento do benefício.

Nesse modelo, as reservas são individualizadas e cada segurado tem sua própria conta previdenciária composta por suas contribuições e as do empregador. Qualquer resultado negativo, como uma eventual queda na rentabilidade, implicará redução dos benefícios almejados (projetados, mas não contratados). Da mesma forma, um resultado positivo (por exemplo, se houver desempenho financeiro maior do que a meta) fará com que os benefícios se elevem. Assim, o participante poderá fazer aportes extras a fim de buscar manter o mesmo valor para o benefício projetado.

Quando chegar o momento da aposentadoria, o benefício será calculado com base no saldo da conta nesta data e será proporcional ao que foi acumulado e capitalizado ao longo do tempo, ou seja, o participante receberá o benefício de acordo com os rendimentos de suas reservas individualizadas, sem ser possível determinar previamente o valor do benefício.

O método aqui analisado indica total ausência de garantias aos participantes e risco zero para a entidade de previdência, que não terá nenhuma responsabilidade de pagar um benefício predefinido, mas apenas uma renda ao participante que se aposentar. Esta será resultante da divisão do saldo da conta na data da aposentadoria pelo prazo (número de meses) contratado para recebimento da renda. O valor encontrado não possui relação com o salário do participante, tampouco representa uma proporcionalidade deste.

É importante ressaltar que essa renda é temporária e não vitalícia, ou seja, se o participante sobreviver ao final do período de recebimento do benefício ficará desamparado justamente nos últimos anos de vida. Se o participante falecer antes da cessão do recebimento da renda, seus dependentes o farão pelo período que resta. Findo o prazo, a entidade de previdência encerra suas obrigações com o participante e dependentes.

### **7.3.3 Contribuição Variável (CV)**

A Contribuição Variável ocorre quando um modelo apresenta características de CD e BD simultaneamente. No Brasil, a maior parte dos novos planos é de contribuição variável. Normalmente possuem características de CD para os benefícios programáveis, como aposentadoria por tempo de contribuição, com pagamento de renda vitalícia, e BD para os benefícios de risco: aposentadoria por invalidez e pensão por morte. De acordo com a LC n. 109/2001, os planos serão considerados de CD pela Secretaria da Previdência Complementar quando apresentarem benefícios programados calculados de acordo com as características desse modelo. Assim, o mercado irá trabalhar na prática com dois grandes modelos: BD e CD, sendo este último uma composição entre os dois tipos de plano (CV).

A grande diferença desse modelo é que o benefício de aposentadoria será vitalício. O cálculo dar-se-á pela divisão do saldo da conta do participante na data da aposentadoria por um fator atuarial que representa a expectativa de vida do participante.

## **7.4 Projeção do benefício do servidor**

O Regime de Previdência Complementar dirigido aos servidores públicos necessariamente deverá contemplar as características da massa em questão, suas especificidades, tanto em relação aos segurados quanto ao patrocinador –

o ente federado. Sob esse aspecto, ressalta-se a diversidade observável entre as partes afetadas. No sentido amplo: regiões, estados e municípios brasileiros; e no sentido restrito: carreiras de servidores e carências para a aposentadoria.

Diante desse quadro e para confecção de um estudo sobre o tema, resta uma abordagem com enfoque global e conceitual. Não serão destacados em demasia efeitos oriundos da heterogeneidade em questão. Serão abordados adiante dois grupos de efeitos provenientes da implantação de previdência complementar:

- os efeitos diretos aos servidores. A projeção do benefício de aposentadoria, as hipóteses atuariais e a manutenção do poder aquisitivo do segurado quando na inatividade;
- a abordagem visa a evidenciar os prováveis efeitos financeiros ao ente provenientes da repercussão da implantação do Regime de Previdência Complementar aos novos servidores que ingressarem no Regime Próprio.

#### **7.4.1 Hipóteses atuariais adotadas**

Partiu-se da premissa de que o Regime de Previdência Complementar foi constituído na modalidade contribuição variável (renda vitalícia e benefício calculado no momento de sua concessão). Como o valor do benefício deve ser calculado com base no saldo de conta do servidor e recalculado anualmente, este deverá ter perdas reais ao longo do tempo. Com vistas a proteger o poder aquisitivo do benefício, utilizou-se uma taxa de desconto atuarial de 3,5% ao ano, mais baixa do que o esperado de rentabilidade efetiva, sendo a taxa de capitalização projetada de 5,5% ao ano.

A taxa de capitalização reflete a perspectiva média de rendimento financeiro das aplicações dos valores contribuídos ao plano até o momento da aposentadoria do segurado (fase de acumulação de recursos). A taxa de desconto serve de parâmetro para cálculo dos benefícios projetados para qualquer modalidade de renda que o segurado escolha. Quanto maior a taxa de desconto, maior é o benefício projetado a receber pelo segurado e vice-versa. Pela hipótese adotada, de 3,5% ao ano, opta-se por um maior conservadorismo financeiro comparado ao projetado na fase de acumulação de recursos. Devido à diferença entre as taxas, a perspectiva é que os prováveis ganhos financeiros promovam uma maior estabilidade ao valor do benefício do segurado ao longo do tempo.

Sobre as demais hipóteses utilizou-se a tábua de mortalidade AT-2000 Masculina, por ser uma perspectiva moderna de sobrevida, e para o fator de crescimento salarial real considerou-se 1,5% e 2,0% ao ano. Simulou-se que o servidor ingressa no serviço público com 30 anos de idade e possui uma remuneração inicial de R\$ 10.000,00.

Devido ao aspecto de que para o servidor sem o Regime de Previdência Complementar a alíquota de contribuição é de 11% sobre a totalidade do vencimento, estipulou-se a mesma alíquota contributiva ao servidor com esse regime. Para contribuição patronal considerou-se 7,5% sobre a parte da remuneração excedente ao teto do INSS (R\$ 3.467,40), uma vez que esse é o percentual previsto no projeto de lei que institui o Fundo de Previdência Complementar da União e do Estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, o segurado sobre o Regime de Previdência Complementar não terá um ganho financeiro gerado pela redução da alíquota contributiva, e o comparativo a seguir exposto não ficará prejudicado.

## **7.4.2 Resultados**

A seguir serão apresentadas duas tabelas de simulação. A primeira considera 1,5% fator de crescimento dos salários, e a segunda, 2%. Em ambos os cenários foram considerados três períodos diferentes de contribuição: 25, 30 e 35 anos. Para que o comparativo tenha significância e torne a análise mais fundamentada, incluíram-se nas tabelas:

- o valor da última remuneração do servidor imediatamente anterior à concessão da aposentadoria;
- o valor da média das remunerações (considerando as regras atuais de concessão de aposentadoria – regra permanente – art. 40 da EC n. 41/2003 – servidores que ingressaram após 31/12/2003);
- o valor do benefício de aposentadoria inicial se o servidor não estiver amparado por Regime de Previdência Complementar (remuneração média descontada da contribuição previdenciária sobre o valor que exceder o teto do INSS).

Para o servidor com previdência complementar:

- apresentou-se o valor do saldo da conta na data da aposentadoria (reserva projetada), que, de acordo com o regulamento de cada plano de benefícios, poderá ser resgatado total ou parcialmente;

- simularam-se quatro possibilidades de recebimento do benefício: renda temporária por 15 ou 20 anos, renda vitalícia sem direito a reversão em pensão para os dependentes (nesse caso, quando o servidor aposentado falecer, extingue-se o benefício) e renda vitalícia com direito a reversão em pensão para os dependentes.

**Tabela 1. Simulação do valor do benefício com crescimento salarial real de 1,5%**

Tempo de Contribuição		25 anos		30 anos		35 anos	
Última remuneração da atividade		14.295,03		15.399,81		16.589,96	
Médias das remunerações		12.455,38		13.045,47		13.667,53	
Benefício inicial SEM prev. complementar		11.466,70		11.991,88		12.545,52	
Pensão SEM prev. complementar		9.066,91		9.434,54		9.822,08	
Benefício inicial COM prev. complementar	Saldo da conta	1.016.757,55		1.486.229,91		2.115.653,35	
	Temporário 15 anos	10.283,81	-10,30%	13.431,18	12,00%	17.650,87	40,70%
	Temporário 20 anos	9.022,77	-21,30%	11.587,88	-3,40%	15.026,94	19,80%
	Vitalício sem pensão	8.231,59	-28,20%	11.134,47	-7,10%	15.780,27	25,80%
	Vitalício com pensão	7.466,51	-17,70%	9.693,61	2,70%	13.063,95	33,00%

Fonte: elaboração dos autores

**Tabela 2. Simulação do valor do benefício com crescimento salarial real de 2%**

Tempo de Contribuição		25 anos		30 anos		35 anos	
Última remuneração da atividade		16.084,37		17.758,45		19.606,76	
Médias das remunerações		13.413,13		14.274,98		15.200,07	
Benefício inicial SEM prev. complementar		12.319,10		13.086,15		13.909,48	
Pensão SEM prev. complementar		9.663,59		10.200,52		10.776,85	
Benefício inicial COM prev. complementar	Saldo da conta	1.091.023,78		1.612.293,13		2.317.924,41	
	Temporário 15 anos	10.781,69	-12,50%	14.276,31	9,10%	19.006,91	36,60%
	Temporário 20 anos	9.428,55	-23,50%	12.276,67	-6,20%	16.132,11	16,00%
	Vitalício sem pensão	8.579,57	-30,40%	11.784,79	-9,90%	16.957,46	21,90%
	Vitalício com pensão	7.758,61	-19,70%	10.221,72	0,20%	13.981,44	29,70%

Fonte: elaboração dos autores

No período contributivo de 25 anos, a perda real é a maior observada no estudo, mas sabe-se que só contribuirão por tal período as mulheres do quadro do magistério e dos militares. Esses quadros possuem cerca de 1% de servidores que

recebem salários superiores ao teto. Logo, tal dado não influencia substancialmente a viabilidade da implantação do regime de previdência complementar.

Para o período contributivo de trinta anos, há alternativas de recebimento do benefício com ganhos e outras com perdas, mas nenhuma delas com variação superior a 10%. Para 35 anos, os ganhos reais são significativos em todas as possibilidades de renda (temporária e vitalícia).

Por intermédio dessas tabelas conclui-se que quanto maior o período de contribuição maior será a renda calculada na data da concessão do benefício. Outro fator importante é a verificação constante de que o rendimento financeiro considerado no cálculo atuarial está sendo obtido. Por fim, cabe ressaltar que os valores das contribuições (dos servidores e patronal) devem ser depositados no FPC e não podem ser resgatados por qualquer razão diversa à do pagamento de benefícios previdenciários.

## **7.5 Efeitos financeiros da previdência complementar ao ente**

Nesta subseção apresentam-se os impactos financeiros provenientes da migração de um modelo de RPPS, moldado sob o regime de repartição simples, para um RPC. Nesta situação proposta, os benefícios não superiores ao valor do teto de benefícios pagos pelo INSS permanecerão amparados pelo RPPS. Os valores excedentes ao teto serão de responsabilidade do novo FPC para os servidores que optarem ingressar nesse novo regime.

Sob o aspecto do grupo de servidores abrangidos, ressalta-se que o RPC será de adesão facultativa. A grande diferença é que somente os atuais servidores possuem a garantia de receber 100% do benefício pelo RPPS. A partir da implantação do RPC, o servidor que ingressar terá sua aposentadoria limitada ao teto do INSS e ficará a seu critério definir se quer ou não complementar seu benefício aderindo ao RPC. Baseando-se na premissa de que não é possível prever qual será esse percentual, considerou-se nesta análise que 100% dos novos servidores irão ingressar no FPC por ser o cenário mais pessimista para o ente.

Neste estudo, o grupo de novos servidores foi projetado para cada ano por meio de uma base cadastral de 140.361 servidores atualmente em atividade. O número médio anual de novos servidores ingressantes no RPPS, pelo histórico dos últimos dez anos, foi de 5.700 servidores.

Com base nessas informações, utilizou-se um gerador de números aleatórios (distribuição uniforme de probabilidades) para sortear 5.700 servidores dos 140.361 da base cadastral. A massa de servidores escolhida teve sua idade



e remuneração retroagidas ao momento de ingresso no RPPS, permanecendo seu cargo o mesmo da base atual. Para projeção futura dos valores atuariais, considerou-se que esta massa projetada de 5.700 servidores ingressará anualmente no RPPS por todo o período futuro analisado.

**Tabela 3. Base cadastral analisada**

Cargo	Quantitativo	Idade média	Remuneração média
Professores	62.543	43,3	1.564,0
Militares	16.714	37,1	2.352,5
Outros	61.104	45,3	3.728,1
Total	140.361	43,4	2.599,99

Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul.

Elaboração dos autores

**Tabela 4. Base cadastral anual de novos servidores**

Cargo	Quantitativo	Idade média	Remuneração média
Professores	2.668	34,7	1.358,4
Militares	675	22,1	2.035,7
Outros	2.357	30,7	3.063,5
Total	5.700	31,6	2.143,7

Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul.

Elaboração dos autores

**Tabela 5. Características dos novos servidores**

Cargo	% quantitativo total	% quantitativo acima do teto	Idade média de ingresso (anos)	Tempo médio de contribuição (anos)
Professores	47%	1%	34,7	21,2
Militares	12%	1%	22,1	25,7
Outros	41%	11%	30,8	33,4
Total	-	13%	31,6	25,3

Fonte: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul.

Elaboração dos autores

Para que os resultados deste estudo se verifiquem em qualquer grupo, é necessário que os outros RPPS estaduais possuam características (referentes às proporções utilizadas na simulação) similares à massa projetada,

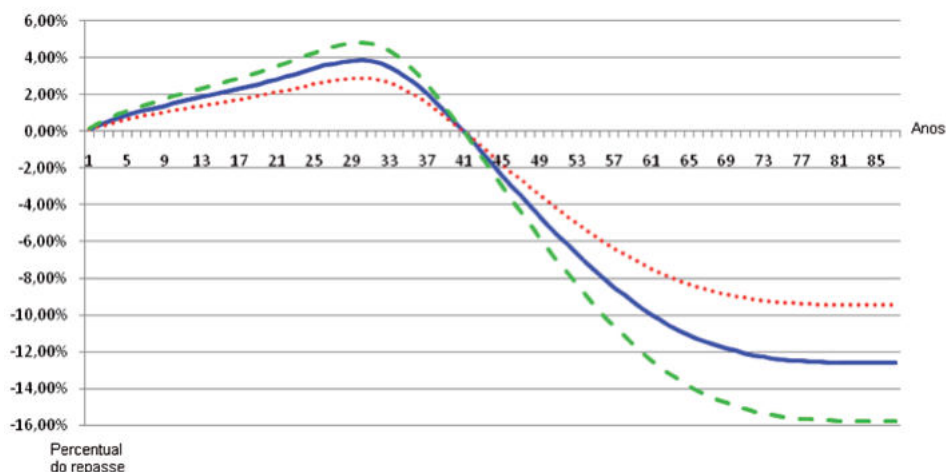
independentemente do quantitativo. Pela Tabela 5, estima-se que 87% dos futuros servidores não receberão salários superiores ao teto do INSS, logo esse grupo não afetará em um primeiro momento o FPC. Portanto, os efeitos futuros descritos serão provenientes somente dos 13% restantes.

Com a criação do FPC, observa-se um efeito inicial negativo para o ente – este deixará de receber a contribuição previdenciária dos servidores ativos e inativos referente à fração excedente ao teto do INSS daqueles que possuem remuneração/provento superiores a esse limite. Ainda, sobre esse grupo e sobre o valor excedente ao teto, deverá haver sua contribuição para efeito de capitalização, conforme o plano de custeio anteriormente descrito (7,5% de alíquota patronal). Esses percentuais não poderão ser utilizados imediatamente para pagamento dos benefícios atuais ( pilar do regime de repartição simples), e sim deverão ser aplicados a fim de formar a poupança capitalizada do servidor.

Em um segundo momento, pela aplicação do teto limitador do valor do benefício e com a entrada dos futuros servidores em aposentadoria, o ente terá uma redução nas obrigações previdenciárias. Isso ocorre porque o valor excedente ao teto do INSS referente às novas aposentadorias será arcado pelo FPC. Ficará sob responsabilidade do RPPS somente o pagamento dos benefícios até esse limite. É importante ressaltar também que nessa data os benefícios que o RPPS pagava integralmente já devem estar em fase de extinção.

Sem o Regime de Previdência Complementar, os benefícios são arcados pelas contribuições (dos servidores e patronal), e o valor que falta é suportado pelo Tesouro de cada ente. Chama-se de repasse o valor da contribuição patronal mais o déficit pago pelo governo. O gráfico a seguir exemplifica o impacto da necessidade anual de repasses ao RPPS, percentualmente em relação à mesma massa e em regime financeiro de repartição simples.

## Gráfico 1. Impacto financeiro para o ente



Fonte: elaboração dos autores

A linha central contínua representa a variação do valor dos repasses do ente ao RPPS em relação ao dispêndio atual. Observa-se um aumento dos valores nos primeiros quarenta anos (com um pico máximo de 3,9% na data 30). Pelo grupo descrito, somente na data 40 o gasto retornará ao patamar atual (ponto de equilíbrio). Após esse período, as despesas reduzir-se-ão significativamente, atingirão seu ponto mínimo e tornar-se-ão constantes a partir da data 78. Calcula-se que o FPC levará 58 anos, a partir da sua implantação, para recuperar os custos iniciais, ou seja, levará cerca de 18 anos (da data 40 a 58) para os ganhos compensarem as perdas dos primeiros 40 anos. Após esse período, os resultados serão sempre positivos e constantes em torno de 12,6% de redução dos repasses atuais.

Foram simuladas duas outras curvas em relação à possível variabilidade proporcionada pelas características da massa de novos ingressantes (curva principal). Estas consideram um aumento/redução de 25% do percentual hoje existente (13%) do grupo de servidores que recebem salários acima do teto do INSS. Se esse grupo crescer de 13% para 16,25%, o grupo gerará um maior volume de repasses nos primeiros anos e implicará uma maior redução de repasses futuros ao RPPS (linha tracejada). De forma contrária, se o grupo diminuir de 13% para 9,75%, tal fato acarretará aumentos menores de repasses iniciais e, por consequência, gerará menor redução de repasses futuros (linha pontilhada).

Conclui-se que, do ponto de vista atuarial, a implantação do regime de previdência complementar pelo ente não implicará impactos financeiros para a maior parte da população de servidores. Os que forem afetados, ainda assim terão uma perspectiva de benefícios bem próximos ou, até mesmo, superiores aos projetados pelo sistema atual sem o limitador do teto do INSS.

Para o ente, o regime de previdência complementar é um investimento de longo prazo. Seus efeitos, principalmente a redução na folha de benefícios previdenciários entre outros possíveis, apesar de duradouros, só serão percebidos após aproximadamente quarenta anos de sua implantação. Observa-se aí a necessidade de uma gestão com compromisso estadista, capaz de sacrifícios iniciais, para que futuras gerações recebam o respectivo benefício a ser proporcionado.

Por fim, ressalta-se que o regime de previdência complementar, por si só, não é a solução para os visíveis problemas da previdência pública, mas pode fazer parte de um contexto e colaborar de forma substancial em um projeto de melhoria do sistema previdenciário do setor público.

## **8 Previdência complementar no Estado de São Paulo**

Há no Estado de São Paulo um estudo para a implantação da previdência complementar para os servidores desse estado, abrangendo os servidores do Regime Próprio e do Regime Geral.

O servidor ativo do Regime Próprio do Estado de São Paulo contribui com 11% do seu salário, de acordo com a Lei Federal n. 10.887, de 18 de junho de 2004, e o estado, conforme dispõe a Lei Federal n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, contribui com o dobro, ou seja, 22%. Mesmo com essa arrecadação, o Regime Próprio do Estado não consegue pagar seu plano de custeio, precisando de aportes extraordinários por conta do governo do estado de 42% para cobertura das insuficiências ou das despesas que as contribuições normais não cobrem. Continuando assim, em 2040 o Regime Próprio terá um saldo negativo de 216%.

A adoção de um modelo de capitalização pelos entes não é imposta pela Constituição Federal ou por qualquer lei federal. Entretanto, existe o entendimento do Ministério da Previdência Social de que esse modelo deva ser adotado pelos entes da Federação.

Por sua vez, há um custo muito alto em adotar o regime de capitalização, visto que isso implica o fechamento da massa, isto é, ativos, inativos e pensionistas atuais ficariam no regime de repartição simples, e todos os futuros servidores fariam parte do regime de capitalização. A consequência disso é traduzida no fato de que todos os novos participantes deixariam de ajudar a pagar a conta dos antigos, e o custo atuarial da mudança ficaria em torno de 500 milhões no primeiro ano para o Estado de São Paulo, valores estes que deixariam de

arrecadar sobre o que excede o teto previdenciário. Mantida a situação atual, ou seja, sem a implantação da previdência complementar, não haveria essa perda inicial, mas ao longo dos anos necessariamente o déficit aumentaria.

Como mencionado anteriormente, o alto custo de transição entre os regimes, ou seja, de repartição simples para o de capitalização pura, não se reflete em nenhuma regra de contribuição e cálculo de benefício, continuando o benefício definido. A capitalização é feita apenas com a contribuição do servidor e a patronal. O capital necessário para garantir os benefícios concedidos depende do valor arrecadado, da rentabilidade dos investimentos e das expectativas de sobrevivência dos servidores, e o ente continuará responsável por assumir os riscos provenientes desses aspectos (déficit) e permanecerá com a discussão sobre os tetos.

Tendo em vista as desvantagens antes expostas, o Estado de São Paulo propôs a criação da previdência complementar para abranger também os servidores titulares de cargo efetivo.

Nos termos do parágrafo 14, do artigo 40, da CF, a previdência básica permite limitar os benefícios do servidor ao teto do RGPS, devendo a previdência complementar, em contrapartida, oferecer complementação para remuneração acima do teto do RGPS.

O parágrafo 15, do artigo 40, da CF estabelece que o regime de previdência complementar será instituído por lei estadual, administrada por entidade fechada de previdência complementar (EFPC), o plano de benefício será de contribuição definida (CD) e será regida pelas disposições das Leis Complementares n. 108/2001 e n. 109/2001.

Apesar de os parágrafos 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal se referirem somente aos servidores titulares de cargo efetivo, a instituição de um fundo de pensão é eficaz elemento de gestão de recursos humanos e, como tal, ferramenta franqueada ao empregador particular, que deve também estar à disposição dos entes públicos, tendo em vista sua igual condição de empregador.

A entidade de previdência que gerenciará os novos planos voltados para os servidores públicos será de natureza privada, conforme estabelecido pelo *caput* do art. 202 da Constituição Federal, podendo ser sociedade civil sem fins lucrativos ou fundação de direito privado, conforme previsto no art. 31, § 1º da Lei Complementar n. 109/2001. Ainda não se obteve a definição neste estudo se será sociedade civil sem fins lucrativos ou fundação de direito privado.

Há no estudo a probabilidade de o estado contribuir com 9,5% da parte do salário do participante que ultrapasse o teto do RGPS, dividido em duas partes: contribuição normal – igual à contribuição que o servidor definir, limitada a 5% da parte do salário acima do teto; e contribuição extraordinária – igual à contribuição que o servidor definir, limitada a 4,5% da parte do salário que ultrapassar o teto do RGPS. Essa parte será alocada em fundo coletivo e destinada à conta do servidor na aposentadoria.

É importante lembrar que na previdência complementar o governo não arca mais com os riscos financeiros e de sobrevida, de forma que, com a implantação desse regime de previdência, essa responsabilidade será absorvida pelo próprio participante.

A estatística dos atuais servidores do Estado de São Paulo mostra que 15% deles iniciam sua carreira ganhando acima do teto do RGPS; 26% dos servidores iniciam sua carreira abaixo do teto, mas a concluem acima do teto; e 59% dos servidores iniciam sua carreira abaixo do teto e a terminam da mesma forma, lembrando que para estes existe a possibilidade de aportes extraordinários na previdência complementar sem contrapartida do estado.

O estudo atuarial considerou uma contribuição de 11% do estado para atingir a meta inicial de 100% do salário na aposentadoria. A Tabela 6 expõe as alternativas de regime atual do Estado de São Paulo.

**Tabela 6. Alternativas ao regime de repartição simples**

Participação no custeio			
Remuneração	Sistema atual (repartição simples)	Sistema futuro	
		Previdência básica (repartição simples)	Prev. complementar (capitalização)
Salário até R\$ 3.467,40	Contribuição do estado "2x1" + insuficiências	Contribuição do estado "2x1" + insuficiências	-
Salário acima de R\$ 3.467,41		-	Contribuição do estado "1x1" sem insuficiências

Fonte: São Paulo Previdência (Spprev) (2010)

## 9 Previdência complementar para o Estado do Rio Grande do Sul

Por um lado, é importante registrar que, relativamente ao teor de quaisquer sugestões de propostas, se entende não existir solução mágica em curto prazo e para os atuais servidores. As soluções são em médio e longo prazos, centradas especialmente nos novos servidores.

Por outro lado, concentrar as reformas em apenas um grupo de participantes pode produzir dois efeitos indesejáveis: a) o ajuste tem de ser maior por afetar somente uma parcela dos participantes; e b) cria uma sensação de injustiça pelo tratamento diferenciado entre os atingidos pela reforma e os não atingidos. Algum corte de massa para os atuais ativos, como por data de admissão ou por idade, certamente não lograria aprovação nas Câmaras Legislativas, além de criar um impacto fiscal imediato muito elevado.

Assim, entende-se que a melhor alternativa seria criar mecanismos seguros para se ter o equilíbrio atuarial permanente para os novos servidores por meio da instituição da previdência complementar, como proposto pelo PL n. 393/2007 remetido à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, pendente de apreciação, ou aguardar a aprovação do projeto da União para adesão, conjugado com a criação de um fundo previdenciário independente apenas para os novos servidores, limitado ao teto do RGPS. Esse fundo, no regime financeiro de capitalização, teria sua alíquota inicial definida por intermédio de estudos econômico-financeiros e atuariais, de forma que tivesse equilíbrio atuarial, sendo as alíquotas objeto de reavaliação obrigatória anual. Ao se verificar, por ocasião da reavaliação, a existência de superávit ou déficit atuarial por três anos consecutivos, o Poder Executivo, por sua iniciativa, deverá remeter projeto de lei ao Legislativo alterando as alíquotas para eliminação das diferenças nos exercícios seguintes.

Entende-se que para os novos servidores há de se garantir a certeza de equilíbrio atuarial. Portanto, sugerimos:

- 1) criação de um fundo financeiro para os atuais servidores, que continuará sendo deficitário, mantendo o Regime de Repartição Simples;
- 2) criação de um fundo previdenciário com regime financeiro de capitalização para os novos servidores limitado ao teto do RGPS. Este terá equilíbrio atuarial permanente;

3) instituição de previdência complementar para os novos servidores na parcela que exceder o limite do RGPS ou aderir à previdência complementar que está sendo implementada pela União.

Vale lembrar que a criação de dois fundos, um financeiro e outro previdenciário com regime financeiro de capitalização, foi também a solução adotada pelos estados que já atacaram de alguma forma seu problema da previdência, a exemplo dos Estados de Santa Catarina e Pernambuco.

Registre-se que o projeto de previdência complementar da União serviu de referência para a elaboração do PL gaúcho n. 393/2007.

As vantagens do estado em aderir à previdência complementar do governo federal ao invés de criar sua própria seriam:

- menor desgaste político local com servidores e com os outros Poderes, tendo uma maior probabilidade de aprovação;
- ganhos de escala e redução de custos administrativos, uma vez que não precisaria criar uma nova fundação para gerir seu sistema de previdência complementar. Atualmente, no estado, apenas 13% das matrículas têm remuneração superior ao teto do RGPS.

Para o servidor que ingressar no estado, um dos atrativos para aderir à previdência complementar são os institutos da “portabilidade”, “benefício proporcional diferido” e “resgate”, que deverão constar nos planos instituídos, conforme legislação federal.

Com a “portabilidade”, o participante terá o direito de transferir os recursos de seu plano de benefícios para outro plano, não dependendo de rompimento do vínculo associativo com o instituidor. No caso de cessação do vínculo associativo com o instituidor, o participante terá também a alternativa de optar pelo “benefício proporcional diferido”, que é o direito de interromper as contribuições e receber benefício, em tempo futuro, de acordo com as condições estabelecidas no regulamento do plano. Por fim, o “resgate” refere-se ao direito de o participante se desligar do plano de benefícios antes de auferir qualquer benefício oferecido e receber a restituição das contribuições que verteu ao plano (embora há quem entenda que este instituto venha de encontro ao caráter previdenciário da reserva, uma vez que esta pode ser utilizada para consumo).



Como se pode verificar pelo cálculo atuarial, constante na seção 7 deste texto, há ganhos em relação à situação atual se o servidor verter recursos ao Sistema de Previdência Complementar por 35 anos. É uma situação, porém, de difícil ocorrência, dado que o indivíduo teria de quase necessariamente ingressar no serviço público logo no início de sua vida laboral para conseguir contribuir para o SPC por 35 anos, além de ter de contribuir com os 11% com os quais contribui na regra atual, e o ente, com seus 7,5%.

Para o estado, a grande vantagem na previdência complementar é o fato de não ter qualquer espécie de responsabilidade solidária ou subsidiária em relação às obrigações assumidas pela entidade. Além disso, sua contribuição poderá ser de no máximo um por um, enquanto nos regimes próprios de previdência normalmente é de dois por um.

A criação de fundo previdenciário e de previdência complementar terá impacto fiscal, pois as contribuições que os novos servidores farão, bem como a contribuição do estado, permanecerão em contas específicas, acumulando reservas para fazer frente ao pagamento dos futuros benefícios previdenciários. Atualmente, no regime de repartição simples, a contribuição dos servidores é utilizada imediatamente.

Até o momento, a realidade brasileira é de que nenhum estado constituiu previdência complementar. Apenas a União e o Estado do Rio Grande do Sul enviaram projetos de instituição de RPCs, e no Estado de São Paulo há um estudo em fase final para a implantação, dependendo apenas da aprovação do governo estadual para a elaboração do respectivo projeto de lei. Ocorre que na maioria dos estados a faixa salarial acima do teto é pequena (no caso do Rio Grande do Sul, 13% do número de matrículas).

Em caso de constituição da previdência complementar para os novos servidores para o pagamento da parcela até o limite do RGPS, teríamos a opção de constituir um fundo previdenciário de capitalização ou permanecer no sistema atual – repartição simples. Dessa forma, ter-se-iam as seguintes alternativas, dentre outras:

- 1) para os atuais inativos e pensionistas: continuaria como está, no Regime de Repartição Simples, de Caixa;
- 2) para os atuais ativos: permanecem no atual Regime de Repartição Simples ou migram para um fundo previdenciário de capitalização. Essa

migração poderia ser parcial, por exemplo, com um corte por idade. Mesmo migrando, esses servidores ativos continuariam com todas as suas prerrogativas de inativação: integralidade, paridade, etc.

3) para os novos servidores:

- fundo previdenciário de capitalização: se for o caso, em conjunto com os atuais ativos; ou
- criação de fundo de previdência complementar: neste caso, o fundo do item anterior seria para os salários até o limite do RGPS.

As vantagens e os desconfortos de cada opção estão diretamente ligados ao tempo e à situação atual das finanças das unidades da Federação.

Tecnicamente, do ponto de vista econômico e do ente, a melhor alternativa parece ser a constituição de fundo previdenciário com o Regime de Capitalização (essa afirmação não é de forma alguma consensual; cada reforma possui suas vantagens e desvantagens), que poderia ser conjugado também com um fundo de previdência complementar para os novos servidores. Aliás, o Regime de Repartição Simples, atualmente, sequer é indicado para os benefícios de aposentadoria e pensão.

Contudo, o problema maior é a falta de capacidade fiscal, pois, inicialmente, significa um dispêndio maior pelo Tesouro, posto que com o novo modelo todo servidor que ingressar no estado passa a contribuir para a conta do fundo, deixando de financiar o pagamento dos inativos. Além do mais, o estado deve também efetivamente realizar o depósito de sua parte em conta específica.

Ao criar o fundo previdenciário de capitalização ao invés de permanecer no de repartição simples, teríamos um dispêndio imediato da parte patronal (22%) e não teríamos disponível a receita das contribuições dos servidores (11%), uma vez que haverá contas específicas para controle. O mesmo ocorre com a previdência complementar, com a diferença de que a contribuição patronal é menor. No Regime de Repartição Simples isso não ocorre, porque em tese, nesse regime, as atuais contribuições financiam os atuais inativos e pensionistas.

## 10 Conclusão

Com a realização deste trabalho pode-se verificar que a implantação da previdência complementar nos estados se apresenta como uma alternativa para minimizar a questão do déficit previdenciário. Todavia, não é uma solução absoluta, pois necessitará da conjugação com outras reformas a serem estudadas, passíveis de implantação pelos entes federados e independentes de alterações constitucionais.

No tocante à previdência complementar, podem-se concluir alguns pontos:

- qualquer reforma envolve aspectos ideológicos, técnicos, sociais e políticos;
- a repercussão financeira ou o impacto fiscal, de acordo com o modelo adotado, podem ser muito significativos;
- eventuais perdas de direitos (ou expectativas de direitos) para o servidor são influenciadas, principalmente, por atributos como idade, gênero, planos de vida, etc.;
- a aceitação dessas reformas demanda tempo, informação técnica e qualificada aos envolvidos, inclusive à sociedade, que paga a conta;
- enquanto houver Regimes Próprios operando no Regime de Repartição Simples, o déficit previdenciário perdurará independentemente da implantação da previdência complementar. Somente haverá possibilidade de esse problema ser sanado quando todos os RPPS migrarem para o Regime de Capitalização.

Acredita-se que mais relevante que se ater aos custos e às perdas causados a alguns, deve-se ponderar e mensurar suas dimensões futuras no caso da ausência ou do atraso de reformas no sistema previdenciário. Quanto maior a demora na correção dos rumos, maiores e mais dolorosos serão os ajustes necessários.

## Referências

AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público**: comentários à Emenda Constitucional n. 41/2003. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005. p. 22 e 27.

BOWERS, Newton L. [et al.]. **Actuarial mathematics**. Schaumburg, Illinois: The Society of Actuaries (SOA), 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Gilberto. **O ABC da matemática atuarial e princípios gerais de seguros**. Porto Alegre: Ed. Sulina, 1985.

BRASIL. Lei Complementar n. 108, de 29 de maio de 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.053, de 29 de dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004.

\_\_\_\_\_. Livro branco da previdência social. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=471>>. Acesso em: 26/10/2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n. 1992/2007.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (Org.). **Previdência social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008.

\_\_\_\_\_. Critérios para uma política de longo prazo para a previdência social. In: CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (Org.). **Previdência social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008. p. 79-102.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Previdência social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008. p. 39-78.

\_\_\_\_\_. Desafios para a Previdência no Brasil. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, n. 45, 2007. Disponível em: <[http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=2782](http://desafios2.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=2782)>. Acesso em: 26/10/2010.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Líder, 2004. p. 60.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; MAGALHÃES, Henrique Júdice. Trabalho, previdência e inclusão social. **Revista Desafios**, n. 44, 2007. Disponível

em:<[http://www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp?txt\\_busca=%20Osvaldo%20Hulle](http://www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp?txt_busca=%20Osvaldo%20Hulle)>. Acesso em: 26/10/2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008, p. 634.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2005. p. 69.

\_\_\_\_\_. Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 8. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 108, 115-118.

CONDE, Newton Cezar; ERNANDES, Ivan Sant'Ana. **Atuária para não atuários**. 1. ed. São Paulo: Abrapp/ICSS/Sindap, 2007.

COSTA, Maria Isabel Pereira et al. **Ética e a previdência pública e privada**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

DELGADO, Guilherme C. A previdência tem função de proteção social. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Disponível em:<<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/27/artigo31029-1.php>>. Acesso em: 26/10/2010.

FAGNANI, Eduardo. Previdência social e desenvolvimento econômico. In: CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (Org.). **Previdência social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: Ipea, 2008. p. 143-172.

FERREIRA, Weber José. **Coleção introdução à ciência atuarial**. Rio de Janeiro: IRB, 1985. 4 v.

GALÉ, José González. **Elementos de Calculo Actuarial**. Buenos Aires: Editora Cordoba, 1968..

HULLE, Osvaldo. Previdência complementar do servidor público, entidade fechada, de natureza pública, gerindo interesse privado. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, n. 14, jun./jul./ago. 2008.. Disponível em:<[http://www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp?txt\\_busca=%20Osvaldo%20Hulle](http://www.direitodoestado.com.br/buscarevistas.asp?txt_busca=%20Osvaldo%20Hulle)>. Acesso em: 26/10/2010.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 125 e 632.

MAGALHÃES, Marcos Nascimento. **Probabilidade e variáveis aleatórias**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Fundamentos de direito da seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 91.

RIO GRANDE DO SUL. Projeto de Lei n. 393/2007.

ROCHA, Roberto de Resende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília, 2008.

RODRIGUES, Flávio Martins. **Fundos de pensão de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SÁ NETO, Floriano Martins. Compromisso com a seguridade social: o fortalecimento da previdência social pública com gestão quadripartite, redistribuição de renda e justiça social. In: CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (Org.). **Previdência social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008. p. 173-190.

TAFNER, Paulo. Previdência no Brasil: debates e desafios. In: CAETANO, Marcelo Abi-Ramia (Org.). **Previdência social no Brasil**: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008. p. 173-190.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003. p. 16-17.

VILANOVA, Wilson. **Matemática atuarial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

## Anexo 1. Nota técnica atuarial

1) Contribuição anual (Ca)

$$Ca_i = R.cs^i.tx, \text{ com } i=1,2,3,\dots,r-1.$$

$Ca_i$ : Contribuição anual no período  $i$ ;

$R$ : Remuneração inicial do servidor;

$cs^i$ : Crescimento por mérito projetado ao período  $i$ ;

$tx$ : Taxa de contribuição projetada.

2) Saldo de Conta Acumulado (SCA)

$$SCA_r = \sum_{i=1}^{r-1} Ca_i.rent^{r-i}$$

$r$ : Idade de aposentadoria;

$rent^{r-i}$ : Rentabilidade projetada da contribuição anual no período  $i$  pelo tempo de diferimento para a aposentadoria.

3) Benefício Projetado Vitalício (BPV)

$$BPV_r = \frac{SCA_r}{13.a_r^{(12)}}$$

$a_r^{(12)}$ : Fator de renda vitalício aleatório mensalizado.

4) Benefício Projetado Vitalício (BPVH)

$$BPVH_r = \frac{SCA_r}{13.(a_r^{(12)} + A_r^H)}$$

$A_r^H$ : Fator de renda vitalício aleatório de reversão em pensão ao grupo familiar.

5) Benefício Projetado Temporário (BPT)

$$BPT_{\overline{r:t}} = \frac{SCA_r}{13 \cdot \overline{a_{\overline{r:t}}}}$$

—

$\overline{a_{r:t}}$ : Fator de renda certa, temporária por t anos.







Ministério da  
**Fazenda**

