



Cadernos de Finanças Públicas

Número 9

Dezembro 2009

Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples

Nelson Leitão Paes
Aloísio Flávio Ferreira de Almeida

Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público

Marcos José Mendes

Como medir o impacto das decisões do Judiciário sobre a implementação da política regulatória?

Rafael Silveira e Silva
Álvaro Pereira Sampaio Costa Júnior

La inflación subyacente en Uruguay: un indicador basado en el análisis factorial dinámico generalizado

Patricia Carballo

Cadernos de Finanças Públicas

Número 9

Dezembro 2009

ISSN 1806-8944

Cad. Fin. Públ.	Brasília	n. 9	p. 5 - 176	dez. 2009
-----------------	----------	------	------------	-----------

As matérias desta Revista poderão ser reproduzidas, total ou parcial,
desde que citada a fonte.

GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA FAZENDA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Revisão de texto

Valdineia P. da Silva (português)

Luz Maria Montiel da Rocha (espanhol)

Editoração eletrônica e capa

Centro de Editoração e Material Didático - Cemad/Esaf

Editor científico

Alisson Robert Gomes Peixoto

Cadernos de finanças públicas / Escola de Administração
Fazendária.- n. 9 (jan. 2010).- Brasília : ESAF, 2000-
Anual

ISSN 1806-8944

1. FINANÇAS PÚBLICAS – Periódicos. I. Escola de
Administração Fazendária.

CDD 336.005

*Os conceitos e opiniões emitidos pelos autores não refletem necessariamente o
ponto de vista da Escola de Administração Fazendária - Esaf.*

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF

Rodovia DF-001 km 27,4 – CEP: 71.686-900

Fone: (61) 3412-6058 / 3412-6273

Fax: (61) 3412-6293

Home Page: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>

SUMÁRIO

- 1 **Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples 5**
Nelson Leitão Paes
Aloísio Flávio Ferreira de Almeida
- 2 **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio 55**
fiscal e qualidade do gasto público
Marcos José Mendes
- 3 **Como medir o impacto das decisões do Judiciário sobre a 101**
implementação da política regulatória?
Rafael Silveira e Silva
Álvaro Pereira Sampaio Costa Júnior
- 4 **La inflación subyacente en Uruguay: un indicador basado 135**
en el análisis factorial dinámico generalizado
Patricia Carballo

Tributação da pequena empresa e avaliação do Simples

Nelson Leitão Paes

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Alóísio Flávio Ferreira de Almeida

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Resumo

Este trabalho propõe-se a analisar os prós e os contras de políticas mais favorecidas para as pequenas empresas. Inicialmente, são dispostos argumentos favoráveis e contrários, do ponto de vista teórico, à aplicação dessas políticas, verificando-se que a principal justificativa para um tratamento especial voltado às pequenas empresas reside na sua importância para a geração de empregos, especialmente entre os menos qualificados.

Em seguida, é apresentada uma comparação entre diversos países, permitindo observar semelhanças e diferenças no tratamento tributário das pequenas empresas. Um ponto comum é que quase todos os países admitem algum tipo de alívio para as pequenas empresas, embora nem sempre coincidam as motivações e as formas. Ao contrário, regimes simplificados que abrangem vários tributos não são comuns. Em certos países desenvolvidos, a tributação de pequenas empresas é a mesma aplicável a pessoas físicas.

Posteriormente, há uma análise crítica dos efeitos da criação do Simples sobre a economia nacional. De posse de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), o texto procura responder a algumas questões cruciais a respeito do regime voltado às pequenas empresas. Os resultados sugerem que o Simples¹ não foi efetivo na redução da informalidade, mas que obteve algum sucesso como política de criação de emprego. No entanto, o regime simplificado implica elevada renúncia tributária por parte da sociedade brasileira e as comparações entre empresas de mesmo porte, optantes e não-optantes, são francamente desfavoráveis às primeiras. Em síntese, o texto propõe a revisão do Simples e o debate sobre a legislação societária brasileira.

Palavras-chave

Pequenas Empresas; Tratamento Tributário das Pequenas Empresas; Simples; Revisão do Simples; Debate sobre a Legislação Societária Brasileira.

Abstract

This paper proposes to examine the pros and cons of policies more favorable to small businesses. Initially,

favorable and contrary arguments are placed, from the theoretical point of view, to the application of these policies, verifying that the main explanation for a special treatment aimed to the small businesses lays in its importance to employment generation, especially among the less skilled.

Then a comparison between different countries is shown in order to observe similarities and differences in tax treatment of small businesses. A common point is that almost all countries recognize some kind of relief to the small businesses, although the motivations and forms not always match. In contrast, simplified regimes which cover various taxes are not common. In certain countries, the taxation of small businesses is the same apply to individuals.

Later, there is a critical analysis of the effects of the creation of Simples on the national economy. Armed with data from Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) and the Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), the paper seeks to answer some crucial questions about the scheme aimed to the small businesses. The results suggest that Simples² was not effective in reducing the informality, but it has achieved some success as a policy of job creation. However, the simplified scheme implies a high waiver on the part of the Brazilian society, and the comparisons between companies of equal size, choosers and non-choosers, are vastly unfavorable to the former ones. In summary, the paper proposes a review of the Simples and the discussion about the Brazilian corporate law.

Key words

Small Businesses; Tax Treatment of Small Businesses; Simples; Review of the Simples; Discussion about the Brazilian Corporate Law.

1 INTRODUÇÃO

As Micro e Pequenas Empresas (MPE)³ possuem alta representatividade

- 1 A análise limitou-se ao Simples federal, que existiu até 2006, antes da Lei Complementar n° 123/2006.
- 2 The analysis was limited to federal *Simples*, which existed until 2006, before the Complementary Law n° 123/2006.
- 3 Não há definição universal de pequeno negócio, pequena empresa, microempresa e empresa de porte médio. Neste trabalho, optamos por utilizar o termo MPE de forma genérica para designar as pequenas empresas, inclusive as microempresas. Durante a conferência promovida pelo Diálogo Tributário Internacional (ITD) sobre Pequenas e

na economia nacional, principalmente em relação à oferta de emprego. Ademais, tal segmento apresenta certas singularidades importantes no que diz respeito à tributação e que demandam ações específicas por parte das administrações tributárias. Nesse sentido, diversos países têm procurado criar mecanismos específicos para as pequenas empresas, sejam eles englobando a obrigação principal, com redução de carga tributária, assim como as obrigações acessórias, com simplificação e redução de custos associados ao cumprimento da legislação tributária.

No Brasil, essa situação não tem sido diferente e desde o fim de 1996 está em vigor a Lei n.º 9.317/96, que criou o Simples, concedendo uma série de benefícios fiscais para as micro e pequenas empresas brasileiras. Entre os benefícios, estão a menor carga tributária e a simplificação da escrituração, o cálculo e o pagamento unificado de tributos, condensando em um único Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) o pagamento de cinco tributos federais e a possibilidade de incluir tributos estaduais e municipais mediante convênio. Havia a expectativa de que essa medida repercutiria favoravelmente na economia, com redução da informalidade⁴ e aumento do emprego. Essa mesma expectativa foi ratificada pela sociedade brasileira com a publicação da Lei Complementar n.º 123/2006, que ampliou o alcance do regime especial, sendo conhecido como SuperSimples ou Simples Nacional.

Este trabalho propõe-se a analisar a implementação de políticas mais favorecidas para as pequenas empresas. Inicia-se pelo Capítulo 2, no qual se cotejam argumentos favoráveis e contrários, do ponto de vista teórico, do uso dessas medidas. A principal conclusão a que se chega é que a principal justificativa para um tratamento especial para as pequenas empresas reside na sua importância para a geração de empregos, especialmente entre os menos qualificados.

No Capítulo 3, é apresentada uma comparação entre as políticas voltadas para as pequenas empresas adotadas por diversos países, permitindo observar semelhanças e diferenças entre o modelo brasileiro e o resto do mundo. São efetuadas comparações que englobam questões societárias, distribuição das pequenas empresas por ramo de atividade, diferenças na tributação da renda e do consumo.

Médias Empresas, em 2007, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) assim se expressou:

Ante todo es necesario reconocer que no existe uno concepto universal que defina las PYMEs. Según la OCDE (1994), no había definición única para pequeños negocios en sus países miembros. El criterio más común estaba basado en un límite superior del número de empleados, pero habían otros basados en las ventas brutas o en los activos netos o incluso en el grado de independencia financiera de los dueños de la empresa. La falta de criterios universales de definición de PYMEs dificulta la comparación estadística en este tema.

En Brasil, la misma dificultad se ha encontrado entre sus propias instituciones públicas. El organismo oficial de estadísticas de Brasil, además de otros criterios, utiliza el número de empleados para definición de pequeña empresa según su encuesta sobre economía informal urbana. De otra parte, las administraciones tributarias de la Unión, de los Estados y de los Municipios comúnmente utilizan el criterio de las ventas brutas...

4 O termo “informalidade” vem sendo empregado de forma imprecisa nos diversos canais de comunicação. Afinal, o que é informalidade? Às vezes, o termo é usado para indicar os trabalhadores que atuam sem carteira assinada. Outras vezes, parece ser confundido com evasão tributária. Neste trabalho, o termo refere-se a empresas que, embora operando, não possuem registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, no caso do Brasil. Para os demais países aqui mencionados, o termo está de acordo com a definição dada pela fonte.

Em seguida, procede-se a uma análise crítica dos efeitos da criação do Simples sobre a economia nacional. De posse de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), o texto procura responder a algumas questões cruciais a respeito do regime voltado para as pequenas empresas. Os resultados sugerem que o Simples não foi efetivo na redução da informalidade, mas que obteve algum sucesso como política de criação de emprego. No entanto, o regime simplificado implica elevada renúncia tributária por parte da sociedade brasileira e as comparações entre empresas de mesmo porte, optantes e não-optantes, são francamente desfavoráveis às primeiras.

Finalmente, o Capítulo 5 apresenta as principais conclusões e os comentários finais. Em síntese, propõe a revisão do Simples e da legislação societária brasileira.

2 DEVE-SE TRIBUTAR DIFERENTEMENTE AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS?

2.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, serão examinadas as razões a favor e contra a adoção de um regime tributário mais favorecido para as microempresas e pequenas empresas (MPE). Esse regime caracterizar-se-ia por dois principais objetivos: a redução dos custos de cumprimento da obrigação tributária (por exemplo, ao permitir o pagamento unificado de vários tributos), como também a diminuição do ônus tributário. Há consenso em relação ao primeiro objetivo, mas muita controvérsia no que se refere ao segundo, pois boa parte da literatura mostra-se cética em relação aos argumentos favoráveis à menor incidência tributária sobre as MPE. Apesar disso, vários governos em todo o mundo usualmente adotam uma tributação mais favorecida para as empresas menores.

Esta análise abordará argumentos fundamentados na eficiência econômica e na equidade. A primeira não recomenda a redução do ônus tributário das MPE, porém a segunda permite encontrar algum mérito nessa política.

2.2 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À TRIBUTAÇÃO DIFERENCIADA PARA AS MPE

Nesta seção, busca-se trazer argumentos teóricos favoráveis a uma tributação diferenciada das micro e pequenas empresas, que envolva necessariamente uma redução do ônus tributário desse conjunto de empresas.

A argumentação tem base fundamentalmente em dois pilares: (i) a questão da equidade, diminuindo custos desproporcionais arcados pelas empresas menores, e (ii) os objetivos sociais do governo, como mitigação da pobreza e distribuição de renda.

Razões de equidade

Desde a abertura, uma empresa pequena enfrenta custos operacionais proporcio-

nalmente mais elevados que uma grande. Isto porque boa parte dos custos de início são custos fixos ou pouco correlacionados com o tamanho da firma – licenças municipais, inscrições em órgãos públicos, solicitação perante as juntas comerciais, etc.

Tal custo inicial já se constitui em uma efetiva barreira à entrada para as pequenas empresas, que acabam muitas vezes optando pela informalidade. O Banco Mundial na mais nova edição da publicação *Doing Business*, em 2008, calcula em 10,4% da renda nacional bruta per capita o custo de abrir um negócio no Brasil, valor superior ao capital inicial de boa parte das microempresas brasileiras. Para muitos países em desenvolvimento, este custo pode ser ainda mais elevado, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Custo de abertura de firmas (% da renda nacional bruta *per capita*)

País	Custo (%)	País	Custo (%)	País	Custo (%)	País	Custo (%)
Argentina	9,7	Colômbia	19,3	Índia	74,6	Polônia	21,2
Bolívia	134,1	Cróacia	11,7	Itália	18,7	Rússia	3,7
Chile	8,6	Egito	28,6	México	13,3	África do Sul	7,1
China	8,4	Grécia	23,3	Nigéria	56,6	Venezuela	28,2

Fonte: *Doing Business* (2008), Banco Mundial.

Para aquelas que ultrapassam o custo de entrada, as dificuldades ainda permanecem elevadas. A superação da barreira inicial não representa uma linha de chegada, mas sim um ponto de partida, uma vez que a burocracia acompanhará a empresa durante o seu ciclo de vida. Para as pequenas empresas, essa situação é um obstáculo, pois, em geral, elas não contam com a assessoria especializada de contadores e advogados. O pequeno empresário, além de cuidar diretamente de seus negócios, deverá conhecer, interpretar e cumprir a complexa legislação tributária, convertendo-se em sujeito passivo de vários tributos federais, estaduais e municipais. Ele terá de apresentar uma série de declarações e realizar vários pagamentos de tributos em datas diferentes. Esse fato contribui para aumentar os problemas das pequenas empresas no cumprimento das suas obrigações tributárias.

Quando se comparam os custos de cumprimento entre empresas grandes e pequenas, verifica-se que a diferença entre elas é significativa. O Fundo Monetário Internacional (FMI), 2007, apresenta dados que indicam que o custo de cumprimento da obrigação tributária estimado pela Comissão Europeia (2004) para o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) e o Imposto de Renda Pessoa Jurídica para uma grande empresa está em torno de 0,02% do seu faturamento, enquanto para as pequenas empresas esse custo chega a 2,6%. Na África do Sul, em pesquisa da *Foreign Investment Advisory Service* (2007), tais custos equivaliam a 0,1% do faturamento para as grandes empresas e 4,6% para as pequenas. Esses dados sugerem que o caminho para a informalidade nas MPE torna-se mais natural.

Há ainda outro custo desproporcional enfrentado pelas MPE: a falta de pessoal especializado, especialmente na área tributária, mas também em outras áreas, como finanças, vendas e marketing. Sem o devido assessoramento, os erros são frequentes e a sobrevivência da empresa fica ameaçada.

A situação das pequenas empresas é agravada – e muito – pela dificuldade de acesso ao crédito. Segundo pesquisa do Sebrae-DF (2002), as duas principais razões para o fechamento das MPE no Brasil são a falta de capital de giro e problemas financeiros. Na mesma pesquisa, ao se perguntar que tipo de assistência poderia ter evitado o fechamento, a maioria apontou a assistência financeira (36%), caracterizada por Empréstimos/Financiamentos (19%), Capital de Giro (12%) e Linha de Crédito com Juros Baixos (5%).

As dificuldades de obtenção de crédito decorrem em grande medida das características das pequenas empresas, que são firmas em que os registros contábeis ou não existem ou são pouco confiáveis, a lucratividade é incerta e a taxa de sobrevivência é baixa. Nem sempre as garantias que podem ser oferecidas são adequadas. Como consequência, os bancos não estão predispostos a conceder empréstimos, muito menos a taxas comparáveis às que são fornecidas às grandes empresas.

De fato, como aponta a pesquisa do Sebrae-SP (2004), 61% das pequenas empresas brasileiras nunca tomaram empréstimo bancário. A maioria recorre a mecanismos alternativos, como pagar os fornecedores a prazo ou usar cheque especial ou pré-datado. Do lado dos bancos, a principal razão para recusar a concessão do empréstimo é a falta de garantias reais, representando 40% dos casos.

Enfrentar uma série de exigências tributárias de vários sujeitos ativos, não contar com conhecimento especializado, além de restrito acesso ao crédito são fatores que tornam muito arriscada a sobrevivência dos pequenos negócios. Conforme a pesquisa citada, três de cada dez empresas encerram suas atividades no primeiro ano de vida, índice que sobe para seis em dez, quando consideramos o horizonte de cinco anos.

A tributação diferenciada pode compensar as maiores dificuldades enfrentadas pelas empresas menores. Acompanhada de simplificação de obrigações acessórias, o alívio fiscal funciona como um equalizador, permitindo que as pequenas empresas recuperem os custos adicionais (relativos) que suportam.

A simplificação pode ser agressiva, concentrando vários tributos em uma forma única de recolhimento e declaração. Tal opção pode ser especialmente atrativa para um país como o Brasil, onde as empresas reportam-se a mais de um sujeito ativo.

Razões de ordem social

Reconhecidamente, as pequenas empresas são responsáveis por parcela significativa do emprego, não só em países em desenvolvimento, mas também nos desenvolvidos. Em um mundo no qual as grandes empresas geram relativamente cada vez menos empregos,

as pequenas empresas possuem um papel relevante na absorção de mão-de-obra.

Nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 1994, as pequenas e médias empresas representavam 90% dos estabelecimentos, correspondendo a pouco mais de 60% do total de empregos. No Brasil, os números são similares, pois do total de empresas em 2002,⁵ mais de 95% eram micro e pequenas. Do lado do emprego, as pequenas empresas brasileiras empregavam quase 60% de toda a mão-de-obra no país. A Tabela 2 mostra a relação entre o emprego nas MPE e o total de empregos e o produto das MPE em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) em alguns países selecionados, considerando-se a definição de MPE de cada país.

O peso representado por esse enorme contingente de empreendedores e empregados nas pequenas empresas e as dificuldades que esse setor enfrenta justificam uma atenção especial dos governos com esse grupo de empresas.

Tabela 2 – Participação das MPE no emprego e no produto de cada país (média 90-99)

País	Emprego MPE (%)	Produto MPE/PIB (%)	País	Emprego MPE (%)	Produto MPE/PIB (%)
Argentina	70	54	Grécia	74	27
Austrália	51	23	Inglaterra	56	51
Bulgária	59	39	México	48	38
Brasil	60	33	Nigéria	16	76
Chile	87	28	Peru	68	56
Colômbia	67	39	Polônia	62	49
Espanha	75	65	Portugal	82	67
Estados Unidos	52	48	Rússia	13	11

Fonte: Ayyagari et al. (2003).

O estudo da OCDE (1994), reforçando este argumento, chama a atenção para o caráter pró-cíclico das microempresas, que em momentos de recessão absorvem parte dos desempregados que passam a gerir o próprio negócio, ainda que de modo informal. Apesar de o estudo fazer referência à redução dos custos com benefícios assistenciais para os desempregados, nos países em desenvolvimento este ponto talvez não seja tão importante, pois tais programas, quando existem, possuem benefícios modestos e abrangem somente a parcela formal dos trabalhadores. Talvez o ponto mais importante seja a possibilidade de absorção de mão-de-obra que estaria desocupada, com reflexos importantes na redução da pobreza, tornando a recessão um pouco menos dolorosa.

O tratamento tributário diferenciado justifica-se, ainda, pela redução da

⁵ Ver IBGE (2005).

informalidade, com o conseqüente aumento de arrecadação. Ao reduzir custos tributários, tanto os diretos quanto os indiretos, estimula-se o crescimento das pequenas empresas e do emprego. Esse efeito ocorre de forma mais acentuada quando as contribuições da empresa para a seguridade social são eliminadas ou reduzidas via inclusão na forma única e simplificada de tributação.

Do ponto de vista de política social vinculada à política de emprego, concluindo, o tratamento tributário diferenciado para as MPE permite que tais empresas tenham mais oportunidades de absorver mão-de-obra, ainda que em um ambiente de alta taxa de mortalidade, com efeitos diretos e importantes sobre a equidade, na forma de redução da pobreza e desigualdade. Os trabalhadores das MPE formais passam a ter cobertura previdenciária, abrindo não só a possibilidade de uma velhice mais digna, como também a segurança quanto a eventuais acidentes de trabalho ou perda de emprego. O tratamento favorecido estimula a abertura de novos negócios, incentivando o espírito empreendedor na sociedade, com externalidades positivas tanto para o emprego, quanto para o desenvolvimento econômico do país.

2.3 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS À TRIBUTAÇÃO DIFERENCIADA PARA AS MPE

Neste tópico, serão apresentados quais motivos de ordem econômica e social não recomendam um tratamento tributário mais favorecido para as MPE. O que se coloca aqui são argumentos contrários à redução do ônus tributário sobre as pequenas empresas, analisando-se também a questão dos custos de cumprimento da obrigação tributária.

Razões de eficiência

A literatura especializada apresenta várias razões contrárias ao uso do sistema tributário como forma de incentivar as MPE. Ainda que os argumentos expendidos no item anterior possam ter algum mérito, não é criando distorção econômica por meio do sistema tributário que se resolverão as dificuldades de abertura de novos negócios. Muito mais plausível seria enfrentar as causas e reduzir os custos de se iniciar um novo empreendimento. Mesmo que se conclua que não há como diminuir o custo para abrir empresas, seria muito mais razoável que o Estado assumisse parte do valor como forma de incentivar a formalização de empresas do que tributar as MPE de forma diferenciada, continuamente.

O mesmo argumento vale para as dificuldades de acesso ao crédito. É preferível atacar o problema diretamente, concedendo empréstimos subsidiados, como muitas grandes empresas já recebem atualmente no Brasil, ou fornecendo garantias para que as pequenas empresas possam se beneficiar de empréstimos em bancos comerciais.

Quanto à questão de pessoal especializado, o governo pode apoiar as MPE com treinamento ou consultoria especializada, como o Sebrae já o faz atualmente.

Certamente, seria importante que houvesse a expansão desse tipo de serviço, o que contribuiria para a profissionalização das empresas e a redução da mortalidade nos primeiros anos de vida.

O que é muitas vezes esquecido é que para alguns pagarem menos imposto, certamente outros pagarão relativamente mais. Assim, qualquer tipo de redução de tributos para as MPE implica que o restante da sociedade deverá arcar com mais, ao menos em termos relativos. É perfeitamente possível que o maior custo tributário recaia sobre grandes empresas, extremamente produtivas, e que são acompanhadas de perto pela Administração Tributária. Se isto ocorre em favor de pequenas empresas de baixa produtividade, o resultado é mais ineficiência na economia e toda ineficiência acarreta custos sociais mais elevados.

Portanto, os mecanismos para favorecer a formalização devem evitar qualquer redução da carga tributária. Ao reduzir substancialmente o custo de abertura de uma empresa formal, ao permitir que as pequenas empresas tenham acesso ao crédito a uma taxa razoável e ao fornecer treinamento e consultoria, o governo está reforçando a produtividade das firmas formais, o que, na prática, aumenta o custo de ser informal. Como argumenta o Banco Mundial (2007), muitas empresas optam por permanecer na informalidade simplesmente porque fazem uma análise de custo e benefício e os benefícios (crédito, proteção jurídica, etc.) da formalidade são inferiores ao custo (tributação, regulação, etc). Ao reforçar o lado positivo da formalização, o governo estimula os informais a saírem da informalidade.

Mesmo que se considere razoável a redução da tributação das MPE, a implementação dessa política também é controversa. Por exemplo, caso se opte por uma redução no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, somente seriam beneficiadas as empresas que tiverem lucro. As que já estavam em dificuldade, enfrentando prejuízos, nada teriam a ganhar, ou seja, tal política seria pouco efetiva na redução da mortalidade das empresas.

Outra questão a ser considerada é qual seria o ponto de corte que dividiria os contribuintes em pequenos e grandes. A divisão dos contribuintes em grupos representa outra desvantagem, uma vez que aumenta a complexidade do sistema tributário, com efeitos negativos sobre a eficiência econômica. A divisão dos contribuintes também estimula o chamado “nanismo tributário”, ou seja, as pequenas empresas podem sentir-se desestimuladas a ultrapassar o limite entre ser considerada uma “pequena empresa” com tratamento tributário mais favorecido.

O estabelecimento de um limite de corte gera tratamento diferenciado entre empresas de situação muito semelhante e favorece o surgimento de uma série de ações de elisão \evasão fiscal. São conhecidos os casos em que empresas dividem-se em outras menores, de forma que todas elas permaneçam sob o abrigo do tratamento diferenciado; os casos em que grandes empresas tentam “passar” por pequenas, contando com a probabilidade de não sofrer fiscalização, que normalmente não

prioriza as MPE; e os casos de subdeclaração para a permanência como “pequena empresa”.

Todos estes argumentos mostram que são frágeis as alegações para que se conceda um tratamento mais favorecido para as pequenas empresas, ao menos quando se analisa a questão sob a ótica da eficiência.

Razões de equidade

A redução da tributação sobre as MPE pode implicar redistribuição dos custos tributários para outros segmentos sociais. Caso esse custo recaia sobre os consumidores, estes deverão pagar mais tributos para que haja favorecimento às MPE, com reflexos negativos sobre a progressividade do sistema tributário e sobre a distribuição de renda.

Uma situação importante com reflexos sobre a equidade ocorre quando a tributação favorecida para as MPE envolve as contribuições previdenciárias. Isto porque ao cobrar alíquotas mais baixas dos empregados e empregadores das pequenas empresas, os governos terminam por gerar problemas de financiamento previdenciário, que poderão ser cobertos por tributos sobre o consumo ou pelo Tesouro, ou, ainda, aumentando a contribuição previdenciária daqueles que não trabalham em empresas pequenas. Novamente, a equidade na economia sai prejudicada, pois trabalhadores com a mesma faixa de renda teriam assegurado o mesmo benefício previdenciário, porém contribuindo com valores bem diferentes.

Entretanto, o argumento do regime favorecido como política de emprego é mais difícil de ser contestado e talvez seja este o ponto teórico a justificar a proliferação deste tipo de subsídio em diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento. Ainda assim, há alguns trabalhos⁶ que contestam esta abordagem, apresentando a ideia de que investimentos em qualificação e em realocação de mão-de-obra, acompanhados de programas sociais como o Earned Income Tax Credit (EITC),⁷ poderiam ser uma política de emprego mais adequada do que incentivos tributários para as MPE. Entretanto, tais políticas, embora interessantes e fundamentais para a solução da questão em prazos mais longos, requerem um grau de instrução dos trabalhadores, que não ocorre atualmente nos países em desenvolvimento, onde boa parte da população desempregada ou na informalidade possui baixo grau de educação formal, tendo poucas condições de absorver treinamento para a alocação nos setores mais dinâmicos da economia. Ademais, o uso de programas como o EITC requer que a economia gere empregos formais em quantidade e qualidade que permita a absorção da mão-de-obra disponível, com todas as limitações que esta possui.

Outro aspecto foi apresentado pelo Banco Mundial com o trabalho *Informality: Exit and Exclusion*, que mostra que boa parte dos informais escolhe esta condição

⁶ FMI (2007).

⁷ Programa norte-americano que fornece recursos para os trabalhadores de baixa renda que estejam trabalhando.

porque os benefícios de se tornarem formais são menores que o custo associado. Assim, a informalidade não decorre apenas de um sistema econômico excludente, mas também de opções racionais de um grupo de agentes. Nesta linha de raciocínio, um tratamento favorecido só surtiria efeitos se a redução tributária fosse capaz de reduzir o custo até que ele se tornasse inferior ao benefício de ser formal. Caso esta redução não seja suficiente, a diminuição da informalidade será pequena, mesmo na presença de subsídios para as MPE.

2.4 DESENHO DO REGIME ESPECIAL PARA AS MPE

A resposta da maioria dos países à demanda por favorecimentos tributários para as MPE tem sido a criação de regimes presuntivos de tributação. No entanto, esta escolha implica a definição de uma série de parâmetros a serem aplicados. Como se dá a entrada no regime especial (presumido)? E a saída? Qual o limite entre o sistema especial e o normal?

É possível adotar como variável de controle o faturamento ou ativos ou ainda o número de empregados, para, em seguida, estabelecer um limite que irá separar as empresas a serem tributadas no regime especial daquelas tributadas no regime normal. Limites muito elevados enfraquecem o sistema normal pela entrada de grande número de empresas no regime presuntivo. No entanto, limites muito baixos contrariam a própria essência do sistema especial de facilitar o desenvolvimento das MPE, ao excluir parte delas do programa. Assim, a definição do limite é crítica e deve ser feita de acordo com os principais objetivos que nortearam a criação do regime especial.

Talvez o principal ponto no desenho de um sistema presuntivo seja a questão da saída das empresas desse regime. Bird e Wallace (2003) argumentam que a permanência no regime especial não deve ser definitiva e que tal sistema teria um caráter educativo, ou seja, as pequenas empresas que iniciaram suas atividades entrariam no regime especial e lá permaneceriam durante um tempo definido na legislação para depois passar para o sistema normal com uma vivência e conhecimento mais amplo do sistema tributário. Os autores sugerem a possibilidade de renovação da permanência para aquelas empresas que demonstram que ainda são incapazes de passar para o regime normal. Uma forma de tornar a saída mais suave seria desenhando alíquotas crescentes no regime presuntivo que se aproximariam do regime normal à medida que as empresas se aproximam do limite. A permanência indefinida no regime especial estimula o nanismo tributário e enfraquece o regime normal, visto que permite que uma geração de contribuintes permaneça toda a sua existência no sistema especial.

Outra questão a ser levantada é a da evasão fiscal. É necessário desenvolver mecanismos para evitar que médias e grandes empresas entrem no regime especial e lá permaneçam durante longo período. Um limite temporal para a permanência

pode reduzir este risco, mas é necessário o olhar atento da administração tributária. Uma sugestão neste sentido é a criação de departamentos especializados em MPE nas administrações tributárias, que podem atuar tanto facilitando a vida dos contribuintes com sugestões para a redução do custo de cumprimento da obrigação tributária como também atuar de forma repressiva, mantendo longe do sistema presuntivo aqueles que por força da legislação não deveriam nele adentrar.

3 MICRO E PEQUENA EMPRESA SOB A ÓTICA INTERNACIONAL

3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda o tratamento dado a pequenas empresas em diversos países, permitindo observar semelhanças e diferenças entre o Brasil e o resto do mundo. A partir dos argumentos teóricos do capítulo anterior, pretende-se ampliar o horizonte de observação, acrescentando elementos para o desenvolvimento de uma visão crítica. Em primeiro lugar, estuda-se a constituição societária das MPE, que pode ser um ponto chave e ainda pouco explorado para compreensão da questão da informalidade atribuída às MPE. Em seguida, verifica-se a distribuição de empresas por ramo de atividade, comparando-se o Brasil e os países da OCDE. Os dados apresentados podem servir a futuros estudos setoriais. Segue-se a questão tributária: que diferenças de natureza tributária os demais países adotam em favor das MPE? Como se aproximam ou se afastam do Brasil? São analisados a tributação da renda e o IVA, que vem se tornando o principal tributo sobre o consumo em âmbito mundial. No fim do capítulo, alguns quadros informativos trazem uma sinopse dos diferentes regimes para MPE usados em outros países.

3.2 CONSTITUIÇÃO SOCIETÁRIA DAS MPE (DIFERENÇAS NO TRATAMENTO DE *INCORPORATED* & *UNINCORPORATED BUSINESSES*)

Os estudos sobre MPE realizados por organismos internacionais (OCDE, Banco Mundial, FMI, etc.) costumam diferenciar empresas “incorporadas” e “não-incorporadas”.⁸ Estes termos não apresentam exata correspondência em português, mas é extremamente importante entendê-los para que se possa comparar o tratamento oferecido no Brasil com o dos demais países. Ainda que traduzam simplificação das particularidades inerentes a tipos societários existentes nos diversos países, a utilização desses dois termos tornou-se frequente nas comparações internacionais.

Segundo a OCDE (1994), o termo “empresa incorporada” refere-se à empresa constituída legalmente, formalmente, com personalidade jurídica própria e independente dos sócios. Seria, no Brasil, a pessoa jurídica (PJ). O termo “empresa não-incorporada” é utilizado para definir as unidades produtivas que, embora praticando atos empresariais, não possuem personalidade jurídica própria e os sócios

⁸ Em inglês: *incorporated* e *non-incorporated business*.

devem responder pelas obrigações contraídas pela empresa.

Em muitos países, a “empresa não-incorporada” não é ilegal ou informal, visto que é normal a prática de atos de comércio por indivíduos, estejam estes sozinhos ou em organizações de vários associados. Esta é uma diferença fundamental, pois no Brasil a prática de atos de comércio por indivíduos que não se constituam como empresas é exceção e não regra. Consequentemente, empresários individuais que no Brasil são considerados fora da rede formal, em vários outros países seriam qualificados como formais para a administração tributária, desde que fossem contribuintes dos impostos.

Para exemplificar, observe-se o caso da Austrália (Quadro 1), país em que existem basicamente quatro tipos de organização societária: o empresário individual (sole trader), as partnerships, os fideicomissos (trusts) e as companhias (corporations). Somente os dois últimos tipos societários assumem personalidade própria perante a administração tributária.

O referido quadro indica que um empresário individual na Austrália não precisaria registrar-se como companhia, mas poderia praticar atos de comércio, levando suas rendas à tributação como pessoa física. Da mesma forma, nas partnerships, os sócios é que estariam obrigados ao pagamento do imposto de renda e não a empresa, pois esta careceria de personalidade jurídica. Tanto o empresário individual como a partnership australiana, desde que cumprissem suas obrigações tributárias, estariam dentro da formalidade para a administração tributária.

No Brasil, a rigor, não existe empresa formal sem personalidade jurídica. A maioria das pequenas empresas é constituída com responsabilidade limitada dos sócios. Partnerships e Trusts, tal como existem na Austrália e em alguns outros países, não fazem parte de nossa realidade.

Quadro 1 – Austrália: tipos de empresas e respectivas exigências para o registro fiscal

	Firma individual (sole trader)	Partnership	Fideicomisso (Trust)	Companhia (company or corporation)
O que é?	É a forma empresarial mais simples e consiste no indivíduo que realiza atos empresariais por sua própria conta.	A empresa é constituída por associação de pessoas, que são responsáveis pelos tributos, de acordo com a participação de cada uma. Para efeitos tributários, a sociedade não é uma entidade legal apartada.	É uma pessoa que detém propriedade ou renda em benefício de outras pessoas (os beneficiários). Pode ter personalidade perante à AT, dependendo do tipo de trust.	É uma entidade separada dos sócios e possui personalidade própria. Devem estar registradas na Comissão Australiana de Títulos e Investimentos (as demais não precisam) e são obrigadas a manter contas bancárias próprias. Os custos de instalação e de administração são maiores que nas outras formas empresariais.
Precisa de número de registro para o imposto de renda?	Não. Utiliza o número de registro da pessoa física.	Sim. Embora os sócios tenham que levar suas rendas societárias à declaração do IRPF, as sociedades são obrigadas a entregar declaração própria, em que especifique a renda atribuída a cada sócio.	Sim, e é obrigada a apresentar declaração própria.	Sim, e é obrigada a apresentar declaração própria.
Precisa do ABN (Australian Business Number)	Facultativo.	Facultativo.	Facultativo.	Está automaticamente habilitada ao ABN após o registro, se feito sob o <i>Corporations Act</i> de 2001. Caso contrário, facultativo.
Como paga o Imposto de Renda?	Pago na pessoa física, usando a tabela progressiva e o limite inicial de isenção (\$ 6.000).	Embora declare, a empresa não tem responsabilidade, pois não tem personalidade jurídica. Cada sócio é responsável por pagar o IRPF, de acordo com a sua participação.	Paga o IRPF, de acordo com a parcela de lucro retida pela trust. O IRPF sobre a parcela distribuída é de responsabilidade dos beneficiários.	Paga o <i>Corporate tax</i> (equivalente ao IRPJ). A alíquota é de 30%, sem limite de isenção.
Precisa de registro para o IVA?	Registro é obrigatório para empresas cujo faturamento seja superior a \$ 75.000/ ano.	Registro é obrigatório para empresas cujo faturamento seja superior a \$ 75.000/ ano.	Registro é obrigatório para trusts cujo faturamento seja superior a \$ 75.000/ ano.	Registro é obrigatório para empresas cujo faturamento seja superior a \$ 75.000/ ano.

As autoridades australianas permitem que empresas “não-incorporadas” (i.e. sem personalidade jurídica) operem dentro da formalidade, evitando a marginalização dessas empresas e a deterioração do ambiente de negócios. O custo de uma empresa “incorporada” (i.e. com personalidade jurídica) inclui o custo de cumprimento de regulações de qualquer ordem e é muitas vezes uma barreira para o pequeno empresário. Por isto, quando o Estado impõe a necessidade de a empresa “incorporar” para operar e praticar atos empresariais, é razoável supor que haja pequenos empresários tentados a permanecer na informalidade, evitando os custos regulatórios. Muito embora a decisão de “incorporar” possa trazer benefícios à empresa (como maior acesso ao crédito e proteção jurídica, por exemplo), possivelmente esses benefícios não seriam superiores aos custos, na avaliação de pequenos empresários informais.

Assim como a Austrália, outros países admitem a existência de empresas formais sem personalidade jurídica. A Tabela 3 apresenta a distribuição de empresas entre “incorporadas” e “não-incorporadas” em alguns países. Verifica-se que, na média, cerca de 80% das empresas não têm personalidade jurídica nos países observados. Neste ponto, o Brasil é claramente diferente dos demais, registrando perto de 3 milhões de empresas formais.

Tabela 3 – Número de empresas “incorporadas” e “não-incorporadas” em 10 países

	Número de empresas				
	"Incorporadas"	%	"Não-incorporadas"	%	Total
Argentina	666.575	14%	4.228.747	86%	4.895.322
Bolívia	20.030	17%	99.863	83%	119.893
Brasil	3.242.000	100%	0	0%	3.242.000
Chile	197.956	30%	462.345	70%	660.301
Estados Unidos	5.558.000	18%	25.275.000	82%	30.833.000
Itália	847.271	21%	3.273.525	79%	4.120.796
México	366.355	16%	1.875.752	84%	2.242.107
Peru	125.929	20%	497.912	80%	623.841
Reino Unido	1.200.000	26%	3.360.000	74%	4.560.000
Suécia	307.688	28%	797.130	72%	1.104.818

Fonte: RFB, ITD e OCDE, dados posteriores a 2000.

A pesquisa do IBGE sobre economia informal urbana (ECINF, 2003) apontou cerca de 10 milhões de unidades produtivas, indicando a existência de um grande potencial para formalização, ainda que a definição de MPE para o IBGE não seja a mesma adotada pelo Fisco.⁹

⁹ O IBGE utiliza o número de empregados como critério para definir pequena empresa, enquanto a Receita Federal utiliza a receita bruta.

É necessário, contudo, esclarecer que a coleta de dados internacionais não se dá com critérios idênticos, pois cada fonte de dados utiliza seu próprio critério. Os dados do Brasil foram obtidos da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que considera apenas empresas formais e ativas. Mesmo que haja diferenças no conceito de pequena, média e grande empresa entre os países considerados, optou-se por não instituir um padrão, mas aceitar a própria classificação das autoridades fiscais dos respectivos países. O mesmo procedimento é adotado pela OCDE.

Quanto ao porte, observa-se que as empresas “não-incorporadas” são a maioria entre as empresas pequenas. A própria OCDE utiliza o termo *unincorporated business* referindo-se à pequena empresa. A Tabela 4 apresenta a distribuição das empresas de alguns países da América Latina (AL) entre pequenas, médias e grandes, segundo dados do ITD,¹⁰ obtidos de informações das autoridades tributárias dos respectivos países.

Tabela 4 – Número de empresas pequenas, médias e grandes em alguns países da AL

	Número de empresas					
	Pequenas		Médias		Grandes	
	"Incorporadas"	"Não-incorporadas"	"Incorporadas"	"Não-incorporadas"	"Incorporadas"	"Não-incorporadas"
Argentina	2.863.737	30.815	1.343.818	590.388	21.192	45.372
Bolívia	97.340	15.088	2.366	3.566	157	1.376
Brasil	2.283.433	0	795.183	0	164.283	0
Chile	459.815	174.989	2.270	14.689	260	8.278
Peru	0	0	495.426	114.604	2.486	11.325

Fonte: RFB e ITD (2007).

Os dados indicam que 97% das empresas estão classificadas entre pequenas e médias, representando ampla maioria. Este resultado é coerente com a realidade econômica dos países da América Latina.

Observou-se, também, que as empresas “não-incorporadas” classificadas como pequenas e médias representam 57% do total. Este número fica ainda maior ao retirar o Brasil da amostra, pois este apresenta postura evidentemente diferente dos demais. Assim, mesmo para países da América Latina, parece razoável supor que exista alto grau de correlação entre pequenas empresas e empresas sem personalidade jurídica.

¹⁰ *International Tax Dialogue*, entidade que reúne representantes da OCDE, FMI, Banco Mundial, CIAT e outros organismos internacionais, visando promover amplo debate sobre questões tributárias.

3.3 EMPRESAS POR RAMO DE ATIVIDADE¹¹

Empresas brasileiras

As Tabelas 5A e 5B mostram a distribuição das empresas brasileiras por atividades econômicas (seção CNAE).

Tabela 5 A – Número de empresas brasileiras por regime de tributação

	Simple	Lucro Presumido	Lucro Real	Total
Agricultura e Pesca (A&P)	9.760	7.243	4.630	21.633
Indústria (Ind)	276.823	42.544	22.429	341.796
Construção (Cons)	2.058	59.254	10.302	71.614
Comércio (Com)	1.486.953	219.765	57.372	1.764.090
Finanças e serviços (Fin&Svc)	507.637	466.014	68.879	1.042.530
Outros	202	363	671	1.236
Totais	2.283.433	795.183	164.283	3.242.899

Tabela 5 B – Empresas brasileiras por regime de tributação (%)

	Simple	Lucro Presumido	Lucro Real	Total
Agricultura e Pesca (A&P)	0,43%	0,91%	2,82%	0,67%
Indústria (Ind)	12,12%	5,35%	13,65%	10,54%
Construção (Cons)	0,09%	7,45%	6,27%	2,21%
Comércio (Com)	65,12%	27,64%	34,92%	54,40%
Finanças e serviços (Fin&Svc)	22,23%	58,60%	41,93%	32,15%
Outros	0,01%	0,05%	0,41%	0,04%
Totais	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: RFB (2006).

Interessante observar que comércio e serviços representavam 87,4% das empresas do Simple.¹² Juntando-se as indústrias, obtém-se o percentual de 99,5%. A baixa adesão entre empresas do setor primário e do setor de construções pode ser explicada, em primeiro lugar, pela vedação de opção pelo Simple às empresas de construção civil, em segundo lugar, pelo alto índice de informalidade em ambos os setores e, finalmente, no caso do setor primário, pela possibilidade de utilizar o “Anexo da Atividade Rural” do imposto de renda da pessoa física.

11 As comparações aqui introduzidas devem ser analisadas com extrema cautela, visto que são inúmeras as diferenças de critérios e de conceitos entre países, a começar pela própria definição de micro e pequena empresa. A própria OCDE afirmou que os números produzidos por ela eram meros indicadores, em razão das diferenças estatísticas encontradas. Outra limitação é que por vezes são considerados dados de anos diferentes e de países em diferentes estágios do ciclo de negócios.

12 Dados referem-se a 2005, portanto, antes da Lei Geral da MPE (Lei Complementar nº 123/2006). Os efeitos da Lei Geral somente serão conhecidos posteriormente.

Verifica-se que a participação do setor primário cresce de 0,43% no Simples para 0,91% no lucro presumido e 2,82% no lucro real. Isto pode ser explicado pelo fato de existirem grandes empresas agropecuárias que declaram pelo Lucro Real. No entanto, talvez devesse ser esperada maior participação de empresas do setor primário no Simples, que foi desenhado para atingir os pequenos negócios.

A indústria manteve participação de 12% no Simples e próxima de 13% no Lucro Real, enquanto de apenas 5% no Lucro Presumido. O fato mostra uma lacuna nas indústrias de médio porte, indicando a possibilidade de que o Simples não operava uma transição suave para o Lucro Presumido e em vez de estimular o desenvolvimento e o crescimento das empresas, o Simples estaria favorecendo o nanismo tributário.

O setor de construção apresenta maior concentração no Lucro Presumido, pois havia vedação de opção pelo Simples até 2006. A Lei Complementar nº 123/2006 veio dar oportunidade para que as empresas de construção civil pudessem entrar no Simples, mas como se trata de um setor que emprega muita mão-de-obra, a adesão massiva ao Simples poderia gerar outro problema: o desequilíbrio das contas previdenciárias. Por esta razão, a Lei excluiu a contribuição previdenciária do Simples, no caso de empresa do ramo de construção civil.

O comércio é o grande beneficiado com o Simples, no qual estão 65% das empresas formais do setor. Nota-se, também, certa lacuna nas empresas de médio porte (Lucro Presumido), porém não tão acentuada como no caso da indústria. Da mesma forma, pode-se interpretar o fato como indício de que a política de estímulo à MPE, instituída com o Simples, não garante o desenvolvimento natural da capacidade empresarial e o crescimento das empresas.

Até 2005, a participação dos serviços no Simples provavelmente só não foi maior porque havia várias vedações. Note-se o grande número de empresas de serviços no Lucro Presumido. Com o crescimento do setor de serviços, supõe-se que haja grande número de empresas informais. Contudo, o desenho de políticas adequadas ao setor, que reúne uma série de atividades¹³ distintas, requer análise mais profunda.

A análise por setores conduz à reflexão sobre a eficácia do Simples diante das disparidades setoriais. O Simples considera o porte da empresa como principal argumento de entrada no sistema, não importando fatores como risco, concorrência, capacidade de gerar emprego e outros que poderiam traduzir características setoriais. Além disso, não condiciona a permanência no sistema a resultados, possibilitando que empresas ou setores ineficientes gozem indefinidamente do benefício.

Diante disso, qual seria a melhor forma de promover o desenvolvimento empresarial? Permitir acesso ao Simples por setores ou empresas que não necessitem de incentivo

¹³ Por exemplo, o setor de serviços admite desde hotéis, que empregam um número razoável de pessoas, até escritórios de consultoria de poucos empregados.

seria desperdiçar recursos públicos. Contudo, é razoável supor que certos setores necessitem de incentivos específicos, não sendo satisfatórias as condições do Simples. Essas considerações sugerem que o estudo das políticas de outros países para MPE pode ampliar nosso campo de visão para o aprimoramento do Simples.

Comparação internacional

Estendendo o olhar para o mundo, observam-se os dados das Tabelas 6 e 7. Os dados indicam que, nos países considerados, ao setor de agronegócio corresponde uma participação de 6 % no total das MPE, contra apenas 0,4% no Brasil, se fosse considerado apenas o Simples. Ao agregar os dados do IRPF (atividade rural), chega-se ao percentual de 5,7%, próximo do nível internacional.

A participação de MPE industriais no total das MPE no Brasil é maior que nos países da amostra. O fato sugere que a política industrial no Brasil deva priorizar a capacitação empresarial, a eficiência econômica e, assim, permitir que mais empresas industriais estejam entre as empresas medianas e grandes.

No ramo da construção civil, a vedação ao Simples prejudicou a estatística das MPE brasileiras, mas permitir a entrada irrestrita no regime poderia ter efeitos danosos sobre as contas previdenciárias. Como nenhum dos países da amostra possui regime unificado de pagamento de tributos, este problema não existiu para eles.

Tabela 6 – Número de empresas por atividade econômica – amostra de países

		A&P	Ind	Cons	Com	Fin&Svç	Outros	Total
Alemanha	Todas	75.059	277.054	308.035	702.353	1.578.150	2.681	2.943.332
	MPE	58.720	154.041	205.324	513.000	1.130.020	642	2.061.747
Austrália	Todas	214.879	106.778	308.405	302.317	129.646	901.822	1.963.847
	MPE	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1.249.994
Brasil	Todas	21.633	341.796	71.614	1.764.090	1.042.530	1.236	3.242.899
	MPE	9.760	276.823	2.058	1.486.953	507.637	202	2.283.433
Espanha	Todas	ND	239.482	415.585	841.459	1.560.613	6.990	3.064.129
	MPE	ND	86.915	217.018	511.445	950.588	1.299	1.767.265
EUA	Todas	2.548.000	675.340	3.463.170	3.930.830	19.587.250	629.040	30.833.630
	MPE	2.406.450	393.890	2.741.370	2.929.620	16.216.570	587.770	25.275.670
Itália	Todas	63.075	571.923	633.809	1.409.055	1.427.041	4.669	4.109.572
	MPE	44.052	427.638	506.592	1.237.686	1.048.340	2.001	3.266.309
Japão	Todas	18.518	575.988	564.297	1.625.164	2.906.291	3.286	5.675.026
	MPE	ND	223.233	224.259	730.085	1.681.316	407	2.859.300
México	Todas	643.012	606.503	255.774	3.385.288	528.223	1.635.974	7.054.774
	MPE	588.227	506.406	166.132	3.097.811	358.303	1.509.336	6.226.215
Portugal	Todas	75.742	112.380	112.827	348.224	171.308	6.062	826.543
	MPE	70.110	78.131	96.388	270.176	130.304	3.984	649.093
Reino Unido	Todas	153.975	222.465	757.840	391.195	1.726.050	7.190	3.258.715
	MPE	15.625	109.580	104.680	179.745	612.910	1.590	1.024.130

Fonte OCDE e RFB (2006). ND – não disponível.

Tabela 7 – Participação MPE por atividade econômica – países selecionados e Brasil

	A&P	Indústria	Cons	Com	Fin&Svç	Outros	MPE/Total
Participação média MPE (países selecionados)	6,0%	8,7%	8,4%	36,0%	32,5%	8,4%	72,7%
Participação média MPE Brasil	5,7%	12,1%	0,1%	65,1%	22,2%	0,0%	70,4%

Elaborado pelos autores.

Ao comércio corresponde a maioria das MPE no Brasil e no exterior, porém a fatia de 65% no caso brasileiro é bem superior aos 36% da média internacional.

Os serviços no exterior assumem 32,5% das MPE, enquanto no Brasil representam 22,2% do Simples, indicando potencial de crescimento do número de MPE formais de serviços no Brasil, mas também revelando as vedações impostas pelo sistema brasileiro.

Na rubrica outros, que concentra negócios ligados à geração e distribuição de eletricidade, gás natural e abastecimento de água, a participação irrisória de MPE no Brasil indica a possibilidade de desenho de políticas específicas para estimular que MPE atuem nesses setores.

No total das MPE em relação ao total de empresas, o Brasil está muito próximo da média encontrada para os países amostrados, em torno de 70%.

3.4 TRIBUTAÇÃO DA RENDA DAS MPE

Como já realçado na seção 3.2, em muitos países, a escolha da forma societária está relacionada ao pagamento do imposto de renda da pessoa física pelos donos de pequenos negócios. Em geral, as empresas em que o proprietário atua só, com poucos empregados ou mesmo com membros da família não têm personalidade jurídica e, portanto, seus lucros submetem-se ao imposto de renda na pessoa dos sócios ou proprietários. Isto ocorre com a grande maioria das pequenas empresas dos países membros da OCDE.

Assim, em boa parte dos países desenvolvidos, a principal diferença no tratamento tributário das pequenas empresas reside justamente nas diferenças entre o IRPF e o IRPJ. Vários países não adotam regimes específicos para MPE, mas promovem alívio para pequenos empresários que são tributados pelo IRPF.

Importante observar que o pequeno empresário que é tributado como pessoa física possui características diferentes do trabalhador assalariado, mesmo que ambos apresentem o mesmo montante tributável. Enquanto o salário é o retorno ao trabalho, o lucro do pequeno empresário representa o retorno ao capital e ao trabalho. O pequeno empresário assume riscos que o diferenciam do assalariado. Por isso, muitos defendem alívio tributário no IRPF para os pequenos empresários.

A seguir, foram dispostos alguns aspectos em que pode haver diferença significativa no tratamento tributário da renda da pessoa física (PF) e da pessoa jurídica (PJ), quais sejam: base de cálculo, prazos de pagamento, alíquotas, limite de isenção, forma de alívio à dupla tributação e tratamento tributário conforme a fonte de financiamento. O entendimento desses aspectos é de fundamental importância aos formuladores de política tributária.

Base de cálculo

Além da utilização do regime de competência para empresas e de caixa para indivíduos, há outras diferenças essenciais:

- a) na tributação da pessoa jurídica, pode-se deduzir como despesa os salários pagos aos administradores (ainda que haja limites), porém isto não é permitido na tributação de pessoas físicas.
- b) Despesas com juros são dedutíveis por pessoa jurídica, mas não por pessoa física.

Estas e outras diferenças tornam o sistema tributário não neutro com relação à decisão de “incorporar”, i.e., de constituir um negócio como pessoa jurídica.

Prazos de pagamento

O custo do capital é influenciado pelo seu valor no tempo, e é comum o pagamento de parcelas trimestrais, semestrais ou anuais de imposto pelas pessoas jurídicas e mensais pelas pessoas físicas.

Alíquotas

No caso do IRPF, as alíquotas nominais¹⁴ costumam ser progressivas e no IRPJ, proporcionais (flat). Segundo a OCDE, a alíquota nominal do IRPJ é mais baixa que a alíquota nominal máxima do IRPF nos seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, República Tcheca, Alemanha, Dinamarca, Grécia, Japão, Espanha e Reino Unido. Para evitar problemas de discriminação contra pequenas empresas, esses países já discutem medidas corretivas. Em outro grupo de países (México, Noruega, Polônia, Suécia e República Eslováquia), as alíquotas do IRPF e IRPJ estão razoavelmente dispostas para evitar distorções entre pequenas e grandes empresas. Para exemplificar, a Tabela 8 apresenta alíquotas de IRPF e IRPJ de alguns países selecionados.

Da tabela de alíquotas, nota-se que a média das alíquotas do IRPJ nos países selecionados foi de 33,2% e que a grande maioria adota alíquota única para empresas. Por sua vez, a média das alíquotas nominais máximas do IRPF é de 38,4%, portanto, maior que a anterior. Contudo, comparar alíquotas nominais não é suficiente para definir se a pequena empresa submetida ao IRPF possui tratamento tributário mais oneroso, importando verificar as alíquotas efetivas. Segundo a OCDE, ainda não há estudo comparativo de alíquotas efetivas de pequenos negócios entre países.

Tabela 8 – Alíquotas IRPF e IRPJ em países selecionados

	Alíquotas IRPF	Alíquotas IRPJ
Alemanha	15-42%	38,7%
Argentina	9-35%	35,0%
Austrália	17-47%	30,0%
Brasil	15-27,5%	34,0%
Canadá	15-29%	36,1%
China	5-45%	33,0%
Dinamarca	38-62,96%	28,0%
Espanha	15-45%	32,5%
EUA	0-35%	35,0%
França	10-48,09%	33,3%
Itália	23-43%	33,0%
Índia*	10-30%	30%
Japão	5-50%	39,5%
México	3-29%	29,0%
Portugal	10,5-40%	33,0%
Rússia	13,0%	24,0%
Reino Unido	0-40%	30,0%

Fonte: OCDE e RFB.

*Companhias estrangeiras são tributadas a 40%.

14 Refere-se a alíquotas que constam na regulação do imposto de renda

Interessante ver que as alíquotas do IRPJ têm pouca dispersão, provavelmente por efeito da globalização de mercados. Os casos mais extremos são a Rússia (24%), no limite inferior, e Japão, Índia, Egito e Alemanha, no limite superior, com algo próximo de 40%. Não há alíquota maior que 40% em qualquer dos países, o que comprova a queda de alíquotas do imposto de renda da pessoa jurídica no mundo nos últimos anos, pois eram comuns alíquotas superiores a 50% na década de 1980.

No que se refere ao IRPJ, observa-se que o Brasil está bem próximo da média para as empresas que pagam o adicional de 10% e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL).¹⁵ Por hipótese, considerando a impossibilidade de opção pelo Simples, as pequenas empresas brasileiras não teriam de pagar o adicional do imposto de renda e, assim, a alíquota do IRPJ cairia para 24%. No que se refere à pessoa física, o Brasil possui alíquota superior relativamente baixa, se comparado aos demais.

Limite de isenção

Os lucros da empresa, ainda que baixos, ficam sujeitos ao IRPJ, enquanto os baixos rendimentos de pessoas físicas estão livres do IRPF, em vários países, por efeito de uma de duas medidas: a fixação de um limite de isenção abaixo do qual os rendimentos estão isentos e a concessão de um crédito para todos os contribuintes. O Brasil é um exemplo de país que utiliza o limite de isenção, enquanto a concessão de crédito pode ser ilustrada pelos EUA. Neste caso, a alíquota marginal da primeira faixa incide para quaisquer rendimentos acima de zero. Há pelo menos dois aspectos interessantes no sistema de créditos: primeiro, todos os indivíduos¹⁶ ficam obrigados ao IRPF. Segundo, em tese, haveria um estímulo à formalização na medida em que esta é essencial para ter direito ao crédito mencionado. Esses aspectos devem contribuir para que o sistema de créditos tenha melhores índices de formalização de empresas, conquanto haja potencialmente maiores custos administrativos, em decorrência da necessidade de controle, em relação aos sistemas que adotam limites de isenção.

A tabela seguinte classifica os países em três grupos: os que isentam as rendas mais baixas do IRPF, os que concedem crédito e os que tributam todas as rendas.

15 Considerou-se a alíquota da CSLL como 9%. Na essência econômica (não jurídica), a CSLL tem a mesma natureza do IRPJ e por isso pode-se neste estudo, simplesmente somar as alíquotas de IRPJ e CSLL.

16 Obviamente, há restrições. A ideia é incluir indivíduos com alguma capacidade de obter renda.

Tabela 9 – Faixa de isenção do IRPF em países selecionados

Limite de Isenção	Concessão de Crédito	IRPF Tributa Renda > 0
Alemanha, Austrália, Áustria, Brasil, França, Finlândia, Luxemburgo, Suécia Suíça	Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, México, Portugal, Espanha, EUA, Reino Unido	Hungria, Nova Zelândia, Turquia

Fonte: OCDE e RFB.

O tamanho da faixa de isenção afeta a escolha entre incorporar ou não. Para microempresários cujos rendimentos estejam abaixo do limite de isenção é obviamente mais vantajoso permanecer como pessoa física. Para rendimentos acima do limite de isenção, é necessário comparar as alíquotas efetivas do IRPF e IRPJ. Raciocínio semelhante aplica-se aos casos de concessão de crédito.

Dupla tributação de lucros

Uma das questões mais amplamente discutidas no exterior nos últimos anos é a dupla tributação econômica.¹⁷ O fato ocorre quando, após tributados na pessoa jurídica, os lucros distribuídos aos sócios da empresa sofrem tributação na pessoa física. Tal é o sistema clássico de tributação. Para evitar a dupla cobrança, ou pelo menos aliviá-la, muitos países desenvolveram sistemas de imputação, que admitem crédito na distribuição dos lucros e dividendos em valor igual ou proporcional ao imposto pago na PJ. Outros adotaram alíquotas diferenciadas de forma que a soma do imposto pago na PJ e do imposto pago na PF pudesse resultar igual à tributação que seria imposta à pessoa física. Outros, ainda, isentaram os lucros de tributação, como é o caso do Brasil.

Em relação aos pequenos negócios, que não exercem poder de mercado, a dupla tributação de lucros pode desencorajar a formalização (“incorporação”) de empresas pequenas e médias. Para mitigar este efeito, muitos governos têm promovido isenções ou garantido alíquotas menores para pequenas empresas, ampliando, dessa forma, a disponibilidade de capital para financiar expansões.

Fontes de financiamento

Supondo todas as demais condições iguais e considerando apenas o imposto de renda, a decisão do pequeno empresário por constituir sua empresa como PJ ou permanecer como empresa sem personalidade jurídica (tributada na PF) depende de como o sistema tributário trata os juros e os lucros distribuídos ou retidos, pois estes estão

¹⁷ O conceito de dupla tributação econômica difere da dupla tributação jurídica, que normalmente ocorre entre países e que se procura evitar nos tratados internacionais.

diretamente relacionados ao retorno ao capital. Se a fonte de financiamento for endividamento, o tratamento dos juros será fundamental. No entanto, se o aporte de capital financiar o investimento, o tratamento dos lucros distribuídos merecerá especial atenção. Finalmente, se o financiamento se der por retenção de lucros, deve-se verificar o tratamento tributário dos lucros retidos.

Vale lembrar que nem todos os lucros são distribuídos, mas parte pode ficar retida na empresa, gerando ganho (ou perda) de capital aos sócios ou acionistas. Por isso, para conhecer o real ônus tributário incidente na tributação da PJ e comparar com a tributação na PF, o empresário deve também considerar como se dá o tratamento dos ganhos de capital.

Tributação MPE como PF ou PJ no Brasil

Foram examinados vários fatores capazes de influenciar a decisão do indivíduo racional quanto a constituir empresa ou permanecer como pessoa física. Esses fatores são importantes para esse tipo de análise na maioria dos países da OCDE, mas têm pouca influência no Brasil, onde praticamente inexistente a opção de exercer atividade empresarial como pessoa física.

Ainda que o empresário pudesse permanecer como pessoa física, no Brasil, esta opção somente seria vantajosa apenas aos microempreendedores, pois, a partir de certo nível de receitas, os ganhos da pessoa física são tributados à alíquota marginal de 27,5%, enquanto no Simples e no Lucro Presumido incidem alíquotas efetivas menores para mesma faixa de renda.

Há ainda outro agravante contra a opção pela PF: na contratação de serviços por empresas maiores, algumas destas exigem que os contratados se constituam como empresas do Simples ou do Lucro Presumido para evitar o pagamento da contribuição patronal, que seria devida no caso de contratação de empregados. Esse comportamento acarreta distorção na alocação dos fatores econômicos, pois pessoas que deveriam ser contratadas como empregados vêm-se obrigadas a constituir empresa, perdendo o direito aos benefícios que a lei concede aos trabalhadores, como férias e décimo-terceiro salário.

3.5 AS MPE E O IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO (IVA)

Enquanto alguns países adotam certo limite de faturamento abaixo do qual as empresas não estão obrigadas ao IVA, outros escolhem não usar qualquer limite. A questão de fixar um limite tem a vantagem de reduzir os custos de cumprimento de obrigações e custos da administração fiscal para empresas muito pequenas. Entretanto, é sempre difícil estabelecer o ponto de corte sem introduzir distorções nas decisões dos agentes econômicos, pois a tendência é de que as empresas cujo faturamento esteja próximo do limite lutem para garantir o benefício.

O Quadro 2 apresenta informação a respeito dos limites de isenção de IVA em alguns países. Enquanto o Reino Unido e Austrália admitem limites abaixo dos quais as empresas não estão obrigadas ao IVA, México, Itália e Espanha não adotam qualquer limite. O quadro mostra também o número de empresas inscritas no IVA e o número de empresas desobrigadas que voluntariamente se inscreveram. Curiosamente, há também entidades sem finalidade de lucro inscritas no IVA em diversos países.

Segundo a OCDE, nenhum país membro reduz a carga tributária do IVA para MPE. Existem, entretanto, várias facilidades administrativas. É comum permitir que as MPE tenham prazos de apresentação de declarações de IVA e de pagamento mais elásticos. Em alguns países, MPE são dispensadas de ter um número de cadastro fiscal e de emitir faturas. Não é o caso dos países da União Européia, onde a fraude carrossel tornou-se um grave problema para as administrações fiscais, fazendo com que as exigências para obtenção e utilização de números cadastrais sejam mais rígidas, elevando os custos de implantação de MPE.

No Brasil, mesmo sem que haja um IVA único, pode-se tomar o exemplo das contribuições PIS/Cofins para comparação. De fato, não há um limite de isenção para MPE, mas há redução significativa do ônus tributário para as empresas do Simples e há também tratamento diferenciado para as empresas de médio porte do Lucro Presumido, que devem recolher essas contribuições à alíquota de 3,65%, sem direito a créditos pelas aquisições. Em contrapartida, o regime geral é não-cumulativo com alíquota de 9,25%, isto é, para as empresas maiores, do Lucro Real, permite-se o abatimento dos créditos de aquisições.

Embora os regimes cumulativo e não-cumulativo de Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) devessem ser equivalentes, nota-se que algumas empresas pleiteiam a permanência no regime cumulativo de alíquota menor e que outras tantas pressionam para abolir certas vedações existentes no Simples. Esses fatos confirmam a dificuldade de administrar regimes diferenciados.

3.6 REGIMES ESPECIALMENTE VOLTADOS PARA MPE

Quase todos os países adotam ou já adotaram algum tipo de incentivo de ordem tributária específico para as pequenas empresas. Todavia, regimes de pagamento unificado, como é o caso do Simples, não são comuns. Os incentivos, em geral, costumam ser pontuais no âmbito do imposto de renda, do IVA ou de outros tributos. O Quadro 3 apresenta alguns dos principais incentivos, segundo informação da OCDE, e mostra que há países que sequer admitem qualquer tipo de incentivo específico. Outros o fazem por meio de depreciação acelerada ou de créditos para investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

O tratamento favorecido a MPE não costuma ficar circunscrito ao imposto

de renda. Tomando novamente a Austrália como exemplo, verifica-se que as pequenas empresas são beneficiadas com vários tipos de incentivos, abrangendo vários tributos. Várias medidas adotadas na Austrália não têm correspondência no Brasil. Diferentemente da opção brasileira por um regime único e simplificado, os australianos preferiram gerar uma série de benefícios pontuais.

Na América Latina, o tratamento favorecido a MPE é confirmado por uma série de regimes especiais, como ilustra o Quadro 5. O Monotributo da Argentina é o regime que mais se assemelha ao Simples, também prevendo pagamento unificado de tributos, inclusive a contribuição para aposentadorias e pensões. No entanto, o enquadramento se dá por uma série de condições que tornam mais difícil o acesso a esse regime, como, por exemplo, consumo de energia e tamanho do estabelecimento. Nos demais países, nota-se que o limite de enquadramento como MPE costuma ser menor do que no Brasil, demonstrando a preocupação de tributar os que realmente são difíceis de tributar e de oferecer opção para que empresários muito pequenos possam integrar-se à rede formal.

Quadro 2 – Características do IVA para MPE em países selecionados

País	Nº Empresas inscritas IVA (em milhões)	Limite de isenção de IVA	Simplificação administrativa para MPE
Alemanha	5.0	€ 17.500 US\$ 22.748	1. Negócios com faturamento inferior ao limite de isenção de IVA não necessitam apresentar declaração. 2. As MPE possuem obrigações mais simplificadas.
Canadá	2.6	CAS\$ 30.000 (US\$ 25.554)	1. Negócios com faturamento inferior a CAS\$ 500, 000 (US\$425, 900) podem declarar uma vez ao ano e fazer pagamentos trimestrais. 2. Se os valores a pagar forem menores que CAS\$ 1, 500 (US\$1, 278), a empresa pode efetuar o pagamento uma vez ao ano. 3. As MPE podem usar contabilidade simplificada.
Itália	5.5	€ 7.000 (US\$9.099)	Alguns pequenos negócios possuem obrigações simplificadas, i.e., prestadores de serviços cujo faturamento não exceda € 309, 874.14 (US\$ 402, 805) e negócios em geral (exceto serviços) cujo faturamento não exceda € 516, 456.90 (US\$ 671.342).
Japão	3.7	¥10m (US\$83.000)	Regime simplificado para pequenos negócios, sejam indivíduos ou empresas, se o faturamento (dois últimos anos) for inferior a ¥ 50m (US\$ 415,144). Nesse caso, admite-se crédito presumido sobre compras, calculado como percentual da tributação incidente sobre as vendas tributáveis. Esse crédito pode ser entre 50% a 90% da tributação sobre as vendas.
México	6.3 (766.750 Empresas e 5,569,690 indivíduos)	Não tem	O regime especial (Repecos) para pequenos negócios lhes garante simplificação de registros, isto é, MPE são obrigadas a guardar apenas o registro do movimento diária. MPE não precisam emitir faturas, mas devem emitir recibos para inclusão do IVA no preço.
Espanha	3.0	Não tem	Negócios em geral (empresas e pessoas físicas) cujo faturamento anual não exceda € 6,010,121.04 (US\$7,812,556) são obrigadas a submeter declarações/realizar pagamentos de IVA trimestralmente. A regra para demais empresas é o cumprimento mensal das mesmas obrigações. Não há incentivos de IVA especiais para MPE.
Reino Unido	1.9	de 8&61 70 mil (US\$ 119-137 mil), de acordo com o destino das vendas	(a) Negócios com faturamento anual até US\$ 2,6m podem fazer apenas 1 declaração por ano. (b) Negócios com faturamento anual até US\$ 1,3m podem calcular e recolher o IVA com base nas vendas e compras, estando dispensados de controlar as notas fiscais recebidas e emitidas. (c) Negócios com faturamento anual até US\$ 367m podem calcular o IVA como percentual do faturamento (<i>Flat Rate Scheme – FRS</i>), em vez de destacá-lo a cada compra e venda. (d) O mesmo esquema pode ser utilizado por empresários do agronegócio como opção ao registro de IVA e como compensação pelo fato de não poderem reclamar o crédito de IVA nas aquisições.

Fonte: OCDE (2007).

Quadro 3 – Regimes especiais para MPE

País	Dispositivos que favorecem especialmente as MPE
Alemanha	Mesmo com várias restrições, as MPE gozam de depreciação acelerada. A taxa é de 20% a mais que a taxa regular, dependendo do ativo. Somente ativos móveis são permitidos.
Argentina	As MPE estão sujeitas ao Monotributo (ver Quadro 3.5).
Brasil	Regime do SIMPLES.
Canadá	Existem vários incentivos: <ol style="list-style-type: none"> Crédito fiscal para pesquisa científica e desenvolvimento experimental (SR&ED) – este incentivo garante às empresas em geral um crédito de 20% do investimento, mas para as MPE esse crédito pode ser de 35% dos gastos até 2 milhões de dólares canadenses; Crédito fiscal para investimento na região do Atlântico (AITC) – aqui, trata-se de uma combinação de política para MPE e para desenvolvimento regional. Empresas das províncias do Atlântico podem qualificar-se ao crédito da ordem de 10% dos investimentos em edifícios, máquinas e equipamentos utilizados nas atividades agrícolas, pesca, mineração, exploração de petróleo e gás e industrial. Para as MPE, o crédito é de 40%. Aproveitamento de créditos fiscais da empresa pelos acionistas ou donos – esses créditos são disponíveis à exploração de petróleo, gás e mineração, projetos de energia limpa e despesas com intangíveis para empresas em fase inicial. O intuito é aumentar o capital da empresa ao permitir que os donos possam vender suas participações com um “prêmio”. Outros incentivos – os ganhos de capital decorrentes de valorização de MPE recebem tratamento tributário favorecido, assim como quaisquer incentivos dados pelas províncias para projetos de <i>venture capital</i> não são tributados pelo imposto de renda, nem utilizados para redução dos custos.
Dinamarca*	Não há incentivos para MPE.
Espanha	Depreciação acelerada – para ativos novos, multiplica-se por 2 a maior taxa oficial, para ativos usados, multiplica-se por 3. Liberdade de amortização – para ativos novos, se houver aumento do emprego na firma e se esse aumento for mantido por 24 meses, e também para ativos de baixo valor.
EUA	Admitida a dedução de investimentos para devedores duvidosos baseada em um cálculo estimativo.
Itália	É permitida a dedução de investimentos para empresas com até 430 mil dólares em investimentos qualificados. A dedução pode chegar até 108 mil dólares.
Japão	Não há incentivo relevante. <ul style="list-style-type: none"> - Permissão de crédito de 12% dos gastos com pesquisa. - Para aquisição de determinados equipamentos, permite-se depreciação de 30% no primeiro ano. - Dedução imediata do custo de aquisição de ativos de baixo valor.
México	Crédito fiscal para despesas com pesquisa e desenvolvimento. A lei mexicana admite a distribuição de 90 milhões de dólares às MPE e aos que desenvolvem novas fontes de energia.

Fonte: OCDE (2007).

* Dividendos inferiores a cerca de 8 mil dólares são tributados a 28%. As alíquotas diferenciadas para dividendos indicam que na Dinamarca essa tributação é final e que os lucros e dividendos não são submetidos à tabela do IRPF. Com efeito, há certo alívio, se observarmos que a alíquota marginal máxima da pessoa física é de 62,8% e que as alíquotas sobre dividendos propiciam tributação total (nível empresa e nível acionista) de 48,16% e de 58,96%, respectivamente.

Quadro 4 – Benefícios para MPE na Austrália

Tributo/assunto	Facilidade
Imposto sobre ganhos de capital	<ul style="list-style-type: none"> • Isenção para ganhos de capital obtidos com a venda de ativos da empresa, desde que a propriedade tenha ocorrido por mais de 15 anos para contribuintes aposentados e com mais de 55 anos. • Redução de 50% no ganho de capital, no caso de venda de ativos em uso. • A apuração do imposto fica postergada, se houver substituição do bem vendido, até a realização do bem substituído.
Imposto sobre a renda	<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa de realização de inventário para apuração de estoques, se a diferença entre o estoque inicial e o estoque final (estimativa) for inferior a \$ 5 mil. • Regras simplificadas de depreciação: <ul style="list-style-type: none"> - Permite-se aplicar uma taxa de depreciação única para o conjunto do ativo permanente, em vez de uma taxa para cada ativo; - Permite-se deduzir como despesa, de imediato, bens adquiridos cujo valor seja inferior a \$ 1.000. • Redução de até 25% no imposto a pagar, se o faturamento for inferior a \$ 75 mil/ ano. • Dedução imediata de despesas pré-pagas com serviços prestados em período inferior a 1 ano.
IVA Obs: somente empresas cujo faturamento esteja acima de \$ 75 mil são contribuintes do IVA.	<ul style="list-style-type: none"> • Opção pelo regime de caixa (objetivo: evitar a descapitalização da empresa), tanto para reconhecimento de débitos, como de créditos de IVA. • Possibilidade de pagar em parcelas trimestrais valor pré-definido pela AT (o valor pode sofrer alguma alteração pelo contribuinte). • Opção pelo ajuste anual de despesas privadas nas compras realizadas pela empresa sujeitas ao IVA (do contrário, esse ajuste tem que ser feito a cada aquisição, para efeito de cálculo dos créditos).
Imposto sobre vantagens extra-salariais (<i>fringe benefits</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Isenção de taxa de estacionamento, se a firma paga essa taxa para seus empregados.
Prescrição	<ul style="list-style-type: none"> • Período reduzido para 2 anos (em vez de 4).
Notas fiscais	<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa de emissão e de apresentação se o valor da transação for inferior a \$ 82,50.

Fonte: Administração Tributária da Austrália (2007).

Quadro 5 – Regimes tributários simplificados para MPE – América Latina

	Nome	Público-alvo	Enquadramento	Tributos abrangidos	Forma liquidação	Obrigações formais
Argentina	Monotributo	Pessoas físicas e sociedades de fato	1. Prestadores de serviços: fat < USD 24 mil + área < 85m ² + energia < 10 mil kW 2. Comércio e indústria: fat < 48 mil + área < 200 m ² + energia < 20 mil kW	IVA Impuesto a las Ganancias (IG) IG min Contr. previdência	Serviços: 5 categorias Demais atividades: 8 categorias. Cota fixa mensal p/ categoria.	Dispensa de livros de registro, mas não de faturas.
Bolívia	RTS	Pessoas físicas (artesãos, pequenos comerciantes, etc.)	Requisitos diversos (faturamento, preço de mercadorias, etc)	IVA IT IUE	5 categorias	Guardar as faturas de compras e recibos.
	RTI	Taxistas, donos de vans e minibus			5 categorias, cota fixa trimestral	
	RAU	PE e cooperativas agropecuárias	Em função da área cultivada/ utilizada		cota fixa anual	
Costa Rica	RTS	Pessoa física e jurídica	Compras anuais < USD 31 mil	IR + imposto geral sobre vendas	Pagamento trimestral, aplicando fator sobre volume de compras para IR e outro para o IVA	Dispensa de tudo, exceto de conservação das faturas de compras.
Chile	Regime Simplificado de Imposto de Renda	Pequenos mineiros, pequenos comerciantes (camelôs), pescadores, artesãos	Faturamento < USD 80 mil	IR	Cota anual, com pagamento mensal	Contabilidade simplificada
	Regime Simplificado de IVA	Pequenos comerciantes, artesãos e prestadores de serviços	Faturamento < USD 80 mil	IVA	Pagamento mensal sobre cota fixa anual	Não desobriga operações isentas
	Regime renda presumida setor agropecuário	PF, cooperativas e PJ agropecuárias	Faturamento < USD 480 mil		% sobre valor dos imóveis rurais	
	Regime de Alteração de Sujeito de IVA	PF pequenos produtores agrícolas, artesãos, mineiros, pescadores		IVA		O comprador é quem deve emitir faturas.

Quadro 5 – Regimes tributários simplificados para MPE – América Latina (continuação)

	Nome	Público-alvo	Enquadramento	Tributos abrangidos	Forma liquidação	Obrigações formais
México	REPECOS (regime de pequenos contribuintes)	Pessoa física	Faturamento + juros < USD 186 mil	IR e IVA	Cota única = cota fixa IVA + 2% fat. Pag. trimestral	Dispensa de tudo
	Regime Intermediário	Pessoa física e Pessoa jurídica	Faturamento < USD 372 mil Faturamento < USD 930 mil		Cota anual, pags. mensais Idem	Contabilidade simplificada,
	Regime simplificado de autotransporte	Pessoa física e pessoa jurídica de transporte de carga			Idem	
Nicarágua	Regime Especial de Estimación Administrativa de Pequeños Contribuintes	Pessoa física	Faturamento < USD 28 mil + inventários < USD 11.800	IR, IVA	Cota fixa mensal	Dispensa de tudo
Peru	RUS (regime único simplificado) RER (regime especial de renda)	MPE, pessoa física e sucessões MPE, pessoa física e pessoa jurídica	Faturamento < USD 71 mil Várias exigências	IR e imposto s/ vendas IR	Pagamento mensal 2,5% s/ faturamento mensal para indústria e comércio e 3,5% para serviços.	Dispensa de livros contábeis. Não dispensa
República Dominicana	RES – Regime de Estimación	Pessoa física	Faturamento < USD 62,5 mil			Dispensa contabilidade

Fonte: Márquez, Barreix e Villela (2005).

4 AVALIAÇÃO DO SIMPLES

4.1 INTRODUÇÃO

Como visto no capítulo anterior, são vários os países que adotam regimes tributários especiais para as Micro e Pequenas Empresas. Na América Latina em particular, conforme Quadro 5 do Capítulo 3, os governos procuram incentivar as MPE reduzindo o ônus tributário e facilitando o cumprimento de obrigações acessórias. Resta a questão de analisar os custos e benefícios envolvidos com este tipo de abordagem.

Neste capítulo, avaliam-se os resultados obtidos pela introdução do Simples no Brasil desde o início do ano de 1997. O Simples reduziu os tributos pagos pelas MPE, além de facilitar o cumprimento das obrigações tributárias. A análise concentrar-se-á sobre indicadores como número de empresas optantes, criação e formalização de empregos, salário, arrecadação de tributos e renúncia fiscal. Também será feita uma comparação entre o desempenho das empresas optantes e não-optantes de porte similar. Os resultados lançam dúvidas sobre a efetividade do Simples como instrumento de apoio às pequenas empresas, dado o seu alto custo e o bom desempenho das empresas de fora do sistema.

4.2 EFEITOS SOBRE AS EMPRESAS

O Simples foi introduzido em 1997 e representou uma redução substancial dos tributos devidos pelas pequenas e micro empresas brasileiras. Era de se esperar, portanto, uma grande adesão nos primeiros anos do regime, refletindo o conjunto de empresas que deixariam a informalidade.

Contudo, o artigo de Lemgruber e Rodrigues (2000), com base nas informações dos declarantes do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, não mostrou elevação da quantidade das MPE, mas apontou para uma redução substancial nos optantes pelo Lucro Presumido, o que poderia indicar a migração de empresas para o regime simplificado. Há, portanto, indicativos de que no momento da implantação do Simples não foi constatada a migração das empresas informais para o sistema

simplificado. A tabela a seguir resume os dados:

Tabela 10 – Distribuição dos declarantes segundo regime de tributação – 1996 e 1997¹⁸

Regime de Apuração do IRPJ	1996				1997			
	Quantidade	%	Receita Declarada R\$ Milhões	%	Quantidade	%	Receita Declarada R\$ Milhões	%
Lucro Real	206.623	6,8	893.225	83,3	213.782	7,4	833.116	80,9
Lucro Presumido	786.499	26,0	142.931	13,3	649.167	22,4	115.620	11,2
ME/SIMPLES	2.035.415	67,2	36.085	3,4	2.035.891	70,2	81.029	7,9
Total	3.030.537		1.072.242		2.898.840		1.029.767	

Fonte: Lemgruber e Rodrigues (2000).

A tabela acima também nos mostra a pequena representatividade do Simples em termos de arrecadação, o que será explorado no item 4.4 a seguir.

No entanto, é interessante observar a Tabela 11, a seguir, extraída do trabalho de Delgado et al. (2007), com base em dados da GFIP, em que se percebe que o número de empresas optantes cresceu mais de 40% no período 2000 – 2005, enquanto o número de estabelecimentos não-optantes decresceu 4,1%.

Tabela 11 – Estoque de estabelecimentos optantes e não-optantes do Simples (em milhões de unidades)

Período	Não-Optantes	Optantes	Total
Jan. 2000	1.502,0	1.234,9	2.736,9
Jan. 2001	1.495,5	1.319,4	2.815,9
Jan. 2002	1.341,5	1.476,9	2.818,4
Jan. 2003	1.476,0	1.653,1	3.131,0
Jan. 2004	1.470,0	1.746,4	3.217,3
Jan. 2005	1.440,0	1.730,7	3.171,0
Varição (2005/2000)	-4,1%	+40,1%	

Fonte: Delgado et al. (2007)

Os mesmos autores recorreram a outra fonte de dados no intuito de se tentar captar os efeitos do Simples sobre a criação de novos estabelecimentos. Delgado et al. (2007) apresentam os dados da Rais, do Ministério do Trabalho, para verificar que, de fato, houve grande expansão das pequenas empresas, assim consideradas aquelas com até 9 empregados.

¹⁸ Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tabela 12 – Estoque de estabelecimentos por número de empregados (em milhões de unidades)

Período	Sem Empregados	Até 4	5 - 9	10 - 19	Mais de 20	Total
2000	0,268	1,300	0,334	0,174	0,161	2,238
2001	0,281	1,351	0,350	0,183	0,171	2,335
2002	0,290	1,416	0,370	0,195	0,173	2,448
2003	0,301	1,457	0,384	0,204	0,181	2,527
2004	0,298	1,511	0,406	0,216	0,193	2,626
2005	0,296	1,571	0,425	0,228	0,204	2,724
Variação (2005/2000)	10,4%	20,8%	27,2%	31,0%	26,7%	21,7%

Fonte: Delgado et al. (2007).

As duas bases de dados apontam para a criação líquida entre 400 mil (Rais) e 500 mil (GFIP) pequenas empresas no Brasil entre 2000 e 2005. Os autores concluem não ser possível rejeitar a hipótese de que há significativa elevação do número de estabelecimentos formais em decorrência do Simples.

Ao expandir a amostra de Lemgruber e Rodrigues (2000) para o período entre 1996 e 2003, usando os dados da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), tem-se:

Tabela 13 – Quantidade de optantes pelo Simples

Ano	Empresas optantes do Simples	
	Quantidade	% do Total de declarantes
1996	2.035.537	67%
1997	2.035.891	70%
1998	1.988.778	67%
1999	2.012.112	69%
2000	2.030.358	65%
2001	2.047.994	67%
2002	1.826.546	62%
2003	1.978.727	66%

Fonte: RFB.

De modo contrário aos resultados obtidos por Delgado et al. (2007), os dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil não mostram incrementos no número de declarantes no período de 2000 a 2003 e tampouco no período de 1996 a 2003.

Monteiro (2004) adota estratégia distinta e considera como formais as empresas que obtiveram licença de funcionamento estadual ou municipal e usa como base de dados a pesquisa Economia Informal 1997 do IBGE. Verificou-se que o grande beneficiado com a Lei do Simples foi o setor de comércio, com um aumento médio de até 19 pontos percentuais na probabilidade de obter licença. Além disso, há um impacto positivo e substancialmente menor sobre o setor de serviços (até 8 pontos percentuais) e nenhum efeito sobre os demais setores (Construção, Fabricação e Transportes). Os dados apresentados no Capítulo 3 reforçam esta conclusão, pois indicam que 62% do total de empresas optantes exercem a atividade de comércio e outros 21% a de serviços. Portanto, comércio e serviços representam quase 83% do total de empresas no Simples. Como nos mostra a Tabela 3.5 do capítulo anterior, nos países da OCDE estes dois setores representam quase 70% do total de MPE.

Uma última base de dados interessante é a da Pesquisa Economia Informal do IBGE realizada em 2003, cuja amostra expandida abrangeu 10,33 milhões de estabelecimentos. Foram objetos da pesquisa todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados. Do total de empresas, 88% pertenciam a trabalhadores por conta própria e apenas 12% eram constituídas por pequenos empregadores. Apenas 2% do total de empresas haviam optado pelo Simples.

Quanto a essa pesquisa, é necessário observar que uma das principais vantagens que uma empresa auferir quando opta pelo regime simplificado é a substancial redução da contribuição patronal para o INSS, que beneficia somente empresas com empregados. Desta forma, percebe-se que a legislação do Simples sempre esteve direcionada¹⁹ para a formalização das pequenas empresas com trabalhadores e não para aqueles que trabalham por conta própria. Ainda assim, do total de empresas que eram pequenos empregadores, 1.339.852, apenas 9%, ou seja 104.820 empresas, aderiram ao sistema favorecido, um percentual muito baixo, e concentrado no setor de comércio e reparação, condizente com os resultados de Monteiro (2004). A baixa adesão neste grupo fica ainda mais realçada quando se observa que 52% das empresas com empregados possuíam licença municipal e 44% tinham constituição jurídica.

Assim, apesar de uma possível subavaliação das empresas optantes do Simples na ECINF e de não haver uma sobreposição direta entre elas, uma vez que a ECINF trabalha apenas com empresas até cinco empregadores e o Simples se limita a empresas com faturamento até R\$ 1,2 milhão, a pesquisa parece sugerir que a introdução de um regime de tributação mais favorecida não acarretou uma substancial formalização das empresas que operam na informalidade.

Resumindo, as diversas bases de dados existentes e relacionadas às MPE não nos permitem concluir que a introdução do Simples aumentou o grau de formalização

¹⁹ Aqui se examinam os efeitos da Lei nº 9.317/96. Os efeitos da Lei Complementar nº 123/2006 ainda não foram avaliados devido à falta de dados e a regulamentação paulatina de seus dispositivos.

da economia. De fato, apenas o trabalho de Delgado et al. (2007), com base em informações da Previdência Social e da Rais,²⁰ sugere que houve elevação dos estabelecimentos formais após a introdução da Lei n.º 9.317/96, enquanto dados da RFB e da ECINF parecem indicar que não houve qualquer efeito.

4.3 Efeitos sobre o mercado de trabalho

Como já se observou, a principal razão teórica para a implementação de sistemas favorecidos para pequenas empresas está assentada no mercado de trabalho. Assim, este tópico constitui-se de fundamental importância, pois avalia o principal objetivo do Simples.

Inicia-se pelo artigo de Cechin e Fernandes (2000), que apresenta um grupo de 1.128.219 empresas, que foram acompanhadas desde janeiro de 1996. Tais empresas se enquadravam na opção pelo Simples e empregavam 773 mil pessoas, tendo recolhido R\$ 1,42 bilhão de reais. Este mesmo grupo, em janeiro de 1998, empregou 1.314 mil pessoas com arrecadação de R\$ 1,36 bilhão. Assim, segundo os autores, houve um expressivo aumento do emprego com um custo quase irrisório, pois a redução do valor da contribuição previdenciária foi quase que compensada pelo aumento da formalidade.

Pastore (2001) atribui este crescimento do número de empregados a duas razões básicas – simplicidade na apuração e pagamento do imposto e redução da carga tributária. Segundo o autor, o custo de contratação de uma pequena empresa no Simples reduziu-se em 19%.

Lemgruber e Rodrigues (2000) ressaltam que esse acréscimo de mais de 500 mil vínculos empregatícios formais, constatado por Cechin e Fernandes (2000), ocorreu em uma época de desemprego crescente, cuja taxa anual pulou de 5,81% em 1996 para 8,26% em 1999. Os autores apresentam, corroborando ainda mais esta evidência positiva, uma tabela com a evolução do estoque de empregados por porte da empresa, com informações da Rais, no período entre 1995 e 1997.

²⁰ Relação Anual de Informações Sociais.

Tabela 14 – Variação no estoque de empregados por porte da empresas

Número de empregados		1995	1997	Variação
de	Até			
1	4	1.761.163	1.997.750	236.587
5	9	1.525.272	1.707.748	182.476
10	19	1.748.824	1.911.142	162.318
20	49	2.475;134	2.590.513	115.379
50	99	1.964.996	1.992.976	27.980
100	249	2.861.391	2.848.734	(12.657)
480	499	2.321.622	2.304.380	(17.242)
600	999	2.184.640	2.096.510	(88.130)
Mais de 1000		6.824.199	6.380.559	(443.640)
TOTAL		23.667.241	23.830.312	163.071

Fonte: Lemgruber e Rodrigues (2000) com base na Rais.

É perceptível o crescimento do emprego formal nas pequenas empresas. Adotando-se o referencial de até 10 empregados, houve um acréscimo nos vínculos formais de quase 500 mil trabalhadores. Apesar de não ser possível fazer a distinção entre o que é criação de um novo emprego e o que é a formalização de um trabalhador que era anteriormente informal, há certa evidência de que o Simples, nos seus primeiros anos, representou um grande impulso ao crescimento do número de empregos formais no Brasil, mormente se for considerado que durante seu período inicial a economia experimentou aumento do desemprego aberto.

Delgado et al. (2007) concentra-se em período posterior aos analisados até o momento nesta seção. O foco são os anos de 2000 a 2005. A próxima tabela, novamente com base em dados da Rais, mostra a evolução dos vínculos:

Tabela 15 – Evolução dos vínculos empregatícios por tamanho de estabelecimento – segundo o número de empregados em milhões de vínculos

Anos	Até 4	De 5 a 9	De 10 a 19	Acima de 20	Total
2000	2,464	2,171	2,334	19,270	26,228
2001	2,561	2,275	2,460	19,890	27,198
2002	2,688	2,408	2,616	20,960	28,684
2003	2,770	2,500	2,724	21,550	29,545
2004	2,880	2,645	2,897	22,970	31,408
2005	3,000	2,770	3,047	24,420	33,239

Fonte: Delgado et al. (2007) com base na Rais.

Ao contrário do período entre 1995 e 1997, houve crescimento expressivo em todos os grupos de empresas, com um incremento de mais de 1 milhão de novos vínculos formais nas empresas com até nove empregados.

Novamente estamos diante da evidência de que o Simples foi um dos agentes catalisadores da formalização do emprego no período 2000 – 2005, embora

certamente a expansão da economia e o aumento do investimento social do governo, com as consequentes repercussões na demanda, também tenham participação no crescimento do emprego, que atingiu também os grandes estabelecimentos.

Há, portanto, certa evidência de que a introdução do regime simplificado cumpriu com um de seus principais objetivos ao ser capaz de incorporar ao mercado formal uma quantidade substancial de trabalhadores, em especial, nos primórdios de sua implantação.

A pesquisa de Delgado et al. (2007), corroborando tais conclusões, com base nos microdados da GFIP, aponta para um aumento no número de empregados por estabelecimento optante do Simples no período entre 2000 e 2005, quando a relação trabalhadores/estabelecimento passou de 5,3 para 6,0, um aumento de 13,2% em 5 anos. Por outro lado, no mesmo trabalho, os autores reportam que, apesar do aumento no número de empregados, o salário permaneceu praticamente estável no período evidenciado, tendo passado de R\$ 501,58 para R\$ 504,50.

4.4 CUSTOS DO SIMPLES

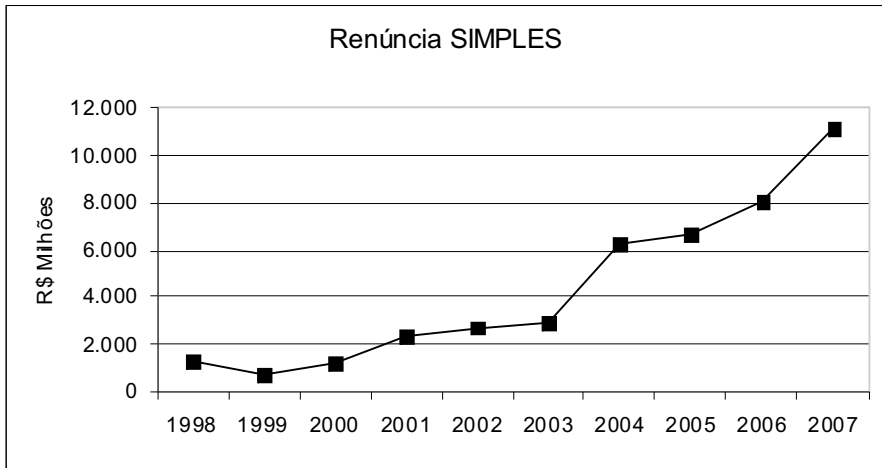
São muitos os custos da implementação de um regime simplificado. Tais custos são de ordem pública e privada. No setor privado há redução de custos de cumprimento da obrigação tributária, embora não se possa precisar exatamente de quanto, já que não há estudos disponíveis sobre os valores gastos pelas empresas no cumprimento de obrigações acessórias da legislação tributária. Pode-se argumentar que houve redução uma vez que as pequenas empresas não precisam mais manter uma escrituração contábil detalhada, nem tampouco efetuar pagamentos em diversos Darfs,²¹ além de cumprir uma legislação muito mais enxuta.

No lado público, os custos do Simples estão ligados à renúncia de arrecadação e aos custos futuros da previdência social com os atuais trabalhadores das micro e pequenas empresas. Estes últimos são de difícil mensuração, embora possivelmente seja de magnitude relevante, pois os cerca de 6 milhões de empregados nas empresas optantes do Simples pagam valores a título de contribuição previdenciária inferiores aos demais trabalhadores formais. Não se dispõe de estudos que estimem quanto esta diferença de contribuição repercutirá em custos para a previdência social quando esse conjunto de trabalhadores estiver em condição de requerer o seu benefício previdenciário.

Assim, resta apenas a análise estática da renúncia de arrecadação anual do Simples, cujos dados estão disponíveis nos diversos Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT) elaborados anualmente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. O gráfico a seguir resume os dados:

²¹ Documento de Arrecadação de Receitas Federais.

Gráfico 1 – Renúncia fiscal – Simples



Fonte: RFB (2007).

Observa-se que os custos de manutenção de um regime simplificado na estrutura tributária brasileira são crescentes e atingiram um patamar acima de R\$ 11 bilhões em 2007.

Entretanto, este custo pode aumentar. O Simples adota uma série de vedações à opção, ou seja, nem todas as MPE podem optar pelo regime simplificado. Entre as principais vedações estão as empresas prestadoras de serviço, que somente com a entrada em vigor do Simples Nacional, puderam aderir ao regime sem maiores restrições. A principal razão para se excluir as empresas prestadoras de serviço reside não só no tamanho da folha de pagamento em relação ao faturamento, o que eleva em muito a renúncia fiscal, principalmente em relação à contribuição previdenciária, como também para se evitar que empresas sem empregados ou com apenas um empregado se beneficiem do sistema favorecido. Isto porque muitas pessoas físicas têm preferido constituir-se em pessoa jurídica prestadora de serviço ao invés de empregado, uma vez que o ônus tributário é menor para as pessoas jurídicas do que para as pessoas físicas nessa situação. A tabela a seguir ilustra a diferença de carga tributária sobre a renda:

Tabela 17 – Comparação de carga de tributos – Pessoa Física x Simples x Lucro Presumido

	Lucro Presumido	Simples [*]	Pessoa Física
Imposto de Renda (% Receita)	1,2% a 8%		0% a 27,5%
Contribuição Social sobre o Lucro	2,88%		0%
Líquido		15%	
Contribuição Previdenciária ^{**}	15% ou 20%		34,6% a 39,6%
PIS e COFINS	3,65%		0%
ISS	Até 5%	2% a 5%	0%
Total	22,7% a 39,5%	17% a 20%	34,6% a 56,2%

* Simples Nacional – Anexo V.

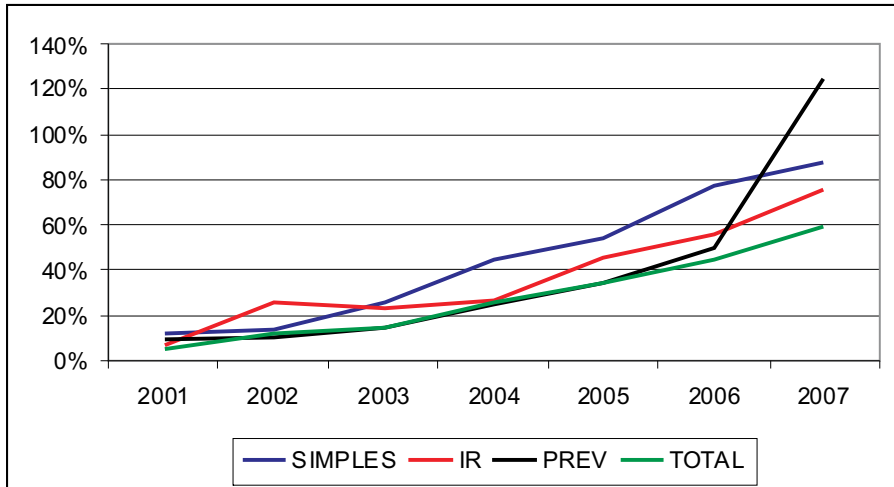
** Inclui contribuição do empregado (8% a 11%), empregador (20%), seguro acidentes de trabalho (1% a 3%) e contribuições para terceiros (5,6%).

Barcellos et al. (2006) também indicam a mesma direção, embora seus dados sejam diferentes dos da Tabela 17, pois o ano de referência é 1997 e não foram incluídos nem o ISS e nem as contribuições para o INSS. A tributação na pessoa jurídica tende a ser mais favorável que na pessoa física, especialmente entre aquelas que podem optar pelo Simples.

Atualmente, tais empresas têm optado pelo lucro presumido, mas buscam abrigo no Simples Nacional para reduzir ainda mais a sua carga de tributos. Os dados da RFB mostram que, no universo das empresas prestadoras de serviços optantes pelo lucro presumido, 84% dessas empresas têm despesas com folha de pagamento inferior a 6% da sua receita bruta, e que caso fosse possível passariam para o regime simplificado com claros prejuízos para o Tesouro Nacional.

Outra forma de avaliar o Simples é observar a evolução da arrecadação efetiva, desde a sua implementação. O Gráfico 2, a seguir, compara a evolução da arrecadação do Simples, IRPJ, Contribuição Previdenciária e Arrecadação Total, adotando-se o ano de 2000 como base.

Gráfico 2 – Evolução da arrecadação

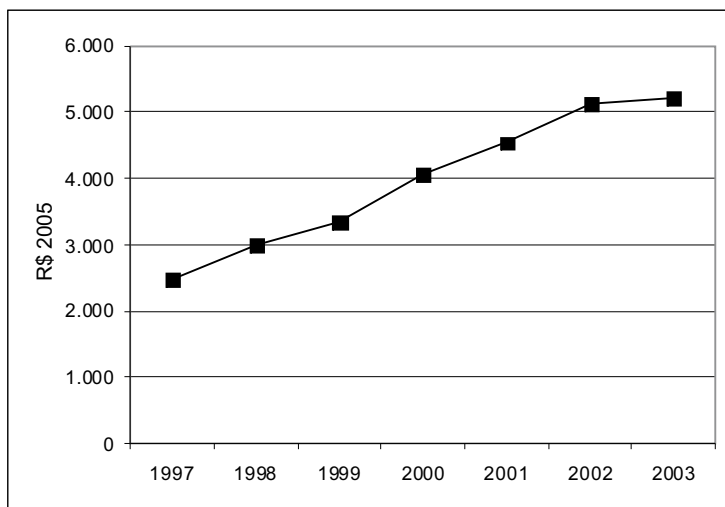


Fonte: RFB. Dados deflacionados pelo IPCA.

Observa-se que a arrecadação do Simples teve um desempenho bem acima da arrecadação total. Entretanto, este bom desempenho da arrecadação teve como contrapartida o aumento da renúncia fiscal relacionada a esse regime. Em 2007, o Simples arrecadou cerca de R\$ 15.473 milhões com uma renúncia de R\$ 11.165 bilhões, ou seja, para cada real arrecadado houve um benefício fiscal de R\$ 0,72.

O gráfico seguinte nos mostra a evolução da arrecadação média por empresa optante do Simples, obtido dividindo-se a arrecadação pelo número de optantes. Foram considerados apenas os dados até 2003, pois não há ainda informações a partir da Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ) de 2005, relatando o número de empresas que declararam a sua opção pelo regime simplificado.

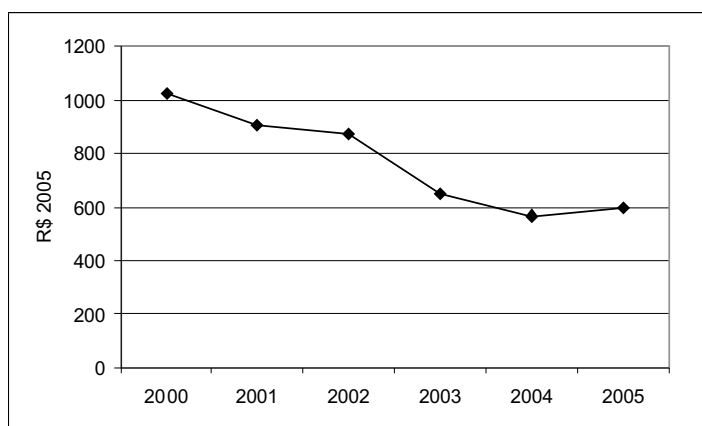
Gráfico 3 – Evolução da arrecadação por optante do Simples



Fonte: Elaboração dos autores com dados da RFB.

Resultado diverso foi obtido por Delgado et al. (2007). Com dados do Ministério da Previdência Social (MPS), esses autores apresentam valores declinantes na arrecadação por estabelecimento optante do Simples. Vale ressaltar que foram considerados apenas recolhimentos referentes à arrecadação previdenciária (contribuição para o RGPS, salário-educação, SAT,²²Sistema “S” e FGTS).

Gráfico 4 – Evolução da arrecadação por optante do Simples



Fonte: Delgado et al. (2007).

O Simples, resumindo, possui custo elevado para a sociedade brasileira, mas sua

²² Seguro Acidente de Trabalho.

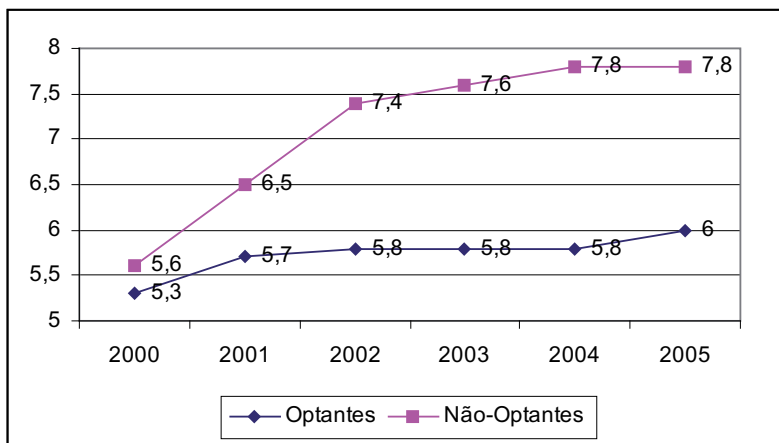
arrecadação vem crescendo acima da média dos demais tributos. Os dados apresentam-se contraditórios em relação à evolução da arrecadação por optante, o que indica não ser possível afirmar se a arrecadação tem crescido mais pela entrada líquida de novas empresas ou pelo aumento dos valores pagos pelas empresas que já faziam parte do sistema. Há ainda custos importantes relacionados a benefícios previdenciários significativos que deverão ser pagos no futuro aos atuais trabalhadores de empresas optantes pelo Simples e que não foram aqui mensurados.

4.4 COMPARATIVO OPTANTES VS. NÃO OPTANTES

É interessante comparar o comportamento de empresas optantes do Simples com as empresas informais e formais não optantes do mesmo porte. O trabalho de Delgado et al. (2007) faz algumas análises comparativas que merecem destaque.

Usando dados da GFIP,²³ e assim tratando apenas de empresa formais, os autores encontram forte crescimento da mão-de-obra em estabelecimentos não-optantes com relativa estagnação nos optantes. O mesmo padrão se repetiu com os salários. Os gráficos a seguir ilustram os valores:

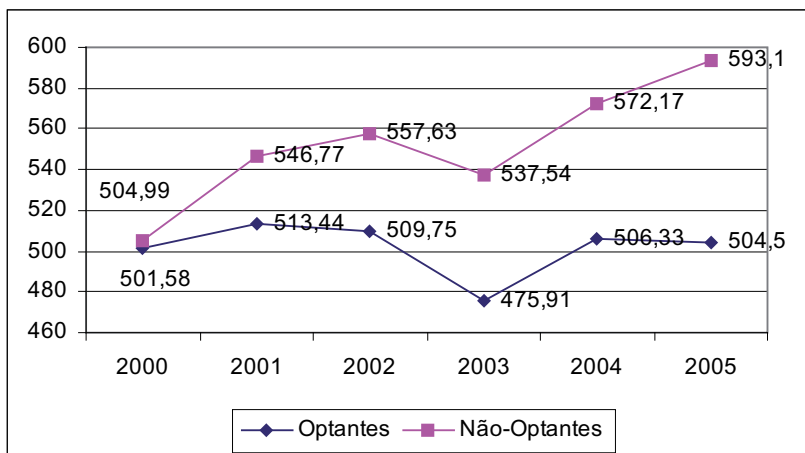
Gráfico 5 – Evolução do número de empregados por estabelecimento



Fonte: Delgado et al. (2007).

²³ Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social.

Gráfico 6 – Evolução do salário médio dos empregados (R\$ 2005)

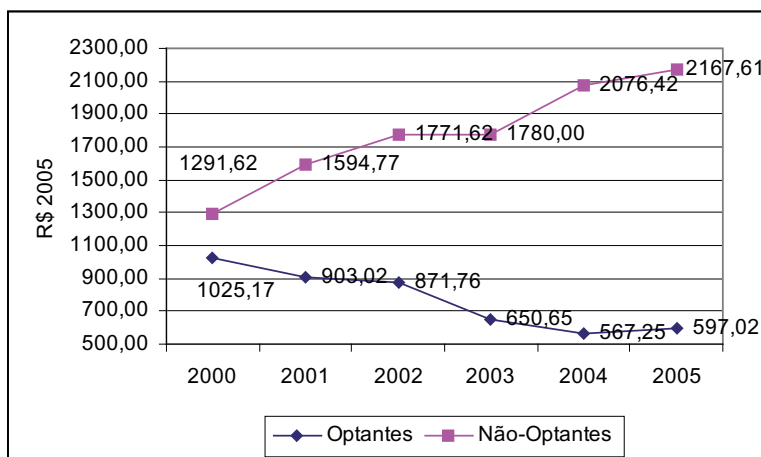


Fonte: Delgado et al. (2007).

Percebe-se que, em relação ao mercado de trabalho, o desempenho das empresas optantes foi muito inferior ao das não-optantes. Uma das razões que pode ajudar a explicar esse desempenho foi o fato de que boa parte do setor de serviços estava impedido de optar pelo regime simplificado em função de restrições legais. Esta constatação, entretanto, esbarra nos dados das Contas Nacionais que mostram maior crescimento do emprego e salário no setor industrial entre 2001 e 2005.

Delgado et al. (2007) também fazem comparações em relação à arrecadação de tributos previdenciários, com evolução muito mais positiva para as empresas não-optantes do que para as empresas optantes.

Gráfico 7 – Evolução do valor tributário por estabelecimento



Fonte: Delgado et al. (2008).

É natural que as contribuições previdenciárias sejam maiores para os estabelecimentos não-optantes em relação aos optantes, uma vez que estes últimos recolhem a contribuição patronal dentro do Simples e não sob a forma de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social. O próprio artigo de Delgado et al. (2007) constata que as disparidades na arrecadação são maiores quanto maior o número de empregados da empresa.

Dada a evolução mais favorável dos indicadores dos não-optantes, associada à maior carga de tributos suportada por este grupo, Delgado et al. (2007) levantam a suposição de que os não-optantes seriam empresas que cresceram além dos limites de permanência no Simples, ou que passaram para faixas de tributação mais desvantajosas. Segundo esses autores, os resultados sugerem que o “Simples é consistente como política de reprodução de microempresa, sem espaço para forte crescimento destas.” A grande diferença de tributação entre optantes e não-optantes pode estimular o comportamento já discutido no Capítulo 2, isto é, o limite do regime simplificado representa uma barreira ao crescimento das empresas, “nanismo tributário”, uma vez que alguns empresários podem preferir abrir mão de mais crescimento, produtividade e inovação apenas para permanecer no Simples.

Outra fonte de dados para a comparação entre empresas optantes e não-optantes do Simples é a ECINF 2003. Nessa amostra, as empresas informais ocupavam 13.860.868 pessoas, incluindo empregadores, trabalhadores por conta própria e empregados, sendo que a maioria das empresas (88%) pertence a trabalhadores por conta própria e apenas 12% são de pequenos empregadores. As receitas médias mensais eram de apenas R\$ 1.164,00 para as empresas conta própria e R\$ 6.033,00 para os pequenos empregadores. O lucro médio era de R\$ 671,00 para o primeiro grupo e R\$ 2.360,00 para o segundo grupo, enquanto o investimento médio era de R\$ 2.951,00 e R\$ 8.797,00, respectivamente. O rendimento médio das pessoas ocupadas nas empresas informais, excluindo os proprietários, foi de R\$ 363,00, cerca de uma vez e meia o salário mínimo da época.

Fundamentalmente, o que essa pesquisa nos mostra é que as empresas informais absorviam mais de 15% da População Economicamente Ativa (estimada em pouco mais de 90 milhões de pessoas pelo IBGE) e permitia a esse grupo de pessoas rendimentos acima do salário-mínimo, tanto para trabalhadores por conta-própria como para empregados. Este rendimento ainda era inferior ao recebido pelos empregados das empresas optantes pelo Simples, mas dada a estagnação da renda deste grupo, conforme Gráfico 6, pode-se especular que a diferença de remuneração entre empresas formais optantes e informais vem diminuindo sensivelmente até 2005.

Os dados apresentados neste capítulo jogam dúvidas sobre a importância do Simples para as empresas. De maneira geral, há questionamentos se o sistema foi capaz de trazer para a formalidade os estabelecimentos informais e se tampouco foi capaz

de atrair para a formalidade os novos pequenos negócios diante da possibilidade de começar como informal.

No entanto, o regime simplificado ajudou na criação e formalização de empregos. Ainda assim, conforme relatam os diversos Demonstrativos de Gastos Tributários elaborados pela RFB, o custo foi extremamente alto para a sociedade brasileira.

Ainda, a comparação entre o desempenho das empresas optantes com o das empresas não-optantes é muito mais favorável a estas últimas em relação ao mercado de trabalho. Tanto o salário quanto o número de empregados por estabelecimento cresceu muito mais para as empresas que permaneceram de fora do regime.

5 CONCLUSÃO

Ao analisar as razões favoráveis e desfavoráveis à tributação menos onerosa para as MPE, verificou-se que:

a) as MPE suportam custos de cumprimento de obrigações tributárias relativamente maiores que as grandes empresas, o que justifica a simplificação de procedimentos para MPE;

b) as MPE têm forte participação no emprego e a redução das obrigações previdenciárias para MPE lhes permite maior absorção de mão-de-obra. No entanto, essa política introduz distorções, devendo-se verificar antes se o estímulo ao emprego não terá melhores resultados se estabelecido por meio de políticas de capacitação e de apoio aos investimentos produtivos;

c) a tributação menos gravosa para MPE não se justifica em termos de eficiência econômica. Um dos efeitos indesejáveis mais comuns é o “nanismo tributário”, caracterizado pelo desestímulo a que MPE cresçam e saiam do regime favorecido.

A prática internacional de certa forma ratificou esses princípios, pois nos países desenvolvidos é usual garantir a simplificação de procedimentos para as MPE, porém não são comumente aceitos o tratamento tributário menos oneroso, o benefício fiscal vinculado ao tamanho da empresa, nem a renúncia à contribuição social ou previdenciária.

O Brasil instituiu o Simples em 1996 e ampliou sua aplicação em 2006. O Simples é um regime especial para MPE que lhes garante tanto a simplificação de procedimentos quanto a redução do ônus tributário e de contribuições sociais. A avaliação do Simples indicou que este não tem sido eficiente no combate à informalidade e que possui custo social muito elevado. O único aspecto positivo observado foi seu impacto sobre o emprego formal, mas ainda restam dúvidas se políticas especialmente voltadas para atacar as causas do desemprego no Brasil não teriam resultados pelo menos idênticos ou superiores. Além disso, a ineficiência econômica vinculada ao Simples prejudica o crescimento das MPE brasileiras,

uma vez que o regime somente lhes garante privilégios enquanto permaneçam na condição de pequenas empresas.

O estudo das práticas internacionais revela que existem alternativas para o tratamento das MPE. A maioria dos países desenvolvidos permite que o pequeno empresário atue como pessoa física, condição que lhe é natural e que não implica custos adicionais, como explicado no Capítulo 3. Além disso, alguns países concedem um crédito uniforme (no lugar do limite de isenção) para o imposto de renda da pessoa física, auxiliando a inclusão dos indivíduos na rede formal.

Outro aspecto verificado na prática tributária dos países desenvolvidos é que a simplificação de procedimentos garantida às MPE é mais suave, de forma que não as afaste muito da condição das demais empresas. Esse fato favorece a inclusão natural das MPE no regime geral, ou seja, procura-se realizar o desenho tributário de forma a não obstar o crescimento das empresas. A intervenção do Estado não visa favorecer as MPE, mas simplesmente corrigir externalidades negativas e ser tanto quanto possível neutra quanto às decisões dos agentes econômicos.

No Brasil, a implementação dessa filosofia não poderia dar-se senão de forma gradual e responsável. Por exemplo, se nos países desenvolvidos há uma base de renda significativa, aqui, ao contrário, poucos são os indivíduos contribuintes do IRPF. De uma população economicamente ativa que ultrapassa os 90 milhões de habitantes, pouco mais de 20 milhões declaram IRPF. Desses 20 milhões de declarantes, estima-se que somente metade efetivamente paga o imposto. Segundo dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Estes números sugerem que políticas semelhantes às dos países desenvolvidos não poderiam ser aplicadas de imediato. Contudo, pode-se de pronto iniciar o debate visando à revisão da legislação societária e fiscal para garantir o exercício do comércio e da atividade empresarial por pessoas físicas, desde que previstos os devidos registros, mas evitando-se as barreiras que conduzem à informalidade.

Este estudo, respeitando o contexto político, econômico e social brasileiro, ratifica a necessidade de revisão do Simples pelas razões expostas ao longo de todo o texto. Aceitos o princípio de que a intervenção estatal não deve prejudicar a eficiência das empresas e que somente a redução dos custos de cumprimento deve ser garantida às MPE, no curto prazo, pode-se sugerir:

- a) reduzir o público-alvo do Simples a empresas efetivamente pequenas, isto é, reduzir o limite de enquadramento, considerando que o Brasil possui um dos maiores limites do mundo. Isto também ajudaria a reduzir o custo do regime para a sociedade, dando foco na concessão de benefício fiscal aos realmente mais necessitados;
- b) estabelecer regras para permanência no regime especial, visto que após certo tempo, as empresas verdadeiramente eficientes já deveriam ter crescido e alcançado o

limite de enquadramento ou garantido estrutura que lhes permita competir como as demais, não havendo razão para premiar empresas ineficientes com a continuidade no regime;

c) redefinir as obrigações acessórias do Simples de forma que ao sair do regime as empresas pudessem mais facilmente adaptar-se ao regime geral. É ilusório pensar que as MPE não devem realizar controle contábil, pois os registros se tornam mais importantes à medida que a empresa cresce, sendo frequentemente exigidos por clientes e quotistas;

d) investigar a necessidade de permitir dois regimes presuntivos às empresas brasileiras: o Simples e o Lucro Presumido, que abrangem mais de 90% das empresas formais. Nos países desenvolvidos, a presunção, quando aplicável, é utilizada com restrição;

e) priorizar outros meios de fomento às MPE, seja pela ampliação do acesso ao crédito ou da assessoria técnica especializada;

f) aprofundar estudos sobre o impacto do Simples nas contas previdenciárias, assim como sobre o real custo das obrigações acessórias para MPE.

REFERÊNCIAS

- AYYAGARI, M.; BECK, T.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A. **Small and medium enterprises across the globe: a new database.** [S. l.]: Mimeo, Banco Mundial, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Doing Business,** [S. l.], 2004.
- BANCO MUNDIAL. **Informality and Exit,** [S. l.], 2007.
- BARCELLOS, S.; ASSUNÇÃO, J. WERNECK, R. Tributação e organização dos prestadores de services no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico.** [S. l.], V. 36, n. 2, p 343 – 364, 2006.
- Bird, R.; Wallace, S. Is it really so hard to tax the hard-to-tax? The context and tole of presumptive taxes. In: CONFERENCE ON THE HARD TO TAX SECTOR, Georgia, USA, 2003.
- CARNEIRO, F. G. The changing informal labour market in Brazil: cyclicity versus excessive intervention. **Review of Labour Economics and Industrial Relations.** [S. l.], v.11, n.1, p. 01-22, 1997.
- CECHIN, J.; FERNANDES, A. Z. **Boletim Informativo GFIP: avaliação dos dados.** Brasília: MPAS, n. 2, 2008.
- DELGADO, G. et al. **Avaliação do SIMPLES: implicações à formalização previdenciária.** Brasília: IPEA, texto para discussão n.1277, 2007.
- DE SOTO, H. **The Other Path.** New York: Harper e Row, 1989.
- DE SOTO, H. **O mistério do capital.** [S. l.]: Record, 2001.
- Djankov, S. et al. The Regulation of Entry, **Quartely Journal of Economics.** v. CXVII, n. 1, p. 1-37, 2002.
- FIAS. **The Investment climate Advisory Service.** South Africa – tax compliance burden for small businesses: a survey of tax practitioners. [S. l.], 2007
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Taxation of Small and Medium Enterprises.** [S. l.], 2007.
- GILES, D. Measuring the hidden economy: implications for econometric modeling. **The Economic Journal,** v.109, n.456, p.370-380, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia Informal Urbana 2003.** Rio de Janeiro, 2005.
- INTERNATIONAL TAX DIALOGUE. **Taxation of small and medium enterprises.** Buenos Aires, 2007.

International Tax Dialogue (2007) – Conference on the Taxation of Small and Medium Enterprises Working Papers. Buenos Aires, 2007.

JOHNSON, S.; KAUFMANN, D.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Regulatory Discretion and The Unofficial Economy. **American Economic Review**. v.88, n.2, p.387-392, 1998a.

JOHNSON, S.; KAUFMANN, D.; ZOIDO-LOBATÓN, P. **Corruption, public finances and the unofficial economy**. Washington, D.C.: The World Bank discussion paper, 1998b.

LEMGRUBER, A.; RODRIGUES, J. **Tratamento tributário da micro e pequena empresa no Brasil**. Ministério da Fazenda: Secretaria da Receita Federal, 2000.

MÁRQUEZ, M., BARREIX A, VILLELA, L. **Recomendaciones y mejores prácticas para la tributación de PYMES en Latinoamérica**. [S. l.]: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2005.

MCKINSEY&COMPANY. **Eliminando as barreiras ao crescimento econômico e à economia formal no Brasil**. [S. l.]: Mimeo, 2004.

MONTEIRO, J. **O Impacto da Lei do SIMPLES sobre a formalização das firmas**. Brasília: Prêmio IPEA 40 anos, monografia premiada, 2004.

NAME, R.; BUGARIN, M. Fatores determinantes e evolução da economia submersa no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 33, n. 2, 2003.

OCDE. **Taxation and Small Business**. Paris: OCDE v. 1-6, 1994.

OCDE. **Survey on the taxation of small and medium-sized enterprises**. Paris: OCDE, 2007.

PASTORE, J. Como reduzir a informalidade?. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. [S. l.], v. 5, n.14, p.9-11, out. 2001.

Perry, G.; Maloney, W.; Arias, O.; Fajnzylber, P.; Mason, A. Saavedra-Chanduvi, J. **Informality: Exit and Exclusions**. [S. l.]: World Bank, 2007.

REIS, M.C.; ULYSSEA, G. Cunha fiscal, informalidade e crescimento: algumas questões e propostas de políticas. **IPEA**, n. 1068, 2005. **Texto para discussão**,

SEBRAE-DF. **Pesquisa de opinião acerca do SIMPLES**. Mimeo, 2002.

SEBRAE-SP. **O financiamento das MPEs no Estado de São Paulo**. Mimeo, 2004.

SCHNEIDER, F. The informal economies of Western Europe. **Journal of the Institute of Economic Affairs**. v.17, n.3, p. 42-48, 1997.

SCHNEIDER, F. Further empirical results of the size of the informal economy of 17 OECD-countries over time. In: Congress of the IIPF, 54, Cordoba, Argentina, 1998.

SCHNEIDER, F. Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world, In: Workshop of Australian National Tax Centre, ANU, Canberra, 2002.

SCHNEIDER, F.; ENSTE, D. Shadow economies: size, causes and consequences. *Journal of Economic Literature*, v.38, n.1, p. 77-114, 2000.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) 2008**. Mimeo, 2007.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB. Identificación y registro de PYMEs y métodos para reducir la economía informal. In: Conferência Internacional Fiscalidad de la PYME, **International Tax Dialogue – ITD**, Buenos Aires, 2007.

SHOME, P. **Tax administration and the small taxpayer**. [S. l.]: Fundo Monetário Internacional, 2004.

TANZI, V. Uses and abuses of estimates of the underground economy. **The Economic Journal**, v.109, n.456, p.338-347, 1999.

THIESSEM, U. The impact of fiscal policy and deregulation on shadow economies in transition countries: the case of Ukraine. **Public Choice**, n. 114, p. 295-318, 2003.

Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público

Marcos José Mendes

Consultor Legislativo / Senado Federal

Doutor em Economia / USP

Resumo

O presente trabalho analisa o sistema orçamentário brasileiro, descreve as principais características institucionais e os problemas do Plano Plurianual (PP), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Mostra-se que a estrutura de planejamento montada na Constituição de 1988 cedeu às características do sistema político brasileiro: a dificuldade de formar maiorias no Congresso e os incentivos eleitorais à expansão dos gastos correntes. Como resultado, tem-se um processo decisório focado no curto-prazo, cujos principais objetivos são o equilíbrio fiscal e o atendimento da base de apoio do governo no Congresso. O planejamento e a qualidade do gasto ficam em segundo plano.

Os principais instrumentos de gestão do orçamento têm sido a compressão dos investimentos públicos (via contingenciamento de gastos), a elevação da carga tributária (via expansão de contribuições sociais) e a flexibilização da alocação dos recursos por meio da Desvinculação das Receitas da União. O Trabalho demonstra como a “superindexação” das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias comprime as demais despesas e obriga a esse tipo de gerência fiscal-orçamentária. Assim, o principal objetivo de uma política de recuperação da qualidade da gestão fiscal seria o controle da expansão daquelas despesas.

Essa pesquisa também analisa em detalhes o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU) que, embora seja um precário instrumento de gestão orçamentária, é importante por evitar que a excessiva vinculação de receitas seja um mal maior. O trabalho expõe, ainda, que a DRU não é, necessariamente, um instrumento de subtração de recursos das áreas sociais, afirmação frequentemente encontrada em discursos políticos.

A principal conclusão deste estudo é que só será possível construir um sistema orçamentário com base no planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto, quando tiver sido reduzida a rigidez orçamentária, por meio de medidas de flexibilização das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias. Dessa forma, será possível: ter um sistema orçamentário em que Executivo

e Legislativo atuem de forma cooperativa, tanto na estimativa da receita quanto na alocação das despesas; eliminar o contingenciamento e a DRU; e abrir espaço para a redução da carga tributária, para a expansão do investimento público e para o planejamento da ação governamental de médio e longo prazo.

Palavras-chave

Sistema Orçamentário Brasileiro; Plano Plurianual (PP); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); “Superindexação”; Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Abstract

This paper analyzes the Brazilian budgetary system, describes the main institutional characteristics and problems of the Plano Plurianual (PP) of the Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) and the Lei Orçamentária Anual (LOA). It is shown that the planning framework set up in the 1988 Constitution gave the characteristics of the Brazilian political system: the difficulty of forming majorities in Congress and the electoral incentives for the expansion of current spending. As a result, there is a decision-making focused on short-term, whose main objectives are the fiscal balance and the support to the customer base of the government in Congress. The planning and quality of spending are in the background.

The main instruments for managing the budget has been the compression of public investment (through curtailment of expenditure), the increase of taxes (via the expansion of social security contributions) and the flexibilization of the allocation of resources through Desvinculação das Receitas da União. The paper demonstrates how the “superindexação” of compulsory and quasi-mandatory compresses the other costs and requires this kind of fiscal management, budget. Thus, the main objective of a recovery policy of the quality of fiscal management would be the control of the expansion of those costs. This survey also examines in detail the mechanism of Desvinculação das Receitas da União (DRU), which, although it is a poor tool for budget management, is important to prevent the excessive vinculation to become worse. The work presents, in addition, that DRU is not necessarily an instrument of reduced resources for social spending, a claim often found in political speeches.

The main conclusion of this study is that it will only be possible to build a budget system based on the planning of medium and long term and focusing on quality of expenditure, when the budget rigidity has been reduced, through measures of flexibilization of compulsory and quasi-mandatory. Thus, it will be possible to: have a budget system in which the executive and the legislative branches act in a cooperative way, both the estimation of revenues and allocation of expenditure; to eliminate the contingency and DRU; and to make room for

tax reduction, to expand public investment and planning of government action in medium and long term.

Key words

Brazilian Budgetary System; Plano Plurianual (PP); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); "Superindexação"; Desvinculação das Receitas da União (DRU).

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho descreve e analisa o sistema orçamentário brasileiro com o objetivo de identificar os principais problemas que afetam a capacidade de planejamento do setor público, a qualidade do gasto do governo e o equilíbrio fiscal.

A seção I descreve o sistema Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Mostra-se que o PPA é um modelo de planejamento excessivamente burocratizado e que contraria a lógica do sistema político brasileiro, ao tentar impor metas fixadas em governo anterior aos novos governos. Há, também, problemas de encadeamento de prazos entre os três instrumentos, que acabam por desestruturar a relação de subordinação entre eles. Daí resulta que a formulação do PPA se tornou um ato formal, de cumprimento de exigências legais, sem efetivo impacto na realidade da ação pública, inexistindo qualquer planejamento consistente de médio e longo prazo para a ação do Governo Federal.

No entanto, esse sistema de planejamento e execução orçamentária não consegue se impor a duas características fundamentais do sistema político brasileiro: fortes incentivos político-eleitorais à expansão do gasto público corrente e dificuldade do Poder Executivo para formar maiorias no parlamento.

A combinação dessas duas características implica um regime fiscal de equilíbrio precário, focado no curto prazo, no qual o Executivo, ao mesmo tempo em que tenta cumprir metas fiscais, precisa executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo. Dois instrumentos principais têm sido utilizados pelos gestores das finanças públicas para manter esse equilíbrio: o contingenciamento de despesas (em especial das despesas de investimentos) e a elevação da carga tributária, principalmente por meio da expansão das contribuições sociais. Do lado do parlamento, a prática é elevar a receita estimada no orçamento para, com isso, incluir novas despesas por meio de emendas; e pressionar (negociar) para que suas emendas não sejam contingenciadas.

Esse modo de ação permite que sejam atingidos dois objetivos do Executivo: o

equilíbrio das contas públicas e um relativo controle dos votos dos parlamentares. No entanto, o principal efeito colateral é que se abdica de qualquer planejamento da execução fiscal para o médio e longo prazo, além de se colocar em último lugar, na lista de prioridades, a qualidade do gasto e a avaliação de seus custos e benefícios.

A seção II mostra que uma pré-condição para se reformular o modelo acima descrito, sem comprometer o equilíbrio fiscal, é conter a forte rigidez e o acelerado ritmo de crescimento da despesa obrigatória ou quase-obrigatória. Essas despesas representam 92% do orçamento e obrigam o governo a elevar a carga tributária ano após ano, além de manter a prática do contingenciamento e de repressão dos investimentos.

Uma vez que se controle o ritmo de expansão das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias será possível, por um lado, reduzir a carga fiscal e, por outro, melhor acomodar as emendas parlamentares (devidamente submetidas a um processo de racionalização). Isso reduzirá a atual disputa Legislativo-Executivo em torno das estimativas e reestimativas da receita, reduzindo ou eliminando a necessidade do contingenciamento das despesas. A partir daí se poderia migrar para um orçamento de execução obrigatória (sem contingenciamentos). E, posteriormente, para um efetivo planejamento plurianual do orçamento federal.

O controle dessas despesas obrigatórias e quase-obrigatórias, porém, exige decisões políticas de vulto: conceder reajustes reais menos generosos para o salário-mínimo; adequar os parâmetros de concessão de benefícios previdenciários às mudanças demográficas; flexibilizar a regra de gasto mínimo em saúde e de transferências a estados e municípios; impor limite à autonomia financeira do Judiciário, Legislativo e Ministério Público; investir em uma política de pessoal racional com perspectiva de longo prazo; criar mecanismos legais e de mercado para evitar os sucessivos socorros a dívidas agrícolas.

Uma característica importante da elevação recente da carga tributária é que ela se fez por meio da expansão das contribuições sociais, o que constituiu um artifício para evitar a partilha dos recursos com estados e municípios. A consequência desse procedimento foi o inchaço da receita do Orçamento da Seguridade Social, exigindo que se criasse um mecanismo para repassar parte dos recursos para o Orçamento Fiscal. Isso se fez por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que é objeto de análise da seção III. É exposto que a DRU, embora seja um precário instrumento de gestão orçamentária, é importante por evitar que a excessiva vinculação de receitas seja um mal maior. A manutenção da DRU ao longo dos anos permitiria que se concentrasse o capital político do governo na flexibilização da despesa obrigatória e semi-obrigatória, que constitui o principal problema das finanças federais.

A seção III também mostra que a DRU não é, necessariamente, um instrumento de subtração de recursos das áreas sociais, afirmação frequentemente encontrada em discursos políticos. E, por fim, a seção IV faz um sumário das principais conclusões.

1.2 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO DO GOVERNO FEDERAL

1.2.1 O SISTEMA PPA, LDO E LOA

A Constituição Federal fixou uma organização geral para o processo orçamentário com base em uma hierarquia de três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).¹ A ideia é que o PPA seja o mais abrangente, com duração de quatro anos, tendo por função principal fixar diretrizes, objetivos e metas para as *despesas de capital* (ou seja, os investimentos públicos) e para as despesas de duração continuada (aquelas que perduram por dois exercícios financeiros ou mais). Seria, portanto, um instrumento de planejamento de longo prazo.²

A LDO, por ser subordinada ao PPA, não pode conter dispositivos que o contrariem. Em caso de conflito entre as duas leis, prevalece o disposto no PPA. A função primordial da LDO é fixar os parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, estabelecendo suas metas e prioridades.³ Essa Lei tem validade de um ano. Assim, por exemplo, no ano de 2007, aprovou-se a LDO que estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2008.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por ser subordinada ao PPA e à LDO, não pode conter dispositivos que os contrariem. Quando isso ocorrer, o PPA e a LDO, nessa ordem, prevalecem. A LOA tem vigência anual e a sua função primordial é estimar a receita pública e fixar a despesa para o exercício financeiro. A LOA é subdividida em:⁴

- Orçamento fiscal: inclui os três Poderes da União, inclusive administração indireta, fundos e fundações mantidos pelo poder público;
- Orçamento da Seguridade Social: previdência social, assistência social e saúde;⁵ abrangendo todas as entidades dos ministérios que executam tais funções, inclusive a administração indireta, fundos e fundações mantidos pelo poder público;
- Orçamento de investimento das empresas estatais (aquelas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto).

Dessa descrição básica, depreende-se que a intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento, no qual o PPA daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e os principais programas de cada ministério. O PPA estabeleceria, portanto, *metas qualitativas e quantitativas*: que estradas seriam construídas, quantos quilômetros seriam construídos por ano; quais

1 Embora as três leis tenham a mesma hierarquia formal (leis ordinárias), há uma relação de subordinação entre elas, com o PPA tendo precedência sobre a LDO e a LOA, e a LDO tendo precedência sobre a LOA.

2 C.F., art. 165, § 1º.

3 C.F. art. 165, § 2º.

4 C.F., art. 165, § 5º.

5 C.F., art. 194.

os programas de assistência social prioritários, qual o público-alvo desses programas, quantas famílias seriam atendidas em cada um dos quatro anos de vigência do PPA; qual nível de ensino na educação pública (fundamental, médio ou superior) seria prioritário para o Governo Federal, quantas escolas se pretenderia construir em cooperação com estados e municípios; quantos alunos se pretenderia atingir com os programas de merenda escolar e transporte de estudantes; etc.

Nesse nível de planejamento, a fixação de valores financeiros deveria ser algo secundário, apenas para que se tivesse uma ideia global da consistência fiscal do PPA; que seria uma declaração de intenções, a serem realizadas dentro da medida das disponibilidades fiscais.

Caberia à LDO desdobrar as metas do PPA ano após ano, colocando-as em uma moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo.

É com esse espírito que a LDO para exercício de 2008, por exemplo, fixa prioridades para as diversas áreas de governo, tais como:⁶

- Justiça: segurança pública e combate a violência contra a mulher;
- Infra-estrutura: modernização dos portos;
- Agricultura: sanidade animal e vegetal, desenvolvimento da pesca;
- Minas e energia: pesquisa de fontes renováveis.

Ou seja, dentre as inúmeras ações que o PPA contempla para justiça, infra-estrutura, agricultura e minas e energia; as ações acima listadas seriam prioritários na elaboração e execução do orçamento. A LDO, portanto, estabeleceria os limites do possível dentro da ampla declaração de intenções contida no PPA.

A LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades. Mais uma vez tais prioridades seriam submetidas à realidade fiscal, visto que o ritmo da execução dos projetos e atividades dependeria da efetiva entrada de recursos fiscais nos cofres do Tesouro Nacional.

Cabe chamar atenção para uma importante característica do modelo: a vigência do PPA não é coincidente com o período de mandato presidencial. Ele cobre o período de quatro anos que vai do segundo ano de mandato do Presidente da República até o primeiro ano de mandato do próximo Presidente. O Quadro 1 mostra esse encadeamento de prazos.

6 Lei nº 11.514, de 2007, art. 5º.

Quadro 1 – Cronograma de vigência do PPA, LDO e LOA

Ano	Mandato Presidencial	PPA	LDO	LOA
1999	2º Mandato FHC	PPA 2000-2003	Diretrizes para LOA 2000	LOA 1999
2000			Diretrizes para LOA 2001	LOA 2000
2001			Diretrizes para LOA 2002	LOA 2001
2002			Diretrizes para LOA 2003	LOA 2002
2003			Diretrizes para LOA 2004	LOA 2003
2004	1º Mandato Lula	PPA 2004-2007	Diretrizes para LOA 2005	LOA 2004
2005			Diretrizes para LOA 2006	LOA 2005
2006			Diretrizes para LOA 2007	LOA 2006
2007			Diretrizes para LOA 2008	LOA 2007
2008	2º Mandato Lula	PPA 2008-2011	Diretrizes para LOA 2009	LOA 2008
2009			Diretrizes para LOA 2010	LOA 2009
2010			Diretrizes para LOA 2011	LOA 2010
2011			Diretrizes para LOA 2012	LOA 2011

Fonte: Constituição Federal, ADCT, art. 35, § 2º. Elaborado pelo autor com base em Greggianin (2005).

A intenção do legislador constituinte foi, provavelmente, a de induzir uma continuidade no processo de planejamento do setor público. Ao assumir um novo governo, este teria um ano para preparar um novo PPA; período em que continuaria a executar o PPA aprovado no governo anterior. Essa regra é provisória, fixada nas disposições transitórias da Constituição,⁷ ficando o estabelecimento de regra definitiva pendente da aprovação de uma lei complementar.

Essa lei complementar⁸ deve dispor não apenas sobre prazos de tramitação e regras para o PPA, LDO e LOA, mas também sobre as regras de gestão financeira e patrimonial no âmbito da administração pública. São conceitos e regras de

⁷ ADCT, art. 35, § 2º

⁸ Exigida pelo art. 165, § 9º, da Constituição.

extrema importância para o sistema orçamentário e financeiro como, por exemplo: classificação das contas orçamentárias; conceitos contábeis e financeiro de déficit e superávit; regras para projeção de receitas e estimação de despesas; regras para limitar a liberação de recursos conforme a disponibilidade de caixa; etc.

Ocorre que tal lei não foi aprovada até hoje. A sua ausência é suprida de três formas. Em primeiro lugar, parte da Lei n^o 4.320, de 1964, foi recepcionada pela nova Constituição; mantendo-se o uso de alguns dos princípios ali estabelecidos. Em segundo lugar, a LDO tem sido usada para suprir a falta de regras permanentes, repetindo-se em seu texto, ano após anos, dispositivos de definição genérica, que deveriam estar contidos em lei complementar. Em terceiro lugar, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁹ fixou regras importantes no âmbito do processo orçamentário.

A LDO de 2008, por exemplo, contém dispositivos de definição de conceitos orçamentários básicos, como “programa”, “atividade”, “projeto”, “órgão concedente de transferência de recursos financeiros”, “unidade orçamentária”, “grupo de natureza de despesa”, etc. Esse expediente se por um lado contorna a falta de uma lei complementar definidora de conceitos e padrões, por outro engorda a LDO, tornado árdua para a sociedade a tarefa de discernir o que efetivamente constituem diretrizes para o orçamento do ano seguinte, daquilo que é norma orçamentária genérica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua vez, introduziu progressos importantes no processo orçamentário. Ela reforçou o papel da LDO como instrumento de imposição de equilíbrio fiscal.

Isso se fez por meio da determinação de que a LDO deve dispor sobre o equilíbrio de receitas e despesas (o que basicamente significa estabelecer na LDO qual é o superávit primário a ser obtido no próximo ano); e deve conter anexos de metas e riscos fiscais.¹⁰ Esses anexos são uma detalhada e sofisticada projeção, elaborada pelo Poder Executivo, sobre a composição do resultado fiscal, sobre a situação atuarial da previdência social, e sobre os passivos contingentes que possam vir a se tornar efetiva despesa pública. Também colocam o orçamento dentro do contexto mais amplo da política macroeconômica, examinando a interação das metas fiscais com as políticas monetária e cambial.

Tais anexos da LDO se tornaram referência para os analistas de finanças públicas, constituindo um conjunto de informação comum a todos os participantes do processo orçamentário acerca das hipóteses e projeções de indicadores econômicos e fiscais elaborados pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Outro ponto fundamental tratado na LRF refere-se à execução do orçamento.

⁹ Lei Complementar n^o 101, de 2000.

¹⁰ LRF art. 4^o.

Ali fica estabelecido que o Poder Executivo deve, a partir da aprovação da Lei Orçamentária Anual, estabelecer uma *programação financeira* e um *cronograma de execução mensal de desembolso*. Se, a cada bimestre, a execução de receitas e despesas se mostrar incompatível com o cumprimento das metas de resultado primário e nominal fixadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, fica aberta a possibilidade de *contingenciamento* do orçamento que, no jargão técnico, é chamado de “limitação de empenho e movimentação financeira”. Esse é uma característica de alta relevância, que será analisada em detalhe mais adiante, na seção 1.4.3.

1.3 AVALIAÇÃO DO SISTEMA PPA, LDO E LOA

O sistema orçamentário acima descrito padece de problemas que afetam significativamente a capacidade de planejamento do setor público e a possibilidade de se executar os programas públicos com qualidade. Esta seção analisa tais problemas.

1.3.1 EXECUTAR PPA DO GOVERNO ANTERIOR CONTRARIA REALIDADE POLÍTICA

A ideia de que um novo governo, recém-eleito, tenha de executar, durante um ano, um PPA definido no governo e na legislatura anterior é de difícil execução em termos políticos. Novos governos assumem sob o peso de grande expectativa, gerada pela recente campanha eleitoral. Mesmo quando se trata da reeleição de um presidente, sempre há a promessa de fazer “mais e melhor”, ou de mudar o que não está funcionando. Por isso, não há a menor possibilidade de se orientar o primeiro ano de governo com base nas metas fixadas pelo governo anterior. Primeiro ano de governo é, em geral, um período de “arrumação da casa” ao gosto do novo governante; de composições políticas; de reavaliação do que está em andamento. Não é indispensável ter um plano articulado de ações desde o primeiro dia de mandato. E a prática tem mostrado que os PPA são solenemente ignorados como instrumento de transição.¹¹

Até mesmo no caso de governos reeleitos esse fato acontece. Um exemplo claro ocorreu no início do segundo mandato do Presidente Lula, em 2007: o PPA 2003-2007, feito já na gestão Lula, foi totalmente ignorado e o governo apresentou à sociedade outros planos: primeiro veio o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), depois o Plano de Desenvolvimento da Educação; e em seguida diversos planos setoriais para a saúde, a segurança pública e o desenvolvimento científico e tecnológico. Esses planos foram, então, posteriormente, incorporados ao PPA 2008-2011. Ou seja, o planejamento formal (PPA) veio a reboque do planejamento efetivo, criado dentro da realidade política brasileira.

11 A rigor, o mesmo fenômeno ocorre com a Lei Orçamentária executada no primeiro ano de governo, que foi aprovada durante a gestão anterior. Um país não pode ficar sem orçamento, e este pode ser alterado pelo novo governo mediante envio de projetos de lei ao Congresso. Já os planos de longo prazo não são indispensáveis, e a sua execução obrigatória, por lei, acaba sendo desrespeitada pela prática política cotidiana.

1.3.2 SISTEMA POLÍTICO INDUZ PRIORIDADE PARA A LOA

Transcende os objetivos do presente trabalho analisar o *modus operandi* do sistema político nacional.¹² Todavia, vale ressaltar os seguintes aspectos:

- os bônus e ônus eleitorais da estabilidade fiscal (e consequente estabilidade de preços) recaem sobre o Presidente da República e os ministros da área econômica, sendo menor (ou inexistente) a preocupação dos parlamentares e demais ministros com o equilíbrio fiscal;
- há significativa fragmentação de interesses político-eleitorais no Legislativo, fazendo com que as decisões orçamentárias emanadas desse Poder representem a soma de interesses individuais dos parlamentares e dos ministros da base aliada do governo; interesses estes que se concentram no atendimento de bases eleitorais e grupos de interesse mediante expansão da despesa;
- a dificuldade enfrentada pelo Poder Executivo para formar maiorias no Legislativo transforma a execução das dotações orçamentárias em moeda de troca na compra de apoio aos projetos do Executivo.

O que se tem, a partir dessas características, é um jogo no qual o Presidente da República e a equipe econômica priorizam o *equilíbrio fiscal* e, ao mesmo tempo, executam o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria no parlamento.

O resultado é que ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas). Se tentar assegurar, ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e qualidade na execução orçamentária, o Presidente e a equipe econômica podem perder uma ferramenta de conquista de apoio político. Ao ter que escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal) tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político.

É por isso que praticamente não se analisa a relação custo-benefício das emendas parlamentares ao orçamento (tanto no Legislativo quanto no Executivo). Se houver recursos disponíveis e apoio político do parlamentar aos projetos do governo, simplesmente se executa o dispêndio.

Outro caso comum é o cancelamento ou financiamento insuficiente para uma determinada ação que já está em andamento, em nome do equilíbrio fiscal, desconsiderando-se o desperdício do dinheiro já gasto. Ao mesmo tempo, em nome do apoio político de uma determinada bancada, pode-se iniciar uma nova ação, em outro estado ou região; quando o mais racional seria dar prioridade às ações já em andamento.

¹² Para uma análise do modelo político brasileiro, ver Avelar e Cintra (2004).

Tem importância fundamental nesse sistema a prática do *contingenciamento de verbas* (a ser descrito em detalhes na seção 1.4.3). Ao segurar com mão de ferro a execução das despesas previstas no orçamento, o Poder Executivo (mais especificamente, os ministros da área econômica) busca obter dois resultados importantes: cumprir as metas fiscais e, ao mesmo tempo, negociar a liberação dos recursos conforme o apoio político em votações importantes no Congresso.

Mais uma vez a racionalidade sai pela porta dos fundos. Ações de governo ficam meses sem receber recursos e, ao fim do ano (quando já está assegurado o superávit primário programado), ou em momentos de votações importantes no Congresso, são liberadas grandes quantias de recursos. A instabilidade e a incerteza do fluxo financeiro impedem uma adequada programação das ações e, muitas vezes, forçam a realização de concorrências e contratações a toque de caixa.

O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que *a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento* que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do Orçamento e não na realização de planejamento via PPA. O “rabo (LOA) abana o cachorro (PPA)”.

Essa situação transformou o PPA em uma formalidade legal, necessária para que se possa aprovar o orçamento e que, apesar de consumir muitas horas de trabalho de técnicos em todos os ministérios e no Congresso, tem pouca aplicabilidade prática e limitada influência sobre a realidade.

Na tramitação do orçamento de 2008 e do PPA 2008-2011, por exemplo, toda a estimativa de receita do PPA, feito pelo Relator da Receita (Senador Francisco Dornelles) foi simplesmente uma projeção incompleta da estimativa feita para o orçamento 2008, esta sim, tratada com todo cuidado técnico e atenção política.

Em 7/12/2007, refletindo essa realidade, o jornal *Valor Econômico* noticiava que a “Aprovação do PPA abre caminho para o orçamento (...). O PPA votado ontem só considerou a primeira reestimativa da receita para 2008. Por isso, já nasce defasado.”

Na tramitação dos dois últimos PPA (2000-2003 e 2004-2007), o sistema político simplesmente ignorou as exigências da lei e aprovou a LOA antes de aprovar o PPA ao qual a LOA estaria subordinada. Em 2000, o PPA só foi aprovado em julho,¹³ com o orçamento a ele subordinado já sendo executado desde janeiro daquele ano; e em 2004 a aprovação do PPA ocorreu apenas em agosto.¹⁴

Contribuí para a perda de importância do PPA o fato de ele ter se tornado um instrumento bastante burocratizado e “pesado”. Em vez de ser um documento com *intenções* do governo quanto às suas realizações nos próximos anos, que destacasse

13 Lei nº 9.989, de 21/7/2000.

14 Lei nº 10.933, de 11/8/2004.

as principais linhas de ação; o PPA foi ganhando o aspecto de um “orçamento para quatro anos”, sendo excessivamente detalhado e descendo ao nível das ações orçamentárias, reproduzindo aquilo que deveria constar apenas do orçamento. Cada ação tem projeções de quatro anos para metas físicas (percentual de execução da obra, toneladas de alimentos, etc.) e para desembolso financeiro. No PPA 2008-2011, o conjunto total de programas e respectivas ações forma um calhamaço de 436 páginas.

Como, na prática, é o rabo (LOA) que balança o cachorro (PPA), toda vez que são feitas mudanças na LOA é preciso fazer mudanças também no PPA, o que aumenta a carga de trabalho e a burocratização do processo.

Também contribui para a perda de prestígio do PPA o fato de os investimentos do Governo Federal terem sido fortemente cortados nos últimos anos, com vistas a manter o equilíbrio fiscal. Como o mais importante do PPA é a definição de uma estratégia de investimentos, o instrumento fica desacreditado, dada a baixa probabilidade de real execução do que está ali planejado.

1.3.3 INCONSISTÊNCIA DE PRAZOS DE TRAMITAÇÃO

Greggianin (2005) chama atenção para uma inconsistência nos prazos de tramitação que ocorre nos anos em que é preciso aprovar um novo PPA. Essa inconsistência mina a relação de subordinação entre PPA, LDO e LOA. Tomemos como exemplo o ano de 2007, quando o Congresso deliberou sobre o PPA 2008-2011 a LDO para o orçamento de 2008 e a LOA 2008.

Pela regra constitucional,¹⁵ o projeto da LDO 2007, que estipula os parâmetros para o orçamento de 2008, tem de ser encaminhada ao Congresso até *15 de abril de 2007* e aprovada até 30 de junho de 2007.

A mesma regra constitucional estabelece que o projeto do PPA e da LOA devem ser encaminhados ao Congresso até *31 de agosto de 2007*. Esse fato significa que quando o PPA e a LOA foram enviados ao Congresso, a LDO 2007, com parâmetros para 2008, já estava aprovada. No primeiro ano de vigência do PPA, a LDO precede o PPA; o que inverte a lógica do processo e abre espaço para uma queda de braço entre Legislativo e Executivo, em que o primeiro altera a LDO com a intenção de amarrar as mãos do Executivo na hora de elaborar a proposta de LOA.

Como no momento de envio da LDO ao Congresso ainda não há um PPA aprovado, o Poder Executivo não inclui na LDO o Anexo de Metas e Prioridades, por considerar que estas devem estar subordinadas ao PPA, ainda em elaboração. O Congresso, ao examinar a LDO, enxerta no seu texto um Anexo de Metas e Prioridades, cujo conteúdo é composto principalmente por projetos de interesse dos parlamentares. Faz isso com a intenção de pressionar o Executivo a aceitar a inclusão daqueles projetos no orçamento (ou de negociar um meio termo).

¹⁵ C.F., ADCT, art. 35, § 2º.

O Executivo, por sua vez, reage e, em vez de arcar com o ônus político de vetar as alterações feitas pelo Legislativo, simplesmente desobedece as prioridades da LDO e envia ao Congresso um projeto de LOA sem relação com aquilo que foi aprovado como prioritário na LDO.

Como todo interesse das duas partes está em influenciar o gasto que será efetivamente realizado, esse jogo político em torno das metas da LDO acaba se resolvendo no âmbito da negociação entre os dois poderes, com concessões e arranjos *ad hoc*. E, no fim das contas, tem-se um orçamento desconectado das prioridades da LDO. O mesmo acontece com o vínculo entre PPA e LDO, pois o PPA a ser enviado pelo Executivo nada tem a ver com as prioridades que o Congresso enxertou na LDO.

Uma reportagem do *Valor Econômico*, de 18/10/2007, mostra que foi exatamente isso que ocorreu ao longo de 2007:

Como o PPA só seria encaminhado em agosto, o governo mandou o projeto de LDO, em abril, sem a lista de projetos prioritários. O Congresso decidiu, então, acrescentar esse anexo [Anexo de Metas e Prioridades da LDO], a partir de sugestões do próprio Executivo e de emendas parlamentares. Assim a lei [LDO] foi aprovada, em julho. Em vez de vetar, o que lhe traria desgaste político imediato, o governo preferiu simplesmente desconsiderar grande parte da lista aprovada pelo Congresso, dando prioridade a outros projetos de investimento tanto no PPA quanto no Orçamento.

No entendimento da consultoria de orçamento do Congresso, o governo não estava legalmente obrigado a contemplar o anexo [da LDO] inteiro, pois, pela Constituição, o PPA precede a LDO. Mas isso gerou insatisfação dentro da sua base parlamentar. Segundo a consultoria, das 315 ações orçamentárias incluídas no anexo da LDO, “apenas 62 (20%) constam no projeto de Orçamento com o mesmo código”. (...)

O problema foi contornado pelo acordo proposto por Vignatti [Deputado relator do PPA 2008-2011] (...). Em adendo ao seu relatório preliminar, que define regras para emendar o PPA, ele definiu que terão prioridade de acatamento as emendas que tiverem como objetivo incluir no projeto obra prevista no anexo de metas e prioridades da LDO.

1.4 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Sendo a LOA a parte politicamente mais relevante do sistema orçamentário, vale a pena analisar todo o processo de sua elaboração e execução. Por se tratar de uma lei de iniciativa privativa do Poder Executivo,¹⁶ o orçamento é proposto ao Congresso pelo Presidente da República. O Congresso examina, altera e aprova o projeto de lei do orçamento e o envia para a sanção do Presidente da República. O Presidente

¹⁶ C.F., art. 165.

sanciona o projeto, transformando-o em lei; podendo vetar alguns dispositivos. Uma vez aprovada a LOA, o Poder Executivo executa o orçamento através da edição de decretos de programação financeira, nos quais estabelece o cronograma de liberação dos recursos e os limites de despesa de cada órgão e unidade orçamentária.¹⁷

Assim, cabe examinar as três principais fases do processo orçamentário:

- elaboração pelo Poder Executivo;
- alteração pelo Poder Legislativo;
- execução pelo Poder Executivo.

1.4.1 ELABORAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO

O processo inicia-se no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que, da estimativa de receitas, desconta os valores a serem empregados em despesas obrigatórias¹⁸ e o valor fixado na LDO para o resultado primário. O que resta será destinado às despesas não obrigatórias de custeio e investimento.

O Ministério do Planejamento, de posse deste valor, fixa cotas de despesa para cada ministério. Estes alocam internamente os recursos e enviam suas propostas de volta ao Ministério do Planejamento; que consolida as propostas de todos os ministérios, repassando uma proposta de orçamento ao Presidente da República, para envio ao Congresso.

Nesse processo, há intensa negociação política. Cada ministério tenta aumentar sua dotação, pressionando o Ministério do Planejamento e a Presidência da República. Os parlamentares de bancadas setoriais, como agricultura e saúde, também pressionam o Ministério do Planejamento e a Presidência da República.

1.4.2 ALTERAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO

O Legislativo pode alterar o orçamento por meio de emendas. Como afirmado anteriormente, os parlamentares têm forte incentivo para aumentar a despesa prevista no orçamento para atender a seus interesses eleitorais e de grupos de pressão específicos.

O montante total de recursos disponível para as emendas provém de duas fontes: *elevação da estimativa de receita* ou *corte de algumas categorias de despesas*.

Por isso, um ponto fundamental da tramitação do orçamento é a reestimativa das receitas feita pela Comissão de Orçamento do Congresso. Assim que inicia a tramitação do projeto de lei da LOA, um Relator da Receita é nomeado para checar a estimativa de receitas feita pelo Poder Executivo. O Congresso sempre considera que o Executivo subestimou a receita e a reestima para cima; abrindo espaço para que os parlamentares introduzam no orçamento mais despesas, via emendas.

¹⁷ Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), arts. 8º e 9º.

¹⁸ Transferências a estados e municípios, pagamento de salários e benefícios previdenciários, despesa mínima obrigatória na área de saúde, etc. Essas despesas serão analisadas na seção II, adiante.

A fixação da receita pelo Executivo e a sua reestimativa pelo Legislativo são um ponto central do jogo que envolve o processo decisório do orçamento. Sabendo que o Legislativo vai reestimar para cima a receita, o Executivo tem incentivos para enviar ao Congresso uma receita subestimada. Isso atende aos seguintes propósitos do Executivo:

- minimiza o risco de descumprimento da meta fiscal, pois a reestimativa feita pelo Congresso vai efetivamente se realizar;
- a reestimativa pelo Congresso dá justificativa política para que o Executivo bloqueie a liberação dos recursos logo após à aprovação do orçamento, sob a alegação de que as receitas estão superestimadas: isso coloca o controle do resultado fiscal nas mãos do Ministério da Fazenda e o controle político dos parlamentares na mão da Presidência da República.

A Tabela 1 compara a receita proposta pelo Executivo nos projetos de LOA de 2004 a 2008 com os valores finais estabelecidos pelo Legislativo e com o valor efetivamente realizado. O que se observa é que, em todos os anos, a receita proposta pelo Executivo ficou significativamente abaixo da receita efetivamente realizada; e que mesmo a reestimativa feita pelo Congresso ficou abaixo do realizado (a exceção de 2006).

Tabela 1 – Receita Primária, líquida de transferências obrigatórias aos estados e municípios: valores do projeto de lei, da lei orçamentária e efetivamente realizado

			R\$ Bilhões correntes	
			Projeto/Realizado	Lei/Realizado
2004	Projeto	342	96%	97%
	Lei	347		
	Realizado	357		
2005	Projeto	388	94%	98%
	Lei	404		
	Realizado	411		
2006	Projeto	440	97%	100,1%
	Lei	456		
	Realizado	455		
2007	Projeto	502	97%	99%
	Lei	514		
	Realizado (*)	518		
2008	Projeto	566		
	Lei (**)	581		
	Realizado	-		

Fontes: Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, Ministério do Planejamento. Elaborado pelo autor.

(*) Quinta avaliação bimestral da receita do Ministério do Planejamento

(**) 2ª reestimativa de receita, dezembro de 2007.

Desse modo, não cabe afirmar que o Congresso faz reestimativas irreais da receita. Até porque tais reestimativas são feitas com embasamento técnico e a partir de parâmetros fornecido pelo próprio Poder Executivo. O que parece efetivamente ocorrer é o jogo acima descrito: o Executivo subestima a receita porque sabe que o Congresso a reestimará para cima.¹⁹

O principal objetivo dos parlamentares, ao reestimar a receita, é dispor de recursos para aumentar a despesa de investimentos; quase sempre aqueles de interesse das suas

¹⁹ Deve-se considerar, contudo, que se o Executivo deixasse de subestimar a receita, o Legislativo continuaria tendo incentivos para elevar a estimativa produzindo, aí sim, um desequilíbrio fiscal. O Poder Executivo também tende a usar parâmetros conservadores para a taxa de inflação. Ademais, entre agosto e dezembro, a inflação esperada e a arrecadação efetivada podem aumentar em relação às usadas na proposta orçamentária).

bases eleitorais ou de seus financiadores de campanha.²⁰ A Tabela 2 mostra como a rubrica “investimento” cresce durante a tramitação do orçamento no Congresso. Tomemos como exemplo os dados de 2004: o Poder Executivo enviou ao Legislativo um projeto de lei orçamentária onde constavam investimentos da ordem de R\$ 7,8 bilhões. O Congresso aumentou essa rubrica para R\$ 12,4 bilhões. Ao longo do ano foram efetivamente executados R\$ 10,9 bilhões.²¹

O Executivo, seguindo a lógica acima descrita, envia um orçamento ao Congresso com poucos investimentos, pois sabe que o Legislativo os vai ampliar. Depois o Executivo faz o contingenciamento das verbas, de modo a controlar a base de apoio e manter o equilíbrio fiscal. Entretanto, executa parcialmente as demandas do Legislativo. Ao fim do ano, a execução dos investimentos fica em um meio termo entre a proposta do Executivo e o desejo do Legislativo. Esse fenômeno é observado em todos os anos retratados na Tabela 2.

Tabela 2 – Investimentos e Outras Despesas Correntes exceto Transferências a Estados e Municípios: valores do Projeto de Lei, do Orçamento Aprovado no Congresso e da Efetiva Execução Financeira – 2004 a 2007

R\$ bilhões correntes			
		Investimentos	Outras Despesas Correntes Exceto Transferências a Estados e Municípios
2004	Projeto	7,8	182
	Lei	12,4	181
	Executado	10,9	184
2005	Projeto	11,5	206
	Lei	21,4	209
	Executado	17,3	217
2006	Projeto	14,3	236
	Lei	21,2	245
	Executado	19,6	246
2007	Projeto	16,2	274
	Lei	27,3	277
	Executado (*)	8,3	241

Fonte: Siafi. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

(*) Execução até novembro de 2007.

Obs: Os valores executados referem-se à despesa liquidada.

Além de reestimar a receita, o legislativo também pode *cortar algumas despesas* propostas pelo Executivo para acomodar os gastos que deseja acrescentar no orçamento. Essa margem de manobra, porém, é restrita. A Constituição²² proíbe

20 Samuels (2002) analisa em detalhes esse aspecto.

21 Outro aspecto mostrado na Tabela 2 é o ciclo eleitoral: os investimentos são baixos no 1º ano do mandato e altos no último ano; em 2003, foram R\$ 6,5 bilhões e, em 2006, R\$ 19,6 bilhões.

22 CF, art. 166, § 3º, inciso III.

que sejam cortadas despesas com pessoal e encargos sociais, com amortização e juros da dívida pública e com transferências constitucionais a estados e municípios.

Restam, portanto, para serem remanejados, os itens “Outras Despesas Correntes” (exceto transferências a estados e municípios) e “investimentos”. Como os investimentos são a menina dos olhos dos parlamentares, os cortes, quando efetivados, tendem a recair sobre as Outras Despesas Correntes (exceto transferências a estados e municípios).

Contudo, a Tabela 2 mostra que não existe um movimento de cortar despesas correntes para acomodar investimentos. O valor proposto pelo Executivo para essas Outras Despesas Correntes é preservado e, algumas vezes, ampliado pelo Congresso. Os cortes em Outras Despesas Correntes, quando feitos, acabam acomodando despesas da mesma espécie, acrescentadas pelo próprio Congresso.²³

Em suma, a principal ação do Congresso na transformação do orçamento proposto pelo Executivo é elevar a receita estimada e utilizar esses recursos adicionais para introduzir, via emendas, mais despesas de investimentos.

1.4.3 EXECUÇÃO PELO PODER EXECUTIVO

Uma vez aprovada a LOA pelo Congresso, ela vai para sanção do Presidente da República, que pode vetar alguns dispositivos. Esses vetos ocorrem, mas não são eles que afetam de forma significativa a peça orçamentária. O maior impacto sobre o orçamento se dá por meio do já comentado “contingenciamento” ou, como é conhecido no jargão técnico, “limitação de empenho e movimentação financeira”.

Desde a promulgação da Constituição os ministérios da área econômica vêm utilizando esse artifício. Publica-se um decreto do Presidente da República impondo limites estritos à despesa (sob o argumento, já exposto acima, de que o Legislativo superestimou a receita). Depois, ao longo do ano, à medida que a receita vai entrando no cofre do Tesouro (confirmando ou superando a projeção do Congresso, as verbas vão sendo liberadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tentou racionalizar e diminuir o poder discricionário do Executivo para fazer contingenciamentos. Em seu art. 9º, ela estabeleceu que se faria uma verificação bimestral da realização da receita e, caso houvesse frustração da arrecadação a ponto de comprometer as metas fiscais, ficaria autorizado o contingenciamento. Na prática, contudo, essa regra “não pegou”, e o contingenciamento continua sendo feito à moda antiga: um grande corte no começo do ano e liberações ao longo do exercício.

É a existência do contingenciamento que faz surgir o debate sobre o chamado “orçamento obrigatório”. Tornar obrigatória a execução do orçamento nada mais

²³ As bancadas setoriais (agricultura e saúde são as mais fortes) não só buscam ampliação de investimento mas também a ampliação dos gastos de custeio em suas respectivas áreas de interesse.

é do que proibir o Poder Executivo de contingenciar a liberação das verbas: o que estiver escrito no orçamento deve ser cumprido, liberando-se 100% dos recursos previstos para gastos.

É importante observar que essa forma heterodoxa de execução orçamentária *reforça* os poderes do Executivo para atingir seus objetivos principais: o cumprimento das metas fiscais e o controle do voto dos parlamentares, através dos chamados “restos a pagar”.

Isto porque a despesa pública se faz em três estágios: “empenho”,²⁴ “liquidação”²⁵ e “pagamento”.²⁶ Caso a despesa empenhada e liquidada não seja paga até o fim do ano, ela vai para o orçamento seguinte sob a forma de “restos a pagar”. É prática muito comum do Poder Executivo deixar de pagar um elevado volume de despesas já empenhadas e liquidadas; empurrando-as para os restos a pagar do exercício seguinte. Isso é feito pelas seguintes razões:

- simular que se está respeitando a Lei de Responsabilidade Fiscal: esta Lei determina que “no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas”.²⁷ Se não houver a frustração de receita que motivou o contingenciamento, as despesas previamente programadas devem ser empenhadas. Como visto na Tabela 1, pelo menos desde 2004 não há frustração de receita. Logo, pela regra descrita acima, o Executivo tem de fazer as despesas programadas no orçamento. Mas o que ele faz, na verdade, é empenhar tais despesas, e muitas vezes chega a liquidá-las, mas não as paga.
- elevar o superávit primário: como este superávit é medido em conceito de *caixa*, a verba que está na conta do Tesouro é computada como recurso economizado, mesmo que ela esteja comprometida com o pagamento de uma despesa já empenhada e liquidada e que foi transformada em restos a pagar.
- manter os parlamentares sob controle: aqueles que votaram de acordo com o governo e conseguiram o empenho e liquidação das despesas de seu interesse, agora terão que negociar com o Executivo mais uma vez, para que os restos a pagar sejam efetivamente pagos.²⁸

24 Lei nº 4.320, de 1964: “Art. 58 O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

25 Lei nº 4.320, de 1964: “Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito.”

26 Lei nº 4320, de 1964: “Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.”

27 Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 9º, §1º.

28 Gontijo (2001) mostra que o pagamento de restos a pagar tem elevação expressiva em momentos de votações importantes no Congresso.

A Tabela 3 mostra as despesas do Orçamento de 2006 por natureza da despesa. Percebe-se que o maior percentual de contingenciamento de despesa ocorre justamente na rubrica investimento, para a qual foram efetivamente pagos apenas 33% dos valores empenhados.

Tabela 3 – Despesas do Orçamento de 2006 por Grupo de Natureza da Despesa: valores empenhados, liquidados e pagos

	R\$ Bilhões correntes			
	Empenhado (A)	Liquidado (B)	Pago (C)	Pago/Empenhado (D)=(C)/(A)
INVESTIMENTOS	19,6	19,6	6,6	33%
INVERSÕES FINANCEIRAS	27	27	20	74%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	373	373	355	95%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	115	115	114	99%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	151	151	151	100%
AMORTIZAÇÃO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	498	498	497	100%

Fonte: Siafi. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

A preferência pelo corte nos investimentos se dá não apenas pela oportunidade de manter parlamentares sob controle, mas também porque a maior parte da despesa do orçamento federal não pode ser cortada (despesas com amortização de dívida e com pessoal são incomprimíveis no curto prazo, e muitas das “outras despesas correntes” são, por lei, de execução obrigatória). Esse ponto será analisado na seção II.

Por fim, cabe registrar que, em paralelo ao processo de execução orçamentária com uso de contingenciamento, o Poder Executivo também pode alterar o orçamento ao longo do ano através do envio, ao Congresso, de projetos de lei de créditos adicionais. Esses créditos são classificados em “suplementares”, “especiais” e “extraordinários”²⁹. Ao contrário do contingenciamento (aplicado de forma um tanto arbitrária, como acima detalhado) o uso de créditos adicionais é democrático e transparente, pois as alterações ao orçamento precisam da chancela do Legislativo.

1.4- AVALIAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Do ponto de vista do cumprimento das metas de superávit primário, o processo orçamentário acima descrito tem sido um sucesso. O contingenciamento é uma ferramenta capaz de produzir os resultados almejados.

No que diz respeito à conquista do apoio dos parlamentares aos projetos do governo, o uso da execução orçamentária parece estar entrando em um processo

²⁹ Lei nº 4.320, de 1964: “Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.”

de fadiga. Os recentes escândalos do “mensalão” e das “sanguessugas” mostraram forte evidência de que o processo de liberação de recursos orçamentários degenerou para um mecanismo direto de suborno de congressistas e para o uso de emendas parlamentares como instrumento de desvio de recursos.

No que toca à qualidade do gasto, o processo orçamentário brasileiro tem impacto negativo. Os fornecedores de bens e serviços ao governo enfrentam elevada incerteza quanto ao momento em que serão pagos, dado o risco de seus pagamentos serem colocados em “restos a pagar”. Esse risco tende a ser transferido para os preços dos produtos.³⁰

Há também um elevado custo de transação no processo. Um exército de lobistas de empresas, assessores parlamentares e beneficiários de programas públicos fazem permanentes romarias a ministérios para pressionar, primeiro, pelo empenho e liquidação da despesa e, depois, pelo pagamento dos restos a pagar. As oportunidades de corrupção são grandes nas duas etapas.

Na liberação de recursos via contingenciamento há uma natural transferência das despesas para os últimos meses do ano, quando já se tem certeza quanto à receita realizada e ao cumprimento da meta de superávit primário. Isso faz com que os programas de governo sejam mantidos à mingua durante todo o ano e, ao final do exercício, precisem realizar licitações de afogadilho. Torna-se bastante difícil administrar programas públicos com eficácia se não há regularidade e previsibilidade na liberação de recursos.

Essas liberações maciças de recursos no fim do ano também tumultuam a tramitação do orçamento relativo ao ano seguinte; pois no momento em que está conduzindo uma complexa avaliação do projeto de LOA, a Comissão de Orçamento recebe elevado volume de projetos de créditos adicionais, nos quais o Executivo, ao mesmo tempo em que libera recursos, propõe alterações nos programas atendidos. A transparência é fortemente prejudicada, pois os projetos de créditos adicionais são votados de afogadilho, sem informações e análises adequadas.

Ademais, o uso da liberação de recursos de emendas parlamentares como instrumento de cooptação política faz com que os recursos sejam liberados sem a devida análise da qualidade dos projetos financiados. O objetivo principal é agradar o parlamentar e seu grupo de apoio e não fornecer bens e serviços públicos de qualidade. Isso sem falar na pulverização de recursos decorrente da execução de investimentos que não têm qualquer ligação com um sistema de metas e prioridades previamente estabelecido.

³⁰ Esse problema era maior com a inflação elevada, mas persistiu devido à elevada taxa de juro nominal praticada no País.

1.5 POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

A recuperação da qualidade do sistema orçamentário deve ser feita a partir da “normalização” da elaboração e execução do orçamento. É preciso dispor de um sistema eficiente de elaboração e execução do orçamento para, só depois, buscar melhorar os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo. Não é possível, em um contexto de precária execução do instrumento de curto-prazo (orçamento), querer reformular o processo a partir do instrumento de longo-prazo (PPA).

Enquanto toda a atenção do sistema político estiver voltada para a disputa em torno da execução das despesas no curto prazo, não há chance de se estabelecer um sistema de planejamento plurianual que não seja uma mera formalidade burocrática. Somente quando se conseguir organizar a disputa na alocação da receita anual é que será possível planejar a despesa por mais de um exercício.

O ponto chave parece estar na estimativa da receita do orçamento. A criação de uma comissão técnica conjunta do Executivo e do Legislativo poderia ser encarregada de fazer uma única estimativa de receita, de forma a acabar com o desgastante jogo de subestimativas e correções de estimações. Essa comissão divulgaria, com antecedência, a metodologia de estimativa, bem como um calendário de reestimativas.

A projeção inicial da receita seria aquela que constaria do projeto de lei da LOA, encaminhado ao Congresso ao final de agosto de cada ano. A partir daí, a comissão publicaria, com periodicidade fixa, as reestimativas de receita, feitas com base na atualização dos parâmetros de projeção, decorrentes da divulgação dos indicadores relevantes nos meses de setembro a dezembro (crescimento do PIB, índices de inflação, evolução da receita no ano em curso, etc.).

As receitas adicionais não seriam, necessariamente, de livre alocação pelo Congresso. A LDO fixaria uma regra de alocação dos adicionais de receita reestimados (que, certamente, seriam menores que os adicionais obtidos atualmente, pois não mais haveria o incentivo a uma subestimativa inicial), listando os projetos e atividades que receberiam suplementação de fundos em caso de reestimativa positivas de receitas (bem como os que perderiam receita em caso de reestimativa para baixo). Uma parcela previamente fixada do orçamento seria alocada para emendas.

A partir daí seria possível caminhar gradualmente para um orçamento em que fosse efetivamente executada a despesa ali programada, com a liberação dos recursos de forma homogênea ao longo do ano.

Uma precondição para se conseguir acabar com o atual regime de contingenciamentos da despesa na “boca do caixa”, sem comprometer o equilíbrio fiscal, é conter a forte rigidez e o acelerado ritmo de crescimento da despesa. Esse é o ponto analisado na próxima seção.

2 REGIME FISCAL DE DESPESA RÍGIDA E CRESCENTE

2.1 DESCRIÇÃO GERAL

Desde a redemocratização, em 1985, e, em especial, a partir da promulgação da Constituição de 1988 o País vive um regime fiscal baseado na expansão da despesa. Não cabe aqui analisar as causas políticas, históricas e institucionais desse fenômeno, cabendo apenas citar que a dependência do voto para a sobrevivência política levou à expansão de programas de assistência social para a grande massa de eleitores de baixa renda. Também levou à prática de uma política de rendas, mediante a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, que afetou, sobremaneira, a despesa da previdência social com benefícios previdenciários e assistenciais indexados a esse parâmetro.

No âmbito do texto constitucional observou-se, por um lado, uma forte *descentralização de recursos*, por meio de aumento das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios; o que reduziu a receita disponível para o Governo Central.

No entanto, diversos setores conseguiram a *vinculação de receitas* de alguns tributos e contribuições a despesas de seus interesses (educação, cinema, esportes, políticas de amparo ao trabalhador, manutenção de órgãos públicos, etc.).

Na Constituinte e ao longo dos anos seguintes expandiu-se, também, a fixação de *despesas obrigatórias* em algumas áreas (saúde, previdência e assistência social, judiciário, legislativo e Ministério Público).

O resultado foi um orçamento *rígido* (previamente alocado por determinações constitucionais e legais) e com *despesas crescentes*.

A forma inicialmente encontrada para lidar com esse desequilíbrio fiscal crônico foi a inflação, que corroía o valor real das despesas, enquanto a arrecadação era indexada à variação de preços. A partir da estabilização da inflação, em 1994, o financiamento do desequilíbrio fiscal se fez mediante a expansão da dívida pública. Porém, no início de 1999, com a dívida líquida do setor público atingindo 47%³¹ e em trajetória de expansão, e com diversas crises internacionais colocando em cheque o regime de câmbio fixo que permitia manter estável a inflação; tornou-se inevitável um ajuste nas contas fiscais do País. O Gráfico 1 mostra o forte ajuste fiscal feito a partir de 1999, com o salto do resultado primário do Governo Central para 2,1% do PIB; mantendo-se, desde então, em torno desse patamar.

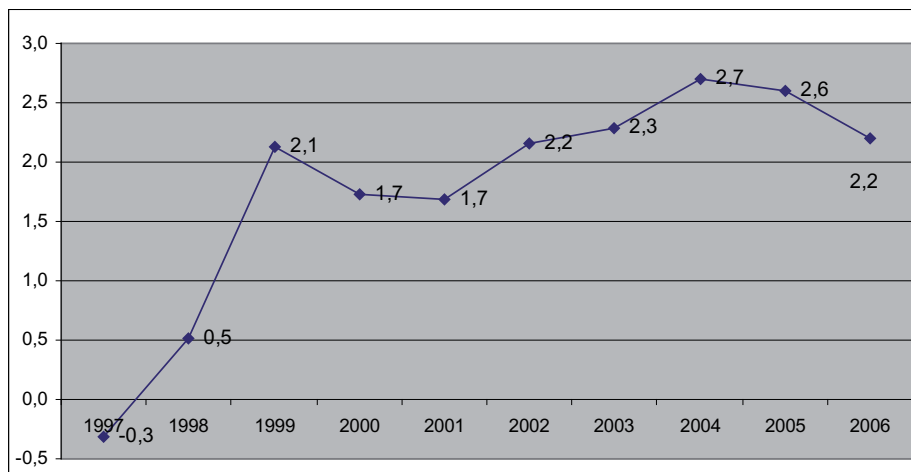
A forma disponível para se obter equilíbrio fiscal em um regime de despesa rígida e crescente foi, por um lado, o já analisado contingenciamento de despesas, com forma de frear o ritmo de crescimento do gasto. Por outro lado, buscou-se a expansão da

31 Valor de Janeiro de 1999. Fonte: Banco Central do Brasil – dívida líquida do setor público consolidado.

receita fiscal. De fato, como mostra o Gráfico 2, o Brasil passou a viver, desde 1999, um regime fiscal em que se expande a receita com dois objetivos:

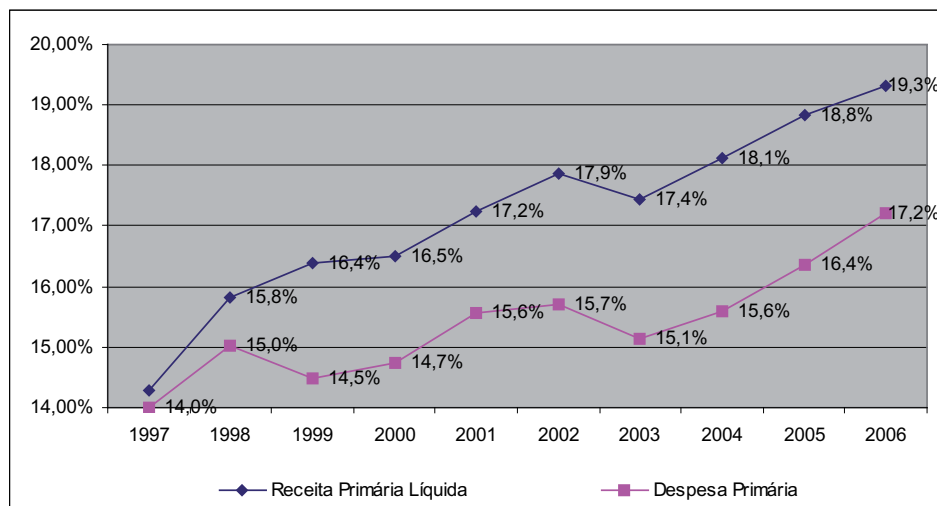
- a) financiar a despesa primária rígida e crescente; e
- b) gerar recursos suficientes para pagar juros da (elevada) dívida pública, de modo a evitar o crescimento explosivo dessa dívida.

Gráfico 1 – Resultado Primário do Governo Central (% do PIB)



Fonte: STN. Elaborado pelo autor. Resultado ajustado por discrepâncias estatísticas.

Gráfico 2 – Receita Primária Líquida e Despesa Primária do Governo Central: 1997-2006 (% do PIB)



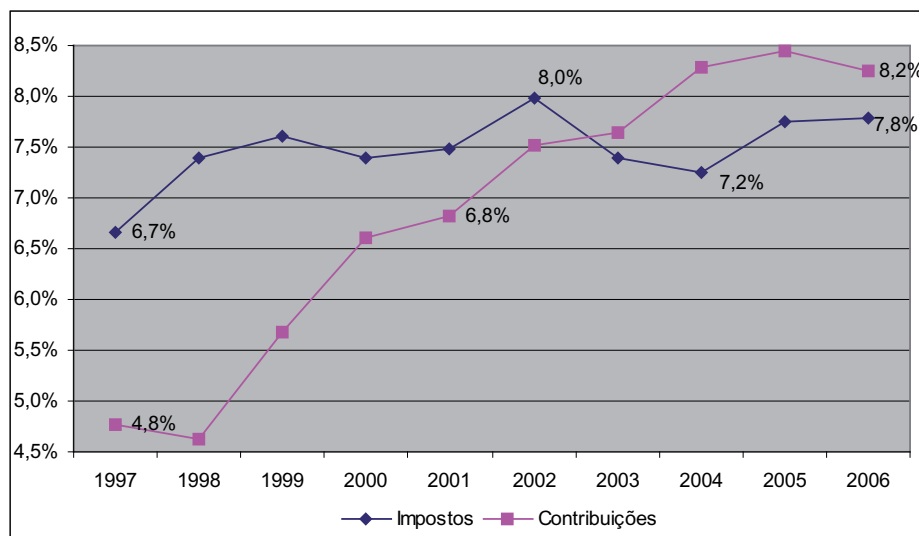
Fonte: STN. Elaborado pelo autor. Receita e despesa medidas “acima da linha”, não ajustadas para discrepâncias estatísticas em relação ao conceito “abaixo da linha”.

Havia, contudo, uma restrição adicional à expansão da receita. Elevar a arrecadação de *impostos* seria pouco produtivo para o ajuste das contas da União. Primeiro, porque os principais impostos existentes são partilhados com estados e municípios; de modo que parte do ganho de arrecadação teria de ser repassado aos governos subnacionais. Segundo, porque a Constituição estabelece que 20% da arrecadação de qualquer *novo* imposto criado pela União deve ser partilhado com estados e municípios.³²

Por isso, a solução encontrada foi o aumento da receita via criação e elevação de alíquotas de *contribuições* sociais e econômicas.³³ Essas contribuições não só não precisavam ser partilhadas com estados e municípios, como também, em alguns casos, não estavam sujeitas ao princípio da anualidade, segundo o qual o tributo só pode ser cobrado no exercício seguinte àquele em que foi instituído.³⁴

O Gráfico 3 mostra que o caminho utilizado foi, realmente, o de expansão da receita via elevação das contribuições: enquanto a receita de impostos oscilou em torno de 7,5% do PIB, no período 1997-2006, as contribuições saltaram de 4,8% para 8,2% do PIB.

Gráfico 3 – Receitas da União com Impostos e de Contribuições: 1997 a 2006 (% do PIB)



Fonte: STN. Elaborado pelo autor.

Contudo, esta solução não era perfeita, pois as receitas de contribuições são, por definição, *vinculadas* às ações para as quais foram criadas. Por exemplo, o art. 195

32 C.F., art. 157, inciso II.

33 C.F., art. 149.

34 C.F., art. 150, inciso III, alínea *b* e art. 195, § 6º.

da Constituição lista os tipos de contribuições sociais que podem ser criados para o financiamento da seguridade social. Todas as contribuições sociais sobre folha de salários, receita, lucro ou faturamento de empresas; bem como aquelas cobradas sobre o salário dos trabalhadores, devem ser destinadas ao custeio de ações da seguridade (previdência social, assistência social e saúde). De forma similar, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) deve ter seus recursos destinados a financiar programas de infra-estrutura de transportes, projetos ambientais e subsídios aos preços e transportes de combustíveis.

Se o objetivo da expansão da receita fosse *apenas* financiar a despesa crescente, a vinculação das contribuições não seria um problema significativo. Afinal, como será mostrado adiante, parte significativa da expansão dos gastos ocorre na órbita do orçamento da seguridade social, tanto em função da expansão do salário mínimo, quanto da ampliação dos benefícios sociais e das despesas mínimas obrigatórias em saúde.

As contribuições estavam sendo elevadas *não apenas* para financiar a expansão dos gastos da seguridade social, mas também para gerar recursos suficientes para pagar os juros e amortização da dívida pública.

Como fazer, então, para permitir que parte da receita adicional, levantada mediante a criação ou aumento de alíquotas de contribuições, fosse *desvinculada* do uso nas áreas predefinidas pela Constituição, podendo ser utilizadas no pagamento do serviço da dívida pública?

A solução encontrada foi a criação da regra da “Desvinculação das Receitas da União (DRU)”,³⁵ que também já foi chamada de “Fundo Social de Emergência (FSE)” e de “Fundo de Estabilização Fiscal”; e que vige, ininterruptamente, desde 1994.

A principal função da DRU é, portanto, *permitir o livre uso de recursos arrecadados por contribuições sociais*, seja para financiar despesas primárias que, originalmente, não poderiam ser financiadas por aquelas contribuições, seja para financiar o pagamento dos juros da dívida pública.

Antes de se fazer uma análise mais detalhada dos efeitos da DRU, é importante conhecer o impacto das despesas obrigatórias e das vinculações de receitas sobre a execução orçamentária.

2.2 DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Despesas obrigatórias são aquelas que a União é obrigada a fazer por determinação da Constituição ou de leis, e que **não podem ser contingenciadas**.

Os *benefícios previdenciários* do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são

³⁵ Atualmente regulada pelo art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007, e vigência prevista até o fim de 2011.

o principal item de despesa com essa característica. Estão listados na legislação os requisitos exigidos para que um indivíduo faça jus a uma pensão, uma aposentadoria ou um auxílio previdenciário. Não há possibilidade de, a título de controle de despesa pública, negar a concessão de um benefício previdenciário. Não há, também, possibilidade de se contingenciar recursos para o pagamento dessas despesas; pois isso geraria um passivo a ser pago mais cedo ou mais tarde, isso sem falar nas implicações jurídicas para o gestor da despesa.

Situação similar é a dos *benefícios concedidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*³⁶ e pela Renda Mensal Vitalícia (RMV) – este último em extinção –, que determinam o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que viva em família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo.

O *abono salarial* e o *seguro desemprego* constituem outra despesa obrigatória: uma vez que o trabalhador cumpra os requisitos para receber tais benefícios, não há como não pagar ou contingenciar verbas.

Outra importante despesa obrigatória foi instituída pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000;³⁷ que determinou que naquele ano o gasto mínimo em *ações e serviços públicos de saúde* seria equivalente a 105% do valor gasto em 1999 e que, a partir de 2001 a despesa mínima seria equivalente ao gasto no ano anterior corrigidos pela variação nominal do PIB. Da mesma forma que nos casos anteriores, estava explicitamente definido o montante mínimo a gastar, não havendo espaço para contingenciamento de verbas.

Tem sido obrigatória, na prática, toda a *despesa do Judiciário, do Legislativo (até incluído o Tribunal de Contas da União) e do Ministério Público* (doravante chamados de “poderes autônomos”). A Constituição estabelece explicitamente que o Judiciário tem autonomia administrativa e financeira.³⁸ Para o Ministério Público a Constituição utiliza a expressão “autonomia funcional e administrativa”,³⁹ não deixando claro se esta autonomia abarca a esfera financeira. Para o Legislativo, a expressão utilizada é ainda mais vaga: “competência privativa para dispor sobre sua organização e funcionamento”.⁴⁰

Não obstante, essa imprecisão na delimitação da autonomia para estipular o próprio orçamento, os poderes autônomos, na prática, elaboram o próprio orçamento e o enviam ao Executivo, que os incorpora sem cortes ao Orçamento Geral da União. Isso é feito a despeito de a Constituição determinar, em todos os dispositivos referentes aos dois Poderes e ao Ministério Público,⁴¹ que seus orçamentos devem

36 Lei nº 8.742, de 1993.

37 ADCT, art. 77.

38 C.F., art. 99.

39 C.F., art. 127, § 2º.

40 C.F., art. 51, inciso IV, e art. 52, inciso XIII.

41 Ver dispositivos citados nas notas de rodapé do parágrafo anterior.

estar subordinados aos parâmetros fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na prática não há parâmetros que limitem o tamanho desses orçamentos.

Outro dispositivo da Constituição (art. 168) estabelece que os orçamentos dos poderes autônomos não podem ser contingenciados. Além disso, com base no princípio da separação dos Poderes, o STF decidiu pela inconstitucionalidade de um dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴² que determinava a possibilidade de o Executivo contingenciar recursos daqueles poderes casos estes não o fizessem de moto próprio, em momentos em que o cumprimento das metas fiscais estivesse ameaçado. O resultado é que os poderes autônomos têm pleno controle da magnitude e do ritmo de crescimento de seus respectivos orçamentos.

As sentenças e acordos judiciais também constituem um tipo de despesa do qual o Tesouro não pode escapar. São decorrentes de fatos ocorridos no passado e cujo pagamento é determinado por sentenças transitadas em julgado.

A LDO traz um anexo com as despesas que não serão contingenciadas, seja por constituírem obrigação constitucional ou legal, seja por imposição da LDO. O anexo de 2008 tem 60 itens.

O fato de todos esses itens de despesa acima citados serem obrigatórios não é um problema em si. O problema é que quase todos eles crescem de forma acelerada. Os benefícios da LOAS e o abono salarial são integralmente indexados ao salário-mínimo. Os benefícios previdenciários do RGPS também são fortemente influenciados pelo valor do salário-mínimo, uma vez que a Constituição determina que esse é o valor mínimo de qualquer benefício previdenciário⁴³ e, na prática, aproximadamente 1/3 dos benefícios estarem nesse nível mínimo. O valor do seguro-desemprego não está legalmente vinculado ao salário-mínimo, mas é por ele influenciado.⁴⁴

Dado que, por deliberação política, o salário-mínimo teve aumento real de 105% entre janeiro de 1995 e novembro de 2007,⁴⁵ todas essas despesas disparam.

Outro fator que acelera essas despesas é a ampliação do conjunto de beneficiários. No caso dos benefícios da LOAS, a idade mínima para benefício do idoso tem sido reduzida paulatinamente. Inicialmente era de 70 anos e hoje é de 65 anos.⁴⁶ No caso dos benefícios do RGPS, a dificuldade em se aprovar mudanças nos parâmetros de concessão de aposentadorias e pensões, em um contexto de aumento da idade média e ampliação da expectativa de vida da população, leva à expansão do universo de beneficiários sem a correspondente expansão da arrecadação da Previdência.

42 Art. 9º, § 3º.

43 Art. 201, § 2º.

44 Há categorias especiais de seguro-desemprego, cujo valor do benefício é fixado em um salário mínimo, e que atendem a: empregados domésticos, pescadores artesanais em período de proibição de pesca e os trabalhadores resgatados de condições de trabalho similares à escravidão.

45 Fonte: IPEADATA. www.ipeadata.gov.br. Série Salário Mínimo Real.

46 Lei nº 9.720, de 1998, e Lei nº 10.741, de 2003 (Estatuto do Idoso).

O resultado disso pode ser visto na Tabela 4. Os benefícios previdenciários do RGPS, que já representavam 5% do PIB em 1997, subiram a 7,1% do PIB em 2006. Se somarmos a eles os benefícios da LOAS, o seguro desemprego e o abono salarial, temos, em 2006, uma despesa equivalente a 8,2% do PIB, ou 47% da despesa primária.

Tabela 4 – Receitas e Despesas Primárias da União: 1997-2006 (% do PIB)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% da Desp Total	Var % 1997- 2006
(A)	Receita Primária (1)	16,9	18,7	19,7	19,9	20,8	21,7	21,0	21,6	22,7	23,3		
(B)	Transf. a Est. e Municípios	2,7	2,9	3,3	3,4	3,5	3,8	3,5	3,5	3,9	4,0		
(C) = (A)-(B)	Receita Primária Líquida	14,3	15,8	16,4	16,5	17,2	17,9	17,4	18,1	18,8	19,3		
(D)=(E)+...+(J)	Despesa Primária	14,0	15,0	14,5	14,7	15,6	15,7	15,1	15,6	16,4	17,2	100	23
(E)	Pessoal e Enc. Sociais (2)	4,3	4,6	4,5	4,6	4,8	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	26	6
(F)	Benefícios Previdenciários	5,0	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,5	6,8	7,1	41	42
(G)	Abono e Seguro Desemprego	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	4	36
(H)	Benefícios da LOAS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5	3	-
(I)	Subsídios e Subvenções	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	2	44
(J)	Outras despesas	4,0	4,3	3,8	3,9	4,2	4,3	3,3	3,6	3,8	4,1	24	2
(K)	Discrepância Estatística	-0,6	-0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1		
(L)=(C)-(D)+(K)	Resultado Primário	-0,3	0,5	2,1	1,7	1,7	2,2	2,3	2,7	2,6	2,2		

Fonte: STN.

Obs.: (1)Líquida de restituições e incentivos fiscais e (2) Não inclui contribuição previdenciária da União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (excluída, também, da receita).

A despesa da saúde não aparece explicitamente na Tabela 4, estando dispersa tanto no item de despesa de pessoal quanto de “outras despesas”. A Tabela 5 mostra o total dessa despesa, indicando que ela tem acompanhado o ritmo de crescimento do PIB (como exige a Constituição).

Os poderes autônomos, embalados por sua autonomia de gastos, têm elevado suas despesas em ritmo superior ao crescimento do PIB. A Tabela 6 mostra que suas despesas saltaram de 1,03% do PIB em 1998 para 1,26% em 2006.

Tabela 5 – Despesa do Governo Federal com Saúde (% do PIB)

Ano	% do PIB
2001	1,66
2002	1,67
2003	1,60
2004	1,68
2005	1,72
2006	1,71
Média	1,67

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Sistema Siga Brasil.

Tabela 6 – Despesa do Governo Federal com Judiciário, Legislativo e Ministério Público (% do PIB)

	Judiciário	Legislativo	Ministério Público	Total
1998	0,74	0,22	0,06	1,03
1999	0,70	0,23	0,05	0,98
2000	0,79	0,21	0,06	1,06
2001	0,78	0,23	0,07	1,08
2002	0,79	0,24	0,08	1,11
2003	0,72	0,25	0,09	1,05
2004	0,76	0,25	0,08	1,09
2005	0,73	0,25	0,08	1,06
2006	0,88	0,28	0,10	1,26

Fonte: Balanços Gerais da União e Sistema Siga Brasil.

2.3 DESPESAS “QUASE-OBIGATÓRIAS”

A *despesa de pessoal e encargos sociais* não foi incluída no grupo de despesas obrigatórias porque ela tem um pouco mais de flexibilidade. O governo tem mais controle sobre essa despesa do que sobre os benefícios previdenciários. Enquanto no caso dos benefícios o governo tem que aceitar pagar todos os benefícios novos, que tenham sido solicitados em conformidade com a lei; no caso da despesa de pessoal, ele pode simplesmente decidir não contratar servidores adicionais.

É verdade que, por um lado, o setor público enfrenta dificuldades para demitir servidores, em função de dispositivos que garantem estabilidade no emprego, o que torna a folha de pagamento rígida no curto prazo. Mas, por outro lado, o governo pode optar por não conceder reajustes reais de salários por um tempo (enquanto que no caso dos benefícios previdenciários o reajuste do salário-mínimo catapulta as despesas). O governo também pode reduzir o quadro de cargos de confiança (que não gozam de estabilidade).

No médio e longo prazo essa despesa torna-se ainda mais flexível, desde que haja uma política racional de recursos humanos, que evite a contratação em excesso e não pague remunerações acima do padrão do setor privado.

Na prática, contudo, o Governo Federal não tem, há anos, uma política de pessoal. Recentemente, desde o início do primeiro mandato Lula, houve um movimento de ampliação das vagas efetivas e dos cargos em comissão; bem como uma política de reajustes reais de salários, tornando a despesa de pessoal rígida.

Vale lembrar, ainda, que a despesa de pessoal dos poderes autônomos está incluída entre as obrigatórias. E como esses poderes acabam estabelecendo um elevado padrão de remuneração, eles representam um incentivo para que algumas carreiras do Executivo com elevado poder de barganha – por exemplo: Polícia Federal e Receita Federal –, pleiteiem reajustes em busca de equiparação salarial. Isso gera um movimento que pressiona a despesa de pessoal como um todo.

O resultado é que a despesa de pessoal tem crescido no mesmo ritmo do PIB. O seu alto valor absoluto (4,5% do PIB ou 26% da despesa primária em 2006 – ver Tabela 4, acima) representa mais um importante ingrediente para uma despesa pública rígida e que cresce acima da inflação.

Outra típica despesa “quase-obrigatória” é a do *Programa Bolsa-Família (PBF)*.⁴⁷ Trata-se de uma despesa menos rígida que os tradicionais benefícios previdenciários e assistenciais, porque existe a possibilidade de limitar o número de participantes do programa. Não se trata de um programa do tipo “pague-se a todos que preenchem os requisitos mínimos”. O governo é quem define o montante de bolsas adicionais a conceder a cada ano. Além disso, o valor da bolsa não está atrelado ao salário-mínimo.

Por outro lado, por se tratar de uma despesa com forte apelo político-eleitoral, e com grande impacto sobre as condições de indigência e pobreza, não pode haver cortes drásticos dessa despesa, o que lhe confere certa rigidez.

Os *subsídios creditícios e apoio financeiro à agricultura* também constituem despesa quase-obrigatória. Dado que não se logrou desenvolver mercados de seguro agrícola e de negociação futura de *commodities* com adequada amplitude, o governo federal é politicamente instado a conceder seguidos perdões de dívidas agrícolas. Isso o leva a injetar, todos os anos, recursos públicos em operações de subsídios creditícios. Trata-se de uma despesa obrigatória de curto prazo, mas que poderia ser evitada, no médio prazo, pelo desenvolvimento de mecanismos de mercado que garantissem a renda dos produtores sem a necessidade de alocação recursos públicos.

Na área da *educação* há programas federais de merenda escolar, apoio ao transporte escolar, aporte financeiro às escolas e complementação da União a verbas do Fundef (agora Fundeb) que, em termos de rigidez da despesa, têm características similares ao Bolsa Família. Não são despesas absolutamente rígidas, porque o governo tem o

⁴⁷ Lei nº 10.836, de 2004.

controle do valor unitário do benefício. Por exemplo, é o Ministério da Educação que fixa o valor por aluno para a merenda escolar. Por outro lado, há certo grau de rigidez da despesa devido à sua importância social e política e pela obrigatoriedade legal de execução dos programas.

2.4 VINCULAÇÃO DE RECEITAS

Receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. Já foi dito anteriormente que todas as contribuições são, por definição, vinculadas a algum tipo de despesa. Contudo, a Constituição também prevê a vinculação de impostos e taxas.

Velloso (2006, p. 115) cita como principais vinculações do Orçamento Federal:

- 18% da receita de impostos da União (descontadas as transferências para estados e municípios) devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (Constituição Federal, art. 212).
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins),⁴⁸ para financiar a seguridade social (saúde, previdência social e assistência social).
- Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep): 60% para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o seguro-desemprego, o abono salarial e programas como treinamento e requalificação da mão-de-obra e 40% repassados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico.⁴⁹ (Constituição Federal, art. 239).
- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide): vinculada à aplicação em pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes; sendo que 29% devem ser entregues aos estados e ao Distrito Federal para aplicação nas finalidades descritas acima (Constituição Federal, art. 159, inciso III, e art.177; Lei n° 10.336/2001).

Até dezembro de 2007, quando vigia a CPMF, sua receita era vinculada ao Fundo de Erradicação da Pobreza, ao Fundo Nacional de Saúde e à Previdência Social.⁵⁰

A estas vinculações, podemos acrescentar diversas outras, como, por exemplo:

⁴⁸ Constituição Federal, art. 195, Lei 7.689/88 (CSLL), Lei Complementar 70/91 (Cofins).

⁴⁹ Os 40% repassados ao BNDES não são despesas públicas, mas sim aplicações do patrimônio do PIS e do Pasep, remunerados pelo BNDES. No entanto, cabe questionar se vale a pena impor carga tributária ao setor produtivo em geral para gerar recursos que serão emprestados a segmentos do setor produtivo escolhidos pelo governo.

⁵⁰ ADCT, arts. 84 e 90.

- 3% do IR e do IPI para os Fundos Constitucionais de Financiamento do Setor Produtivo (FNE, FNO e FCO) (Constituição Federal, art. 159, I, c).
- Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional: 100% para o Ministério da Cultura – Fundo Nacional de Cultura (Medida Provisória nº 2.2228-1).
- Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante: 100% para o Fundo da Marinha Mercante (Lei nº 9.432, de 1997).
- Compensações financeiras por exploração de recursos hídricos e minerais: repartidas entre estados, municípios, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente e outros órgãos e fundos (Lei nº 7.990, de 1989; Lei nº 8.001, de 1990; e Lei nº 9.433, de 1997).
- Taxa de Fiscalização dos Mercados de Títulos de Valores Mobiliários: 100% para a Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Lei nº 7.940, de 1989).

Um estudo do Ministério do Planejamento (Brasil, 2003) apresenta uma exaustiva (e ainda pouco defasada) listagem de todas as vinculações de receitas então vigentes no País. A lista contém 32 itens, muitos deles compostos por vários subitens; demonstrando a existência de ampla teia de vinculações.

A princípio a vinculação de uma receita a uma despesa tornaria essa despesa tão rígida quanto uma *despesa obrigatória*. Se o governo é obrigado a aplicar x% de um imposto em um dado gasto, e se a arrecadação de tal imposto cresce, o gasto ao qual o imposto está vinculado também crescerá. Isto, contudo, nem sempre é verdadeiro.

No caso das partilhas de receitas tributárias com estados e municípios a transferência de recursos é automática: aumentou a receita tributária da União, aumentam os recursos transferidos aos governos subnacionais. Portanto, o desembolso de recursos é automático e não há como o Governo Federal evitar essa despesa (ou dedução de receita). Logo, as vinculações de receitas tributárias a transferências constitucionais e legais aos estados e municípios equiparam-se a despesas obrigatórias.

Contudo, no caso das vinculações de receitas a órgãos, fundos e despesas do próprio Governo Federal, as receitas vinculadas podem ser *contingenciadas* e, portanto, não desembolsadas (o contingenciamento só não é possível quando a receita está vinculada a uma despesa obrigatória). Podendo haver o contingenciamento, a vinculação de receitas não gera, automaticamente, despesa. Logo, em termos de rigidez da despesa, as receitas vinculadas representam um problema menor que as despesas obrigatórias e semi-obrigatórias.

A Tabela 7 apresenta algumas fontes de receita que, por lei, têm 100% de sua arrecadação vinculada a despesas específicas. Fosse plenamente respeitada essa vinculação, as despesas financiadas por tais fontes deveriam ser iguais às receitas.

*Sistema Orçamentário Brasileiro:
planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*

Contudo, o que se vê na Tabela 7 é que, em média, apenas 67% dos recursos vinculados são, efetivamente, liquidados. Os outros 33% caem na malha fina do contingenciamento e não são efetivamente gastos.

Tabela 7 – Algumas Fontes de Receita 100% Vinculada: valores arrecadados, liquidados e pagos (2006)

Fonte de Recursos	R\$ Milhões				
	Receita Arrecadada		Pago (C)	%	
	Líquida (A)	Liquidado (B)		Liquidado (D) = (B)/(A)	% Pago (E) = (C)/(A)
142 - COMPENS. FINANC. P/EXPL. DE PETR. OU GÁS. NATURAL	16.604	10.919	9.641	66	58
111 - CONTRIB. DERIV. PETROLEO, COMB. COM. - CIDE	6.258	5.520	2.980	88	48
174 - TAXAS PELO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	3.697	1.592	1.420	43	38
132 - JUROS DE MORA DA RECEITA ADMINIST. PELA SRF/SF	3.319	1.791	1.719	54	52
134 - COMPENSAÇÕES FINANC. P/ UTILIZ. DE REC. HÍDRICOS	1.526	1.518	1.341	99	88
129 - RECURSOS DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	968	242	235	25	24
131 - SELOS DE CONTROLE, LOJAS FRANCAS - FUNDAF	242	219	219	91	91
175 - TAXAS POR SERVIÇOS PÚBLICOS	173	126	124	73	72
139 - ALIENACÃO BENS APREENHIDOS-FUNDAF/MPS/FNAS	45	39	39	86	86
130 - CONTRIBUIÇÃO P/O DES. DA IND. CINEMAT. NACIONAL	28	23	20	84	72
TOTAL	32.859	21.989	17.738	67	54

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Note-se, ainda, que o percentual de efetivo pagamento é ainda menor, representando pouco mais da metade dos recursos arrecadados. Ou seja, parte significativa das receitas vinculadas é jogada para restos a pagar, podendo ser efetivamente paga ou não em exercícios seguintes.

Se não for gasta na finalidade à qual está vinculada, a receita vinculada não pode ser empregada em nenhuma outra despesa.⁵¹ Do ponto de vista de uma gestão fiscal voltada para a geração de superávits primários, destinados ao pagamento de juros da dívida, isso é uma rigidez que atrapalha, pois a parte do superávit gerado a partir do contingenciamento de recursos vinculados não poderá ser usada para pagar os juros da dívida.

Ainda assim, na ótica da autoridade fiscal, vale a pena contingenciar os recursos, pois eles ficarão em caixa, consistindo em um ativo do Tesouro e, portanto, reduzindo a dívida líquida do setor público. Certamente seria melhor utilizá-los para amortizar juros, evitando a sua capitalização no principal da dívida, em vez de manter um ativo que não rende juros. No entanto, do ponto de vista do controle fiscal, tal situação

⁵¹ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 8º, parágrafo único.

ainda é melhor do que ter que realizar uma despesa obrigatoriamente.

Uma solução parcial para esse problema veio com a Desvinculação das Receitas da União (DRU). A desvinculação permite que, pelo menos os 20% que a DRU desvincula da finalidade original sejam livremente utilizados para pagamento de juros da dívida. Mas isso só se aplica a receitas de impostos, contribuições sociais e contribuições econômicas. Assim, valores relativos a receitas de taxas ou de compensações financeiras não estariam sujeitos ao mecanismo da DRU

2.5 MUDANDO O REGIME FISCAL

A conclusão que se tira desta seção é que a principal estratégia para se mudar o regime fiscal brasileiro é atuar sobre os fatores que determinam o crescimento acelerado das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias. A vinculação de receitas é um problema menor, pois não necessariamente implica aumento de despesas (exceção feita ao caso das transferências obrigatórias a estados e municípios). O contingenciamento (ainda que de forma precária e gerando ineficiências) evita esse aumento e, paralelamente, a DRU tem permitido o uso de parte do dinheiro contingenciado no pagamento de juros da dívida.

Assim, a tarefa mais importante é estancar o crescimento da despesa obrigatória e quase-obrigatória, para as quais não há o remédio do contingenciamento. A Tabela 8 dá as dimensões desse desafio. Verifica-se que 92% de toda a despesa primária é obrigatória ou quase-obrigatória, o que reflete um alto grau de rigidez do orçamento e mostra a virtual impossibilidade de se fazer grandes ajustes orçamentários de curto-prazo.

Controlar as despesas obrigatórias e quase-obrigatórias significa conceder reajustes reais menos generosos para o salário-mínimo (ou desvincular os benefícios previdenciários do salário-mínimo), adequar os parâmetros de concessão de benefícios previdenciários às mudanças demográficas, flexibilizar a regra de gasto mínimo em saúde e de transferências a estados e municípios, impor limite à autonomia financeira dos poderes autônomos, investir em uma política de pessoal racional com perspectiva de longo prazo, criar mecanismos legais e de mercado para evitar os sucessivos socorros a dívidas agrícolas.

Tabela 8 – Despesas Primárias Liquidadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade em 2006

	R\$ bilhões	% da Despesa Total
DESPESAS OBRIGATÓRIAS (A)	359,7	72
Benefícios Previdenciários	161,7	32
Transf. Obrigatórias a Estados e Municípios	97,1	19
Saúde	39,6	8
Poderes Autônomos	27,0	5
Abono Salarial e Seguro Desemprego	14,9	3
LOAS e RMV	11,6	2
Sentenças e Acordos Judiciais	7,8	2
DESPESAS QUASE-OBRIGATÓRIAS (B)	96,0	19
Pessoal, Enc. Sociais e Auxílio Financeiro Obrigatório a Servidores	81,2	16
Bolsa Família	7,6	2
Subsídios e Apoio à Agricultura	4,6	1
FNDE e FUNDEF-Complementação	2,5	1
OUTRAS DESP. OBRIG. OU QUASE-OBRIGATÓRIAS (C)	1,3	0
TOTAL DE OBRIGATÓRIAS E QUASE-OBRIGATÓRIAS (D)=(A)+(B)+(C)	457,0	92
DESPESA DISCRICIONÁRIA (E)	41,5	8
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (F) = (D)+(E)	498,5	100

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil. Obs: a metodologia de cálculo de cada item desta tabela pode ser solicitada ao autor.

Feito isso, haverá espaço, por um lado, para a redução da carga fiscal e, por outro, para uma melhor acomodação das emendas parlamentares (devidamente submetidas a um processo de racionalização). Isso reduzirá a atual disputa Legislativo-Executivo em torno das estimativas e reestimativas da receita, reduzindo ou eliminando a necessidade do contingenciamento das despesas. A partir daí, poder-se-ia migrar para um orçamento de execução obrigatória (sem contingenciamentos). E, posteriormente, para um efetivo planejamento plurianual do orçamento federal.

Atuar sobre as despesas obrigatórias e quase-obrigatórias será uma tarefa hercúlea, que exigirá anos de negociação política e reforma da legislação. Por isso não se deve tentar, ao mesmo tempo, atuar sobre as vinculações de despesas. A exceção das vinculações a transferências obrigatórias para estados e municípios (que funciona como despesa obrigatória) não se deveria buscar mais desvinculações além daquela já proporcionada pela DRU.

Os dados da Tabela 8 permitem que se faça, também, uma reflexão sobre o chamado “orçamento obrigatório”. Percebe-se ali que 92% do orçamento já é de execução obrigatória. A disputa acerca do tema “orçamento obrigatório” é em torno dos 8% restantes, onde estão incluídas as emendas parlamentares. Embora em termos percentuais seja uma cifra pequena, em termos absolutos estamos falando de mais de R\$ 40 bilhões. Supondo que metade desse valor seja gasto com despesas de custeio

da máquina pública, restam outros R\$ 20 bilhões que são o objeto da cobiça das diversas forças políticas. Esse montante é altamente relevante do ponto de vista do equilíbrio fiscal. Basta lembrar que o resultado primário do Governo Central em 2006 foi de R\$ 49,8 bilhões. Ou seja, o valor em disputa (cerca de R\$ 20 bilhões) equivale a 40% do superávit primário.

Esses dados ajudam, também, a resolver outro enigma: se todos dizem que o orçamento é uma “peça de ficção”, por que há tanta disputa para influenciar a sua confecção? A ideia de que o orçamento é fictício vem, justamente, da possibilidade de o Poder Executivo alterar as suas determinações mediante contingenciamento de verbas. Contudo, além da constatação acima de que 92% do orçamento são de execução obrigatória (e, portanto, não fictício); é preciso considerar que a inclusão de uma emenda no orçamento é condição necessária (porém não suficiente) para que a despesa desejada seja realizada. Embora o parlamentar ou ministro não tenha certeza quanto à efetiva execução de uma despesa de seu interesse incluída no orçamento; é preciso lutar para que a despesa lá esteja, para que ela possa ser executada (não há possibilidade de se executar uma despesa que esteja fora do orçamento).

3 A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

3.1 UM EXEMPLO HIPOTÉTICO

As seções anteriores já anteciparam que uma função fundamental da DRU é a de permitir o uso de receitas de contribuições sociais e econômicas (que deveriam ser aplicadas em despesas às quais estão vinculadas) no pagamento da dívida pública e no financiamento de outras despesas.

Também se afirmou que a DRU é importante para permitir o uso de parte das receitas vinculadas que foram contingenciadas no pagamento dos juros da dívida e de outras despesas.

A presente seção explica em maior detalhe o mecanismo da DRU, seus efeitos finais e quantifica a sua real dimensão. Começamos por um exemplo hipotético, que ajuda a compreender o mecanismo.

Suponhamos que temos um orçamento muito simples, em que a receita total de R\$ 100 é dividida em dois grupos: 50% da receita é vinculada a determinados gastos, e os outros 50% são de livre alocação. Uma lei determina que a receita vinculada seja aplicada da seguinte forma: 50% em benefícios sociais, 30% em saúde e 20% em educação.

O orçamento fictício seria, então, dividido entre um grupo de despesas que tem recursos vinculados e outro grupo financiado por receitas não vinculadas; tendo a configuração mostrada no Quadro 2.

Quadro 2 – Execução de Orçamento Fictício antes da Desvinculação

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos
Receita Vinculada: R\$ 50	Benefícios sociais: R\$ 25
	Saúde: R\$ 15
	Educação: R\$ 10
Receita não Vinculada: R\$ 50	Juros da dívida pública: R\$ 20
	Outras despesas: R\$ 30

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

Suponhamos, agora, que seja criada uma regra de desvinculação, a qual determina que 20% da receita vinculada passe a ser de livre alocação.

O gestor público passaria a ter várias opções. A primeira delas seria a de remanejar toda a receita que foi desvinculada para gastá-la com os juros da dívida ou com as outras despesas. O gestor estaria fazendo pleno uso do mecanismo de desvinculação e reduzindo ao máximo possível a despesa com itens que contam com receita vinculada. Assim, a nova alocação da receita e despesa poderia ser uma das apresentadas no Quadro 3. Na opção 1 os R\$ 10 que foram desvinculados do gasto em saúde, educação e benefícios sociais foram integralmente utilizados para pagar juros da dívida. Na opção 2, os R\$ 10 desvinculados foram gastos em outras despesas primárias. Obviamente há inúmeras outras opções que representem combinação das duas que são apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Redução Efetiva das Despesas que têm Recursos Vinculados

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos		
		Opção 1	Opção 2
Receita Vinculada: R\$ 40	Benefícios sociais	R\$ 20	R\$ 20
	Saúde	R\$ 12	R\$ 12
	Educação	R\$ 8	R\$ 8
Receita não Vinculada Original: R\$ 50 Receita Desvinculada: R\$ 10	Juros da Dívida	R\$ 30	R\$ 20
	Outras Despesas	R\$ 30	R\$ 40

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

O gestor público *pode*, mas *não é obrigado* a fazer o remanejamento entre os dois grupos de despesas (com receita vinculada e sem receita vinculada). Ele pode simplesmente manter, após a desvinculação, o mesmo padrão de despesas anterior. Ou pode, também, aproveitar a desvinculação para remanejar recursos dentro do grupo de despesas beneficiadas por vinculações.

O Quadro 4 demonstra essas situações. Na opção 1, o perfil de gastos é exatamente o mesmo de antes da desvinculação. A única diferença desta opção para a situação inicial é que, agora, os benefícios sociais, a saúde e a educação são financiadas em parte por receitas vinculadas e em parte por receitas não vinculadas. E, na opção 2,

houve aumento nas despesas com saúde e educação em detrimento das despesas com benefícios sociais, sem que qualquer recurso adicional fosse carreado para os juros da dívida ou para outras despesas.

A moral da estória é que a desvinculação de receitas dá ao gestor maior flexibilidade para alocar os recursos disponíveis entre diversos itens de despesas, reduzindo a rigidez imposta pela vinculação. Mas ela não é um mecanismo que, forçosamente, retira recursos de um grupo de despesas, alocando-os em favor de outro grupo de despesa. São as escolhas dos agentes públicos elaboradores e executores do orçamento que determinarão a alocação final dos recursos.

Quadro 4 – Redução Efetiva das Despesas que têm Recursos Vinculados

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos		
		Opção 1	Opção 2
Receita Vinculada: R\$ 40 Receita Desvinculada: R\$ 10	Benefícios sociais	R\$ 25	R\$ 20
	Saúde	R\$ 15	R\$ 18
	Educação	R\$ 10	R\$ 12
Receita não Vinculada Original: R\$ 50	Juros da Dívida	R\$ 20	R\$ 20
	Outras Despesas	R\$ 30	R\$ 30

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

Digamos, agora, que, partindo da situação inicial (Quadro 2) há um aumento inevitável das “outras despesas” (por exemplo: um aumento dos salários dos servidores) de R\$ 30 para R\$ 40. Se não existir o mecanismo da desvinculação, e tendo em vista que não se pode parar de pagar os juros da dívida, o governo não terá outro mecanismo a não ser aumentar a carga tributária ou aceitar um aumento do déficit público, para obter os R\$ 10 de que necessita. A situação é mostrada no Quadro 5.

Quadro 5 – Execução de Orçamento Fictício antes da Desvinculação

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos
Receita Vinculada: R\$ 50	Benefícios sociais: R\$ 25
	Saúde: R\$ 15
	Educação: R\$ 10
Receita não Vinculada: R\$ 50 Receita não Vinculada adicional (aumento de tributos): R\$ 10	Juros da dívida pública: R\$ 20
	Outras despesas: R\$ 40

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

No entanto, se existir a desvinculação, o governo pode acomodar a despesa adicional através da redução das despesas beneficiadas pela vinculação, conforme mostra o Quadro 6. A flexibilidade decorrente da desvinculação também dá ao governo instrumentos para evitar o crescimento do déficit ou da carga tributária.

Quadro 6 – Execução de Orçamento Fictício antes da Desvinculação

Fonte de Recursos	Uso dos Recursos
Receita Vinculada: R\$ 40	Benefícios sociais: R\$ 20
	Saúde: R\$ 12
	Educação: R\$ 8
Receita não Vinculada: R\$ 50 Receita Desvinculada: R\$ 10	Juros da dívida pública: R\$ 20
	Outras despesas: R\$ 40

Dados hipotéticos. Elaborado pelo autor.

3.2 A DRU

Passemos, agora, ao caso real da DRU, iniciando pelo conjunto de receitas desvinculadas e suas exceções. São submetidas à DRU as receitas de *impostos*, *contribuições sociais* e *contribuições econômicas*.⁵² Dentro desse conjunto de receitas, não se aplica a DRU às seguintes receitas:

- Parcelas de impostos transferidos aos estados e municípios e aos Fundos Constitucionais (FNE, FCO, FNO);⁵³
- Contribuição social do salário-educação (receita que permanece vinculada ao financiamento da “manutenção e desenvolvimento do ensino” – MDE);⁵⁴
- Contribuições dos empregadores e empregados (dos setores público e privados) à seguridade social;⁵⁵
- A CPMF, quando vigente, não sofria desvinculação da parcela destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;⁵⁶

A incidência da DRU no exercício de 2006 é mostrada pela Tabela 9. O resultado, mostrado na linha (I), é que o montante total de recursos desvinculados somou R\$ 57,4 bilhões. Porém, deve-se levar em consideração que, enquanto as contribuições sociais e econômicas são, por definição, vinculadas; as receitas de impostos não o são. Por isso, uma parte dos R\$ 20,9 bilhões da receita de impostos desvinculada pela DRU (Linha J) já são recursos de uso livre. A seguir, calculamos qual é a efetiva desvinculação de impostos.

Uma vez que as transferências a estados e municípios já estão fora da base de cálculo da DRU, resta como única vinculação de impostos federais, vigente no País, aquela que destina 18% da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do

52 ADCT, art. 76, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 56, de 2007.

53 ADCT, art. 76, § 1º.

54 ADCT, art. 76, § 2º.

55 C.F., art. 167. “São vedados: ...XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, “a”, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”.

56 ADCT, arts. 80 e 84.

ensino. Reproduzimos, na Tabela 10, o cálculo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, acerca do montante financeiro desta vinculação.

Tabela 9 – Base de Cálculo da DRU e seus Valores no Exercício de 2006

		R\$ bilhões
(A)	Receita de Impostos (a)	170,3
(B)	(-) Transferências Constitucionais	65,6
	FPM	30,1
	FPE	28,8
	IOF-ouro	0,0
	ITR	0,3
	IPI-exportação	2,4
	Fundos Constitucionais (b)	4,0
(C)=(A)-(B)	Receita de Impostos sujeita à DRU	104,7
(D)	Receitas de Contribuições Sociais	320,5
(E)	(-) Deduções	149,0
	Contribuição INSS (patrão e empregado)	122,4
	Salário-Educação	6,9
	CPMF - Fundo de Erradicação da Pobreza	6,7
	Contribuição Prev. Servid. (gov e servidores)	13,0
(F)=(D)-(E)	Receita de Contrib. Sociais sujeita à DRU	171,4
(G)	Receita de Contribuições Econômicas	10,9
(H)	BASE DE CÁLCULO DA DRU	287,0
(I)=(H)*20%	DRU (VI * 20%)	57,4
(J)=C)*20%	Impostos	20,9
(K)=(F)*20%	Contribuições Sociais	34,3
(L)=(G)*20%	Contribuições Econômicas	2,2

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (dez. 2006) e Senado Federal – Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor, com base em Dias (2007).

Obs. 1. Inclui multas e juros de Mora; e 2. Estimado a partir do valor do FPM

Tabela 10 – Recursos de Impostos Federais Vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) antes e depois da DRU - 2006

(A)	Valores vinculados na ausência da DRU	17,7
(B)	Valores vinculados após aplicação da DRU	11,5
(C)=(A)-(B)	Desvinculação efetiva	6,1

Fonte: STN. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dez. 2006. Elaborado pelo autor.

Esse cálculo indica que a efetiva desvinculação de impostos é de apenas R\$ 6,1 bilhões. A Tabela 11 resume o efeito total da DRU, mostrando o total de receitas não-vinculadas existentes antes e depois da sua incidência.

A linha (A) mostra o fato, acima comentado, de que a única desvinculação efetiva de impostos é a que se refere aos recursos para MDE, da ordem de R\$ 6,1 bilhões. As linhas (B) e (C) mostram que, sem a DRU, toda a receita de contribuições sociais

e econômicas estaria vinculada. Na vigência da DRU consegue-se desvincular R\$ 36,5 bilhões, na soma dos dois tipos de contribuição.

Teríamos, então, uma desvinculação efetiva de R\$ 42,6 bilhões. Isso significa dizer que, antes da DRU, 17% da receita primária eram desvinculados; e que depois da DRU esse percentual passou para 25%. Ou seja, mesmo depois da DRU ainda temos 75% de receita vinculada no orçamento.

Tabela 11 – Receitas Não-Vinculadas antes e após a aplicação da DRU – 2006

		R\$ Bilhões		
		SEM DRU	COM DRU	Efeito da DRU
		(I)	(II)	(II)-(I)
(A)	Impostos	87,0	93,2	6,1
(B)	Contribuições Sociais	-	34,3	34,3
(C)	Contribuições econômicas	-	2,2	2,2
(D)	Outras ¹	7,0	7,0	-
(E)=(A) + ... + (D) Total de Receitas Desvinculadas		94,1	136,7	42,6
(F)	Receita Primária Líquida Total	548,5	548,5	548,5
(G) = (E)/(F)		17%	25%	8%

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor. Obs.: 1. Estimado com base em Brasil (2003).

Outra conclusão importante é que a grande massa de recursos desvinculada é de contribuições sociais (R\$ 34,3 bilhões em um total desvinculado de R\$ 42,6 bilhões). Como essa é uma fonte de recursos típica do Orçamento da Seguridade Social, o grande efeito da DRU seria *permitir* a transferência de recursos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal.

Há, porém, que se observar que, conforme mostrado no exercício hipotético da seção 3.1, a desvinculação das contribuições sociais significa que o Governo Federal *pode* aplicar as verbas em despesas do Orçamento Fiscal. Mas *não quer dizer que o governo vá, efetivamente, fazer isso*; ou que vá realocar todo o montante de recursos desvinculados.

Na prática, uma parcela significativa dos recursos da Seguridade que são desvinculados acabam sendo aplicados no próprio Orçamento da Seguridade. A Tabela 12 mostra esse fenômeno: de uma despesa primária total de R\$ 302,5 bilhões liquidada no Orçamento da Seguridade Social, R\$ 13,9 bilhões são recursos provenientes fontes típicas do Orçamento Fiscal (inclusive desvinculados pela DRU).

Tabela 12 – Fontes de Financiamento das Despesas do Orçamento da Seguridade Social – 2006

	R\$ Bilhões	% do Total
Fontes típicas do Orçamento da Seguridade	288,3	95%
Fontes típicas do Orçamento Fiscal (1)	13,9	5%
Fontes Comuns aos dois orçamentos (2)	0,3	0,1%
Total da Despesa do Orçamento da Seguridade	302,5	100%

Fonte: Senado Federal. Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor. Obs: Despesa Liquidada.

1. Inclui recursos desvinculados pela DRU, que constam das fontes 100 e 300 – Recursos Ordinários.
2. Operações de crédito e doações recebidas.

Pode-se dizer que dos R\$ 34,3 bilhões que a DRU retirou do Orçamento da Seguridade, R\$ 13,9 bilhões (41%) retornaram para este Orçamento. Desse modo, só foram efetivamente transferidos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal R\$ 20,4 bilhões. A Tabela 13 resume a situação.

Tabela 13 – Impacto Total da DRU sobre o Orçamento da Seguridade Social - 2006

R\$ Bilhões		
Recursos Transferidos ao Orçamento Fiscal pela DRU	Recursos “Devolvidos” pelo Orçamento Fiscal ao Orçamento da Seguridade	Transferência Líquida de Recursos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal
(A)	(B)	(C) = (B) - (A)
34,3	13,9	20,4

Fonte: Tabelas 11 e 12. Elaborado pelo autor.

Essa transferência significa que o gestor do orçamento dispõe de R\$ 20,4 bilhões para aplicar no pagamento da dívida pública ou em outras despesas do Orçamento Fiscal. Tendo em vista que o Resultado Primário do Governo Central em 2006 somou R\$ 51,3 bilhões (e que essa economia destina-se ao pagamento de juros da dívida); temos de a DRU garante que pelo menos R\$ 20,4 bilhões (40% do total do superávit) estejam livre de vinculação e possam ser alocados para o pagamento de juros da dívida.

3.3 A DRU RETIRA RECURSOS DAS ÁREAS SOCIAIS?

Duas afirmações feitas na seção anterior podem levar o leitor a acreditar que a DRU é um mecanismo que corta despesas da área social. A primeira delas, refletida na Tabela 10, acima, diz que a DRU desvinculou R\$ 6,1 bilhões das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. A segunda delas é de que foram transferidos do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal nada menos que R\$ 20,4 bilhões (ver Tabela 13, acima).

Será que, de fato, a DRU é um mecanismo de corte do gasto social? Não necessariamente.

Vejamos primeiro o caso da educação, que perdeu recursos vinculados da ordem de R\$ 6,1 bilhões. A Tabela 14 mostra que, apesar de ter sofrido essa desvinculação, as despesas com educação receberam R\$ 5,5 bilhões de outras fontes, recuperando quase tudo o que foi desvinculado. Ou seja, como no exercício hipotético da seção 3.1, o gestor público dispunha da *possibilidade* de deslocar recursos da educação para outras áreas, mas praticamente *não o fez*. *Ao final do exercício foram gastos recursos equivalentes a 97% dos valores vinculados à educação antes da DRU.*

Tabela 14 – Fontes de Financiamento das Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 2006

Fontes de Recursos	
Receitas Vinculadas à MDE antes da DRU	17.676.447
(-) DRU	6.130.935
(+) Outras fontes	5.552.741
Total da Despesa	17.098.253

Fonte: STN. Relatório Resumido da Execução Orçamentária

É até possível que alguma categoria de gasto social perca recursos em algum exercício: mas esta não é uma regra sistemática, não é uma decorrência direta da DRU, nem tampouco se pode tomar os valores desvinculados e apontá-los como recursos efetivamente perdidos.

Analisemos, agora, o caso da transferência de R\$ 20,4 bilhões do Orçamento da Seguridade para o Orçamento Fiscal. Não terá sido isso uma perda definitiva de recursos da Previdência, Assistência e da Saúde? Mais uma vez a resposta é negativa.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que quase 100% das despesas dessas áreas constituem *despesa obrigatória* e que, portanto, com argumentado na seção II.1, têm que ser realizadas de qualquer maneira, não podendo ser evitadas. Como visto na Tabela 4, as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais cresceram de 5,5% para 8,2% do PIB; sendo a categoria de despesa que mais cresceu nos últimos anos. Não há como falar que está havendo cortes de despesas em uma situação como essa. O mesmo acontece na área da saúde que, protegida por uma determinação constitucional, que obriga que essa despesa cresça na mesma proporção do PIB, manteve seu gasto na faixa de 1,67% do PIB (ver Tabela 5, acima).

Como então explicar que, mesmo com as despesas do Orçamento da Seguridade crescendo em ritmo tão acelerado, tenha sido possível transferir recursos daquele Orçamento para o Orçamento Fiscal?

A resposta é simples. Como vimos na seção 2.1 (Gráfico 3), o governo optou por elevar suas receitas via contribuições sociais como uma estratégia de não repartir

recursos com estados e municípios. Mas o aumento de receita de contribuições sociais, desde seu início, visava à geração de receitas para pagar despesas em geral, tanto do Orçamento Fiscal quanto do Orçamento da Seguridade. Os recursos só foram contabilizados no Orçamento da Seguridade por uma questão formal, por serem chamados de “contribuições sociais”. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) é um bom exemplo. Na prática, ela não passa de um Imposto de Renda (IR) adicional cobrado das empresas. Inclusive, nas propostas de reforma tributária apresentadas pelo Poder Executivo, a CSLL seria efetivamente incorporada ao IR. Mas, no atual ordenamento constitucional, se chamarmos a CSLL de “Imposto” o Governo Federal terá que partilhar 20% da arrecadação com estados e municípios.

Não é cabível afirmar que toda a receita de contribuições deve pertencer ao Orçamento da Seguridade, simplesmente porque o País não pode fazer apenas gastos em seguridade, precisando saldar compromissos em diversas outras áreas. É evidente que grupos políticos associados à área da seguridade utilizam o argumento de que as receitas de contribuição devem ficar com a seguridade e que, por isso, poderiam aumentar ainda mais as despesas com saúde, aposentadorias e benefícios sociais. Mas, se fosse assim, de onde sairia o dinheiro para pagar todas as outras despesas do governo?

4 CONCLUSÃO

Este trabalho mostrou que o sistema orçamentário brasileiro é dominado pelas ações de curto prazo, inexistindo um efetivo sistema de planejamento de médio e longo prazo para as políticas do Governo Federal. O sistema de planejamento existente, com base no Plano Plurianual (PPA) é uma mera formalidade burocrática, conduzida a reboque da execução cotidiana do orçamento.

O foco no curto prazo é decorrente de um sistema fiscal baseado em despesas obrigatórias e quase-obrigatórias rígidas e crescentes, que consomem 92% do orçamento; e em um regime político em que o Poder Executivo tem dificuldade para formar maioria no Congresso. A combinação desses dois ingredientes faz com que o Poder Executivo opere a execução do orçamento com base em dois objetivos: cumprir metas fiscais e atender demandas da base aliada do governo, liberando recursos de interesses de parlamentares e partidos. O sistema tem sido bem sucedido no cumprimento de metas fiscais e parcialmente bem sucedido na composição de maiorias governistas no Congresso. Contudo, simplesmente ignora qualquer consideração acerca da qualidade do gasto e da relação benefício-custo dos programas públicos.

Os principais ingredientes da política de execução do orçamento têm sido a elevação da carga tributária (via aumento de contribuições sociais) e o contingenciamento de gastos (em especial de investimentos). Para que a crescente receita de contribuições sociais seja desvinculada do Orçamento da Seguridade e utilizada para despesas do

*Sistema Orçamentário Brasileiro:
planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público*

Orçamento Fiscal (principalmente para pagamento dos juros da dívida pública), utiliza-se, desde 1994, do expediente da Desvinculação das Receitas da União (DRU).

A principal conclusão deste estudo é que só será possível construir um sistema orçamentário com base no planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto, quando tiver sido reduzida a rigidez orçamentária, por meio de medidas de flexibilização das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias. A partir daí, será possível ter um sistema orçamentário em que Executivo e Legislativo atuem de forma cooperativa, tanto na estimativa da receita quanto na alocação das despesas. Será possível eliminar o contingenciamento e a DRU e será aberto espaço para a redução da carga tributária, para a expansão do investimento público e para o planejamento da ação governamental de médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS

AVELAR, L. CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Editora Unesp, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de receitas dos orçamentos fiscais e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do Governo Federal**. Brasília: SOF, 2003.

DIAS, F.A.C. Desvinculação de recursos da União, gastos sociais e ajustes fiscais. [Brasília]: Consultoria Legislativa do Senado Federal 2007.

GONTIJO, V. **Restos a Pagar: execução financeira**. Brasília: 2001, **Texto para discussão da consultoria de orçamentos da Câmara dos Deputados**, Mimeo.

GREGGIANIN, E. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). **CADERNOS ASLEGIS/ Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 8, n. 25, jan./abr., 2005.

SAMUELS, D. Pork-barreling is not credit-claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n.3, p. 845-863, Aug. 2002.

VELLOSO, R. Ajuste/desajuste fiscal e retomada do crescimento econômico. In: VELLOSO, J.P.R.; ALBUQUERQUE, R.C. (Coord.) **Chegou a vez do Brasil? Oportunidade para a geração de brasileiros que nunca viu o País crescer**. XIX Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.

Como medir o impacto das decisões do Judiciário sobre a implementação da política regulatória?

Rafael Silveira e Silva

Consultor Legislativo / Senado Federal

Mestre em Ciência Política / UnB

Álvaro Pereira Sampaio Costa Júnior

Supervisor de Execuções da 2ª Vara Federal/
Justiça Federal da 1ª Instância do DF

Mestre em Ciência Política / UnB

Palavras-chave

Judiciário, Políticas Públicas, Política Regulatória, Regulação, Telecomunicações, Judicialização, Custos de Transação, Incerteza Jurisdicional.

Abstract

Increasingly, judges and courts appear as actors able to affect the trajectory of government options, becoming strategic actors in the cycle of venue-seeking. The aim of this paper is to present an analytical model able to translate clearly and objectively the impact of judicial review policies in the sphere of economic regulation. Underlying the model is the concept of transaction costs, through which is possible to capture the levels of intervention of the judiciary in regulatory policy. For the application of the model, the episode about the readjustment of the telecommunications service, which occurred in 2003, authorized by the Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), which was strongly questioned in court has been chosen. The survey results pointed to a clear difference between the preferences of the judges of first instance and the rulers of the dome of the justice system about the policies. The first results showed a strong preference for activism in venue-seeking, and are more likely to replace the policy-maker, while the dome was more adept with the principles attached to the juridical safety of the contracts and the risk of a slowdown in economic and financial situation on companies. Despite the complex set of veto points within the justice system, was also found that the options for institutional control of the dome of the Judiciary over the intermediaries and lower soften the effects of transaction costs on the implementation of policies. Beyond the analytical model, the research shows that decentralization of decision-making process and the high degree of independence of judges are elements that, considered individually, restrict the explanation of the impact on regulatory policy. The interaction between the heterogeneity of preferences in the courts and the institutional mechanisms of the justice system is capable of generating greater coordination and cooperation than expected.

Word keys

Judiciary, Venue-seeking, Regulatory Policy, Regulatory, Telecommunications, Judicialization, Transaction Costs, Jurisdictional Uncertainty.

Resumo

Cada vez mais os juízes e as cortes surgem como atores capazes de afetar a trajetória das opções governamentais, passando à condição de atores estratégicos no ciclo de políticas públicas. O objetivo desse trabalho é apresentar um modelo analítico capaz de traduzir com clareza e objetividade o impacto da revisão judicial nas políticas na esfera da regulação econômica. Subjacente ao modelo, está o conceito de custos transacionais, por meio do qual é possível captar os níveis de intervenção do Judiciário na política regulatória. Para a aplicação do modelo, escolheu-se o episódio do reajuste tarifário do serviço de telecomunicações, ocorrido em 2003, autorizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e que foi fortemente questionado na justiça. Os resultados da pesquisa apontaram para uma nítida diferença entre as preferências dos juízes de primeira instância com os magistrados da cúpula do sistema de justiça acerca das políticas. Os primeiros revelaram forte preferência a favor do ativismo nas políticas públicas, estando mais propensos a substituir o policy-maker, enquanto a cúpula revelou-se mais adepta dos princípios ligados à segurança jurídica dos contratos e ao risco de arrefecimento da situação econômico-financeira sobre as empresas. Não obstante o conjunto complexo de pontos de veto no âmbito do sistema de justiça, também se verificou que as várias alternativas de controle institucional da cúpula do Judiciário sobre as instâncias intermediárias e inferiores suavizam os efeitos dos custos de transação sobre a implementação das políticas. Além do modelo analítico, a pesquisa demonstra que a descentralização do processo decisório e o alto grau de independência dos juízes são elementos que, vistos isoladamente, restringem a explicação dos impactos sobre a política regulatória. A interação entre a heterogeneidade das preferências nos tribunais e os mecanismos institucionais do sistema de justiça é capaz de gerar maior coordenação e cooperação do que o previsto.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho filia-se à corrente, ainda pouco numerosa, que incorpora o Judiciário à análise do processo de formulação e de implementação das políticas públicas no Brasil (ARANTES, 1997; FAVETTI, 2002; MARANHÃO, 2003; TAYLOR, 2004, 2005, 2007; PACHECO, 2005; COSTA Jr, 2007).

Cada vez mais os juízes e as cortes surgem como atores com poder de veto, capazes de afetar a trajetória das opções governamentais, alterar o status quo, ou, ao menos, incrementar os custos da implementação. Mas o que chama mais a atenção é o fato de que suas deliberações podem alterar a forma e o conteúdo das políticas públicas. Em outras palavras, o impacto do Poder Judiciário pode ser traduzido pelo que Schattschneider (1960 apud TAYLOR, 2007) denominou “definição das alternativas” pelo sistema político.

Como apontou Taylor (2007), a dificuldade de elaborar estratégias analíticas capazes de traduzir com clareza e objetividade o impacto da revisão judicial nas políticas públicas explica o motivo pelo qual os tribunais são relativamente negligenciados na agenda de pesquisa sobre o sistema político brasileiro. Essa omissão afetaria, inclusive, o debate contemporâneo sobre as instituições políticas brasileiras, especialmente sobre o processo decisório, marcado pela dicotomia entre a corrente pró-modelo consensual e a pró-majoritária, no sentido empregado por Lijphart (2003).¹

Assim, nesta pesquisa pretende-se apresentar um olhar sobre o processo de tomada de decisões no âmbito do Judiciário. No debate contemporâneo sobre a democracia brasileira, a inclinação da balança em favor de um dos lados do *continuum* majoritário-consensual tem um forte direcionamento da configuração institucional do sistema de justiça. Além disso, como apontado por Krehbiel e Diermeier (2001), a conexão crucial entre instituições e resultados é o comportamento dos agentes. Desse modo, este trabalho estabelece uma forma de identificar as preferências das cortes e dos magistrados, de modo a melhor compreender o impacto das decisões judiciais acerca de políticas públicas específicas, entre as quais a política de ação regulatória.

Este trabalho está dividido em cinco partes. A primeira analisa como a atividade de regulação vem sendo percebida pelos atores políticos, especialmente por aqueles que fazem parte do sistema de justiça. Nesse sentido, procurar-se-á trazer o debate da judicialização das políticas públicas, especialmente o fenômeno do ativismo dos magistrados. A segunda parte debate o conceito de custos transacionais como forma de tornar mais clara a interação entre a dotação institucional da justiça e as preferências das cortes e dos juízes no processo decisório interveniente das políticas regulatórias. Em seguida, na terceira parte, é apresentado o modelo dos custos de transação, por meio do qual são construídos índices que consubstanciam os custos impostos pelas regras de funcionamento do Judiciário e pelas preferências dos juízes.

1 Lijphart sistematiza dois modelos de democracia, o majoritário e o consensual. Para os fins da nossa análise, o modelo majoritário privilegia a concentração de poder, enquanto o consensual, a dispersão de poder.

Essa análise é realizada para cada instância de julgamento. Na quarta parte, aplicamos o modelo no estudo de caso da polêmica dos reajustes das tarifas telefônicas ocorrida em 2003, permitindo analisar com mais clareza como a justiça interferiu na aplicação da política regulatória firmada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Na quinta parte, são sintetizados os principais resultados da pesquisa.

2 REGULAÇÃO E JUDICIÁRIO NO BRASIL

É comum se afirmar que o Judiciário brasileiro apresenta, em várias dimensões, uma função reativa, inclusive no que se refere às políticas regulatórias.

Autores como Levy e Spiller (1996) e Noll (1999) partilham dessa visão, justificando que o bom Judiciário seria aquele capaz de garantir a estabilidade dos compromissos e o cumprimento dos contratos e de impedir a expropriação regulatória em decorrência do oportunismo governamental. Não obstante, trazem importante contribuição ao inverter o foco de análise predominantemente centrado no nível das regras específicas do ambiente regulatório para o âmbito da arena estatal.² A ideia é a de que as deliberações das instituições políticas e judiciais, que refletem a trajetória política do país, influenciam o processo regulatório.

Entende-se que a discussão sobre o papel do Judiciário deve avançar investigando se há algo empiricamente observável capaz de sustentar a tese de que as cortes e os juízes interferem de modo não apenas marginal e reativo no processo de *policy-making*.

Nesse sentido, a recente experiência brasileira indica um significativo grau de ativismo de juízes, implicando sobre o impacto das cortes no ciclo de políticas, seja no momento da implementação, seja até mesmo nas opções no âmbito da formulação. Decisões judiciais que asseguram a distribuição gratuita de remédios a pacientes do sistema público de saúde demonstram a atuação do Judiciário não apenas como centro de regulação e de controle da legalidade e da constitucionalidade das leis, mas como arena decisória (reativa e pró-ativa), com relevante capacidade de alterar o conteúdo das políticas públicas.³

Nota-se, também, uma tendência de crescimento do ativismo dos juízes na esfera das políticas regulatórias. Por exemplo, no campo da regulação e controle sobre recursos genéticos, sementes e transgênicos, inúmeras foram as decisões judiciais proibindo o plantio, a distribuição e a comercialização no Brasil da soja produzida pela Monsanto.

Todos esses casos sugerem que o Judiciário tem sido acionado constantemente, tanto com base na Constituição quanto na legislação infraconstitucional, para deliberar sobre políticas públicas. Taylor (2007) nos explica essa tendência pelo fato de que grupos mais organizados procuram o local institucional mais favorável

² No Brasil, ver Calmon e Diniz (2002), Fiani (2004) e Mattos e Mueller (2006).

³ Nesse sentido, ver Ferreira e outros (2004).

para contestar as políticas públicas (*venue-seeking*), seja esse local o Judiciário, as agências reguladoras ou as burocracias específicas. Segundo o autor, o conceito de *venue-seeking* sugere que os atores políticos procuram as instâncias institucionais que mais lhes convêm. Quanto mais a política tiver um caráter contencioso, mais expressivo esse fenômeno se mostra. No caso brasileiro, as políticas regulatórias apresentam relação forte com esse tipo de fenômeno.

O estudo de caso que analisaremos se enquadra perfeitamente nesse perfil. Trata-se da polêmica controversia judicial sobre o reajuste das tarifas dos serviços de telefonia fixa em 2003. Houve, inclusive, ao menos em um primeiro estágio, alteração substancial em um dos aspectos da política tarifária com a aplicação de índice diverso do estabelecido pela agência reguladora. No mesmo sentido, as centenas de decisões judiciais proferidas no país determinando a suspensão da cobrança da chamada tarifa de assinatura básica pelas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) reforçam a tese de que os juízes estão assumindo uma postura ativista em relação à regulação, ou seja, não estão hesitando em substituir o regulador na definição do desenho da política regulatória.

Não existe uma unanimidade em torno do fenômeno da judicialização das políticas públicas. Há correntes que desconfiam desse crescente ativismo judicial, afirmando que as decisões das cortes e dos juízes são insuficientemente voltadas para garantir os contratos e os direitos de propriedade, para moderar a instabilidade das regulações públicas e para impedir expropriações contratuais por parte de agente econômicos e políticos. Além disso, haveria uma tendência de comportamento em favor da chancela do gozo de direitos sociais, muitos dos quais verdadeiras políticas públicas adotadas pelo governo em benefício da população (PINHEIRO, 2000).

Nessa visão, Arida, Bacha e Lara-Resende (2004) argumentam, com base na teoria da incerteza jurisdicional, que a configuração das instituições políticas e judiciais do país afeta de maneira negativa o lado da oferta do crédito, quer em razão dos gargalos do sistema judicial que provoca morosidade na entrega da prestação jurisdicional, quer em razão da existência do que os autores identificaram como um viés anticredor dos tomadores de decisão no âmbito do sistema político e judicial.

Esse viés, adaptado à seara regulatória, estaria refletido pela postura em defesa do grupo dos consumidores. Aliado à dotação institucional subjacente ao sistema de justiça brasileiro, marcada, segundo essa literatura, pela descentralização do processo decisório e pelo alto grau de independência dos juízes o Judiciário funcionaria, a contrario sensu, como uma fonte de incertezas regulatórias.

Acreditamos que essa visão não responde completamente o que existe sob o véu do comportamento do Judiciário no ciclo das políticas públicas brasileiras. Principalmente porque os autores negligenciam a heterogeneidade das preferências nos tribunais e o papel dos mecanismos institucionais capazes de gerar maior coordenação e cooperação do que o previsto. Ademais, tais visões ignoram o fato

de que as preferências dos magistrados e o arcabouço institucional sobre o qual atuam necessariamente devem interagir, mesmo porque as decisões judiciais quase sempre não se esgotam na primeira instância. Na próxima seção, trataremos de avaliar como ocorre essa interação.

3 CUSTOS DE TRANSAÇÃO E INTERFERÊNCIA REGULATÓRIA

O modo como os interesses e as preferências dos atores são articulados, bem como sua pauta de interação, são aspectos que dão relevo às instituições, que estruturam o comportamento coletivo, facilitam a capacidade de influência e geram resultados específicos. Elas afetam o grau de poder que qualquer conjunto de atores (dentro ou fora do governo) tem sobre o resultado político, além do que influencia a definição de seus próprios interesses. Resumindo: os fatores institucionais afetam tanto as preferências dos agentes sobre as políticas, como a direção provável da mesma.

Maneira promissora de responder essa forma de interação das preferências e as instituições reside na abordagem dos custos de transação, a qual procura abrir a “caixa preta” do processo de formulação de políticas, examinando-se os vários mecanismos a ele subjacentes.

De acordo com North (1990), os agentes não são capazes de deter todas as informações e nem de processá-las. Ademais, os mercados são imperfeitos de modo que as informações são conhecidas de forma assimétrica pelos agentes, o que permite desigualdades de poder frente a um ato de troca. Partindo desse pressuposto, os agentes buscam formas de obter as informações necessárias para fazer a melhor escolha possível e, também, se assegurar de que os contratos estabelecidos para as trocas sejam cumpridos. As informações e a segurança no cumprimento dos termos de troca só podem ser obtidas mediante custos, os custos de transação.

Estes incorporam os custos de mensuração, de avaliação do produto a ser transacionado e os custos que assegurem os direitos de propriedade e o cumprimento das normas vigentes, sejam formais ou informais. A existência de custos de transação justifica o surgimento de instituições econômicas, sociais e políticas que têm condições de reduzir tais custos (TOYOSHIMA, 1999).

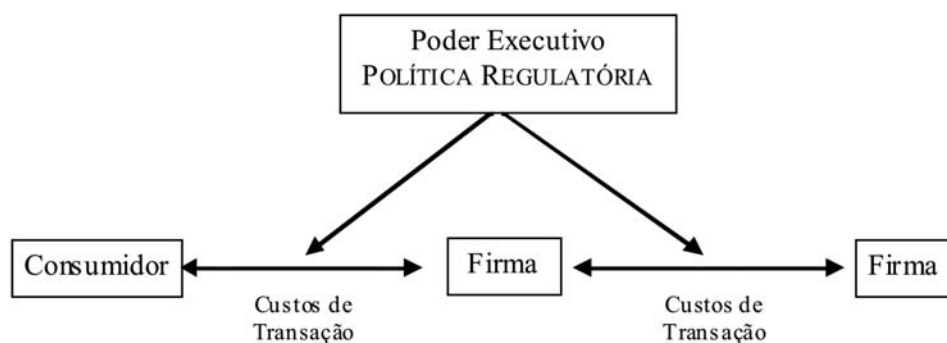
Observa-se que os custos de transação oferecem uma estrutura conceitual para analisar uma grande quantidade de problemas relativos a mercados, a organizações e à política. Nesse sentido, um dos principais pontos de análise na perspectiva dos custos transacionais está nas estruturas de governança, uma vez que estas podem influenciar a magnitude e a forma que esses custos terão em uma dada interação - diferentes estruturas implicam diferentes custos. Quando se refere aos custos transacionais políticos, significa relacionar os custos transacionais que surgem nas interações entre os atores políticos e não custos impostos a esses no mercado econômico (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999).

North (2005) amplia a concepção dos custos de transação, atribuindo-lhes à mensuração e ao cumprimento de “acordos”. Tal concepção assume importância no ciclo das políticas públicas, especialmente no momento da implementação da política, no qual se deve analisar a interação de todos os agentes que, de fato ou potencialmente, estão a ela vinculados. O formato do “acordo” citado por North (2005) seria tomado pelo compromisso pela aplicação da política firmado entre os agentes públicos e a sociedade. Quanto mais difícil e complexo for dimensionar e aplicação o os “termos do acordo”, maior seria o custo de transação.

No campo da economia, mais especificamente com relação ao mercado provedor de serviços públicos, existe um embate entre os provedores de serviços e os consumidores, determinando uma mediação realizada pelo Estado. A política vinculada à regulação econômica se justifica para assegurar a concorrência e pela existência de “falhas de mercado”,⁴ para garantir que a interação entre produtores e consumidores de determinado bem ou serviço seja eficiente e justa, adequando quantidade, qualidade e preço. Esses fatores, por si só, já representam custos de transação entre firmas e consumidores.

A política regulatória surge para atenuar ou eliminar os custos de transação, diminuindo o nível de tensão entre as partes, de modo a garantir uma situação de equilíbrio no longo prazo e a preservar a prestação de serviços com qualidade e a viabilidade econômica do negócio.

Figura 1 – Política Regulatória e diminuição dos custos de transação



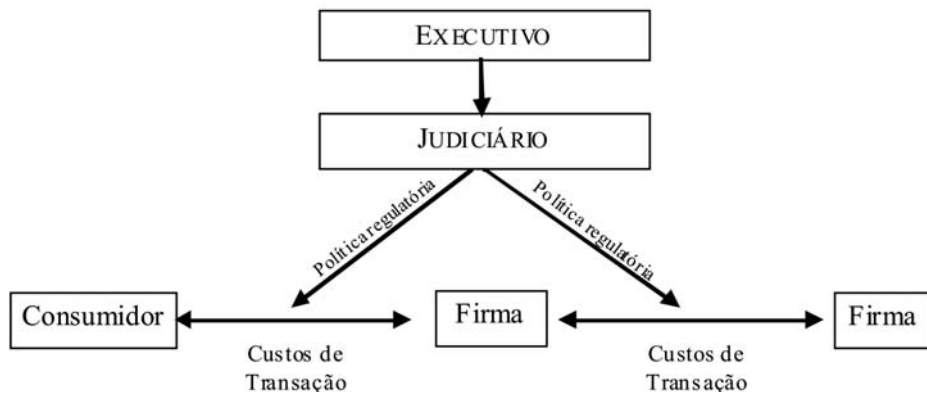
Levando-se em consideração que qualquer política de governo é um jogo dinâmico, inevitavelmente surgem custos de transação políticos, pois os atores fazem movimentos estratégicos em que manipulam ações e regras. Logo, a formulação da política também deve ser considerada como um processo contínuo, imperfeito, incompleto, de dinâmica poderosa, porém lenta (SILVA, 2007).

⁴ Externalidades negativas, correção de assimetrias de informação e poder, a intervenção para facilitar a transição para regimes de mercado, bem como a insuficiência na provisão de bens públicos, determinando a promoção da universalização do acesso aos serviços.

Dessa maneira, a ação mediadora do Estado lida com um conjunto complexo de relações, internas e externas, repercutindo também de maneira imperfeita na diminuição dos custos de transação. Assim, pode-se afirmar que a própria política regulatória enfrenta problemas de custos de transação para ser aplicada e implementada.

A ação estatal configura-se como uma ampla rede de decisões entre os diferentes poderes. Vencida a etapa de elaboração de uma determinada política entre o Executivo e o Legislativo, no momento de implementá-la, o Judiciário pode ser chamado a se pronunciar. Esta etapa implica adiamento e um risco de mudanças da política, dados os diferentes níveis de coordenação e de cooperação relacionados à heterogeneidade das preferências nos tribunais e o papel dos mecanismos institucionais do sistema de justiça. O poder Judiciário, ao assegurar direitos e deveres, é fonte natural de custos de transação política.⁵ O observador atento pode verificar que se trata de um custo necessário para dirimir qualquer dúvida jurídica acerca do posicionamento do governo perante as relações entre firmas e consumidores. Será custo de transação para a o governo, bem como para a parte “ganhadora” do ponto de vista da aplicação original da política.

Figura 2 Política Regulatória em fase de revisão judicial



Do ponto de vista de Bacha, Arida e Lara-Rezende (2004) esses custos seriam tão altos e desfavoráveis ao mercado que tornam o Judiciário ator de veto e que impõe fragilidade aos investimentos. Novamente, entendemos que os custos de transação vinculados à ação do sistema de Justiça podem ou não ser nocivos ao mercado, dependendo do grau de interferência na política regulatória.

Com base nesse referencial, acreditamos ser possível observar os custos de transação políticos envolvidos no processo decisório do Judiciário nas questões relativas a

⁵ Tal afirmação pode a princípio ser forte, mas se relaciona com a conotação negativa que se tem atribuído ao termo “custo”. Custos, do ponto de vista das transações entre os atores políticos, são os sacrifícios com os quais uma organização, uma pessoa ou um governo têm de arcar a fim de atingir seus objetivos. Nesse caso, o objetivo a ser perseguido é a implementação de uma decisão de política regulatória. O grau de sucesso na implementação será reflexo do nível de custo de transação atribuído a cada caso.

políticas regulatórias, buscando relações entre fatores institucionais do sistema de justiça e as preferências dos seus membros.

Para avaliar essa questão, devem ser observados os seguintes pressupostos:

- a) O nível atribuído ao custo de transação é o resultado das diferentes preferências dos magistrados acerca de aspectos da política regulatória em exame e do contexto institucional subjacente a cada uma das instâncias do sistema judicial brasileiro;
- b) Considera-se “intervenção” a ação do Judiciário no sentido de interpor barreiras ao ciclo da política pública;
- c) Quanto maior grau de intervenção do Judiciário, maior será o nível atribuído ao custo de transação.

4 MODELO DE INTERAÇÃO ENTRE JUDICIÁRIO E POLÍTICAS REGULATÓRIAS

Com base na análise das decisões judiciais, julgamos ser possível a mensuração do grau de incidência dos custos de transação envolvidos, especialmente, no processo de revisão judicial. A preocupação será a de construir um índice fundado no levantamento de questões que admitam o tanto quanto possível respostas objetivas.

Em que pesem os riscos associados ao recurso à simplificação, o modelo procura avançar para considerar os custos de transação subjacentes a três contextos decisórios judiciais no âmbito da Justiça Federal: (i) primeira instância (justiça de primeiro grau), (ii) a segunda instância (Tribunais Regionais Federais e/ou Estaduais), (iii) a última instância (STF ou STJ).

Julgamos que, quanto maior a dispersão das fontes de poder, a quantidade de pontos institucionais de veto e a ausência de regras e institutos voltados para o reforço dos precedentes e para o controle das instâncias superiores sobre as inferiores, maior o grau dos custos de transação. Quanto maior a descentralização do processo de tomada de decisões, maior a probabilidade de alteração do desenho da política pública.

A direção da atitude dos tomadores de decisão na garantia da regra do cumprimento da política indica, também, a magnitude dos custos de transação de sua execução em outra dimensão. Quanto menor a convicção do juiz quanto à predominância daquela regra, maior o custo de enforcement das decisões de política.

Propõe-se, então, a criação de um modelo que contempla dois índices de custos transacionais aplicados a políticas públicas. O primeiro índice, vinculado ao nível de custos de transação conforme o arcabouço institucional do sistema de justiça e o segundo, construído a partir das preferências dos magistrados e das cortes.

4.1 CUSTO DE TRANSAÇÃO DE PRIMEIRA ORDEM (CT₁)

O primeiro índice, aqui denominado CT₁, será construído com base nos seguintes critérios:

- (1) Quantidade de pontos institucionais de veto na instância decisória no âmbito do sistema de justiça;
- (2) Existência de Mecanismos Institucionais de Reforço dos Precedentes;
- (3) Existência de Mecanismos Institucionais de Controle das Instâncias Superiores sobre as Instâncias inferiores;
- (4) Existência de Recursos Institucionais à disposição do controlador de agenda (*agenda-setter*).

Cada uma dessas questões indica um atributo institucional. A avaliação de cada um desses atributos será operacionalizada a partir de uma escala que variará entre 0 (menor incidência de custos de transação) e 1 (maior incidência de custos de transação). O Quadro 1, abaixo, indica os escores atribuídos a cada indicador:

Quadro 1 – Custos de Transação associados ao desenho Institucional do Judiciário (CT₁):

Indicadores	Escore
1) Pontos Institucionais de Veto	
● Ministros do STF	0
● Ministros do STJ	0,20
● Desembargadores das Cortes Estaduais ou Federais	0,40
● Juízes Federais	0,60
● Juízes Estaduais	0,80
● Juízes estaduais ou federais, incluindo, os juízes dos Juizados Especiais	1
2) Mecanismos Institucionais de Reforço dos Precedentes	
● Súmula Vinculante	0
● Súmula Impeditiva de Recursos	0,33
● Outros, exceto as súmulas acima indicadas	0,66
● Não	1
3) Mecanismos institucionais de controle das instâncias superiores sobre as inferiores	
● Mecanismo de suspensão de decisões pela cúpula (STJ ou STF)	0
● Mecanismo de suspensão de decisões na via recursal extraordinária	0,33
● Mecanismo de suspensão de decisões na via recursal ordinária	0,66
● Não	1
4) Poderes institucionais para o controlador da agenda no Tribunal (<i>agenda setter</i>)	
● Sim	0
● Não	1

Pelo critério escolhido pela pesquisa, a ausência da característica institucional que

favoreça a mitigação de custos de transação será capturada pelo maior valor possível na escala (1).

Em relação à quantidade de pontos institucionais de veto, importa saber quantos são os potenciais tomadores de decisão (*policy-makers*). A relação com os custos de transação é diretamente proporcional, uma vez que aumenta a probabilidade de surgir alguma decisão judicial que altere o curso da implementação da política.⁶

No que se refere à existência de mecanismos institucionais de reforço dos precedentes, a preocupação está em saber se o contexto decisório no qual está sendo dado o encaminhamento da revisão judicial de algum aspecto da política regulatória contempla regras de dotação de efeito vinculante de decisões reiteradamente proferidas. Além das súmulas vinculantes no quadro jurídico-processual brasileiro, somente regulamentadas em 2007, tal sistema significa a existência de mecanismos institucionais destinados ao reforço dos precedentes dos Tribunais Superiores.

Nesse sentido, Costa Jr. (2007) cita alguns tais como o instituto da reclamação, voltado para a cassação de decisões contrárias a entendimentos consolidados tanto no STF quanto no STJ, constitui-se em instrumento para tal fim. Além disso, o Código de Processo Civil brasileiro prevê, por exemplo, possibilidades como a Súmula Impeditiva de Recursos (CPC, art. 518), que consiste na inadmissão e não conhecimento de recursos à instância superior caso já existam súmulas e jurisprudências dominantes do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), contrárias às ideias contidas nos recursos. Quando tais situações ocorrerem, o juiz recebedor do recurso poderá decidir a questão liminarmente, isto é, sem sequer ouvir a parte contrária ou remeter à instância superior tais recursos. Outra regra é a do trancamento de quaisquer recursos manifestamente inadmissíveis, improcedentes, prejudicados ou contrários à súmula do respectivo tribunal ou tribunal superior (CPC, art. 557). A existência desses mecanismos de reforço pode indicar a independência dos juízes das instâncias inferiores em decidir ou não em conformidade com os precedentes judiciais.

A cúpula do sistema de justiça pode acionar inúmeros controles sobre a atividade jurisdicional e administrativa das cortes intermediárias e inferiores. O terceiro indicador diz respeito à existência de regras institucionais que permitam às Cortes superiores um controle direto sobre a tomada de decisões das instâncias ordinárias, como é exemplo o subsistema institucional de suspensão de liminares contra o poder público.⁷

6 A proposta de alguns especialistas no sentido de que às agências reguladoras seja concedido o foro privilegiado na segunda instância implicaria uma redução clara de custos de transação associados à judicialização das políticas de regulação em decorrência do deslocamento da competência de uma instância com milhares de pontos de veto para outra com dezenas.

7 A Medida Provisória nº 1984-13, editada em 11/11/2000, que fazia parte do pacote legislativo de alteração do marco decisório sobre a concessão de liminares contra o Poder Público, acrescentava alguns parágrafos à Lei nº 8.437/92 cuja função já era de restrição à concessão de liminares contra o Poder Público. O novo dispositivo autorizou a pessoa de Direito Público interessada (União, Anatel, INSS, dentre outras) a recorrer à cúpula do Judiciário Federal – Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou Supremo Tribunal Federal (STF) – em uma nova tentativa de suspender os efeitos de liminares concedidas, mantidas ou restabelecidas em instâncias inferiores contrárias aos seus interesses. Por conta dessa característica, o instituto ficou conhecido como a “dupla suspensão” de liminares.

Por fim, uma medida relativa à existência de prerrogativas institucionais à disposição do controlador da agenda da Corte. A lógica é a mesma dos demais indicadores. Quanto maior a possibilidade de centralização da tomada de decisão, menores os custos de transação.

O índice de custos de transação de primeira ordem (CT₁) é obtido da seguinte forma:

$$CT_1 = \sum_{i=1}^4 \alpha_i$$

onde i representa cada questão individual, tal que

$\alpha_i \in [0;1]$ representa o escore recebido; e $0 \leq CT_1 \leq 4$.

Assim, esse índice variará de 0 a 4, sendo 4 a situação que reflete a maior incidência de custos de transação sobre a implementação de uma política pública. Essa situação hipotética seria aquela em que houvesse o maior número possível de pontos institucionais de veto com a ausência absoluta de qualquer mecanismo de controle das Cortes superiores sobre as inferiores ou qualquer mecanismo de reforço dos precedentes.

4.2 CUSTO DE TRANSAÇÃO DE SEGUNDA ORDEM (CT₂)

Os custos de transação de segunda ordem, CT₂, voltam-se para identificar a atitude dos juízes e parte também do pressuposto de que a atitude pode ser expressa de forma direcional. Interessa neste momento adentrar a seara do comportamento dos magistrados, especialmente com o propósito de investigar a sua adesão à política pública aplicada pelo governo.

Assim como na dimensão anterior, resalte-se a escolha ao apresentar ponderações ad hoc. Os resultados, naturalmente, dependerão da importância conferida a cada um dos itens selecionados. No presente caso, optou-se por não incluir ponderações distintas entre as questões, possuindo todas o mesmo peso na formação do índice de independência.⁸

Não obstante, espera-se que qualquer observador atento à intervenção judicial nos programas governamentais associe o tipo de comportamento descrito com a propensão, em menor ou maior grau, à modificação do conteúdo das políticas públicas.

O índice será operacionalizado a partir dos seguintes indicadores:

- (1) Possibilidade de interferência do Judiciário na implementação das políticas regulatórias;

⁸ Nesse sentido, ver Oliveira Filho (2005) sobre a sistemática adotada na construção de um indicador de independência das agências reguladoras.

- (2) Preferência pela implementação de políticas que dão ênfase ao cunho social e/ou redistributivo;
- (3) Apresentação de impactos econômicos das decisões judiciais;
- (4) Preferência pelo desenho da política regulatória vigente.

O primeiro indicador busca medir o grau de ativismo dos juízes. Por definição, quanto mais à vontade estiver o juiz para se substituir o policy-maker, maior a incidência dos custos de transação de execução da política, tendo em vista a possibilidade de alteração ou de um novo condicionamento. Outro, contrário a essa possibilidade, em razão da observância da força vinculante das convenções firmadas entre as partes (*pacta sunt servanda*).⁹

A inclinação do juiz à possibilidade de alteração do conteúdo da política motivada por uma postura redistributivista é o que se busca medir por meio do segundo indicador. No caso da postura redistributivista, o magistrado, por meio da sua decisão, modifica os instrumentos da política pública, distribuindo de outra forma algo que já possuía uma configuração prévia. Nesse caso, o conflito entre diferentes atores termina com a mediação do Judiciário, resultando em “ganhadores” ou “perdedores”. Ressalte-se ainda que na esfera da regulação dos serviços públicos o comportamento ali descrito confunde-se com a postura do juiz em favor do consumidor ou do usuário do bem público. Esse tipo de viés favorece a incidência de custos de transação, uma vez que aumenta a probabilidade de redesenho da política, a fim de se compensar possíveis desigualdades entre as partes instauradas no estágio inicial da formulação.

Na configuração do terceiro indicador, deve-se observar que quanto maior for a adesão do juiz à relação de causalidade entre o desrespeito às condições da política e qualquer repercussão econômica negativa, menores os custos de transação da política. Ele indica não apenas se a corte ou juiz empreendeu critérios econômicos na análise do caso, mas qual a direção e a natureza dessa análise. Além disso, a visão sistêmica da economia no âmbito da arena regulatória diz respeito à preocupação com os indicadores com repercussão no ambiente de investimentos do setor regulado, como, por exemplo, a taxa do risco-país. Assume-se que, quanto maior a deferência do juiz a esses indicadores, menor será a propensão a uma atitude voltada para a alteração do desenho da política regulatória.

Por fim, a decisão pela manutenção do status quo não significa, necessariamente, autocontenção. No quarto indicador, busca-se capturar a adesão, ou não, dos juízes ao conteúdo da política regulatória vigente.

No que se refere a esta política, foram eleitos os seguintes aspectos: (i) a estrutura

⁹ Entende-se como contrato regulatório aquele firmado com o regulador e o poder concedente, contemplando as concessões, as permissões, as autorizações, as regras e os procedimentos do jogo regulatório. O princípio da força vinculante das convenções, *pacta sunt servanda*, consagra a ideia de que o contrato, uma vez respeitados os requisitos legais, torna-se obrigatório entre as partes, constituindo-se em uma espécie de lei privada entre as partes, adquirindo força vinculante igual a do preceito legislativo (RODRIGUES, 2005, p. 21).

*Como medir o impacto das decisões do Judiciário sobre
a implementação da política regulatória?*

tarifária; (ii) o fomento à competitividade e ao desenvolvimento tecnológico e industrial; (iii) a estabilidade dos contratos regulatórios; (iv) o fortalecimento institucional das agências reguladoras. Quanto maior a chancela do juiz a esses aspectos, que, em verdade, refletem o ponto de vista do magistrado em relação ao modelo institucional do Estado regulador, menores os custos de transação de implementação da política regulatória.

O Quadro 2, a seguir, indica os escores relacionados a cada indicador:

Quadro 2 – Custos de Transação associados ao comportamento dos magistrados (CT2):

Indicador	Escore
1) Interferência do Judiciário nas políticas públicas (Ativismo)	
• O Judiciário não intervém nas políticas públicas;	0
• O Judiciário intervém nas políticas públicas;	1
2) Preferência sobre políticas de cunho social e/ou redistributivo	
• Não valoriza apenas os impactos sobre o consumidor;	0
• Valoriza os impactos sobre o consumidor;	1
3) Preferência sobre os impactos econômicos das decisões judiciais	
• Utiliza critérios econômicos, com visão sistêmica da economia;	0
• Pode utilizar critérios econômicos, mas não dá ênfase a uma visão sistêmica da economia;	1
4) Preferência sobre o desenho da política regulatória vigente: (i) a estrutura tarifária; (ii) o fomento à competitividade e ao desenvolvimento tecnológico e industrial; (iii) a estabilidade dos contratos regulatórios; (iv) o fortalecimento institucional das agências reguladoras;	
• Concorda com todos os aspectos;	0
• Concorda com três dos aspectos;	0,25
• Concorda com dois dos aspectos;	0,50
• Concorda com um dos aspectos;	0,75
• Não concorda com nenhum dos aspectos.	1

A construção do índice de custos de transação de segunda ordem (CT2) será obtida de maneira diferente relativamente ao de primeira ordem (CT1). Para bem configurar as preferências dos magistrados diante da política pública, adotamos que os indicadores do CT2 apresentam uma natureza ordinal e sequencial. O cálculo de CT2 é realizado etapa por etapa, por meio da análise das decisões proferidas.

Quadro 3 – Quadro de decisão que define o valor do CT₂

	Indicadores				CT ₂	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Aplicação dos Escores	0	-	-	-	0	
	1	0	0	0	1	
				0,25	1,25	
				0,5	1,5	
				0,75	1,75	
				1	2	
				0	2	
		1	0	1	0,25	2,25
					0,5	2,5
					0,75	2,75
					1	3
					0	2
					0,25	2,25
	1	0	0	0,5	2,5	
				0,75	2,75	
				1	3	
				0	3	
		1	1	1	0,25	3,25
					0,5	3,5
					0,75	3,75
1					4	

- Onde: (1) Interferência do Judiciário nas políticas públicas (Ativismo);
 (2) Preferência sobre políticas de cunho social e/ou redistributivo;
 (3) Preferência sobre os impactos econômicos das decisões judiciais;
 (4) Preferência sobre o desenho da política;
 (5) Cálculo proposto para o CT₂:

$$CT_2 = \sum_{i=1}^4 \alpha_i$$

onde i representa cada questão individual, tal que $\alpha_i \in [0;1]$ representa o escore recebido; e $0 = CT_2 = 4$.

O processo de assemelha ao de uma árvore de decisão (ver Quadro 3), onde se apresenta um conjunto de decisões ao nó inicial, no caso a postura pró ou contra o ativismo; dependendo da escolha, o quadro de decisão ramifica-se para um dos nós filhos, ou seja, a preferência por políticas de cunho social e/ou redistributivo, e este procedimento é repetido até o nó terminal. Cada decisão judicial passa pelo procedimento, caracterizando a recursividade do cálculo proposto para o CT₂.

É importante apenas registrar que esse processo apenas não se realiza quando a manifestação dos magistrados é pela não interferência pelas políticas públicas, encerrando a análise por se considerar que o custo transacional desta preferência

é zero. Do contrário, o indicador 1 (um), que sugere o ativismo, provoca a continuidade da análise.

O CT_2 também variará de 0 a 4, sendo 4 a situação que reflete a maior incidência de custos de transação sobre a implementação da política regulatória. Essa situação hipotética seria aquela em que houvesse juízes predispostos à alteração do conteúdo das políticas públicas, movidos principalmente pelo comportamento em favor do gozo de direitos sociais, com pouca ou nenhuma preocupação com os impactos econômicos de suas decisões e com fortes restrições ao formato da política pública conduzida pelo governo.

5 ESTUDO DE CASO: EPISÓDIO DA MAJORAÇÃO TARIFÁRIA

Para testarmos o modelo, vamos aplicá-lo ao caso das decisões judiciais referentes à majoração tarifária da telefonia fixa nos anos de 2003 e algumas de 2004, desde a base da pirâmide do sistema até o momento no qual um dos órgãos da cúpula do Judiciário brasileiro federal, no caso o Superior Tribunal de Justiça (STJ), proferiu a decisão que serviu como equilíbrio para o conflito.

Nesse caso, a política regulatória é a que é assumida por meio das decisões da Anatel, agência reguladora encarregada de implementar a política nacional do setor de telecomunicações. Observa-se, na ocasião, que havia uma clara conjugação de preferências entre o setor regulado e a Anatel na aplicação da política, vinculada ao cumprimento dos contratos e, no outro extremo, o interesse dos consumidores, interessados em índices de reajuste inferiores aos previstos no contrato.¹⁰

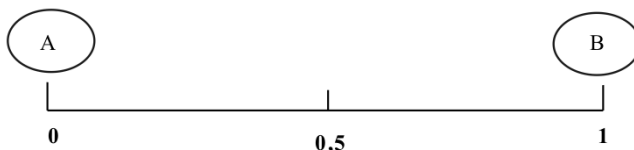
Com a tipologia dos custos de transação busca-se capturar os custos envolvidos no processo de revisão judicial da política regulatória em exame.

Com base no levantamento realizado com a apuração dos custos de transação de segunda ordem e para melhor compreendermos a comparação das preferências dos magistrados, nos serviremos de um modelo unidimensional, por meio do qual situaremos as preferências dos grupos de interesses e do regulador setorial no processo de revisão judicial dos itens da política regulatória em exame.

¹⁰ Não entraremos no mérito da posição do Presidente da República e do Ministro das Comunicações quanto à questão. Apesar de suas posições claramente favoráveis à reavaliação dos contratos, consideraremos o valor institucional da agência reguladora como representante do enfoque do Poder Executivo, ou seja, a agência representando o ponto de vista de uma política de Estado.

O esquema básico do modelo unidimensional é apresentado conforme Figura 3, a seguir:

FIGURA 3 – Modelo Espacial das Atitudes na Revisão Judicial: escala liberal-intervencionista



Onde: “A” representa a preferência do setor regulado e do regulador, que nesta pesquisa, são coincidentes, e “B” representa setores que se consideram prejudicados pela política regulatória (consumidores)

O ponto “A”, mais à esquerda da escala, representa um ator ao mesmo tempo cooperativo com a estrutura tarifária adotada pela agência, preocupado com o fomento à competitividade e ao desenvolvimento tecnológico e industrial do setor regulado; sensível à questão da estabilidade dos contratos regulatórios e simpático ao modelo institucional do Estado regulador centrado nas agências reguladoras. Além disso, avesso à interferência do Estado-juiz nas políticas públicas, especialmente aquela com viés social, e atento aos efeitos econômicos de sua atuação no funcionamento global do setor regulado. Essas posições são consistentes com uma visão de Estado liberal, no sentido de não-intervenção estatal na esfera onde são realizadas as transações econômicas e sociais entre os particulares.

Por exemplo, na questão relativa à estabilidade dos arranjos regulatórios, o convencimento de que o descumprimento da regra do cumprimento obrigatório dos contratos provoca desequilíbrios na alocação dos investimentos na economia é consentâneo, também, com o conteúdo negativo do Estado liberal. A função do Estado nessa concepção é justamente o de fornecer um sistema de garantia dos direitos de propriedade e de cumprimento dos arranjos firmados entre os agentes econômicos.

Essa visão não é incoerente com a modelagem institucional das agências reguladoras. Ao contrário, as agências constituem um dos novos formatos organizacionais do Estado Regulador destinado a substituir o Estado intervencionista, antes envolvido na produção direta de bens e serviços.

Por fim, não é difícil perceber que a defesa da autocontenção do Poder Judiciário na esfera da formulação e da implementação das políticas regulatórias decorre de uma mesma matriz de pensamento assentada na visão de um Estado supervisor, na tradição do liberalismo econômico.

O ponto mais à direita na escala representa, por sua vez, a postura oposta, sendo

“B” um ator hipotético ativo no que se refere à possibilidade de interferência do Judiciário no processo de policy-making, especialmente para a alteração do conteúdo da política regulatória quando verificada alguma situação de desigualdade entre as partes. Ele está disposto a mitigar o paradigma da estabilidade dos contratos em prol do sistema de defesa da parte mais fraca da relação de consumo. Ademais, não hesita em revisar o mérito administrativo dos atos das agências reguladoras a despeito do marco legal que lhes confere a competência para a execução da política regulatória. Por fim, está mais preocupado com a aplicação da lei do que com os efeitos de suas decisões nas variáveis macroeconômicas com reflexo nos investimentos no setor regulado.

Desta forma, esse conjunto de atributos demonstra um comportamento com viés intervencionista por razões de interesse público e/ou de ordem social. O amplo poder vinculativo dos contratos é mitigado em decorrência da constatação de que há desigualdades entre as partes, na tradição de um Estado Social, reclamando uma ação corretiva dos Poderes Públicos. O Código de Proteção e Defesa do Consumidor brasileiro é exemplo de marco legal assentado numa teoria contratual reformada norteadas pelo princípio de que a autonomia da vontade somente se mostra válida se houver consentimento autônomo, decorrente de uma relação paritária entre as partes.¹¹

A interpretação da posição dos atores norteadas por uma escala do tipo liberal-intervencionista, com base na mesma codificação numérica desenhada para medir os custos de transação de execução de contrato de segunda ordem é desejável, uma vez que os custos de transação de segunda ordem estão diretamente associados com a postura liberal ou intervencionista dos atores regulatórios, especialmente das Cortes e dos juízes. Independentemente de juízo de valor, a postura voltada para a possibilidade de rediscussão do desenho da política regulatória implica aumento claro dos custos de transação e vice-versa em relação ao comportamento voltado para a chancela da estabilidade dos seus mais variados aspectos.

O cálculo para encontrarmos a posição dos magistrados é simples. Com base na codificação numérica encontrada pela somatória dos escores atribuídos para o cálculo do CT2, realiza-se sua média aritmética, como forma de “normalizar” o escore dentro da esfera de preferências cujo intervalo será [0,1].

5.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1.1 JULGAMENTOS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

Em 2003, a Anatel homologou o reajuste das tarifas dos serviços de telefonia fixa com base na aplicação da variação do índice IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, acarretando majoração média de 30,05%. A reação foi imediata, inclusive de setores

¹¹ Atualmente, a Justiça Federal conta com 732 varas instaladas, 732 juízes titulares e 518 substitutos na primeira instância. Fonte: Site do Conselho da Justiça Federal: www.justicafederal.gov.br, posição em 30/3/2007.

do próprio Executivo. Várias ações foram iniciadas em todo o país, questionando, em linhas gerais, o impacto negativo do aumento nos índices inflacionários com repercussão na renda dos consumidores.

Os requerentes, incluindo o Ministério Público, as associações de defesa do consumidor, as Promotorias de Defesa do Consumidor em todo o país e até mesmo parlamentares consideravam legítima a alteração das cláusulas dos contratos firmados entre as concessionárias e o Poder Público, com apoio, principalmente, no marco legal de defesa do consumidor, notadamente os dispositivos que declaram serem nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de serviços que “estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa fé e equidade”.

Central na defesa das concessionárias, por sua vez, era o paradigma da estabilidade dos contratos, argumentando que as disposições relativas às regras de atualização monetária dos contratos pelo IGP-DI foram previstos no edital de privatizações, configurando uma baliza para o fluxo de investimentos no setor. A alteração das regras do jogo aumentaria a incerteza jurídica no país, prejudicando, por via de consequência, a atração de novos investimentos para o setor, especialmente o de telecomunicações, marcado pela dificuldade de reversibilidade dos investimentos realizados (*sunk costs*) ou de direcionamento para outro setor (*asset specificity*).

A discussão sobre a majoração tarifária estava envolta pelo trade-off fundamental entre, de um lado, a defesa da estabilidade dos contratos regulatórios e, de outro, a garantia da possibilidade de revisão contratual por conta de regras do sistema de defesa do consumidor.

A Justiça Federal de 1ª Instância contava em 2003 com 560 varas federais criadas, com 527 juízes federais titulares efetivamente em exercício e 472 substitutos. Os pontos de veto, contudo, se situavam não apenas no Judiciário Federal, mas também na Justiça Estadual, tendo em vista o fato de que muitas das ações eram movidas apenas contra as concessionárias dos serviços públicos de telefonia, sem a inclusão da Anatel no pólo passivo, configurando a competência de julgamento para juízes estaduais posicionados nas diversas comarcas do país.¹²

Como em outros episódios, ficou evidente a leitura de Sadeck e Arantes (1994 apud TAYLOR, 2004), de um sistema judicial descentralizado, combinado com uma estrutura federativa de fato, que permite a adversários da coalizão política majoritária acionarem o Judiciário para paralisar, pelo menos temporariamente, a implementação de políticas nacionais de alto impacto.

No que se refere à captura dos custos de transação associados à primeira instância,

¹² Em 2003, eram 2.452 comarcas, que atenderam 5.507 municípios brasileiros, e 8.687 juízes da primeira instância. Assim, somadas as varas federais em funcionamento com o número de comarcas em todo o Brasil, eram exatamente 2979 potenciais pontos de veto institucionais e 9.686 atores com poder de veto.

em sua dimensão institucional (CT1), e tendo como base a codificação paramétrica definida no estudo, houve a combinação das seguintes características.

Quadro - CT1 associado à primeira instância de julgamento

Indicador	Comentário	Escore
Pontos de veto institucional na Justiça Federal e Estadual	Como a matéria poderia ser apreciada tanto na Justiça Federal como na Estadual, assume-se o valor maior	0,8
Ausência de mecanismos institucionais de reforço dos precedentes	Não havia sido aprovada ainda a súmula vinculante. Os juízes gozavam de extrema liberdade para proferir as decisões.	1,0
Possibilidade de suspensão das decisões na via recursal extraordinária	O subsistema institucional de suspensão das liminares contra o Poder Público já vigorava.	0,33
Poderes institucionais para o controlador da agenda no Tribunal	Na justiça de primeiro grau, não há órgão decisório coletivo.	1,0
(CT1) associado à primeira instância de julgamento		3,13

No que se refere à análise da distribuição de preferências dos juízes do primeiro grau, foram acessadas 41 ações das instâncias ordinárias federais e estaduais remetidas ao Juízo do Distrito Federal por força de decisão do STJ que será comentada em seguida. No momento, importa identificar o comportamento dos juízes de cada um destes processos com base no modelo adotado de incidência de CT2.

Considerando apenas as decisões em que houve apreciação do pedido de liminar, consistente em alteração substancial do conteúdo da política regulatória, 89% dos juízes a concederam. O sistema de defesa do consumidor foi a razão de decidir predominante em 78% desses casos.

Apenas 11% não foram concedidos. Não por coincidência, eles foram indeferidos por conta da tese da prevalência do princípio da segurança jurídica e do respeito aos contratos.

O Quadro 5 revela o comportamento médio dos juízes de primeiro grau no episódio a partir da média obtida de cada um dos parâmetros da tabela dos custos transacionais de segunda ordem:

Quadro 5 – CT2 associado à primeira instância de julgamento

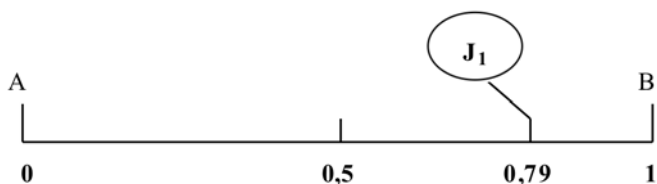
Indicador	Comentário	Escore
Preferência sobre a interferência do Judiciário nas políticas públicas (Ativismo)	<ul style="list-style-type: none"> • Poder-dever. Considerado somente quando declarado explicitamente nas decisões; • Poder. A concessão da liminar possibilitando a alteração do desenho da política foi assumida como adesão implícita à possibilidade de atuação de juízes como <i>policy-makers</i>; • Proibido. Identificado quando o indeferimento do pedido fundava-se no princípio da inalterabilidade dos contratos pelo Judiciário. 	0,74
Preferência sobre políticas de cunho social e/ou redistributivo	Na questão regulatória, a postura em favor do consumidor foi considerada como indicativo de um comportamento com viés social ou distributivo.*	0,86
Preferência sobre os impactos econômicos das decisões judiciais	Não se observou decisões em prol da mudança da política assentadas também em critérios econômicos.	0,78
Preferência sobre o desenho da política regulatória vigente: (i) a estrutura tarifária; (ii) o fomento à competitividade e ao desenvolvimento tecnológico e industrial; (iii) a estabilidade dos contratos regulatórios; (iv) o fortalecimento institucional das agências reguladoras	<ul style="list-style-type: none"> (i) A concessão da liminar significava um automático comportamento de não adesão ao <i>status quo</i> da política tarifária; (ii) Poucas foram as adesões diretas a esse item, até mesmo no que se refere aos juízes que optaram por não alterar o desenho da política vigente; (iii) A estabilidade dos contratos regulatórios foi a razão de decidir predominantes das decisões não concessivas de liminares; (iv) Não foram poucos os comportamentos em favor do esvaziamento do poder institucional das agências reguladoras.** 	0,77
(CT₂) associado à primeira instância de julgamento		3,15

* Não houve, nas decisões, comportamentos puramente marcados por um viés social. Não obstante, buscou-se identificar os fundamentos predominantes nas decisões. Na maioria das decisões concessivas, o sistema de defesa do consumidor foi chancelado ao mesmo tempo em que mitigado o princípio da estabilidade dos contratos regulatórios.

** Por exemplo, o Juiz da 9ª Vara Federal do Rio de Janeiro, afirmou em sua decisão que “o fato de o reajuste ter sido autorizado por agência reguladora nada revela, a não ser a evidência de que tais entes mostram-se muito mais preocupados com a eficiência marginal dos setores que regulam do que propriamente com os direitos do consumidor, vistos, sempre, como clientela de segundo escalão.”

Com base nesse índice de custo transacional de segunda ordem, verificamos no modelo unidimensional a preferência dos magistrados, nos serviremos de um modelo unidimensional, por meio do qual situaremos as preferências dos grupos de interesses, do regulador setorial e dos reguladores políticos no processo de revisão judicial dos itens da política regulatória em exame.

Figura 4 – Postura intervencionista dos juízes de primeira instância



Onde “A” representa a preferência do setor regulado;

“B” representa os consumidores

J1 é a preferência do “juiz médio”.

Apesar de toda a instabilidade inerente à tomada de decisões na primeira instância do sistema de justiça brasileiro, já foi possível, nesse primeiro momento, identificar a existência de regras institucionais capazes de mitigar os custos de transação institucionais (CT1).

Provocado por uma das firmas reguladas, o STJ, por maioria, decidiu pela reunião das ações em um único Juízo, determinando, também por unanimidade, a cassação dos efeitos de todas as liminares concedidas e as que viessem a ser concedidas em outras ações. Em última análise, o STJ transformou os quase 600 pontos de veto institucionais em apenas um, além de ter acionado mecanismo institucional de efeito inverso por meio da cassação de todas as decisões proferidas pelas demais instâncias.

Considerando a concentração da preferência da Justiça de Primeira Instância em apenas um lócus decisório, cabe destacar, então, o comportamento do Juiz-chave no processo, conforme se pode observar no Quadro 6.

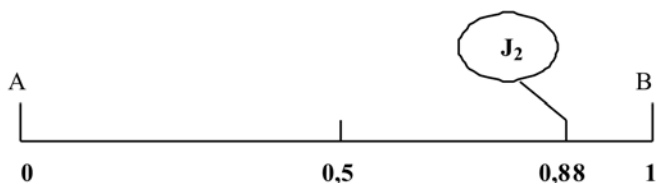
Quadro 6 – CT2 associado ao Juiz

Indicador	Análise	Escore
Ativismo	Poder. Juiz concedeu a liminar.	1
Preferência sobre políticas de cunho social e/ou redistributivo	Viés em favor do consumidor.	1
Preferência sobre os impactos econômicos das decisões judiciais	Fez análise econômica, mas ignorando efeitos sistêmicos sobre investimentos.	1
Preferência sobre o desenho da política regulatória vigente	Adotou explicitamente o IPCA-E em substituição ao IGP-DI. Mitigou o princípio da estabilidade dos contratos.	0,5
(CT ₂) associado ao Juiz-chave		3,5

Frustrando a expectativa e o interesse das concessionárias, a postura do juiz apresentou preferência mais acentuada que o juiz-médio da primeira instância,

ou seja, foi visivelmente intervencionista. Ante a constatação de desequilíbrio econômico entre as partes, mitigou o princípio liberal da autonomia da vontade e do poder vinculativo dos contratos (*pacta sunt servanda*)¹³ em favor dos interesses difusos dos consumidores e dos usuários dos serviços públicos.

Figura 5 – Postura intervencionista do juiz-chave



Onde J2 é a preferência do juiz-chave

A Figura 5, acima, apresenta a escala liberal-intervencionista do modelo espacial desenhado para esta pesquisa, indicando que o Juiz Federal competente para proferir decisões sobre a matéria adotou comportamento em favor de um dirigismo estatal no âmbito dos contratos regulatórios, alterando pouco o contexto decisório em relação ao momento anterior.

O evento revela ser importante para empreender a análise do impacto do Judiciário no processo político com um olhar ao mesmo tempo na configuração institucional do sistema de justiça e na distribuição de preferências das Cortes e dos juízes, sob pena de uma investigação incompleta.

5.1.2 JULGAMENTO DO RECURSO NAS CORTES REGIONAIS (2ª INSTÂNCIA)

O conflito regulatório chegou à corte regional intermediária, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, por meio do acionamento do instituto da suspensão de liminares. Conhecido como juízo de contra-cautela, o regime da suspensão de liminar pode ser acionado em ações movidas contra o Poder Público ou contra seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e permite ao Presidente do Tribunal de hierarquia superior imediata cassar decisões das instâncias inferiores em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. O deferimento do pedido de suspensão das decisões das instâncias inferiores é capaz de mitigar, ou mesmo anular, qualquer controle exercido sobre as políticas públicas pelas instâncias de primeiro grau.

O Quadro 7, abaixo, resume as características institucionais do julgamento na segunda instância. Menores custos transacionais por conta da considerável redução

¹³ O princípio da força vinculante das convenções, *pacta sunt servanda*, consagra a ideia de que o contrato, uma vez respeitados os requisitos legais, torna-se obrigatório entre as partes, constituindo-se numa espécie de lei privada entre as partes, adquirindo força vinculante igual a do preceito legislativo (RODRIGUES, 2005, p. 21).

dos atores com poder de veto. No caso em questão, temos 27 Desembargadores-Federais como os tomadores de decisão nessa fase.

Quadro 7 – CT1 associado à segunda instância de julgamento

Indicador	Análise	Escore
Pontos Institucionais de Veto	Desembargadores das Cortes Estaduais ou Federais	0,4
Outros mecanismos institucionais de reforço dos precedentes	Existência de regras de trancamento de recursos manifestamente inadmissíveis quando em confronto com jurisprudência de Tribunal Superior	0,66
Mecanismo de suspensão de decisões pela cúpula (STJ ou STF)	Possibilidade de acionar o instituto da dupla suspensão	0
Poderes institucionais para o controlador da agenda no Tribunal	Há uma série de prerrogativas institucionais para o controlador da agenda: suspensão da liminar e trancamento de recursos	0
(CT1) associado à segunda instância de julgamento		1,06

Além disso, conquanto não houvesse ainda a aprovação da súmula vinculante, haviam regras contempladas no Código de Processo Civil brasileiro prevendo, por exemplo, o trancamento de quaisquer recursos manifestamente inadmissíveis, improcedentes, prejudicados ou contrários à súmula do respectivo tribunal ou tribunal superior. Isso significa uma espécie de *gatekeeping power* (EPSTEIN, 1997) à disposição do Presidente do Tribunal (*agenda-setter*).

Na segunda instância, o Tribunal poderia, se assim entendesse, cassar a liminar nas instâncias inferiores. Destaca-se nesse momento a identificação do mecanismo institucional da dupla suspensão de liminares. Por meio dele, a pessoa de Direito Público interessada poderia recorrer à cúpula do Judiciário Federal – Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou Supremo Tribunal Federal (STF) – em uma nova tentativa de suspender os efeitos de liminares concedidas, mantidas ou restabelecidas nas cortes intermediárias.

Por fim, destacam-se alguns poderes à disposição do controlador da agenda da Corte. A própria prerrogativa de suspender liminares e de trancar recursos (*gatekeeping power*), podendo inclusive produzir a decisão de equilíbrio final, caso a parte atingida não provoque a Corte como um todo por meio de recurso específico.

Cabe aqui um ponto relevante da análise. No regime da suspensão de liminares não há necessidade de examinar a questão de fundo do processo. Os juízes da Corte Regional se limitaram tão-somente a afirmar que não restaram demonstrados de forma firme pelas empresas os prejuízos sobre a ordem econômica alegados no pedido de suspensão da liminar. Tal constatação seria suficiente para o acionamento

do “extintor de incêndio” contra a liminar concedida pelo Juízo que acabou por concentrar as preferências da primeira instância.

Como não houve manifestação por parte dos Desembargadores Federais quanto à questão de fundo da liminar deferida, não foi possível medir o comportamento deles quanto à adesão à política pública, pela impossibilidade de extrair indicadores confiáveis capazes de medir os custos de transação na implementação de políticas públicas.¹⁴

Para os fins de acompanhamento da alteração dos custos de transação para cada esfera de julgamento, consideramos que, até a transição para a próxima instância, fica mantido o valor do CT₂.¹⁵

5.1.3 Julgamento do recurso na cúpula do Judiciário

Antes das alterações no desenho do instituto da suspensão de liminares patrocinada pelo Governo Federal (COSTA Jr., 2007), após o indeferimento da Corte Regional do pedido de cassação da decisão pró-IPCA, restaria às partes contrariadas apenas esperar o julgamento do mérito da ação civil pública original.

Não obstante, com a criação do instituto da dupla suspensão, as concessionárias apresentaram novo pedido de Suspensão de Liminar, dirigido agora ao Presidente do STJ, tendo em vista a natureza infraconstitucional da matéria.

Ao subir ao STJ, nova configuração de custos pode ser verificada, conforme o Quadro 8 revela.

Entretanto, se em termos institucionais os custos diminuíram sobremaneira, não havia garantia plena de que os custos de segunda ordem, reveladores das preferências dos Ministros também seriam colocados no mesmo sentido.

14 Registre-se, por exemplo, que, ao decidir sobre a questão, a Corte regional pontuou ser legítima a sua interferência na política tarifária dos serviços de telecomunicações. É o que se infere do trecho do voto do Desembargador Federal Vice-Presidente: “Esclareça-se, de plano, que a apreciação pelo Judiciário do índice de reajuste contratual não demonstra afronta à independência dos Poderes, posto que de fato existe uma interdependência baseada em freios e contrapesos entre os Poderes, e não uma independência estática.”

15 Poderia haver aqui a defesa de que a postura da manutenção da liminar confundia-se com a deferência ao comportamento do Juiz-chave na primeira instância e considerar o CT2 deste Juiz como igual ao CT2 da Corte Regional. Porém, tal entendimento será desconsiderado tendo em vista que não houve o julgamento da questão de fundo do pedido, impossibilitando a identificação da adesão do juiz mediano do Tribunal aos pontos específicos do desenho da política regulatória.

Quadro 8 – CT1 associado à última instância

Indicador	Análise	Score
Pontos Institucionais de Veto	Decisão no âmbito da cúpula do Judiciário	0,2
Mecanismos institucionais de reforço dos precedentes	Existência de regras de trancamento de recursos manifestamente inadmissíveis quando em confronto com jurisprudência do STJ	0,66
Possibilidade de suspensão das decisões na via recursal extraordinária	O subsistema institucional de suspensão das liminares contra o Poder Público já vigorava.	0
Poderes institucionais para o controlador da agenda no Tribunal	Há uma série de prerrogativas institucionais para o controlador da agenda: suspensão da liminar e trancamento de recursos	0
(CT1) associado à última instância de julgamento		0,86

A intervenção do STJ no episódio mostrou-se decisiva. Num primeiro momento, o então Presidente, Ministro Nilson Naves, adotou comportamento similar à Corte Regional. Entendeu por manter a liminar, por considerar não ser o regime da suspensão de liminares a via mais adequada para a solução da controvérsia. Em um segundo momento, quando da interposição do recurso pelas concessionárias, a história mudou. Houve alteração no posto da Presidência, assumindo o Ministro Edson Vidigal, cujas preferências alteraram definitivamente a dinâmica do processo. O Ministro, como controlador da agenda e detentor do primeiro movimento do jogo decisório, optou, ao contrário do Presidente da Corte Regional e do Presidente anterior, por permitir o exame da questão de fundo, a despeito da natureza excepcional da medida de suspensão de liminar.

O referido Ministro cassou a liminar, ao argumentar que ela, ao admitir a quebra do equilíbrio dos contratos e desprezar os vultosos investimentos feitos pelas empresas, poderia afastar os investidores, aumentando o risco Brasil e prejudicando o usuário que se buscou proteger.

Ao restabelecer o IGP-DI, o Presidente, entretanto, não se pautou tão-somente no paradigma da estabilidade dos contratos e nas consequências econômicas no setor regulador como um todo, conquanto essas razões de decidir já demonstrem o apreço do Ministro pelo desenho geral da política regulatória estabelecida pela Agência. Todavia, ele foi mais além, adentrando os meandros da conveniência e oportunidade, típico das políticas públicas, ao comparar a aplicação dos dois índices no ambiente regulado.

A liminar poderia ter sido cassada com o simples exame da suposta lesão à economia e à ordem administrativa provocada pela insegurança jurídica decorrente da substituição de índice diverso ao pactuado nos contratos regulatórios. Não obstante, o Presidente do STJ deixou clara a necessidade de uma mínima deliberação sobre o

mérito, e o mérito da demanda não era outro senão a discussão sobre o índice que melhor refletia a realidade do setor. Por mais importantes que tenham sido as outras razões de decidir, e cada uma delas tem seu peso respectivo, o Ministro-Presidente não deixou de se comportar, também, como implementador da política tarifária, mas em regime de cooperação com a Anatel.

Assim, a lógica da argumentação do Presidente do STJ no que se refere à lesão à economia e à ordem pública administrativa foi a de que a manutenção do IPCA poderia causar sérios desequilíbrios econômicos e financeiros, gerando forte insegurança jurídica nas firmas, a qual poderia se alastrar por outros mercados, elevando-se o grau de risco do país.

A Corte Especial do STJ, composta por 21 magistrados, proferiu 15 votos, incluindo o voto do Ministro Relator. Até então, o placar apontava dois votos pela manutenção do IPCA como indexador das tarifas de 2003.¹⁶

Foi possível verificar, então, uma distribuição de preferências no âmbito do STJ voltada para a chancela de aspectos essenciais do desenho da política pública regulatória: (i) adesão ao princípio da regra do cumprimento dos contratos regulatórios (*pacta sunt servanda*); (ii) cooperação com o regime tarifário vigente; (iii) deferência à autonomia da agência reguladora setorial no exercício de sua função de implementação da política de regulação em conformidade com marco regulatório das telecomunicações (LGT); (iv) preocupação com os impactos econômicos das decisões judiciais principalmente sobre o ambiente de investimentos do setor regulado; (v) mitigação do sistema de defesa do consumidor.

O Quadro 9 indica o comportamento da Presidência do STJ e do Ministro-médio da Corte.

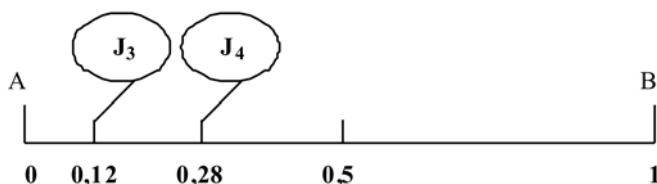
¹⁶ Apenas os ministros Nilson Naves, Raphael Barros Monteiro e Franciulli Netto votaram pela manutenção da aplicação do IPCA, até o julgamento dos recursos nas chamadas vias ordinárias. Um ministro julgou-se impedido e outros três não participaram do julgamento.

Quadro 9 – CT2 associado ao STJ

Indicador	Ministro Presidente do STJ		Ministro médio do STJ	
	Comentário	Escore	Comentário	Escore
Preferência sobre a interferência do Judiciário nas políticas públicas (Ativismo)	Poder. Ministro atuou como <i>policy-maker</i> .	1	Poder. Maioria acompanhou o Presidente.	0,6
Preferência sobre políticas de cunho social e/ou redistributivo	Os impactos sobre a renda dos consumidores foram mitigados frente ao princípio da estabilidade dos contratos.	0	Poder. Maioria acompanhou o Presidente.	0,2
Preferência sobre os impactos econômicos das decisões judiciais	Foi clara a preocupação do Presidente com os impactos econômicos sobre a o setor regulado como um todo.	0	Poder. Maioria acompanhou o Presidente.	0,16
Preferência sobre o desenho da política regulatória vigente	Concordou com todos os aspectos.	0	Poder. Maioria acompanhou o Presidente.	0,18
(CT ₂)		1		1,14

A figura a seguir, relativa ao modelo espacial das atitudes da pesquisa, indica a posição dos atores centrais do conflito regulatório examinado.

Figura 6 – Postura liberal da cúpula



Onde J_3 é a preferência do Presidente e J_4 a preferência do ministro médio do STJ.

6 SÍNTESE DOS RESULTADOS

A presente pesquisa apresentou os resultados preliminares da aplicação de um modelo desenhado para capturar a incidência dos custos de transação associados ao ciclo das políticas públicas, especificamente no âmbito das políticas regulatórias.

Partiu-se do pressuposto de que os resultados regulatórios não decorrem apenas da atuação dos grupos de interesse envolvidos nos processos de regulação, nem tão-somente do desenho das políticas em si. A dotação institucional do país, que contempla as instituições políticas, judiciais e de governança e as preferências dos magistrados constituem fatores determinantes do formato da política, bem como do seu processo de implementação.

O modelo desenhado para capturar os custos de transação decorrentes da intervenção do Judiciário, contemplando ao mesmo tempo a dimensão institucional do sistema de justiça e a dimensão do comportamento das cortes e dos juízes, permitiu visualizar o papel das instituições e das preferências na conformação do desenho da política regulatória.

No campo das regras, a despeito do conjunto complexo de pontos de veto no âmbito do sistema de justiça, há várias alternativas de controle institucional da cúpula do Judiciário sobre as instâncias intermediárias e inferiores. E elas, inclusive, explicam, parcialmente, o equilíbrio final atingido na controvérsia regulatória examinada.

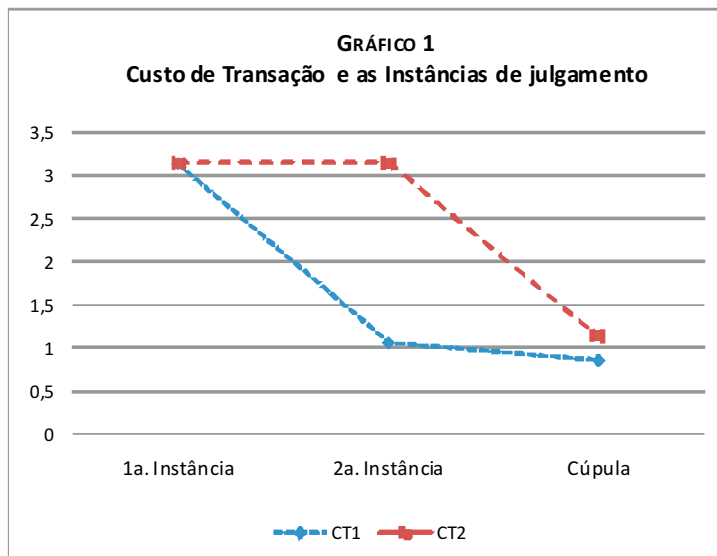
O mecanismo de concentração da competência para julgamento em apenas um Juízo apresentou efeito relevante em termos da redução dos custos de transação institucionais (CT1). Centenas de pontos institucionais de veto foram reduzidos a apenas um. Algumas prerrogativas institucionais disponíveis aos Presidentes das cortes brasileiras, como a regra do trancamento de recursos, da suspensão de liminares, da cassação em bloco das liminares, demonstraram impacto inegável sobre o grau dos custos de transação.

Entretanto, é preciso ressaltar que a oferta de instituições de controle sobre a jurisdição das instâncias inferiores levou ao resultado final em combinação com a distribuição de preferências na cúpula do sistema de justiça voltada para a adesão a aspectos fundamentais do desenho da política regulatória.

No que se refere à distribuição de preferências acerca do desenho da política pública de cunho regulatório, verificou-se, na base do sistema de justiça, uma postura em favor da intervenção do Judiciário no processo político, motivada, principalmente, por um viés em favor do grupo dos consumidores. Há, assim, uma predisposição dos juízes em fazer justiça social e redistribuir renda, mesmo que por meio do sacrifício de princípios consagrados na tradição do Estado liberal, como o paradigma da estabilidade dos contratos.

Na cúpula, identificou-se um comportamento tendente à adesão aos aspectos fundamentais da política de regulação da concessão de serviços públicos: cumprimento dos contratos regulatórios, deferência da atuação da agência reguladora setorial como a instância encarregada de implementar a política regulatória do setor, consideração da relação de causalidade entre insegurança jurídica e impactos macroeconômicos negativos no ambiente de investimentos, dentre outros. É interessante notar que a cúpula serviu-se também da postura ativista para fazer valer sua preferência.

O Gráfico 1 expõe a dinâmica da incidência dos custos de transação no curso da implementação da política regulatória do setor de telecomunicações, demonstrando a redução tanto na dimensão das instituições quanto na dimensão das preferências.



Respeitado o entendimento de que as preferências da cúpula divergem da base do sistema de justiça, com a introdução de mecanismos de reforços dos precedentes, centralizando a tomada de decisões, torna-se mais difícil um ambiente legal em que prevaleçam decisões que subvertam essa lógica em nome de outro conjunto de princípios, que possibilitem a alteração do conteúdo das políticas. Mas, para que ocorra tal diferença entre as preferências, é necessário, antes, observar que tipo de política pública está no foco da discussão. Nesse sentido, quanto mais chances uma questão estiver na agenda de discussões da opinião pública, ou seja, quanto mais visível, haverá maior probabilidade da base divergir da cúpula.

Se a tendência é a de concentrar poderes institucionais na cúpula do sistema de justiça, e tal movimento ocorre mediante a adoção de institutos voltados para o controle das cortes superiores sobre as inferiores e principalmente para o reforço dos precedentes da hierarquia mais alta da estrutura judiciária, aumenta a probabilidade de as deliberações do Judiciário serem menos fragmentadas e com maior poder vinculativo. Isso significa, em outros termos, que o conjunto de preferências da cúpula torna-se cada vez mais importante.

Somente com o acompanhamento sistemático das decisões proferidas pela cúpula nas questões regulatórias será possível atestar haver regularidade nesse padrão decisório.

Por fim, visualizamos promissoras oportunidades de aplicação do modelo de custos de transação na análise do papel do Judiciário em outras políticas públicas. Para tanto, entendemos que são possíveis adaptações na construção do índice de custos transacionais de segunda ordem (CT2), dada a forma de percepção das preferências dos juízes e das cortes nos diversos tipos de política. No quadro a seguir, apresentamos sugestão de uma possível adaptação para o uso do modelo em outros casos:

Quadro 10 – Adaptação do CT2 a casos genéricos de políticas públicas

Indicador	Score
1) Interferência do Judiciário nas políticas públicas (Ativismo)	
• O Judiciário não intervém nas políticas públicas;	0
• O Judiciário intervém nas políticas públicas;	1
2) Preferência sobre políticas de cunho social e/ou redistributivo	
• Não dá ênfase apenas aos impactos sobre o consumidor/usuário	0
• Enfatiza impactos sobre o consumidor/usuário	1
3) Preferência sobre os impactos econômicos das decisões judiciais	
• Utiliza critérios econômicos, com visão sistêmica da economia;	0
• Pode utilizar critérios econômicos, mas não dá ênfase a uma visão sistêmica da economia;	1
4) Preferência sobre o desenho da política	
• Concorda totalmente	0
• Concorda parcialmente	0,5
• Discorda	1

Ressaltamos que índice de custos transacionais de primeira ordem (CT1) diz respeito às regras formais e institucionalmente construídas para todo o sistema de justiça. Portanto, sua revisão está vinculada a mudanças em pressupostos legais, portanto, mais lentas e graduais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se sempre houve a preocupação sobre a centralização do processo de tomada de decisões no âmbito das relações entre o Executivo e o Legislativo, o episódio mostrou ser profícua a análise dos efeitos do desenho institucional do sistema de justiça em termos da dicotomia centralização-descentralização, tendo em vista o crescente protagonismo dos juízes no ciclo das políticas públicas.

Esta pesquisa permite concluir sobre a importância em empreender a análise do impacto do Judiciário no processo político com um olhar ao mesmo tempo na configuração institucional do sistema de justiça e na distribuição de preferências das Cortes e dos juízes, sob pena de uma investigação incompleta.

Ademais, a implementação gradativa da Reforma do Judiciário reforça análise nesse sentido, especialmente no âmbito da execução das políticas de regulação, preocupada em diferenciar a distribuição de preferências entre as instâncias do sistema de justiça sobre as matérias de repercussão nacional. A evolução histórico-institucional do país tem se caracterizado pela alternância de períodos de centralização e de descentralização, não sendo diferente no que se refere à dinâmica das mudanças institucionais no sistema de justiça brasileiro.

Atualmente, em conformidade com o conjunto de medidas reunidas sob a epígrafe da reforma mencionada, o movimento é no sentido de promover uma engenharia

institucional voltada para centralizar a tomada de decisões, inclinando a balança de poder em favor da cúpula do Judiciário.

Este trabalho serviu para relativizar a visão de que o sistema de justiça brasileiro apresenta características que se revertem em insegurança jurídica e ameaça ao ambiente de investimentos.

A criação do modelo com base no conceito de custos transacionais constitui-se um instrumental analítico interessante para visualizar o grau de intervenção e de interação do Judiciário com as políticas públicas. Espera-se que o modelo contribua para análise de outros casos, tanto na seara regulatória quanto em outros campos de atuação, elucidando a natureza das decisões do Judiciário no ciclo das políticas públicas e para consolidar uma agenda de pesquisa sobre as instituições políticas brasileiras em que as cortes e os juízes ocupem o seu devido lugar.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, Educ, Fapesp, 1997.

ARIDA, Pérsio; BACHA, Edmar; RESENDE, André Lara. **Credit, interest, and jurisdictional uncertainty**: conjectures on the case of Brazil. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/seminario/2004/Paper%20Edmar%20Bacha.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; AMARAL, Aline Diniz. A experiência regulatória brasileira: o caso das telecomunicações. **Cadernos do Ceam**, Brasília, v. 3, n. 10, p. 129-161, 2002.

COSTA Jr., Alvaro Pereira S. **Judiciário e política regulatória**: um estudo de caso sobre o papel das cortes e dos juízes na regulação do setor de telecomunicações. 2007. 285 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

DIXIT, Avinash K. **The making of economic policy**: a transaction-cost politics perspective. London: MIT Press, 1996.

EPSTEIN, David. An informational rationale for committee gate keeping power. **Public Choice**, n. 91, p. 3-4, 1997.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. **Delegating powers**: a transaction cost politics approach to policy-making under separate powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FAVETTI, Rafael Thomaz. **Comportamento do STF e desenho institucional nos anos 90**: relações entre controle de constitucionalidade e política fiscal. 2002. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.

FIANI, Ronaldo. Afinal, a quais interesses serve a regulação?. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 81-105, jul./dez. 2004.

KREHBIEL, Keith; DIERMEIER, Daniel. **Institutionalism as a methodology**, 2001, Disponível em: <http://www.cbrss.harvard.edu/eitm/papers/diermeier_krehbiel.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2008.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. A framework for resolving the regulatory problem. In: LEVY, Brian e SPILLER, Pablo T. (org). **Regulations, Institutions and Commitment**. New York, Cambridge University Press, 1996.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARANHÃO, Tatiana de Pino Albuquerque. **Quando o Supremo Tribunal Federal discorda do Presidente da República (1988-2001)**. 2003. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2003.

MATTOS, César Costa Alves de; MUELLER, Bernardo. Regulando o regulador: a proposta do Governo e a Anatel. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2006.

NOLL, Roger. Telecommunications Reform in Developing Countries. **Social Science Research Network**, n. 99-10. 1999. Working Paper.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional, change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

_____. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: University Press, 2005.

OLIVEIRA FILHO, G. J.; MACHADO, E. L. Efeitos do desenho regulatório sobre a competitividade de setores de infra-estrutura. In: Anita Kon. (Org.). **Indústria, trabalho e tecnologia: subsídios à política pública**. Rio de Janeiro - RJ: EITT/PUCSP, v. 01, p. 261-296, 2005.

PACHECO, Cristina Carvalho. O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Estado feita pelo Governo Fernando Henrique Cardoso: notas introdutórias para uma pesquisa sobre decisão judicial. In: **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS**, 29. 2005. Anais.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Judiciário e Economia no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2000.

SILVA, R. S. E. **O Desenho Institucional do Estado sob uma perspectiva temporal: o caso da política regulatória dos fundos de pensão**. 2007. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2007.

TAYLOR, Mathew. M. Veto and Voice in the Courts: Policy Implications of Institutional Design in the Brazilian Judiciary. **Comparative Politics**, out. 2004.

_____. Citizens against the State: the riddle of high impact, low functionality courts in Brazil. **Rev. Econ. Polit.**, v. 25, n. 4, p. 418-438, 2005.

_____. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v.50, n. 2, p.229-257, 2007.

TOYOSHIMA, S.H. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North. **Estudos Econômicos**, São Paulo, 29, FIPE, 1999.

La inflación subyacente en Uruguay: un indicador basado en el análisis factorial dinámico generalizado

Patricia Carballo

Keywords

Core Inflation, Generalized Dynamic Factor Model, Monetary Policy, Uruguay.

RESUMEN

En este trabajo se presenta un indicador de inflación subyacente para la economía uruguaya, que resulta de extraer el componente de largo plazo de la tasa de variación del IPC que es común a un grupo amplio de variables de precios, producto, demanda agregada, indicadores del mercado laboral, y variables monetarias y financieras. La obtención de este indicador, con base en la propuesta de Cristadoro et al (2003), consiste en aplicar el Modelo Factorial Dinámico Generalizado (MFDG) de Forni et al (2000, 2002).

El indicador presentado posee dos características que lo hacen apropiado para el análisis de la tendencia inflacionaria. En primer lugar, permite resumir, en un único indicador, información sobre las presiones inflacionarias, implícita en el comportamiento de un gran número de variables. En segundo lugar, filtra simultáneamente los dos tipos de distorsiones que afectan al IPC: los movimientos idiosincrásicos y la volatilidad de corto plazo.

Palabras Clave

Inflación Subyacente, Modelo Factorial Dinámico Generalizado, Política Monetaria, Uruguay.

ABSTRACT

This paper presents a core inflation indicator for Uruguay, which is obtained by extracting the long run component of the monthly CPI inflation rate that is common to a panel of time series of prices, product, aggregated demand, labor market indicators and monetary and financial variables. The indicator, based on the proposal of Cristadoro et al. (2003), is derived from the Generalized Dynamic Factor Model of Forni et al. (2000, 2002).

The indicator has two features that make it suitable for the analysis of the price trend. Firstly, it is capable of summarizing information about inflationary pressures from a large number of variables. Secondly, this indicator cleans CPI inflation from idiosyncratic price developments and short-run volatility.

1 INTRODUCCIÓN

En Uruguay, a partir del abandono del régimen de bandas cambiarias, la política monetaria implementada por el Banco Central se ha orientado al control de la inflación mediante la fijación de metas de carácter monetario en una primera etapa y más recientemente de tasas de interés, consistentes con una senda inflacionaria preestablecida.

Para diseñar la política monetaria resulta clave contar con una medida de inflación subyacente que permita aproximarse adecuadamente a la inflación, definida como la tendencia generalizada al aumento sostenido de los precios asociada a un fenómeno sostenido de pérdida de valor de la moneda. Las medidas usuales de movimientos del Índice de Precios al Consumo (IPC) se refieren a cambios en el costo de vida y no a este concepto monetario de la inflación. La autoridad monetaria debería centrar su atención en la inflación monetaria, en un índice cuya variación refleje la inflación que genera los costos que los bancos centrales suelen querer evitar; estos costos se generan en la medida que la inflación afecta la coordinación de las actividades económicas y desalienta el uso del dinero en las transacciones.

Sin embargo, como subraya Wynne (1999) hasta la propia definición de inflación monetaria es problemática:

Suponiendo que se produce un aumento

del precio del petróleo (shock de oferta negativo) que reduce el nivel de producto y la demanda real de dinero. Si el banco central no modifica la oferta monetaria M^s , P debe crecer para equilibrar el mercado monetario:

$$\downarrow \frac{M^s}{P \uparrow} = L(Y \downarrow R) \downarrow$$

¿Es el aumento de P inflación monetaria?

- No, porque no fue provocado por el banco central.
- Sí, porque el banco central pudo haberlo evitado, reduciendo la base monetaria.

En última instancia, la tasa de inflación es determinada por el crecimiento de la oferta monetaria, en relación a su demanda, es decir conjuntamente por la autoridad monetaria y el sector privado.

Ahora bien, debido al rezago con que incide la política monetaria sobre la evolución de los precios, los shocks temporales están fuera de su control. Por lo tanto, la política monetaria debe concentrarse en la evolución del nivel de precios en el mediano y largo plazo.

Con este propósito se hace necesario interpretar adecuadamente los movimientos del IPC, tarea particularmente complicada debido a la existencia de shocks de precios relativos y de perturbaciones de carácter transitorio que lo afectan. Aquellos shocks que no tengan efectos en la inflación de largo plazo (shocks de precios relativos, shocks de oferta y de demanda transitorios) no requieren una respuesta de política monetaria. Por lo tanto, se hace necesario distinguir los movimientos en el IPC que reflejan estos shocks de aquellos que reflejan presiones inflacionarias subyacentes.

En un contexto de precios flexibles, sin cambios en la política monetaria, un shock sectorial asociado, por ejemplo, a un cambio tecnológico o de preferencias lleva a un ajuste instantáneo de precios relativos, dejando incambiado el nivel general de precios, y por ende la tasa de inflación. Sin embargo, en la práctica el IPC, tomado usualmente como base para el cálculo de la tasa de inflación, se ve afectado por shocks de precios relativos. ¿Por qué?

- Los precios y salarios no son completamente flexibles en el corto plazo debido, por ejemplo, a que las empresas deben enfrentar costos de menú a la hora de ajustar sus precios o a la existencia de contratos que impiden el cambio continuo de precios y salarios. En este contexto, los precios relativos se ajustan lentamente.
- La existencia de shocks de oferta o de demanda que sólo afecten a ciertos mercados (idiosincrásicos) provocan cambios de precios relativos que se

reflejan en la tasa de variación del IPC por un determinado período más o menos largo.

Adicionalmente existen problemas inherentes a la construcción del IPC que también dificultan la interpretación de sus movimientos:

- Su cobertura no es total. Si, por ejemplo, un cambio en las preferencias del público afecta a dos bienes, uno incluido en el IPC y otro no, el cambio de precios relativos se transforma en una variación del IPC que, de haber estado los dos bienes incluidos en el índice, no se habría producido.
- La utilización de ponderaciones fijas hace que no se refleje en el índice la sustitución entre bienes que generalmente surge como respuesta a los shocks de precios relativos (sesgo de sustitución).
- Su canasta se actualiza con poca frecuencia. En este sentido, la aparición de nuevos productos genera sesgos en la medición del IPC.
- Los cambios en la calidad de los bienes incluidos en la canasta del IPC generan errores de medición cuya importancia varía en el mismo sentido que la tasa de progreso técnico.

Otra dificultad se genera en que por construcción el IPC es una serie que agrega componentes que presentan diferentes características, en cuanto a ciclicidad, erraticidad y estacionalidad.

La existencia de shocks puntuales sobre el nivel general de precios también dificulta una adecuada evaluación de la evolución de la inflación. Un caso particularmente complicado es comprender la evolución de la usualmente utilizada tasa de inflación interanual, que compara el nivel de precios corriente con el de hace 12 meses. En efecto, un cambio de una vez y para siempre en el nivel de precios afecta a la tasa de inflación interanual durante todo un año hasta que abandona la comparación anual. Por lo tanto, la evolución de esta tasa de inflación puede reflejar tanto cambios de precios que están ocurriendo actualmente como cambios de precios que ocurrieron el año anterior. En particular, este filtro es un indicador rezagado de los cambios en la tendencia inflacionaria, siendo representativo de la situación vigente 6 meses atrás. Asimismo, las alteraciones en el patrón estacional de los cambios de precios de un año al otro también pueden inducir ruido en la tasa de inflación interanual.

En síntesis, el ruido implícito en la tasa de variación del IPC dificulta una adecuada evaluación de las presiones inflacionarias, insumo fundamental para la toma de decisiones en cuanto al ajuste de la política monetaria. Esto subraya la necesidad de identificar la inflación subyacente, que surge de aislar “el componente permanente o de largo plazo de la inflación que depende de las variables económicas fundamentales”¹, de forma de minimizar el impacto de shocks idiosincrásicos y transitorios sobre las decisiones de política económica.

¹ “Inflación subyacente en el Perú”, Luis Valdivia, Lucy Vallejos, Banco Central de Reserva del Perú.

En esta investigación se presenta un indicador de inflación subyacente para la economía uruguaya que resulta de extraer el componente de largo plazo de la tasa de inflación (medida como la tasa de variación del IPC), que es común a un grupo amplio de variables de precios, monetarias, reales y financieras. Este trabajo se basa en la propuesta de Cristadoro, Forni, Reichlin y Veronese (2001, 2003), quienes aplican el Modelo Factorial Dinámico Generalizado (MFDG) de Forni et al (2000, 2002) para construir un indicador de inflación subyacente para el Área Euro.

El indicador de inflación subyacente es evaluado en función de su capacidad de predecir la tasa de inflación headline (variación interanual). Esta elección se sustenta en que se considera que la forma más adecuada de evaluación consiste en identificar qué tan bien cumple la función para la cual fue construido, es decir qué tan informativo es respecto a la evolución futura de la inflación, teniendo en cuenta que el éxito de la política monetaria depende fuertemente del grado de consistencia de los anuncios respecto a la inflación que efectivamente se observe.

2 EL MODELO FACTORIAL DINÁMICO GENERALIZADO

Este documento presenta un indicador de inflación subyacente para la economía uruguaya que resulta de extraer el componente de largo plazo de la tasa de variación del IPC, que es común a un panel de variables de precios, monetarias, reales y financieras. De acuerdo a la propuesta de Cristadoro, Forni, Reichlin y Veronese (2001, 2003), el indicador es derivado a partir de la aplicación del Modelo Factorial Dinámico Generalizado (MFDG) de Forni et al (2000, 2002).

Sea un vector de series $x_t = (x_{1t}, x_{2t}, \dots, x_{nt})$, donde x_{1t} es la tasa de variación del IPC:

$x_{1t} = \log(P_t) - \log(P_{t-1})$ siendo el Índice de precios en el momento t

La idea de base es que es posible representar la tasa mensual de variación del IPC como la suma de dos componentes inobservables, una señal x_{1t}^* y un componente que no es de interés porque capta la dinámica de corto plazo, errores de medición y shocks idiosincrásicos:

$$(1) \quad x_{1t} = x_{1t}^* + \varepsilon_{1t}$$

El objetivo es estimar la señal x_{1t}^* utilizando la información disponible sobre el pasado y el presente de las variables que conforman el vector x .

Un supuesto fundamental es que cada variable x_{jt} , con j , puede ser representada como la suma de dos componentes inobservables que son estacionarios y mutuamente

ortogonales: el componente común, sea χ_{jt} , y el componente idiosincrásico, ξ_{jt} .

El componente común es afectado por un número reducido de factores comunes o *shocks* comunes, con $h = 1, \dots, q$, que están presentes en todas las variables, pero posiblemente con diferentes coeficientes y estructuras de rezagos (κ). El componente idiosincrásico, por su parte, se ve afectado por shocks específicos a cada variable.

Formalmente, x_{jt} puede expresarse como:

$$(2) \quad x_{jt} = \chi_{jt} + \xi_{jt} = \sum_{h=1}^q \sum_{\kappa=0}^s b_{jh\kappa} u_{h(t-\kappa)} + \xi_{jt} \quad \text{con } j = 1, \dots, \infty$$

Según puede observarse en la expresión anterior la función de impulso respuesta $b_{jh}(L)$, $h = 1, \dots, q$ es un polinomio de rezagos de orden s :

$$(3) \quad b_{jh}(L)u_{ht} = b_{jh0}u_{ht} + b_{jh1}u_{ht-1} + \dots + b_{jhs}u_{ht-s}$$

Los *shocks* comunes u_{jt} son ruidos blancos de varianza unitaria, ortogonales mutuamente y ortogonales a los procesos ξ_{jt} para todo j . No se imponen restricciones a los coeficientes b_{jh1}, \dots, b_{jhs} . De esta forma, el modelo es flexible, en el sentido de que la reacción de cada variable a un determinado shock común puede ser pequeña o grande, negativa o positiva, inmediata o rezagada. Además, una variable puede reaccionar con un determinado perfil de impulso respuesta a un primer shock y con un perfil totalmente distinto a un segundo shock. Esto puede comprender un amplio rango de comportamientos de los componentes comunes χ_{jt} , $j = 1, \dots, \infty$.

Adicionalmente, el componente común de la tasa de variación del IPC χ_{1t} , por ser una variable estacionaria, puede descomponerse en una suma de ondas de diferente periodicidad (descomposición espectral). Específicamente, es posible identificar un componente de mediano y largo plazo, χ_{1t}^L , y un componente de corto plazo χ_{1t}^S , mediante la agregación respectiva de ondas de periodicidad mayores (menores) que un período crítico determinado.

De esta forma, la tasa de variación del IPC puede expresarse de la siguiente forma:

$$(4) \quad x_{1t} = x_{1t}^* + \varepsilon_{1t} = \chi_{1t}^L + \chi_{1t}^S + \xi_{1t}$$

La identificación de la inflación subyacente requiere dejar de lado los movimientos idiosincrásicos y de corto plazo debido a que:

- El componente idiosincrásico capta los errores de medición y otros shocks de carácter local, por ejemplo aquellos que afectan a un determinado sector o industria. Si bien estos shocks no tienen efecto sobre la inflación de largo plazo, explican un porcentaje importante de la varianza de la tasa mensual de variación del IPC. Sin embargo, dada su naturaleza idiosincrásica, presentan una correlación muy baja con el resto de las variables. La eliminación de estos shocks se sustenta en que el rol del indicador de inflación subyacente es proporcionar una señal para la intervención de la política monetaria, la cual no debería reaccionar a shocks de carácter sectorial en el entendido de que no reflejan presiones inflacionarias subyacentes.²
- El nivel de precios se encuentra afectado por variaciones estacionales y por movimientos de muy corto plazo que representan una proporción importante de la volatilidad de la tasa de variación del IPC. La eliminación de estos shocks de carácter transitorio se basa en que, debido al rezago con que incide la política monetaria sobre los precios, simplemente no tiene sentido que reaccione a ellos.

Por lo tanto, el indicador de inflación subyacente propuesto corresponde al componente común y de largo plazo de la tasa mensual de variación del IPC:

$$(5) \quad x_{1t}^* = \chi_{1t}^L$$

El procedimiento de estimación³ se basa en proyectar el componente de largo plazo de la inflación χ_{1t}^L a partir de los factores comunes $u_{h(t-\kappa)}$:

$$(6) \quad \hat{\chi}_{1t}^L = \text{Pr oy}(\chi_{1t}^L / u_{h(t-\kappa)}), h = 1, \dots, q; \kappa = 0, \dots, s$$

Para que este procedimiento tenga buenos resultados es necesario que:

- Los factores u_h estén contenidos en la variable de inflación (x_{1t}) con rezagos pertenecientes al intervalo $\kappa = 0, 1, \dots, s$.
- El panel de datos contenga un número suficiente de variables que lideren y rezaguen a la inflación.

2 Este argumento debe ser relativizado en el caso uruguayo en el cual los shocks sectoriales pueden volverse persistentes e incluso generalizarse debido a la existencia de mecanismos de indexación.

3 En el Anexo B se presenta una descripción de los principales pasos del procedimiento de estimación. Por una descripción detallada se sugiere consultar el Anexo del trabajo de Cristadoro et al (2003).

3 ANÁLISIS EMPÍRICO

3.1 EL PANEL DE DATOS

Siguiendo la metodología de Cristadoro et al., se realizó la recolección de datos teniendo en cuenta que el panel debe cumplir tres criterios importantes:

- Debe incluir variables que permitan captar los factores responsables de las fluctuaciones generales de precios en la economía uruguaya.
- Su dimensión cross-section debe ser lo suficientemente grande, de forma de filtrar el ruido idiosincrásico de las variables.
- Debe incluir un número suficiente de variables líderes, coincidentes y rezagadas con respecto a las fluctuaciones agregadas de precios en nuestra economía, para alcanzar el nivel deseado de suavizado intertemporal.

El proceso de selección de variables se realizó sobre la base de los criterios presentados anteriormente. Asimismo, en este proceso se tomó en cuenta el tipo de variables elegidas por Cristadoro et al. (2003).

El panel incluye, además de los precios domésticos, propiamente, un conjunto de variables vinculadas al grado de apertura de nuestra economía. Por otra parte, considera una serie de variables del mercado monetario. En otro orden, incluye un conjunto de variables de demanda agregada, como forma de aproximarse a la importancia de los excesos de demanda agregada como fuente de presiones inflacionarias. Otro bloque de variables refiere a la producción real y su inclusión se sustenta en que estas variables pueden contener información de utilidad que lidere a la inflación y que contribuya a extraer la señal inflacionaria que es de interés para el Banco Central. Asimismo, incluye variables correspondientes al mercado laboral, dado el rol central desempeñado por la curva de Phillips en el análisis de la inflación. El último bloque refiere a variables que a priori fueron consideradas forward looking, y su inclusión fue motivada por la necesidad de contar con variables que lideren a la inflación.

El período de estudio corresponde a 1998.11 2007.06. Éste se definió atendiendo fundamentalmente a la disponibilidad de información.

El panel de datos incluye un total de 182 series.⁴ Cabe señalar que este número corresponde a las series para las cuales el proceso de prefiltrado permitió alcanzar resultados que se consideraron aceptables.

Dentro del primer grupo se encuentra un total de 46 series de Índices de Precios al Consumo y 19 series de Índices de Precios al Productor.

Con respecto al segundo tipo de variables, además del tipo de cambio del peso

⁴ Las series consideradas se encuentran detalladas en el Anexo.

respecto al dólar, se incluye un conjunto de precios expresados en dólares implícitos en el comercio con nuestros principales socios comerciales. En este mismo sentido, se considera un conjunto de precios internacionales Brent y West Texas, carne y productos lácteos, entre otros.

Entre las variables nominales consideradas en el panel se encuentran las series mensuales de agregados monetarios M1, M1' y M2. Asimismo, se incluyen indicadores de la cantidad real de dinero.⁵

Desde una perspectiva fiscal, el panel incluye una serie del gasto público primario corriente del Sector Público No Financiero y su correspondiente apertura en remuneraciones, bienes y servicios y prestaciones a la seguridad social. Estas series se incluyen tanto en términos nominales, como reales (deflactadas con el IPC). Como proxy del componente de inversión de la demanda agregada se incluye una serie de importaciones de bienes de capital (valor CIF). Adicionalmente, se considera un índice del costo de la construcción (ICC). Por último, la evolución mensual del consumo se aproximó mediante la inclusión de tres indicadores correspondientes al consumo privado y al consumo interno.

En otro orden, el panel incluye un grupo de 8 series mensuales de actividad económica global y sectorial. Se incluyen asimismo tres indicadores de expectativas acerca de la evolución de la economía, las exportaciones y las ventas al mercado interno. Éstos fueron construidos a partir de la encuestas de expectativas industriales que releva la Cámara de Industrias del Uruguay.⁶

El panel cuenta con un conjunto de estadísticas mensuales del mercado de trabajo, en particular el Índice Medio de Salarios Reales del sector privado, y las Tasas de Empleo y Desempleo correspondientes a Montevideo y al total del país urbano. Asimismo, además de la tasa de desempleo total se incluyen las correspondientes a los jefes de hogar para Montevideo e Interior, y a los hombres entre 25 y 55 años, también para Montevideo.⁷ En el mismo sentido, el panel considera índices de variación del costo unitario de la mano de obra a nivel sectorial.⁸

Por último, y en relación al último tipo de variables considerado, se incluye una serie de expectativas de inflación para un horizonte de 12 meses. Adicionalmente, el panel considera un conjunto de series de tasas de interés de los créditos y depósitos bancarios a distintos plazos y sus correspondientes tasas de interés reales ex-ante, obtenidas deflactando las tasas de interés nominales con la tasa de inflación esperada. Asimismo, se incluye un conjunto de tasas de interés correspondientes a depósitos y créditos, denominados en moneda extranjera y el índice UBI.⁹

5 Estos se calcularon deflactando las cantidades nominales con el IPC.

6 En el Anexo se presenta la fórmula de cálculo.

7 La participación en el mercado laboral de los hombres entre 25 y 55 años es más estable. Sobre esta base, la evolución de la tasa de desempleo correspondiente a ese grupo podría constituir un mejor indicador de presiones de demanda sobre los precios, razón que motiva su inclusión en el panel.

8 Estos comparan los salarios nominales con la productividad media en cada sector.

9 Uruguayan Bonds Index - Construido por República AFAP para medir el spread de los bonos uruguayos respecto a los estadounidenses.

3.2 TRATAMIENTO DE LOS DATOS

La aplicación del Modelo Factorial Dinámico Generalizado requiere de un tratamiento apropiado de los datos de forma de alcanzar la estacionariedad y remover las observaciones atípicas.

El tratamiento de los datos se realizó en cuatro etapas.

Se realizó una inspección primaria de las series, con el objetivo de obtener información respecto a sus características en cuanto a estacionariedad y estacionalidad. El análisis de gráficos y correlogramas permitió identificar la transformación estacionaria a ser utilizada.

Se corrieron las rutinas de TRAMO-SEATS¹⁰ con el objetivo de identificar y remover los outliers y otros efectos determinísticos. En los casos en que se observó la presencia de estacionalidad no estacionaria, se optó por incluir dummies estacionales como regresores, en línea con la metodología de Cristadoro et al (2003).

Se realizaron las transformaciones estacionarias (diferenciación o log diferenciación) de las series prefiltradas de efectos determinísticos. Mediante la aplicación de contrastes de raíces unitarias de Dickey-Fuller Aumentado se corroboró la correcta elección de dichas transformaciones estacionarias.

Para evitar los efectos de la escala sobre las estimaciones, se trabajó con variables de media cero y varianza unitaria.

3.3 DE LA MATRIZ DE COVARIANZAS A LA MATRIZ DE DENSIDAD ESPECTRAL

El primer paso en la aplicación del MFDG¹¹ consiste en la obtención de la matriz de densidad espectral de los datos, $\hat{\Sigma}(\theta)$, donde θ indica la frecuencia. Se consideró un total de 105 frecuencias equidistribuidas en el intervalo $[-\pi, \pi]$.

La estimación se realizó utilizando una ventana de rezagos de Bartlett de tamaño $M = 12$, es decir aplicando la transformación discreta de Fourier a la matriz tridimensional de covarianzas entre las 182 series del panel, $\hat{\Gamma}(k)$, para cada uno de los 12 leads y 12 lags considerados, previamente afectada por los pesos ω_k . La aplicación del MFDG requiere que las series de tiempo consideradas presenten fuertes co-movimientos, concentrados principalmente en el mediano y largo plazo (baja frecuencia). A su vez, el término co-movimiento significa que un número pequeño de shocks comunes puede explicar una proporción considerable de la variabilidad de las series del panel.

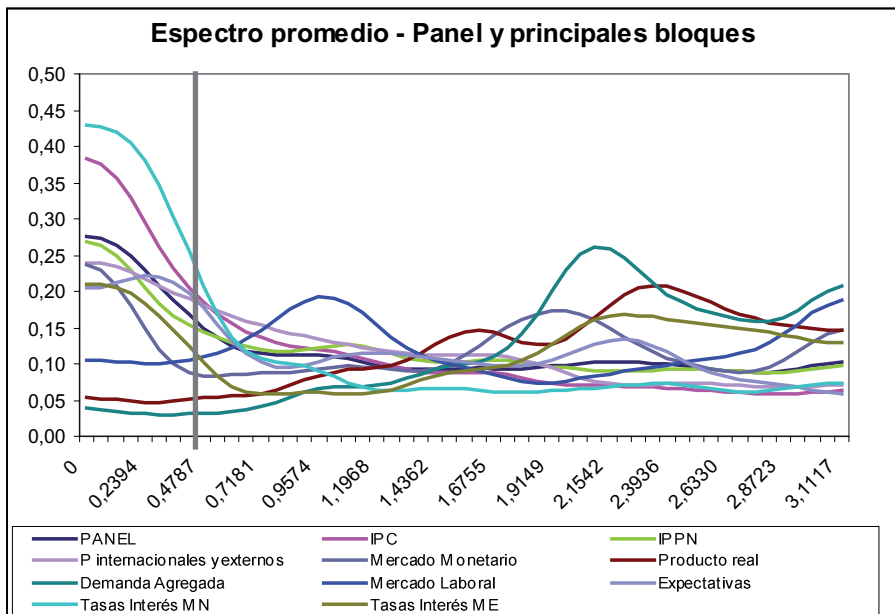
¹⁰ Se utilizó el programa Demetra.

¹¹ Las estimaciones del MFDG se realizaron utilizando el programa Matlab 6.5. Los códigos se obtuvieron de la página web de Mario Forni: http://www.economia.unimore.it/forni_mario/matlab.htm

Para investigar la existencia de co-movimientos se analizaron los espectros promedio.

Éstos se obtuvieron a partir de la matriz de densidad espectral estimada $\hat{\Sigma}(\theta)$. Ésta es una matriz tridimensional, con los espectros de cada una de las variables en relación a si misma y al resto de las variables, para cada una de las frecuencias consideradas. Para calcular los espectros promedio, se tomaron, en cada frecuencia, los elementos de la diagonal de la matriz $\hat{\Sigma}(\theta)$, promediándose para todo el panel y para distintos bloques de variables.

Gráfico 1



El análisis de los espectros promedio muestra cómo se distribuye en promedio la volatilidad entre las distintas periodicidades.¹² Según se observa, la mayor parte de los bloques de series concentra su volatilidad mayormente en el intervalo de baja frecuencia. Constituyen la excepción a esta condición las variables vinculadas al sector real de la economía, específicamente al producto real, demanda agregada y mercado laboral. En estos casos, el ruido de alta frecuencia minimiza el componente cíclico de baja frecuencia.

En términos generales, las series consideradas presentan fuertes co-movimientos, lo cual lleva a investigar si es posible explicar una proporción considerable de su variabilidad mediante un número reducido de shocks comunes. Este tema se aborda en el punto siguiente, mediante la aplicación de la técnica de Componentes Principales Dinámicos.

¹² Se presentan los espectros promedio afectados por la constante de proporcionalidad $\frac{4\pi}{T}$.

3.4 LA DETERMINACIÓN DEL NÚMERO DE FACTORES COMUNES DINÁMICOS

El paso previo para estimar las matrices relevantes para el MFDG es la determinación del número de factores dinámicos comunes. Para ello se realiza un análisis de componentes principales dinámicos a las matrices de densidad espectral de los datos en un intervalo de 105 frecuencias distribuidas en $[-\pi, \pi]$.

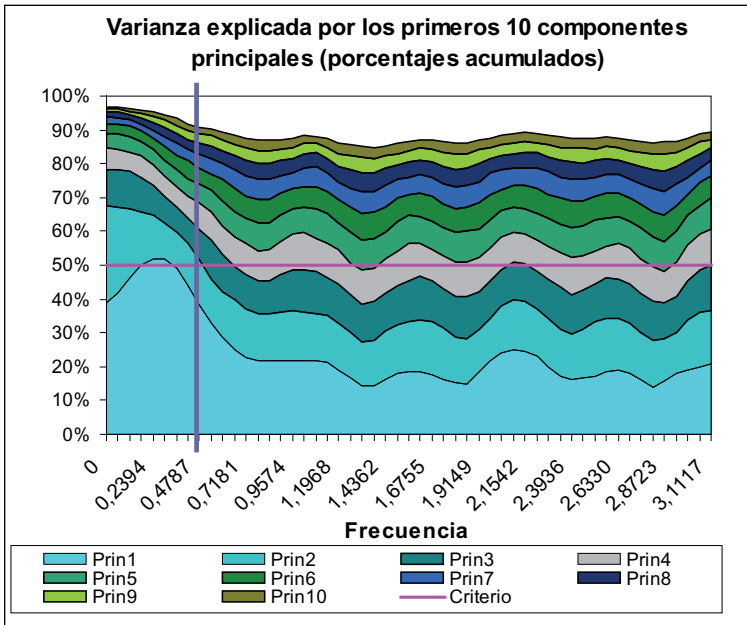
Sea Z_t el primer componente principal dinámico de las variables x_i , $i = 1, \dots, n$. Éste es la combinación lineal para todo lead y lag de las x 's, con mayor proporción de varianza explicada.¹³ El segundo componente principal es el que le sigue a Z_t , en términos del porcentaje de varianza explicada, pero con la restricción de que debe ser ortogonal a Z_t , para todo lead y lag, y así sucesivamente. Si las variables x_i no se encuentran correlacionadas para ningún lead y lag, entonces la varianza explicada por Z_t sería $\frac{1}{n}$ de la varianza total de las x 's. Por el contrario, una alta proporción de la varianza de las x 's explicada por Z_t , o por los primeros q componentes principales dinámicos, con q pequeño en relación a n , revela la presencia de un fuerte co-movimiento de las x 's.

La elección del número de factores dinámicos comunes se basa en el criterio heurístico de Cristadoro et al (2003) según el cual los factores dinámicos comunes deberían explicar como mínimo el 50% de la variación total en todas las frecuencias.

El gráfico que se presenta a continuación muestra los porcentajes acumulados de varianza explicada por los primeros 10 componentes principales dinámicos en el intervalo de frecuencias $[0, \pi]$; Esto quiere decir que la línea de más abajo representa el porcentaje de varianza explicada por el primer componente principal dinámico, la segunda línea representa el porcentaje explicado por los dos primeros componentes y así sucesivamente.

¹³ Cabe señalar que hay una combinación lineal para cada frecuencia considerada.

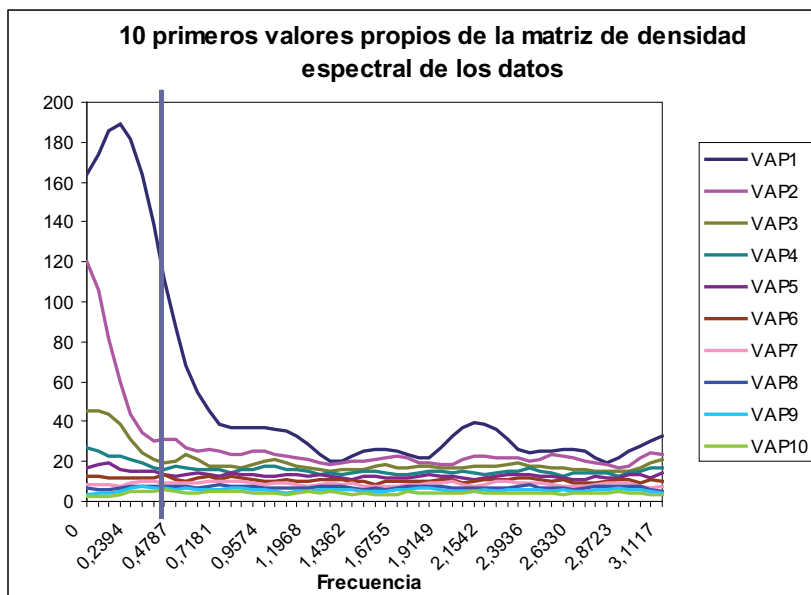
Gráfico 2



Como puede observarse, el porcentaje explicado por los primeros cuatro componentes principales dinámicos es mayor o igual al 50% en casi todas las frecuencias, llegando a superar el 80% en el intervalo de frecuencias menores que $\pi/6$ que constituyen el objeto de este análisis.

El gráfico siguiente presenta los valores propios correspondientes a los diez primeros componentes principales.

Gráfico 3



Como puede observarse los primeros tres valores propios son considerablemente mayores que los restantes. Asimismo, si se observa el intervalo correspondiente a baja frecuencia, alcanza a cuatro el número de valores propios significativamente mayores que los restantes.

Esto es una señal de que los movimientos comunes en los datos son capturados por estos cuatro primeros componentes principales, mientras que las variaciones menores, correspondientes a los restantes componentes principales, pueden ser interpretadas como movimientos idiosincrásicos.

Los elementos señalados llevan a elegir los primeros cuatro componentes principales como factores comunes dinámicos.

Estos cuatro Factores Dinámicos (FD) permiten explicar el 58% de la varianza¹⁴ de la tasa de variación del IPC, proporción que alcanza el 91% si nos focalizamos en el intervalo de baja frecuencia. En otras palabras, la tasa de variación del IPC presenta un alto grado de “commonality”, es decir que los factores comunes representan una alta proporción de su variabilidad, propiedad que se concentra en el mediano y largo plazo.

¹⁴ Estos cálculos fueron realizados a partir de las densidades espectrales de los componentes comunes en relación a las densidades espectrales de los datos.

Tabla 1

PROPORCIÓN DE VARIANZA EXPLICADA POR LOS FACTORES DINÁMICOS			
Por intervalo de frecuencias			
$\frac{\text{var}(\chi)}{\text{var}(x)}$	$[0, \pi)$	$[0, \frac{\pi}{6})$	$(\frac{\pi}{6}, \pi)$
PANEL	0,59	0,78	0,55
IPC	0,55	0,77	0,51
IPPN	0,55	0,76	0,51
Precios int. y ext.	0,52	0,62	0,50
Producto real	0,54	0,54	0,54
Demanda Agregada	0,56	0,45	0,58
Mercado Laboral	0,55	0,62	0,54
Mercado Monetario	0,60	0,67	0,59
Tasas Interés MN	0,64	0,92	0,58
Tasas Interés ME	0,58	0,80	0,53
Otras financieras	0,57	0,82	0,51
Expectativas	0,53	0,75	0,48

Según puede observarse en el cuadro, la proporción de varianza explicada se hace máxima para el caso de las series de tasas de interés en moneda nacional (64%) y mínima para las series de expectativas (53%) y producto real (54%).

3.5 ANÁLISIS ESPECTRAL Y ESTRUCTURA DINÁMICA DEL PANEL

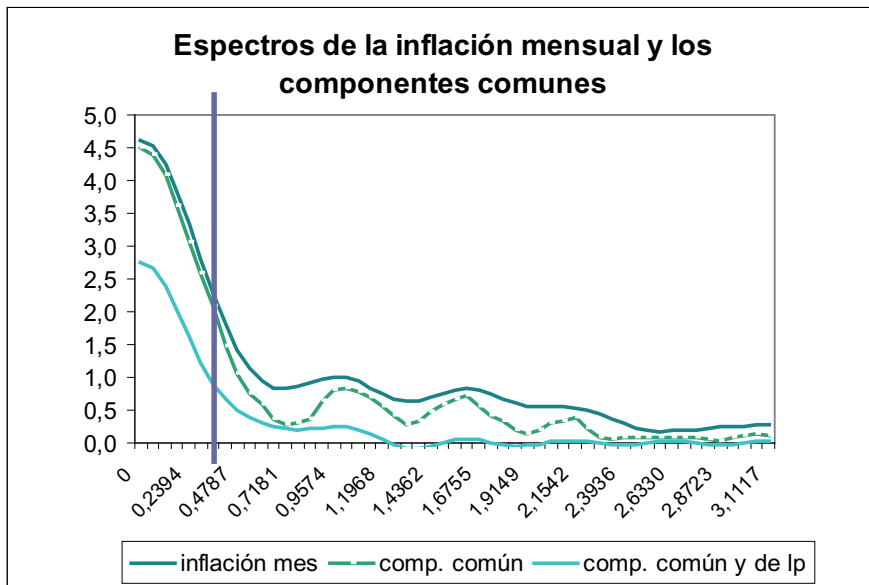
Una vez determinado el número de factores comunes dinámicos ($q = 4$), se estiman las matrices de densidad espectral de los componentes comunes, $\hat{\Sigma}_{\chi}(\theta)$, para cada frecuencia. Siguiendo las afirmaciones de Cristadoro et al (2003), si q está correctamente determinado estas matrices pueden estimarse consistentemente a medida que las dimensiones cross-section n y temporal T tienden a infinito.

Al aplicarse la transformación inversa de Fourier a las matrices de densidad espectral de los componentes comunes, $\hat{\Sigma}_{\chi}(\theta)$, se obtienen las matrices de covarianzas de los componentes comunes para todo lead y lag, $\hat{\Gamma}_{\chi}(k)$. Además, al restringir la transformación inversa de Fourier al intervalo de baja frecuencia (fluctuaciones con periodicidad correspondiente al mediano y largo plazo) se obtienen las matrices de covarianzas del componente de mediano y largo plazo, $\hat{\Gamma}_{\chi^L}(k)$. Finalmente, la aplicación de la transformación de Fourier a esta última matriz permite obtener la matriz de densidad espectral del componente común y de largo plazo, $\hat{\Sigma}_{\chi^L}(\theta)$.

En el gráfico siguiente se presentan los espectros estimados para la tasa de variación del IPC y para su componente común, y común y de largo plazo. Estos corresponden

a los vectores fila con el elemento de la fila 1 y de la columna 1 de las correspondientes matrices de densidad espectral, para cada frecuencia, sean $\hat{\Sigma}^1(\theta)$, $\hat{\Sigma}_x^1(\theta)$ y $\hat{\Sigma}_{x^t}^1(\theta)$.

Gráfico 4



En la medida de que el área debajo de un espectro, dentro de unas determinadas frecuencias, se puede interpretar como la porción de la varianza total de la serie atribuible a estos componentes cíclicos, resulta evidente el grado de suavizado que se obtiene mediante la aplicación de la técnica empleada. La línea de más arriba representa el espectro total de la tasa de inflación. La línea punteada corresponde al espectro del componente común de la tasa de inflación, y es el resultado del suavizado cross-section que implica la aplicación de Componentes Principales Dinámicos al panel de datos. Finalmente, la línea inferior corresponde al espectro estimado para el componente común y de largo plazo de la tasa de inflación (suavizado cross-section e intertemporal).

El análisis de la matriz de covarianzas de los componentes comunes ($\hat{\Gamma}_{x^t}(k)$) permite caracterizar la estructura dinámica del panel. Una de las condiciones necesarias para que el procedimiento de estimación arroje buenos resultados refiere a que el panel de datos contenga un número suficiente de variables que lideren y rezaguen a la tasa de inflación.

Para abordar este tema, se analizó la matriz de covarianzas de las variables del panel con la tasa de inflación, clasificando las variables como adelantadas, coincidentes y rezagadas. Las variables clasificadas como adelantadas fueron aquellas para las cuales la máxima covarianza (o coeficiente de correlación) se dio en leads mayores que 1,

y las rezagadas las correspondientes a lags mayores que 1. El resto de las variables fueron clasificadas como coincidentes.

Tabla 2

PROPIEDADES DEL PANEL DE DATOS - % DE VARIABLES POR TIPO				
SERIE / CLASIFICACIÓN	Nº SERIES	ADELANTADAS	COINCIDENTES	REZAGADAS
Total Panel	182	20%	41%	39%
Precios al consumo	46	11%	65%	24%
Precios al productor	19	11%	74%	16%
Precios Externos	3	67%	0%	33%
Precios Internacionales	19	63%	16%	21%
Producto real	8	0%	13%	88%
Gasto Público - nominal	4	0%	75%	25%
Gasto Público - real	4	50%	50%	0%
Consumo y otros componentes DA	5	20%	40%	40%
Agregados Monetarios - nominales	3	0%	0%	100%
Agregados Monetarios - reales	3	0%	33%	67%
Tasas de Interés MN - nominales	15	20%	0%	80%
Tasas de Interés MN - reales ex-ante	15	33%	0%	67%
Tasas de Interés ME - nominales	15	13%	27%	60%
Otra variables financieras	3	0%	67%	33%
Desempleo	5	20%	80%	0%
Empleo	6	0%	100%	0%
Costo de la mano de obra	5	20%	20%	60%
Expectativas	4	25%	25%	50%

Como puede apreciarse en el cuadro, las variables adelantadas por excelencia corresponden a los precios internacionales de los commodities y a los precios externos implícitos en los flujos de comercio de nuestra economía. Otras variables, correspondientes fundamentalmente al gasto público (real), también exhiben un comportamiento de este tipo. Contrariamente a lo esperable, en teoría, las variables de expectativas fueron clasificadas mayormente como coincidentes y rezagadas, resultado que seguramente se asocie al comportamiento backward-looking que han tenido estas variables durante el período de análisis.

3.6 EL INDICADOR DE INFLACIÓN SUBYACENTE

En esta etapa se proyecta el componente común y de largo plazo de la tasa de inflación χ_{it}^L , a partir de los factores comunes de largo plazo $u_{h(t-k)}$, con $h = 1, \dots, 4$, $k = 0, 1, \dots, 12$, estimados como los primeros $r = 4 * 13 = 52$ componentes principales generalizados de las x 's .

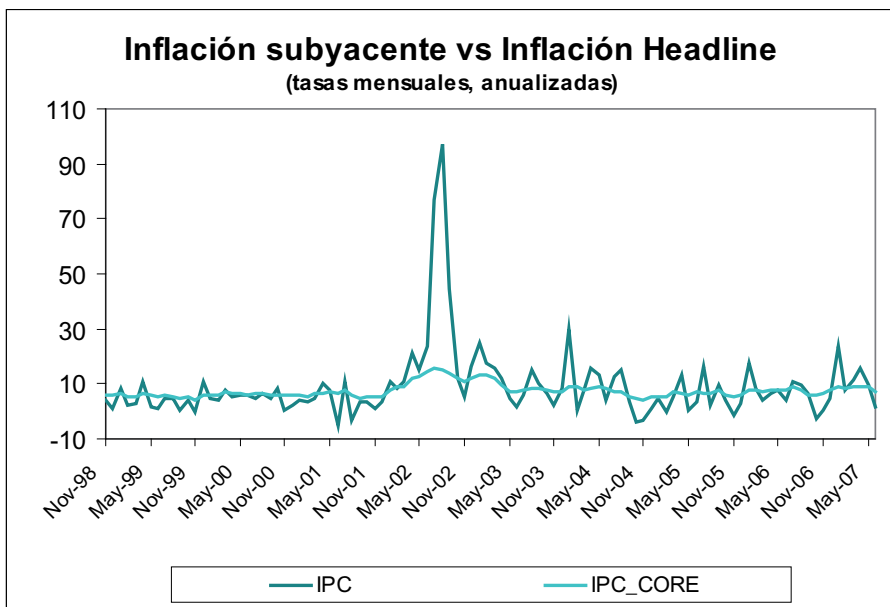
Una vez estimado este componente se está en condiciones de obtener el indicador de inflación subyacente, que se define a continuación:

$$(7) \quad \pi_t^{core} = \chi_{it}^L \sigma_1 + \mu_1$$

donde χ_{it}^L es el componente común y de largo plazo de la tasa de inflación, σ_1 y μ_1 corresponden al desvío estándar y a la media de la serie prefiltrada $d \log(IPC)$, utilizada en el MFDG.

El gráfico siguiente muestra la evolución del indicador de inflación subyacente junto a la tasa de inflación mensual, medida como la tasa de variación del IPC.

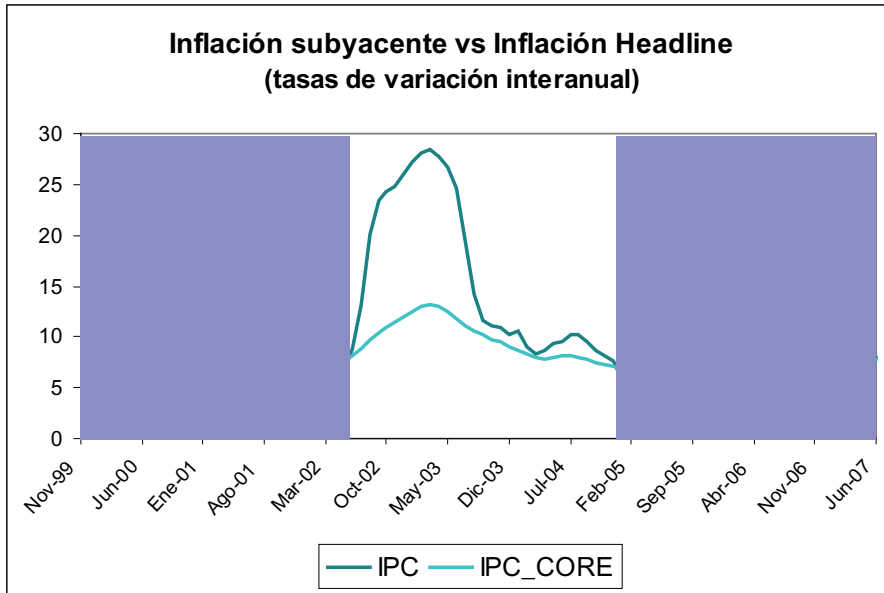
Gráfico 5



Este gráfico muestra claramente el resultado del suavizado cross-section e intertemporal, que se alcanza mediante la aplicación de la técnica descrita: la tasa mensual de inflación subyacente, anualizada, (IPC_CORE) no es afectada por el ruido de alta frecuencia que normalmente afecta a la tasa mensual de inflación headline.

El siguiente gráfico presenta las tasas de variación interanual de la Inflación Subyacente y de la Inflación headline.

Gráfico 6

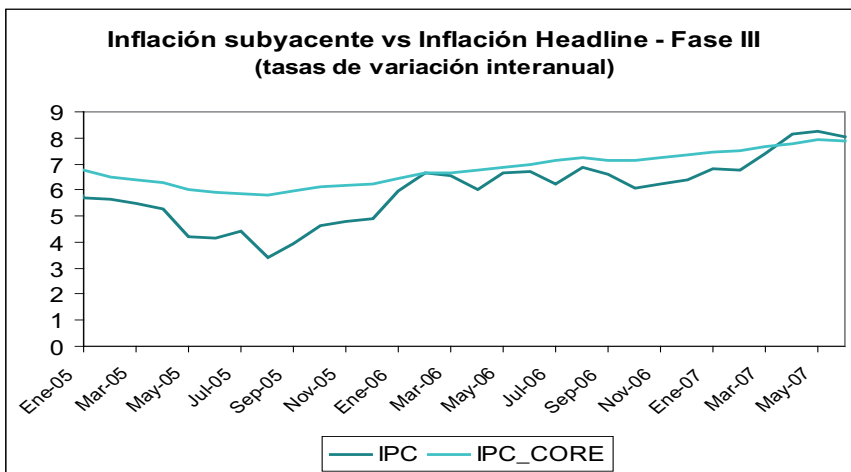
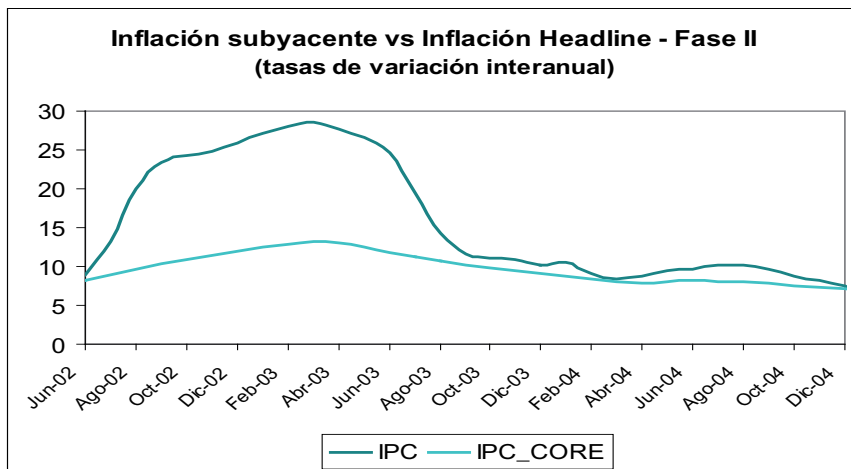
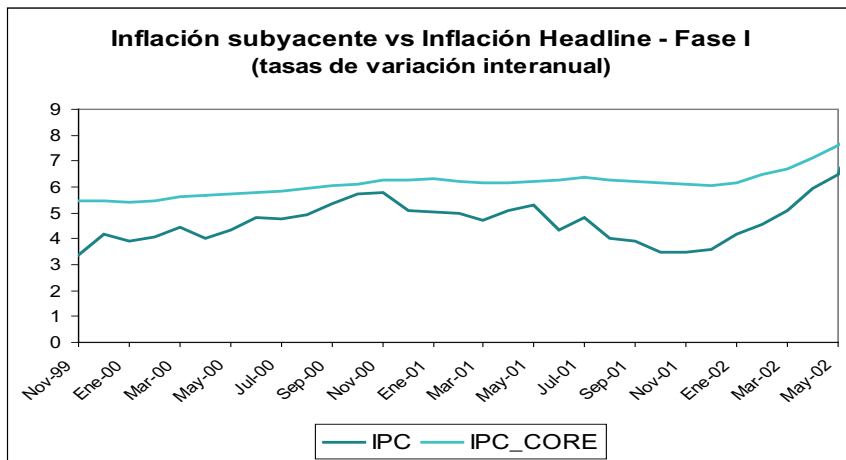


Es posible diferenciar tres etapas en el período de análisis considerado. La primera etapa se extiende hasta mayo del año 2002. En esta fase si bien la tasa de inflación interanual se mantuvo en niveles relativamente bajos (entorno al 4,6% en promedio), la tasa de inflación subyacente mostró una tendencia creciente, ubicándose en un nivel promedio de 6%, y permaneciendo por encima de la tasa de inflación headline durante todo el subperíodo.

El segundo subperíodo corresponde a la crisis y la posterior recuperación (junio de 2002 - diciembre de 2004). En esta etapa la tasa de inflación subyacente se mantuvo por debajo de la tasa de inflación headline, ubicándose entorno al 9,8% en promedio.

En la tercera etapa, iniciada en enero de 2005, la tasa de inflación subyacente ha tenido una tendencia creciente, manteniéndose por encima de la tasa de inflación headline durante casi todo el subperíodo.

Gráfico 7



En el cuadro siguiente se presentan las principales estadísticas descriptivas de la tasa de inflación headline y subyacente.

Tabla 3

Estadísticas de Resumen - Tasas de variación interanual y mensual anualizada				
Periodo 1999.11 - 2007.06				
	π_t		π_t^{oe}	
	Interanual	Mes (anualizada)	Interanual	Mes (anualizada)
Desvío Estándar	6,8	14,0	2,0	2,5
Media	8,8	9,6	7,6	7,7
Mediana	6,2	6,4	6,9	7,3
Máximo	28,5	97,0	13,2	15,6
Mínimo	3,4	-5,2	5,4	4,2
Correlación con π_t (Interanual)	1	0,4	0,96	0,63
lag máxima correlación	0	6	0	4
Correlación con π_t (Mes anual.)	0,36	1	0,32	0,73
lag máxima correlación	-6	0	-7	0

En comparación con la tasa de inflación headline, el indicador de inflación subyacente presenta una evolución más suave, con una desviación estándar inferior en casi tres veces y media.

El análisis de las correlaciones cruzadas de la tasa de inflación headline y de la tasa de inflación subyacente aporta los siguientes elementos:

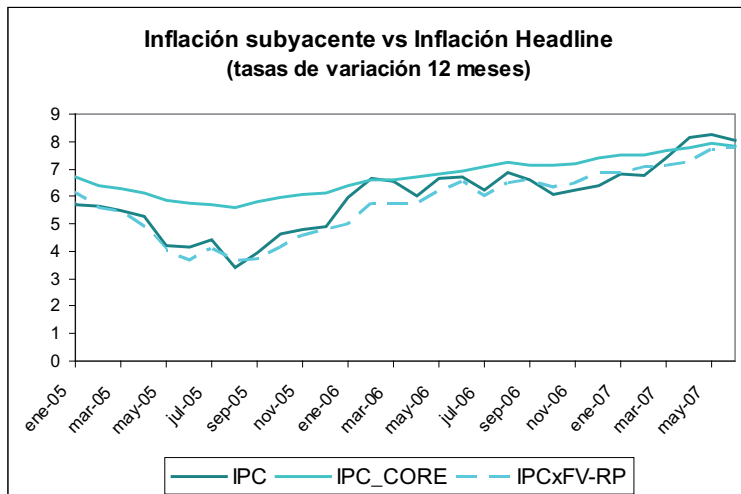
La tasa de inflación headline (variación interanual) se encuentra fuertemente correlacionada (0,63) con la tasa de inflación subyacente (variación mensual anualizada). Asimismo, la tasa de inflación subyacente (mensual anualizada) lidera en 4 meses a la tasa de inflación headline (variación interanual).

La tasa de variación interanual del indicador de inflación subyacente se encuentra altamente correlacionada (0,96) y en fase con la tasa de inflación headline (variación interanual).

Es interesante comparar el indicador de inflación subyacente con algún indicador alternativo, especialmente en lo que refiere a su evolución en relación a la inflación headline, durante el período más reciente en que la economía uruguaya se ha visto expuesta a continuas presiones inflacionarias. Para este análisis se utiliza un indicador de exclusión, en este caso, el IPC sin frutas, verduras y precios regulados (IPCxFV-RP).

El siguiente gráfico muestra la evolución de los tres índices, expresados como tasas de variación interanuales.

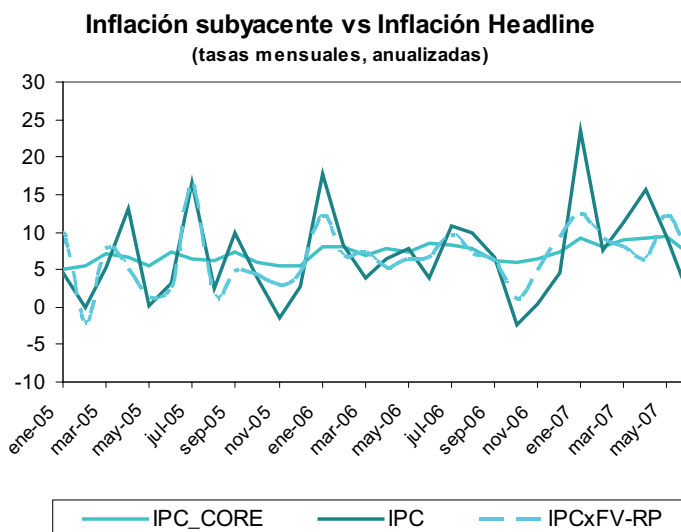
Gráfico 8



Como ya fuera señalado, el indicador IPC_CORE muestra una clara tendencia creciente en el subperíodo considerado. Esta característica es compartida con el indicador IPCxFV-RP, tendiendo este último a mantenerse en mayor medida alineado con la tasa de inflación headline.

En lo que respecta a los índices expresados como tasas mensuales anualizadas, la suave evolución que caracteriza a IPC_CORE, lo diferencia del indicador IPCxFV-RP el cual presenta mayores oscilaciones mes a mes.

Gráfico 9



4 EVALUACIÓN DEL INDICADOR

El indicador de inflación subyacente se evalúa tomando en consideración qué tan buen predictor es de la tasa de inflación headline. Esta elección se sustenta en que se considera que la forma más adecuada de evaluar este indicador es identificar qué tan bien cumple la función para la cual fue construido, es decir qué tan informativo es respecto a la evolución futura de la inflación.

En este punto surge un tema importante. Como fuera puntualizado por Woodford (1994) la propiedad de una variable cualquiera, de ser un indicador líder, depende de cómo reaccione la política a ese indicador. Si la política responde de forma óptima a las desviaciones de un indicador respecto a una meta, esto debería eliminar el poder predictivo del indicador, en equilibrio. Este argumento se ve relativizado por el hecho de que el diseño de la política monetaria se basa en un conjunto de indicadores de inflación subyacente para evaluar las presiones inflacionarias.

El análisis del contenido informativo del indicador se realiza desde tres perspectivas:

4.1 ESTIMACIÓN DE LA ECUACIÓN DE COGLEY

Sea $\pi_t = d \log(P_t)$ la tasa de inflación headline y H un horizonte de proyección lo suficientemente largo.

Cogley (1998) argumenta que, dado que la tasa de inflación subyacente se define como el componente de largo plazo de la tasa de inflación mensual, es posible plantear la siguiente expresión:

$$(8) \quad \pi_t^{core} = E_t \pi_{t+H}$$

En otras palabras, la tasa de inflación subyacente en t es la tasa de inflación esperada para el período $t + H$.

Para verificar el cumplimiento de esta condición se estima la siguiente regresión:

$$(9) \quad (\pi_{t+H} - \pi_t) = \alpha_H + \beta_H (\pi_t - \pi_t^{core}) + u_{t+H}$$

contrastándose el cumplimiento de la hipótesis conjunta $\alpha_H = 0, \beta_H = -1$.

La restricción $\alpha_H = 0$ implica que $(\pi_{t+H} - \pi_t) - (\pi_t - \pi_t^{core})$ tiene una media aproximadamente igual a cero.

La restricción en β_H indica si la desviación respecto a la tasa de inflación subyacente mide correctamente el componente transitorio.

Para un horizonte H relativamente largo, la desviación respecto a la tasa de inflación subyacente, $\pi_t - \pi_t^{core}$, debería estar inversamente relacionada con los subsecuentes cambios futuros en la tasa de inflación, $\pi_{t+H} - \pi_t$.

Si $-1 < \beta_H < 0$, el indicador de inflación subyacente sobreestima los cambios futuros en la tasa de inflación, y el componente transitorio de la tasa de inflación actual.

Análogamente, si $\beta_H < -1$, el indicador estimado estaría sobreestimando el peso del componente transitorio.

A continuación se presenta un cuadro que resume los principales resultados. Se consideraron horizontes de 6, 12, 18, 24 y 36 meses. Las estimaciones se realizaron con la serie prefiltrada $d \log IPC$.

Tabla 4

ECUACIÓN DE COGLEY			
$(\pi_{t+H} - \pi_t) = \alpha_H + \beta_H (\pi_t - \pi_t^{core}) + u_{t+H}$			
H	α_H	β_H	pvalue $H_0) \alpha_H = 0, \beta_H = -1$
6	0,0002 (0,0005)	-1,08 (0,14)	0,78
12	0,0004 (0,0006)	-1,07 (0,16)	0,68
18	0,0005 (0,0006)	-1,41 (0,16)	0,03
24	0,0006 (0,0007)	-1,16 (0,19)	0,45
36	0,0011 (0,0008)	-1,25 (0,23)	0,21
Notas: Errores estándares entre paréntesis π_t es la tasa de inflación mensual.			

Como puede observarse, en casi todos los casos la realización del Test de Wald lleva a no rechazar la hipótesis nula. La evidencia recogida sugiere que las desviaciones de la tasa de inflación headline respecto a la tasa de inflación subyacente están correlacionadas negativamente con los cambios futuros en la tasa de inflación headline. Esta correlación es cercana a -1, es decir que el desvío respecto de la tasa de inflación subyacente mide adecuadamente el componente transitorio de la tasa de inflación headline.

4.2 TEST DE CAUSALIDAD DE GRANGER - CAPACIDAD DE ANTICIPACIÓN TEMPORAL

Este criterio implica que el indicador de inflación subyacente anticipe temporalmente a la tasa de inflación headline, pero que lo contrario no sea cierto, de tal forma que no haya “retroalimentación” entre una y otra variable.

El cuadro siguiente muestra los resultados obtenidos al contrastar la hipótesis nula de que π_t^{core} no causa a π_t . Para evitar el efecto de las observaciones atípicas sobre el test se utilizó la serie prefiltrada $d \log IPC$.

Tabla 5

TEST DE CAUSALIDAD EN EL SENTIDO DE GRANGER		
$\pi_t = \sum_{j=1}^m \alpha_j \pi_{t-j} + \sum_{j=1}^m \beta_j \pi_{t-j}^{core} + \xi_t$		
<i>N° Lags</i>	$H_0) \beta_1 = \dots = \beta_m = 0; \pi_t^{core}$ no causa a π_t	
	Probabilidad	Resultado
3	0,0000	RH_0
6	0,0000	RH_0
9	0,0000	RH_0
12	0,0002	RH_0

Nota: π_t es la tasa de inflación mensual.

Los resultados aportan evidencia a favor de la existencia de causalidad en el sentido de Granger de la tasa de inflación subyacente hacia la tasa de inflación headline.

Asimismo, se contrastó la hipótesis de que π_t no causa a π_t^{core} .

Tabla 6

TEST DE CAUSALIDAD EN EL SENTIDO DE GRANGER		
$\pi_t^{core} = \sum_{j=1}^m \gamma_j \pi_{t-j} + \sum_{j=1}^m \delta_j \pi_{t-j}^{core} + \eta_t$		
<i>N° Lags</i>	$H_0) \gamma_1 = \dots = \gamma_m = 0$; π_t no causa a π_t^{core}	Probabilidad
		Resultado
3	0,09	NRH_0
6	0,28	NRH_0
9	0,39	NRH_0
12	0,50	NRH_0
<p>Nota: π_t es la tasa de inflación mensual.</p>		

En todos los casos el resultado del contraste se inclinó hacia el no rechazo de la hipótesis nula de que la tasa de inflación headline no causa a la tasa de inflación subyacente.

En conclusión, la evidencia encontrada sugiere que el indicador de inflación subyacente tiende a anticiparse temporalmente a la tasa de inflación headline, no existiendo retroalimentación entre ambas variables.

4.3 HABILIDAD PREDICTIVA DEL INDICADOR

Se consideró un horizonte de doce meses. La tasa de inflación headline (variación interanual) se comparó con las siguientes predicciones:

- MFDG: Predicciones obtenidas a partir de los componentes comunes y de largo plazo estimados y proyectados. En el horizonte de predicción

considerado, el indicador de inflación subyacente proyectado surge de los componentes comunes y de largo plazo proyectados para los próximos 12 meses, con información disponible hasta junio de 2007.

$$(10) \quad \pi_{t+12}^{core} = f[\chi_{1t+1}^{Lf}, \dots, \chi_{1t+12}^{Lf}]$$

- Componente común y de largo plazo en el momento t : Siendo que la tasa de inflación subyacente se define como el componente de largo plazo de la tasa de inflación mensual, la proyección de la tasa de inflación para $t + 12$, está dada por:

$$(11) \quad E_t \pi_{t+12} = \pi_t^{core}$$

Modelo ARIMA: De acuerdo a las características de la serie $d \log IPC$ ¹⁵ se especificó un modelo AR1 con constante que resultó significativo. Se realizó, asimismo, un análisis de intervención, obteniéndose residuos del modelo bien comportados. El modelo estimado se utilizó como benchmark. Se generaron las predicciones a doce pasos, calculándose la tasa de inflación proyectada, sobre una base interanual.

$$(12) \quad \pi_t = c + \gamma \pi_{t-1}$$

Las medidas consideradas fueron las siguientes, con $h = 12$:

Raíz cuadrada del error cuadrático medio: (13) $RECM = \sqrt{\frac{1}{\tau} \sum_{t=1}^{\tau} (\pi_{t+h} - \hat{\pi}_{t+h/t})^2}$

Error medio: (14) $M = \frac{1}{\tau} \sum_{t=1}^{\tau} (\pi_{t+h} - \hat{\pi}_{t+h/t})$

Error absoluto medio: (15) $EAM = \frac{1}{\tau} \sum_{t=1}^{\tau} |\pi_{t+h} - \hat{\pi}_{t+h/t}|$

Rango: (16) $R = Max[\pi_{t+h} - \hat{\pi}_{t+h/t}] - Min[\pi_{t+h} - \hat{\pi}_{t+h/t}]$

donde:

$\hat{\pi}_{t+h/t}$ es la predicción en t de la tasa interanual de inflación subyacente en $t + h$.

π_{t+h} es la tasa de inflación interanual en $t + h$.

τ es el número de períodos considerados.

15 La función de autocorrelación parcial de la serie $d \log (IPC)$ muestra una alta correlación directa de primer orden. En lo referente a la función de autocorrelación se observa un rápido decrecimiento de sus valores.

El siguiente cuadro muestra los principales resultados obtenidos en el período 2005.02 – 2007.06.

Tabla 7

CONTENIDO INFORMATIVO DEL INDICADOR			
Errores de predicción de la tasa de inflación headline			
doce pasos adelante		Período 2005.02 - 2007.06	
$f(\pi_{t+12} - \hat{\pi}_{t+12/t})$	MFDG	$E_t \pi_{t+12} = \pi_t^{core}$	AR 1
RECM	0,0146	0,0184	0,0220
EM	-0,0104	-0,0082	-0,0150
EAM	0,0116	0,0127	0,0172
RANGO	0,0358	0,0571	0,0627

Nota: π es la tasa de inflación interanual

Como puede observarse, tanto las predicciones del MFDG como las que surgen directamente del componente común y de largo plazo, presentan un menor sesgo y una menor dispersión respecto a las proyecciones del modelo AR1.

En síntesis, la evidencia encontrada da una idea adecuada de la capacidad predictiva del indicador. En este punto, cabe señalar que este análisis es considerado una primera aproximación al tema de la evaluación del indicador. Así, un análisis complementario podría basarse, en la evaluación del desempeño predictivo del indicador de inflación subyacente, en comparación al de un conjunto de variables predictoras de la tasa de inflación headline, mediante la utilización de modelos predictivos bivariantes.

5 CONCLUSIONES

En este trabajo se desarrolló un indicador de inflación subyacente para la economía uruguaya basado en la propuesta de Cristadoro et al (2003). Este indicador explota información proveniente de un panel de datos de 182 series, incluyendo precios, así como variables nominales y reales. Presenta dos características que lo hacen adecuado para el análisis de la tendencia inflacionaria. En primer lugar, permite resumir, en un único indicador, información sobre las presiones inflacionarias, implícita en el comportamiento de un gran número de variables. En segundo lugar, filtra simultáneamente los dos tipos de distorsiones que afectan al IPC: los movimientos idiosincrásicos y la volatilidad de corto plazo.

La obtención del indicador se basa en la realización de procedimientos de suavizado en la dimensión cross-section y en la dimensión temporal. Esto se realiza mediante la extracción del componente de mediano y largo plazo de la tasa de variación del IPC.

El indicador de inflación subyacente estimado presenta una evolución más suave, en comparación con la tasa de inflación headline y se encuentra fuertemente correlacionado con ésta. La evaluación se realizó tomando en consideración el contenido informativo del indicador respecto a la evolución futura de la tasa de inflación headline. Este análisis fue realizado desde tres perspectivas.

En primer lugar, se aportó evidencia de que el desvío de la tasa de inflación headline respecto de la tasa de inflación subyacente mide adecuadamente el componente transitorio de la tasa de inflación headline. En este contexto, los desvíos hoy en la tasa de inflación headline respecto al indicador, están inversamente correlacionados con los cambios futuros en la tasa de inflación headline.

En segundo lugar, se presentó evidencia de que el indicador tiende a anticipar temporalmente la evolución de la tasa de inflación headline.

En tercer lugar, se evaluó el contenido informativo del indicador a partir de una serie de medidas de precisión de las predicciones de la tasa de inflación headline (variación interanual). Tanto las predicciones del MFDG, como las que surgen directamente del componente común y de largo plazo, presentan un mejor desempeño que las proyecciones del modelo AR1, utilizado como benchmark.

En conclusión, la evidencia encontrada sugiere un buen desempeño predictivo del indicador presentado. Su contenido informativo lo hace susceptible de ser explotado en modelos bivariantes en los que la tasa de inflación subyacente sea utilizada para predecir el comportamiento de largo plazo de la tasa de inflación headline.

6 ANEXO A - DESCRIPCIÓN DE LAS SERIES

A continuación se presenta un listado con el detalle de las 182 series consideradas y sus respectivas fuentes.

Tabla 8

Descripción	Fuente	Transformación
IPC - nivel gral. y componentes		
<i>IPC - gral</i>	INE	(1-L)Log
<i>Aceite</i>	INE	(1-L)Log
<i>Agua</i>	INE	(1-L)Log
<i>Alimentos no especificados</i>	INE	(1-L)Log
<i>Anteojos</i>	INE	(1-L)Log
<i>Auto</i>	INE	(1-L)Log
<i>Aves</i>	INE	(1-L)Log
<i>Café</i>	INE	(1-L)
<i>Calzado</i>	INE	(1-L)
<i>Carne</i>	INE	(1-L)Log
<i>Carne en conservas</i>	INE	(1-L)Log
<i>Cereales</i>	INE	(1-L)Log
<i>Cerveza</i>	INE	(1-L)Log
<i>Cocoa</i>	INE	(1-L)Log
<i>Comidas fuera del Hogar</i>	INE	(1-L)
<i>Cuidados personales</i>	INE	(1-L)
<i>Dulces</i>	INE	(1-L)Log
<i>Electrodomésticos</i>	INE	(1-L)Log
<i>Efectos Personales</i>	INE	(1-L)Log
<i>Otros artículos de esparcimiento no duraderos</i>	INE	(1-L)
<i>Espicias</i>	INE	(1-L)Log
<i>Frutas</i>	INE	(1-L)Log
<i>Galletas</i>	INE	(1-L)
<i>Huevos</i>	INE	(1-L)Log
<i>Manteca</i>	INE	(1-L)
<i>Libros y materiales de enseñanza</i>	INE	(1-L)
<i>Medicinas</i>	INE	(1-L)Log
<i>Muebles</i>	INE	(1-L)
<i>Pastas</i>	INE	(1-L)
<i>Pescado</i>	INE	(1-L)
<i>Queso</i>	INE	(1-L)Log
<i>Reparaciones</i>	INE	(1-L)
<i>Reparación de calzados</i>	INE	(1-L)Log
<i>Servicios de esparcimiento</i>	INE	(1-L)
<i>Servicios para el hogar</i>	INE	(1-L)Log
<i>Servicios médicos</i>	INE	(1-L)
<i>Té</i>	INE	(1-L)Log
<i>Telas</i>	INE	(1-L)
<i>Textiles hogar</i>	INE	(1-L)
<i>Turismo</i>	INE	(1-L)Log
<i>Utensillos del hogar</i>	INE	(1-L)Log
<i>Verdura</i>	INE	(1-L)Log
<i>Verduras congeladas</i>	INE	(1-L)Log
<i>Vestimenta</i>	INE	(1-L)
<i>Whisky</i>	INE	(1-L)Log
<i>Yerba</i>	INE	(1-L)Log

<u>Descripción</u>	<u>Fuente</u>	<u>Transformación</u>
IPPN - nivel gral. y componentes		
IPPN_gral	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Abonos	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Automotores y repuestos	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Cereales	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Cría de Cerdos	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Cría de Ganado	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Cría de Pollos	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Frutales	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Hilandería y Tejeduría	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Industrias Hierro y Acero	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Jabones	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Legumbres y Hortalizas	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Medicamentos	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Molinos harineros y yerbateros	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Matanza y preparación carnes y aves	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Panadería	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Pesca	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Productos plásticos	En base a INE/BCU	(1-L)Log
Sustancias químicas básicas	En base a INE/BCU	(1-L)Log
IP externos		
IP externos global	BCU	(1-L)Log
IP externos extrarregional	BCU	(1-L)Log
IP externos regional	BCU	(1-L)Log
Precios internacionales - IP*		
P* carne - Australia - precio FOB U.S., centavos US\$ por libra	IFS	(1-L)Log
P* petróleo West Texas - US\$ por barril	IFS	(1-L)Log
P* petróleo Brent - US\$ por barril	IFS	(1-L)Log
P* maíz - FOB Golfo de Mexico, US\$ por tm	IFS	(1-L)Log
P* arroz - Tailandia - Precio nominal, US\$ por tm	IFS	(1-L)Log
P* trigo - No.1 Hard Red Winter, FOB Golfo de Mexico, US\$ por tm	IFS	(1-L)Log
P*carne - Argentina, cortes congelados, valor unitario exportación	FAO	(1-L)Log
P export carne USA - US\$/ton.	FAO	(1-L)Log
P* maíz - US No.2, Yellow, U.S. Gulf (Friday)	FAO	(1-L)Log
P* arroz - White Broken Rice, Thai A1 Super, f.o.b Bangkok	FAO	(1-L)Log
P* arroz - White Rice, Thai 100% B second grade, f.o.b. Bangkok	FAO	(1-L)Log
P* azúcar - precio diario I.S.A., Promedios semanales	FAO	(1-L)Log
P* trigo - US No.2, Hard Red Winter ord. Prot, US Fob Gulf (Tuesday)	FAO	(1-L)Log
P* trigo - US No.2, Soft Red Winter Wheat , US Gulf (Tuesday)	FAO	(1-L)Log
P* lana - 64's, London, Friday	FAO	(1-L)Log
P* manteca - Oceania, precios indicativos export , f.o.b.	FAO	(1-L)Log
P* queso cheddar - Oceania, precios indicativos export, f.o.b.	FAO	(1-L)Log
P* leche en polvo descremada - Oceania, precios indicativos export, f.o.b.	FAO	(1-L)Log
P* leche en polvo entera - Oceania, precios indicativos export, f.o.b.	FAO	(1-L)Log

*La inflación subyacente en Uruguay:
un indicador basado en el análisis factorial dinámico generalizado*

Descripción	Fuente	Transformación
Agregados monetarios - nominales		
M1	BCU	(1-L)Log
M1' (incluye cajas de ahorro)	BCU	(1-L)Log
M2	BCU	(1-L)Log
Agregados monetarios - reales		
M1/IIPC	Cálculos propios	(1-L)
M1'IIPC (incluye cajas de ahorro)	Cálculos propios	(1-L)
M2/IIPC	Cálculos propios	(1-L)
Demanda Agregada - nominales		
SPNF - Gasto primario corriente	BCU	(1-L)Log
SPNF - Gasto en remuneraciones	BCU	(1-L)Log
SPNF - Gasto en bienes y servicios	BCU	(1-L)Log
SPNF - Prestaciones a la Seguridad Social	BCU	(1-L)Log
Índice de importaciones de bienes de capital	BCU	(1-L)Log
Índice de costo de la construcción	BCU	(1-L)Log
Demanda Agregada - reales		
SPNF - Gasto primario corriente	BCU	(1-L)
SPNF - Gasto en remuneraciones	BCU	(1-L)
SPNF - Gasto en bienes y servicios	BCU	(1-L)
SPNF - Prestaciones a la Seguridad Social	BCU	(1-L)
Consumo privado - Índice volumen físico - serie 1	BCU	(1-L)Log
Consumo interno - Índice volumen físico - serie 2	BCU	(1-L)Log
Consumo interno - Índice volumen físico - serie 3	BCU	(1-L)Log
IVF actividad económica - Gral y componentes		
IVF - Actividad económica	BCU	(1-L)
IVF - Sector agropecuario	BCU	(1-L)
IVF - Comercio, restaurantes y hoteles	BCU	(1-L)
IVF - Construcción	BCU	(1-L)Log
IVF - Demanda energía eléctrica	BCU	(1-L)Log
IVF - Industria	BCU	(1-L)Log
IVF - Transporte y comunicaciones	BCU	(1-L)Log
IVF - Otros	BCU	(1-L)

Descripción	Fuente	Transformación
Mercado Laboral		
<i>Tasa empleo - País urbano</i>	INE	(1-L)
<i>Tasa desempleo - País urbano</i>	INE	(1-L)
<i>Tasa desempleo - País urbano - Hombres 25 a 55 años</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa empleo - Montevideo</i>	INE	(1-L)
<i>Tasa desempleo - Montevideo</i>	INE	(1-L)
<i>Tasa desempleo jefes de hogar - Montevideo</i>	INE	(1-L)
<i>Tasa desempleo jefes de hogar - Interior</i>	INE	(1-L)
Empleo sectorial - Índices de variación		
<i>Empleo - Industria</i>	En base a INE	(1-L)Log
<i>Empleo - Servicios</i>	En base a INE	(1-L)Log
<i>Empleo - Construcción</i>	En base a INE	(1-L)Log
<i>Empleo - Transporte</i>	En base a INE	(1-L)Log
Costo unitario mano de obra (sectorial) - Índices de variación		
<i>Costo unitario de la mano de obra - Industria</i>	En base a INE	(1-L)Log
<i>Costo unitario mano de obra - Servicios</i>	En base a INE	(1-L)Log
<i>Costo unitario mano de obra - Construcción</i>	En base a INE	(1-L)Log
<i>Costo unitario mano de obra - Transporte</i>	En base a INE	(1-L)Log
Índice medio de salarios reales - IMSR		
<i>IMSR - Sector Privado</i>	INE	(1-L)
Tasas de interés sistema bancario moneda nacional - nominales		
<i>Tasa de interés activa promedio</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - empresas 30d</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - empresas 30a367d</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - familias 30d</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - familias 30a367d</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa -agro</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - comercio y servicios</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - empresas 31d - rubro 177000</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - empresas >31d - rubro 163000</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - empresas >31d - rubro 167000</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés activa - empresas >31d - rubro 177000</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés call promedio</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés pasiva promedio</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés pasiva 61a91d</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés pasiva 91a181d</i>	BCU	(1-L)
<i>Tasa de interés pasiva 181a367d</i>	BCU	(1-L)

El indicador de expectativas de los empresarios industriales fue construido a partir de los datos de la Encuesta Mensual Industrial de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). La información que publica la CIU refiere a las expectativas de evolución en los siguientes 6 meses, de las ventas al mercado interno, de exportaciones y de la economía en su conjunto. En el mismo sentido que Lanzilotta (2006) el indicador construido surge de la diferencia entre el porcentaje de respuestas positivas (definidas como aquellas que van en dirección a un mejor desempeño) versus la proporción

de respuestas negativas. Esto implica dar una ponderación nula a las respuestas consistentes con el mantenimiento de la situación actual.

El indicador considerado es el siguiente:

$$(17) \quad \text{exp_**} = \%mejor - \%peor$$

7 ANEXO B – PROCEDIMIENTO DE ESTIMACIÓN

A continuación se describen los principales pasos del procedimiento de estimación:

- El primer paso consiste en estimar la matriz de densidad espectral de $x_t = (x_{1t}, x_{2t}, \dots, x_{nt})$. Esta matriz tridimensional, sea $\hat{\Sigma}(\theta)$, es estimada utilizando una ventana de rezagos de Bartlett de tamaño M , es decir aplicando la transformación discreta de Fourier a las matrices de covarianzas muestrales $\hat{\Gamma}(k)$ previamente afectadas por los pesos ω_k .
- Luego se aplica la descomposición en componentes principales dinámicos.¹⁶ Para cada frecuencia, se calculan los valores y vectores propios de las matrices de densidad espectral estimadas en el punto anterior ($\hat{\Sigma}(\theta)$). Para determinar el número de componentes debe recurrirse a un criterio heurístico. Dado que los valores propios que se derivan representan la varianza explicada por los componentes principales en cada frecuencia se impone el criterio propuesto por Forni, Hallin, Lippi y Reichlin (2000) de que el número de factores dinámicos q iguale al número de valores propios que capturan un porcentaje mínimo de varianza explicada del 50%.
- Premultiplicando la matriz diagonal de los q mayores valores propios dinámicos,¹⁷ $\Lambda_q(\theta)$, por la matriz de los correspondientes q vectores propios dinámicos, $U(\theta)$, y post-multiplicando por su correspondiente transpuesto conjugado, $\tilde{U}(\theta)$, se obtienen las matrices de densidad espectral de los componentes comunes para cada frecuencia, $\hat{\Sigma}_\chi(\theta)$.
- Restando estas matrices $\hat{\Sigma}_\chi(\theta)$ a las correspondientes matrices de densidad espectral de los datos $\hat{\Sigma}(\theta)$, se obtienen las matrices de densidad espectral de los componentes idiosincrásicos $\hat{\Sigma}_\varepsilon(\theta)$. Siguiendo las afirmaciones de

¹⁶ Esta técnica se basa en aplicar un análisis de componentes principales a un conjunto de matrices de densidad espectral referidas a diferentes frecuencias. Siguiendo a Forni et al. (2000) los valores y vectores propios dinámicos son los valores y vectores propios de la matriz de densidad espectral, como funciones de la frecuencia.

¹⁷ Los valores propios son ordenados en forma decreciente con respecto a su tamaño.

Cristadoro et al (2003), si q está correctamente determinado estas matrices pueden estimarse consistentemente, a medida que las dimensiones cross-section n y temporal T tienden a infinito.

- Al aplicarse la transformación inversa de Fourier a las matrices de densidad espectral de los componentes comunes $\hat{\Sigma}_x(\theta)$, se obtienen las matrices de covarianzas de los componentes comunes para todo lead y lag, $\hat{\Gamma}_x(k)$. Además, al restringir la transformación inversa de Fourier al intervalo correspondiente al mediano y largo plazo (baja frecuencia) se estiman las matrices de covarianzas del componente de mediano y largo plazo, $\hat{\Gamma}_{x^L}(k)$.
- El siguiente paso en el procedimiento es la estimación de los componentes comunes. Siguiendo a Forni et al (2001), a medida que n y T tienden a infinito, el mejor estimador lineal de los componentes comunes, en el sentido de un mínimo error cuadrático, es la proyección de los componentes comunes en el espacio delimitado por los componentes comunes. Este espacio, no obstante, es desconocido y debe ser estimado. Forni et al (2001) muestran que el espacio delimitado por un número predeterminado r de los primeros componentes principales generalizados de la matriz de covarianzas de los componentes comunes $\hat{\Gamma}_x^n(0)$ con respecto a la matriz de covarianzas de los componentes idiosincrásicos $\hat{\Gamma}_\varepsilon^n(0)$, se aproxima al espacio delimitado por los componentes comunes a medida que $n \rightarrow \infty$.¹⁸ Prueban que a medida que n y T se acercan a infinito, la proyección sobre este espacio estimado converge en probabilidad a los componentes comunes. La idea detrás del uso del análisis de componentes principales generalizados es la siguiente: en el modelo factorial dinámico los componentes comunes son guiados por q factores dinámicos comunes que integran la ecuación contemporáneamente y con rezagos de hasta s períodos. En el procedimiento de estimación, los q factores dinámicos comunes, son tratados en forma separada como $q(s+1)$ factores estáticos. Estos factores estáticos no conocidos, se estiman como los primeros $r = q(s+1)$ componentes principales generalizados. Este procedimiento se basa en calcular los valores propios generalizados, μ_j , es decir los n números complejos que solucionan

18 El análisis de componentes principales generalizados se aplica a la matriz diagonal que en su diagonal tiene las varianzas de los componentes idiosincrásicos. La matriz diagonalizada de covarianzas de los componentes idiosincrásicos se utiliza dado que los resultados de las simulaciones de Forni et al (2001) muestran que esto produce mejores resultados en el caso de n grande en comparación a T .

la ecuación $\det(\hat{\Gamma}_\chi(0) - z\hat{\Gamma}_\xi(0)) = 0$, así como los correspondientes vectores propios V_j , $j = 1, \dots, n$, es decir los vectores que satisfacen la siguiente expresión:

$$(18) \quad V_j \hat{\Gamma}_\chi(0) = \mu_j V_j \hat{\Gamma}_\xi(0)$$

y la condición de normalización: (19) $V_j \hat{\Gamma}_\xi(0) V_j' = \begin{cases} 0 & j \neq i \\ 1 & j = i \end{cases}$

Luego se ordenan los valores propios en orden decreciente y se toman los vectores propios correspondientes a los r mayores valores propios. Los factores estáticos estimados son los componentes principales generalizados:

$$(20) \quad v_{jt} = V_j' x_t, \quad j = 1, \dots, r$$

El procedimiento de componentes principales generalizados definido asegura que los componentes seleccionados sean las combinaciones lineales de los datos con la mayor proporción de varianza común sobre varianza idiosincrásica.

Utilizando las matrices de covarianzas de los componentes comunes $\hat{\Gamma}_\chi(k)$, se estiman los componentes comunes χ_{jt} , para cada $j = 1, \dots, n$; $t = 1, \dots, T$, proyectando en el espacio delimitado por los primeros r componentes principales generalizados:

$$(21) \quad \begin{aligned} \hat{\chi}_{t+h} &= \hat{\Gamma}_\chi(h) V (V' \hat{\Gamma}(0) V)^{-1} v_t \\ \hat{\Gamma}_\chi(h) V (V' \hat{\Gamma}(0) V)^{-1} V' x_t \end{aligned}$$

Finalmente, utilizando las matrices de covarianzas de los componentes comunes de mediano y largo plazo $\hat{\Gamma}_{\chi^L}(k)$, se estiman los componentes comunes de mediano y largo plazo χ_{jt}^L , proyectando en el espacio delimitado por los r primeros componentes principales generalizados:

$$(22) \quad \begin{aligned} \hat{\chi}_{t+h}^L &= \hat{\Gamma}_{\chi^L}(h) V (V' \hat{\Gamma}(0) V)^{-1} v_t \\ \hat{\Gamma}_{\chi^L}(h) V (V' \hat{\Gamma}(0) V)^{-1} V' x_t \end{aligned}$$

Una vez estimado el componente común y de largo plazo, se toma el vector columna correspondiente al componente común y de largo plazo de la tasa de variación del IPC, obteniéndose el indicador de inflación subyacente, según se define a continuación:

$$(23) \quad \pi_t^{core} = f(\chi_{1t}^L) = \chi_{1t}^L \sigma_1 + \mu_1$$

donde χ_{it}^L es el componente común y de largo plazo de la tasa de inflación, σ_1 y μ_1 corresponden al desvío estándar y a la media de la serie prefiltrada $d \log(IPC)$, utilizada en el MFDG.

REFERENCIAS

- AGUIRRE, A.; CÉSPEDES, L. Uso de análisis factorial dinámico para proyecciones macroeconómicas. **Banco Central de Chile**, [S. l.], n. 274, 2004. Documento de Trabajo
- ALTISSIMO, F., et al. A real time coincident indicator of the euro area business cycle. **Banca D'Italia**, [S. l.] n. 436, 2001. Temi di discussione del Servizio Studi.
- BAKHSHI, H.; YATES, T. **To trim or not to trim?** an application of a trimmed mean inflation estimator to the United Kingdom. [S. l.]: **Bank of England**, 1999.
- BAI, J.; NG, S. **Determining the number of factors in approximate factor models**. Boston College, 2000. Department of Economics.
- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. **Índice de precios al por mayor de productos nacionales: metodología: base promedio del año 1988**, [S. l.], 1998.
- BLASS, R.; RODRIGUES, F. **Evaluation and combination of core inflation measures**. [S. l.]: Brazil Research Department of Central Bank of Brazil, 2007.
- BUCACOS, L. **Acerca del proceso de formación de precios internos en Uruguay en 1986.1-2003.4: un enfoque de cointegración multivariado**. Banco Central del Uruguay, 2004, documento de trabajo 02/2004.
- CARBAJAL, F., et al. **La brecha de producto para Uruguay: metodologías para su estimación y aplicaciones**. [S. l.]: CINVE, 2007.
- CECCHETTI, S. **Measuring Short-Run Inflation for Central Bankers**. [S. l.]: Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 1997.
- Chamberlain, G.; Rothschild, M. Arbitrage, factor structure, and mean variance analysis on large asset markets. **NBER**, n. 996, 1982, Working Paper.
- COGLEY, T. A Simple Adaptive Measure of Core Inflation. **Federal Reserve Bank of San Francisco**, n. 98-06, 1998, Working Paper.
- CRISTADORO, R., et al. **A Core Inflation Indicator for the Euro Area**. Bank of Italy:
- CRISTADORO, R. et al. A Core Inflation Indicator for the Euro Area. **Banca D'Italia**, n. 435, 2001, temi di discussione del Servizio Studi.
- CROUX, C.; FORNI, M.; REICHLIN, L. **A Measure of Comovement for economic variables: theory and Empirics**. [S. l.]: CEPR – ECARES, 1999.
- CUTTLE, J. Core Inflation in the UK. **External Monetary Policy Committee Unit Discussion**, [S. l.], n. 3, 2001. Paper.

D'AMATO, L.; SANZ, L.; SOTES, J. **Evaluación de medidas alternativas de inflación subyacente para Argentina**. [S. l.]: Banco Central de la República Argentina, 2006.

FERNÁNDEZ, R. **Tendencia inflacionaria de la economía uruguaya: ¿cómo medirla? ¿cómo evaluarla? algunas propuestas**. [S. l.]: Banco Central del Uruguay, 2007. Documento Interno.

Fernández, R. **Cuatro medidas de Inflación Subyacente para Uruguay**. [S. l.]: Banco Central del Uruguay, 2005. Documento Interno.

FERNÁNDEZ, R. **Una medición de la inflación subyacente en Uruguay**. [S. l.]: Banco Central del Uruguay, 2004. Documento interno.

FORNI, M., et al. **The generalized dynamic factor model: one-sided estimation and forecasting**. [S. l.]: Università di Modena; ISRO; ECARES; Université Libre de Bruxelles; Università di Roma; CEPR; ECARES; Université Libre de Bruxelles, 2003.

FORNI, M., et al. **Do Financial Variables Help Forecasting Inflation and real Activity in the Euro Area?**. [S. l.]: Università di Modena; CEPR; ISRO; ECARES; Université Libre de Bruxelles; Università di Roma La Sapienza; ECARES; Université Libre de Bruxelles; CEPR, 2001.

FORNI, M., et al. **The Generalized Dynamic Factor Model Consistency and Rates**. [S. l.]: Università di Modena; CEPR; ISRO; ECARES; Université Libre de Bruxelles; Università di Roma La Sapienza; ECARES; Université Libre de Bruxelles; CEPR, 2001.

FORNI, M., et al. **The generalized dynamic factor model: identification and estimation**. [S. l.]: Università di Modena; ISRO; ECARES; Université Libre de Bruxelles; Università di Roma; ISRO; ECARES; Université Libre de Bruxelles, 2000.

FORNI, M.; LIPPI, M. **The generalized dynamic factor model: representation theory**. [S. l.]: CEPR, 2001.

GAGLIARDI, E. **Macroeconomía de economías pequeñas y abiertas. Tomo II**, [S. l.]: 2003.

GARDA, P.; LANZILOTTA, B.; LORENZO, F. **Descripción y evaluación de un esquema metodológico para el diagnóstico y predicción de la inflación en Uruguay**. [S. l.]: CINVE, 2004.

GELOS, G.; ROSSI, F. **The Inflation Process in Uruguay**. [S. l.]: International Monetary Fund – Preliminary, 2007.

HAHN, E. **Core inflation in the Euro area: an application of the generalized dynamic factor model**. CFS, n. 2002/11, 2002. Working Paper.

HAHN, E. Core inflation in the Euro area: evidence from the structural VAR approach. *CFS*, n. 2001/09, 2002. Working Paper

HAMILTON, J. **Time series analysis**. [S. l.]: Princeton University Press, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Metodología Índice de los precios del consumo base**. [S. l.]: [s. n.], 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Metodología Índice de Precios al Productor de Productos Nacionales (IPPN)**: base agosto 2001 = 100, [S. l.]: [s. n.], 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Índice medio de salarios**: Ley N. 13.728 del 17/12/68 y Ley N. 17.649 del 3/06/03: metodología: base diciembre 2002 = 100, [S. l.]: [s. n.], 2002.

LANZILOTTA, B. **Aporte de los índices líderes de actividad económica al análisis de la coyuntura y a la predicción macroeconómica en Uruguay**. 2006. Disertación (Magíster en Economía) – Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR, [S. l.]: 2006.

LEFFORT, F. **Shocks de precios relativos e inflación**: la mediana ponderada como medida de inflación subyacente en Chile. [S. l.]: Banco Central de Chile, 1998. Documento de trabajo

LE SAGE, J. **Applied econometrics using MATLAB**. [S. l.]: Department of Economics, University of Toledo, 1999.

MANKIKAR, A.; PAISLEY, J. Core inflation: a critical guide. **Bank of England**, [S. l.]: n. 242, 2004. Working Paper.

MARQUES, C.; NEVES, P.; SARMENTO, L. Evaluating core inflation measures. **Banco de Portugal**, [S. l.]: n. 3-00, 2000. Working Paper.

PEROTTI, E. **Consideraciones sobre la inflación**. Argentina: Bolsa de comercio de Rosario, 2002.

QUAH, D.; VAHEY, S. Measuring Core Inflation. **The Economic Journal**, v. 105, n. 432, p. 1130-1144, 1995.

REICHLIN, L. **Factor models in large cross-sections of time series**. [S. l.]: Universite Libre de Bruxelles – ECARES; CEPR, 2002.

RICH, R.; STEINDEL, C. **A Comparison of Measures of Core Inflation**. [S. l.]: Federal Reserve Bank of New York, 2007.

ROMER, D. **Advanced Macroeconomics**. [S. l.]: Mc. Graw Hill, 2001.

STOCK, J.; WATSON, M. Diffusion Indexes. **NBER**, n. 6702, 1998. Working Paper.

THE MATH WORKS. **Getting Started with Matlab**: Version 6. [S. l.]: [s. n.], 2001.

THE MATH WORKS. **Using Matlab** - Version 6. [S. l.]: [s. n.], 2001.

VALDIVIA, L.; VALLEJOS, L. **Inflación subyacente en el Perú**. [S. l.]: Banco Central de Reserva del Perú, [21 - -?].

VEGA, J.; WYNNE, M. An evaluation of some measures of core inflation for the euro area. **ECB** n. 53, 2001. working paper.

WYNNE, M. **Core inflation**: a review of some conceptual issues. [S. l.]: Research Department, Federal Reserve Bank of Dallas, 1999.

