

Cadernos de Finanças Públicas

Ano IV Número 4 março/2003

Brasília - março/2003

CONSELHO EDITORIAL DA ESAF

Presidente: Manuel José Forero Gonzalez

Diretor-Geral Adjunto da **ESAF**

Membros: Luiz Claudino

Gerente do Programa de Formação e Educação Permanente - **GEREP**

José Carlos Paulista de Souza

Diretor de Educação - **DIRED**

Sandra Maria Barbosa de Almeida

Chefe do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação - **CEPOG**

Newton Vidal Nobrega de Vascelos Júnior

Chefe do Centro de Editoração de Material Didático - **CEMAD**

Avelino Batista Leite Neto

Chefe do Centro de Ensino a Distância - **CENED**

APOIO TÉCNICO

Rubens Sampaio de Matos

REVISÃO

Português: Sandro de Carvalho Teles

Espanhol: J. Rodrigues Dias

CAPA

Luciano Medeiros da Costa

COORDENAÇÃO EDITORIAL / EDITORAÇÃO

CEMAD: Centro de Editoração de Material Didático

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF

Centro de Editoração e Material Didático - **CEMAD**

Estrada para Unaí, Km 4 BR 251 - CEP: 71.686-900

Fone: 412-6457 / 412-6059

Fax: 412-6440

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

© ESAF, 2001

Cadernos de Finanças Públicas / Escola de Administração
Fazendária. — Ano IV n° 4, março de 2003.

Brasília: ESAF, 2003.

Semestral

1. Finanças Públicas - Periódicos
- I. Escola de Administração Fazendária

CDD: 336.005

SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	5
<i>Bernardo Dario Rojas Páez e Emiliano Rolando Fernández Franco</i> DETERMINANTES DEL TIPO DE CAMBIO REAL EN PARAGUAY (1970-2000)	7
<i>Evandro Luís Alpoim Freire</i> UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA VOLTADA PARA O PLANEJAMENTO	27
<i>Patricia Pereira da Silva Arratia Alonso</i> UMA ANÁLISE DA ORIGEM E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA NO PERÍODO DE 1968-2000	59
<i>Nilton Braga Renó</i> ESTIMATIVA DA RECEITA DOS SETORES DA ECONOMIA PAULISTA NÃO OFERECIDA À TRIBUTAÇÃO DO ICMS	121

APRESENTAÇÃO

Neste quarto número dos Cadernos de Finanças Públicas, estamos divulgando quatro trabalhos que foram o resultado de iniciativas apoiadas pela ESAF: de um lado, os cursos realizados pelo Centro Regional Conjunto de Capacitação para a América Latina no Brasil (CCB), iniciativa conjunta do Ministério da Fazenda do Brasil e do Fundo Monetário Internacional, e de outro, o curso de especialização em Economia do Setor Público, oferecido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE-USP) no ano de 2001.

O trabalho de Rojas Páez e Fernández Franco, funcionários do Banco Central do Paraguai, foi elaborado a partir do curso de “Políticas Comerciais e de Taxa de Câmbio”, realizado no CCB em julho de 2001. Os autores procuraram avaliar a magnitude e a direção dos desequilíbrios da taxa de câmbio real na economia do Paraguai durante o período de 1970 a 2000, usando os métodos econométricos requeridos.

Os outros três trabalhos são as monografias elaboradas pelos seus autores como requisito para a conclusão do curso de especialização em Economia do Setor Público na FIPE-USP.

Alpoim Freire toma como base de análise e comparação o modelo de Planejamento Estratégico utilizado pela Coordenadoria de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda de São Paulo e elabora uma proposta de reestruturação. Patricia Pereira recupera e avalia, desde sua origem, a evolução da dívida externa do Brasil durante o período de 1968 a 2000. Finalmente, Nilton Braga apresenta uma contribuição para se estimar sonegação de ICMS no estado de São Paulo em 1996, por setores de atividade econômica.

DETERMINANTES DEL TIPO DE CAMBIO REAL EN PARAGUAY (1970-2000)¹

Bernardo Dario Rojas Páez
Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos,
Dpto. de Economía Internacional

Emiliano Rolando Fernández Franco
Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos,
Dpto. de Economía Internacional

ABSTRACT

We study the long-run determinants of the real exchange rate in Paraguay. Our results show cointegration between the real exchange rate and capital inflows as a percent of GDP, the terms of trade, and openness. We find that the degree of openness reduces the impact of capital flows on the real exchange rate: the more open is the economy, the lesser impact has a capital inflow on the real exchange rate. The dynamic analysis shows that 58 percent of the misalignment of the real exchange rate from its long-run equilibrium is corrected within one year. Finally, our results suggest that in 2000 the local currency was undervalued in real terms by about 9 percent.

¹ Este documento fue elaborado a partir del curso de Políticas Comercial y Cambiarias ofrecido por el Fondo Monetario Internacional en el Centro de Entrenamiento para América Latina, en Brasilia del 9 al 20 de julio de 2001. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Hugo Juan Ramón, Víctor Elías, Anibal Infrán, Leticia Carosini, Tatiana López e Isaac Brizuela y la colaboración de Syrley Jiménez en la confección de la base de datos. Las opiniones vertidas en el documento son de exclusiva responsabilidad de los autores.

I - INTRODUCCION²

El tipo de cambio nominal (TC) es una variable económica importante, debido a sus efectos en el presupuesto de los agentes económicos y en la actividad económica. Si bien el TC refleja las variaciones nominales del valor de la moneda extranjera, expresada en términos de la moneda nacional, cuyos efectos inciden en los niveles de transacciones corrientes y en las expectativas de los agentes, una variable económica que profundiza lo reflejado por el TC es el tipo de cambio real (TCR).

El TCR considera además de las variaciones del TC, los movimientos de precios de los países. Por lo tanto, el TCR es visto como un termómetro de la relación de competitividad externa: Una apreciación del TCR es una pérdida en la competitividad nacional y una depreciación es una mejora en la competitividad frente al exterior. Este hecho, conectado con la actualidad en donde casi todos los estudios teóricos demuestran que la orientación hacia afuera es el camino para alcanzar el desarrollo, especialmente para los países pequeños que tienen limitaciones en cuanto al tamaño de sus mercados, refuerza la importancia del conocimiento y entendimiento de la variable mencionada.

Un objetivo de política económica es evitar desequilibrios del TCR no compatibles con los fundamentos de la economía. Pero, cómo evaluar la magnitud y la dirección de los desequilibrios del TCR que queremos corregir?. En este trabajo abordamos esta pregunta. Para ello, empezaremos a introducir el concepto de tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo (TCRELP). El período analizado por este trabajo abarca el lapso de 1970 al 2000, utilizando observaciones anuales. En el apéndice 4 se describen las variables usadas.

² Este trabajo sigue la línea metodológica trazada en los trabajos de: Andrea Repetto 1992 "Determinantes de Largo Plazo del Tipo de Cambio Real: Una aplicación al caso chileno"; Soledad Arellano y Felipe Larrain 1996 "Tipo de Cambio Real y Gasto Público: Un modelo econométrico para Chile"; Oscar Lora Rocha y Walter Orellana 2000 "Tipo de Cambio Real de Equilibrio: Un análisis del caso Boliviano en los últimos años"; Rodrigo Cerda Norambuena, Alvaro Donoso y Aldo Lema N. 2000 " Tipo de Cambio Real en Chile: Fundamentos y Desalineamientos"

II - TEORIA y ESTIMACION

Los enfoques comúnmente utilizados para estimar el TCRELP tienen que ver con la Paridad del Poder de Compra (PPC) y con los fundamentos.

1. ENFOQUE DE LA PARIDAD DEL PODER DE COMPRA (PPC)

Este enfoque, tiene su fundamento en la llamada Ley del Precio Único: bajo ciertos supuestos³, *productos idénticos deben tener el mismo precio en distintos mercados, al ser estos expresados en una misma moneda*. Si consideramos un $TCN_{Gs/USD}$ dado, y con bienes similares cuyos precios difieren de un país a otro cuando son expresados en una misma moneda⁴, se daría la posibilidad de arbitraje comercial, es decir, se exportaría del país con el precio más bajo al país con el precio más alto, hasta que las posibilidades del arbitraje desaparezcan y los precios expresados en la misma moneda vuelvan a ser los mismos. *La variable de ajuste es el TCN*.

En el concepto de la PPC intervienen los niveles de precios de los países y el tipo de cambio nominal. La PPC, expresada en la ecuación 1, se interpreta que la igualdad en el poder adquisitivo de los distintos países y expresado en la misma moneda, es lograda por efectos de un tipo de cambio que ajusta cualquier diferencia que pueda afectar dicha igualdad.

$$IPC_{PY} = TCN_{Gs/USD} * IPP_{USA} \quad (1)$$

Dónde :

IPC_{PY} es el índice de precios al consumidor de Paraguay

IPP_{USA} es el índice de precios al productor⁵ de USA

En términos económicos, si suben los precios internos (caída del poder adquisitivo) sería más barato comprar del exterior, por lo que demandaríamos más divisas incrementando la cotización de la moneda extranjera, es decir tendríamos una depreciación de nuestra moneda. Contrariamente, si bajan los precios internos, la moneda local se apreciaría.

3 Mercados competitivos, sin barreras arancelarias o para-arancelarias y sin costo de transporte.

4 Por ejemplo en Paraguay dado un tipo de cambio nominal, una TV cuesta 200 USD, pero en Estados Unidos el mismo bien cuesta 100 USD.

5 Se usa el IPP pues, este refleja en mayor medida el nivel de precios de productos transables en el exterior.

1.1 ESTIMANDO LA PARIDAD DEL PODER DE COMPRA (Corto Plazo)

La ecuación 1 sugiere que podemos estimar econométricamente la siguiente ecuación:

$$\ln TCN_t = \beta (\ln IPC_{py_t} - \ln IPP_{ex_t}) + u_t \quad (2)^6$$

Dónde β es un parámetro, $\ln TCN_t$ es el logaritmo natural del tipo de cambio nominal del guaraní versus moneda extranjera, $\ln IPC_{py_t}$ es el logaritmo natural del Índice de Precios al Consumidor de Paraguay, $\ln IPP_{ext}$ es el logaritmo natural del Índice de Precio al Productor del Extranjero y u_t son los errores de la estimación.

Si $\beta = 1$ entonces se infiere que PPC se cumple; es decir: cualquier variación de los precios es ajustada por el tipo de cambio nominal, manteniendo constante los poderes adquisitivos de los países, por lo que el TCR también estaría en equilibrio. Si bien el término de error, recoge los choques aleatorios que impiden que la PPC se cumpla sistemáticamente en el corto plazo (inclusive si $\beta = 1$), se espera que en el largo plazo estos errores se anulen, lo cual validaría la PPC en el largo plazo⁷.

Siguiendo a Andrea Repetto 92, suponiendo $\beta = 1$, e incorporando el intercepto en la ecuación 2, obtenemos el tipo de cambio real e :

$$\left(\frac{TCN_t * IPP_{ex_t}}{IPC_{py_t}} \right) = e_t$$

Por lo tanto, el punto de partida del análisis econométrico es la siguiente ecuación:

$$\ln e_t = \alpha + u_t \quad (3)$$

Donde α es una constante y u_t es el término de error aleatorio.

Si en promedio u_t es cero, el \ln del TCR será constante cumpliéndose la PPC. Una manera de demostrar esto, es comprobar si la serie TCR⁸ esta o no autocorrelacionada. La autocorrelación de una serie puede ser verificada atendiendo cualquiera de los tres métodos siguientes: a) observando su función de autocorrelación, b) con el estadístico Q de Box Pierce y c) con el estadístico de Ljun Box.

6 Esta ecuación, también podría ser estimada con el intercepto, sin modificar la sustancia de lo que queremos demostrar.

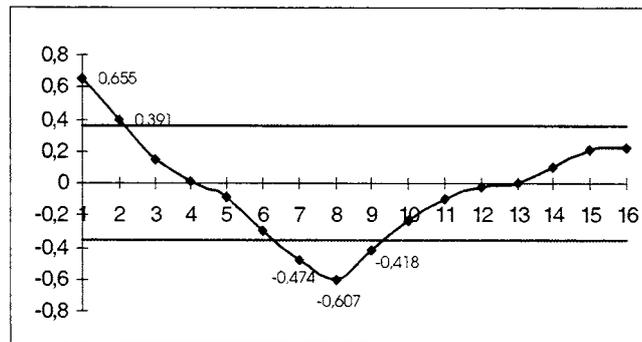
7 Esto requiere que el término de error aleatorio sea de ruido blanco: media cero, varianza constante y no estar autocorrelacionado.

8 Para efectos de este trabajo el TCR utilizado es lo que se conoce como tipo de cambio real efectivo, que considera la ponderación del comercio exterior con los países con los que se tiene contacto comercial.

a) Función de autocorrelación

Para chequear si existe o no autocorrelación, nos valemos del correlograma de la serie del TCR hasta el rezago 16.

Gráfico N° 1



Considerando un intervalo de confianza del 95%, el valor crítico para cualquier rezago, es $(\pm 1,96/\sqrt{31}) = 0,352$, donde 31 es el número de observaciones. El eje de abscisas representa los rezagos y el de ordenada los coeficientes de autocorrelación. Las líneas rectas paralelas son los valores críticos señalados (que nos muestran el intervalo de confianza al 95%).

El correlograma, evidencia que los coeficientes de autocorrelación en los rezagos 1, 2, 7, 8 y 9 son superiores a su valor crítico de 0,352 (en valor absoluto), lo que implicaría que esos coeficientes son estadísticamente significativos (significativamente distintos de cero), por lo que se rechaza la hipótesis nula de no autocorrelación, es decir que existe autocorrelación en la serie TCR. *Este hecho, como lo establecíamos, implicaría que la PPC no se cumple en el corto plazo.*

b) Estadístico Q de Box y Pierce y el estadístico Q de Ljung y Box⁹

El estadístico Q Box y Pierce, testea la hipótesis conjunta de que todos los coeficientes de autocorrelación son simultáneamente iguales a cero, contra la alterna de que al menos uno de ellos es distinto de cero.

El coeficiente de Q calculado es de 50,60 (con 16 rezagos) en tanto que su valor crítico para un nivel de confianza del 95% es de 26,29¹⁰. Por tanto se rechaza la hipótesis nula de no autocorrelación, a favor de la alterna de autocorrelación en al menos un rezago. Alternativamente, el estadístico de Q de Ljung y Box; que es un refinamiento del estadístico anterior, arrojó un valor de 68,6 (para 16 rezagos), que se comparan con el valor crítico para un nivel de confianza del 95% de 26,29. Por lo tanto volvemos a confirmar que la serie de TCR se encuentra correlacionada.

⁹ Walter Enders. Applied Econometric Time Series. Pág. 87. Enders refiere que este estimador presenta un mejor desempeño en muestras pequeñas que el anterior.

¹⁰ El estadístico Q de Box y Pierce sigue asintóticamente una distribución ji-cuadrado con grados de libertad igual a los rezagos escogidos. Walter Enders. Applied Econometric.

Dado que las tres técnicas usadas invalidan la proposición de PPC en el corto plazo, investigamos si en el largo plazo esta teoría se cumple. Para ello recurrimos a las técnicas normalmente desarrolladas con las series de tiempo.

1.2 ESTIMANDO PPC (Largo Plazo)

a) Prueba de estacionariedad del TCR

Como se señalara más arriba, aun cuando (en la ecuación 2) sea igual a 1, podría no cumplirse la PPC si es que las desviaciones representadas por el término u_t no son transitorias, o lo que es lo mismo son permanentes. Si resulta que los desvíos son de naturaleza permanente, se llega a la conclusión de que la PPC no se cumple en el largo plazo, pues el TCR no retornaría a su nivel anterior; cualquier choque lo desviaría permanentemente de su situación inicial¹¹.

En la ecuación 3 verificar si u_t es una serie estacionaria¹² o no, es verificar si el TCR está influida por choques que le imprimen o no un carácter permanente en su formación. En otras palabras, si u_t es una serie no estacionaria, presentaría tendencias, evidenciándose que la misma no vuelve a su nivel anterior una vez que haya sido modificada.

Si el TCR muestra una tendencia, es evidente que cada valor del TCR depende del anterior, por tanto a medida que pase el tiempo no se puede suponer un valor medio constante del TCR (por el contrario creciente o decreciente con el tiempo). De esta forma se invalidaría la PPC en el largo plazo. Una serie que no posea un valor medio constante no puede considerarse estacionaria. Para chequear la estacionariedad o no de una serie recurrimos a los tests normalmente utilizados: los tests Dickey-Fuller Aumentado y el de Phillip Perron¹³.

a.1) Test de Dickey-Fuller Aumentado (DFA)

Si el TCR no es una serie estacionaria su valor rezagado (por ejemplo un periodo) influirá persistentemente en su valor contemporáneo. Por tanto, para la prueba de DFA fue calculado el siguiente modelo con el Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

¹¹Esto podría dar origen a lo que se conoce como caminata aleatoria, que da la intuición de una serie de tiempo no estacionaria.

¹²Los textos de econometría definen a una serie estacionaria, como aquella que presenta una media y varianza constante y una covarianza constante que depende de la magnitud del rezago escogido para su cálculo y no del momento del rezago.

¹³Para los dos tests la series estarán en \ln , por más que las fórmulas no expliciten eso. Esto es a fin de no sobrecargar la nomenclatura de las expresiones.

$\Delta TCR_t = \mu + \delta TCR_{t-1} + \omega \Delta TCR_{t-1} + \kappa \Delta TCR_{t-2} + T + V_t$ siendo μ , δ , ω y κ parámetros, T una variable de tendencia y V_t el término aleatorio.

La hipótesis nula es que contra la alterna de que sea menor que cero.

El valor estimado de δ arrojó un coeficiente de -0,431 siendo el error estándar de 0,1850, por lo que estadístico calculado es de -2,332448.

Cuadro N° 1

ADF Test Estadísticos (calculado)	Nivel de Significancia	Valores críticos ¹⁴
-2,332448	1%	-4,3226
	5%	-3,5796
	10%	-3,2239

Para todos los niveles de significancia el estadístico calculado es menor que los valores críticos, lo que nos lleva a no rechazar la hipótesis nula, mostrando la serie por tanto, problema de raíz unitaria, es decir no es estacionaria. Este resultado invalida la proposición de la PPC en el largo plazo. *Los choques ejercen por tanto efectos permanentes en el TCR, apartando de la constancia predicha por la PPC.*

a.2) Test de Phillips-Perron (PP)

Este test estima la siguiente ecuación: $\Delta TCR_t = \alpha + \beta TCR_{t-1} + \varepsilon_t$, donde α y β son parámetros y ε_t es el término de error. La hipótesis nula es la presencia de raíz unitaria (es decir se testea que). Si el test estadístico calculado bajo esta metodología es menor que los valores críticos¹⁵ a los niveles de significancia escogidos, no es estadísticamente distinto de uno, por lo que no se rechaza la presencia de raíz unitaria en la serie, es decir la serie es no estacionaria. Los resultados son:

Cuadro N° 2

PP Test Estadísticos (calculado)	Nivel de Significancia	Valores críticos
-2,462423	1%	-4,2949
	5%	-3,5670
	10%	-3,2169

14 Este estadístico posee una distribución tabulada por Dickey-Fuller (1979) y mejorada por Mackinnon (1991). Los valores críticos aquí presentados son los desarrollados por Mackinnon.

15 Los estadísticos usados siguen la misma distribución tabulada para el test de DFA

Por tanto a todos los niveles de significancia se rechaza la hipótesis de que la serie no tenga problemas de raíz unitaria, siendo la serie no estacionaria, dando lugar al rechazo de la PPC en el largo plazo. Otra manera de ver el tema de largo plazo es apelando el concepto de cointegración.

b) Cointegración

Ahora analizamos más de una serie (en los anteriores enfoque de autocorrelación, Box Pierce, Ljun Box, ADF y PP sólo trabajamos con la serie TCR); en este caso el tipo de cambio nominal, y los índices de precios nacional y extranjero (tres variables), presentados en la ecuación 2.

Si los residuos de esta ecuación son estacionarios, implica una relación de largo plazo, lo que validaría la PPC en ese lapso. De lo contrario la PPC no se cumple en el largo plazo. Para verificar la estacionariedad de los residuos recurrimos al método de Johansen desarrollado en 1995¹⁶. Los resultados obtenidos fueron:

Cuadro N° 3

TEST DE COINTEGRACION			
Variables: TCN y IP			
Hipótesis nula	Likelihood Ratio (λ_{trace})	Valor Crítico 5%	Valor Crítico 1%
Ninguna cointegración	10,47	15,4	20,4

Al ser los valores calculados menores a los críticos no podemos rechazar la hipótesis nula, por tanto, las series no están cointegradas, descartándose cualquier relación estadísticamente significativa de largo plazo de las variables. *Es decir descartamos que se cumpla PPC en el largo plazo.* En resumen bajo ninguno de los métodos desarrollados pudo ser establecida la paridad del poder de compra en el largo plazo.

2. ENFOQUE DE LOS DETERMINANTES DEL TIPO DE CAMBIO REAL DE EQUILIBRIO – METODO DE LOS FUNDAMENTOS

La evidencia presentada anteriormente resalta la necesidad de encontrar una teoría alternativa a la PPC para explicar el comportamiento del TCR. La teoría alternativa aquí presentada es la basada en los fundamentos de la economía que determinan los valores de equilibrio de largo plazo del TCR. Existe un amplio consenso en la mayoría de los estudios empíricos sobre las principales variables que explicarían el comportamiento del tipo de cambio real en el largo plazo. Bajo estos esquemas el TCRELP

¹⁶ Para ver los fundamentos de esta técnica ver Walter Enders "Applied Econometric Times Series". Wiley & Sons, Inc. 1° Edición Pág: 396

depende, o está en función de: gastos del gobierno, de los términos de intercambio, del grado de apertura y del flujo de capitales internacionales.

Por tanto la estimación de los valores de equilibrio de largo plazo del tipo de cambio real, bajo este método nos llevaría a comprobar empíricamente la magnitud y el sentido del efecto sobre el TCR de las variables señaladas, al mismo tiempo nos permitirá construir una serie de largo plazo, para ver el grado de desajuste del tipo de cambio real observado, respecto a su valor de equilibrio.

2.1 ESTIMACION DEL TIPO DE CAMBIO REAL

Se especificó la siguiente relación de largo plazo para el logaritmo del TCR¹⁷:

$$\ln TCR_t = \alpha_1 + \alpha_2 FK_t + \alpha_3 FLUJOK_t + \alpha_4 GPIB_t + \alpha_5 \ln TDI + U_t \quad (4)$$

Donde;

TCR: es el tipo de cambio real efectivo.

FK: es el flujo de capital definido como las importaciones menos las exportaciones sobre el PIB.

FLUJOK: es el flujo de capital multiplicado por el grado de apertura de la economía,

GPIB: es el gasto del gobierno como porcentaje del PIB

TDI : son los términos de intercambio.

Un paso previo a la estimación del modelo señalado es verificar el orden de integración de las variables. Para ello, a cada serie se aplicó el test de Dickey-Fuller Aumentado (ADF), cuyos resultados evidenciaron que todas las series que representan los fundamentos del tipo de cambio real, se encuentran integradas de orden uno $I(1)$ ¹⁸, es decir, son todas estacionarias en sus primeras diferencias. Dado que son todas integradas del mismo orden podemos verificar si estas se hallan cointegradas. Usando el enfoque de Engle-Granger¹⁹. Este enfoque consiste en estimar la regresión de largo plazo y verificar si su error es estacionario en niveles. Si la ecuación estimada cumple con la condición anterior, se deduce que las series están cointegradas en el largo plazo.

¹⁷ Para una breve intuición de la relación causal ver el Apéndice 4.

¹⁸ Por definición, la cointegración necesita que las variables estén integradas en el mismo orden- Walter Enders – Pag. 374.

¹⁹ Se descartó el enfoque de Johansen – Juselius porque el test suele presentar sesgo cuando la muestra no es lo suficientemente grande, en nuestro caso 31 observaciones.

Cuadro N° 4
Parámetros de largo plazo estimados (ecuación 4)
Variable Dependiente: ln TCR

Variabes	Parámetros	Test Estadísticos
Intercepto	6,272	9,208
FK	-7,291	-3,438
FLUJOK	0,156	2,479
GPIB	-0,018	-1,677
LTDI	-0,305	-2,170
R ²	0,419	
DW	1,31	
ADF (Residuos)*	-2,77	

* Los valores críticos al 5% y 1% respectivamente son -1,95 y -2,64

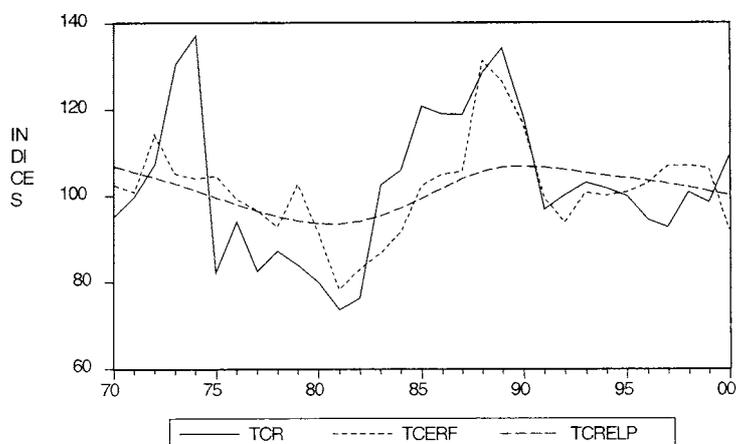
Todos los coeficientes estimados tienen los signos esperados y son estadísticamente significativos (excepto los gastos del gobierno como porcentaje del PIB), y el ajuste del modelo es bueno. Por otro lado el test de ADF de los residuos muestra que estos son estacionarios en niveles, lo que nos confirma que la relación (dada por la ecuación 4) de largo plazo es válida y por ende se puede inferir conclusiones económicas de la misma.

El hecho de que el coeficiente estimado de la variable FLUJOK tenga signo positivo implica que cuanto mas abierta es la economía menor será la apreciación (depreciación) real de la moneda debido a una entrada (salida) de capitales del 1% del PIB (ver apéndice 4). Este punto fue analizado en el contexto de otros países por Sjaastad y Manzur (1996).

El gráfico 2 muestra el tipo de cambio real observado (TCR), el tipo de cambio real sugerido por los fundamentos TCRF y el tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo TCREL (que explicaremos posteriormente).

Gráfico N° 2

EVOLUCION DE LOS INDICES TCR, TCRF y TCREL



Si bien la ecuación estimada nos da la serie del TCRF de largo plazo, ésta todavía no representa los valores de equilibrio del largo plazo. El motivo es que para estimar la serie de TCR de equilibrio de largo plazo (TCRELP), es necesario que las series que representan los fundamentos del TCR (gastos del gobierno, grado de apertura, términos de intercambio y flujos de capitales), sean las series de largo plazo, que se aproximan utilizando el filtro de Hodrick-Prescott²⁰. El resultado de la estimación es representado por la línea con variaciones suaves (TCRELP)²¹.

La estimación de la serie de TCRELP, será utilizada posteriormente para verificar el grado de desajuste del TCR observado y la velocidad de ajuste del mismo (usando el modelo de corrección de errores).

2.2 MODELO DE CORRECCION DE ERRORES

Una vez definido el modelo de la ecuación de largo plazo, es necesario especificar una ecuación que describa el comportamiento dinámico del modelo. Para ello se especifica un modelo de corrección de errores en el cual sólo se consideran las variables estacionarias haciendo necesario que la estimación se realice en sus primeras diferencias. En el modelo de corrección de errores no necesariamente las variables incluidas deben coincidir con aquellas de largo plazo, es posible que algunas variables tengan un efecto transitorio pero no permanente sobre la variable dependiente, en este sentido además de las variables ya utilizadas en el modelo de largo plazo en primeras diferencias se incorporan la tasa de depreciación y el residuo de la ecuación de largo plazo rezagado un periodo (que medirá la velocidad de ajuste). El resultado de la estimación se presenta en el cuadro a continuación.

20 El filtro Hodrick-Prescott es muy sensible a los valores extremos de las series, por ese motivo algunos autores recomiendan utilizar un promedio móvil de los fundamentos a ser utilizados en la estimación, no obstante este método de promedios móviles nos hacen perder algunas observaciones.

21 Para realizar esta serie de TCRELP se usan los parámetros estimados en la ecuación de largo plazo y los valores de equilibrio de los fundamentos generados por el filtro de Hodrick-Prescott.

Cuadro N° 6
Modelo De Corrección de Errores
Variable Dependiente: D lnTCR

VARIABLES EXPLICATIVAS	PARÁMETROS	TEST ESTADÍSTICOS
Intercepto	-0,045	-1,48
Residuos ₍₋₁₎	-0,585	-3,70
FK	-2,428	-1,66
FLUJOK	0,066	1,58
D(GPIB)	-0,066	-3,26
D(LTCN)	0,773	4,63
D(LTDI)	0,123	1,07

R ²	0,614
DW	1,96
ADF (Residuos)*	-4,71

* Los valores críticos al 5% y 1% respectivamente son -1,954 y -2,652

Desde un punto de vista económico, el modelo estimado presenta resultado satisfactorio con un 61% de ajuste con variables en primeras diferencias.

Por otro lado la tasa de depreciación resultó ser muy importante en el modelo de corto plazo, la elasticidad obtenida es elevada señalando que si los precios externos e internos se mantienen constantes, una depreciación nominal de 1% implicaría una depreciación real del 0,7 por ciento.

Un parámetro de suma importancia es el coeficiente del residuo rezagado de la ecuación cointegrada en el modelo de corrección de errores, pues este mide la velocidad de ajuste del TCR hacia su nivel de equilibrio de largo plazo. El coeficiente estimado es (-0,58), que demuestra la posibilidad de una rápida convergencia del TCR hacia sus valores de equilibrio; por ejemplo, si se produce un choque negativo sobre el TCR en un año se disiparía el 58% de la perturbación.

2.3 DESAJUSTES CON RESPECTO AL EQUILIBRIO²²

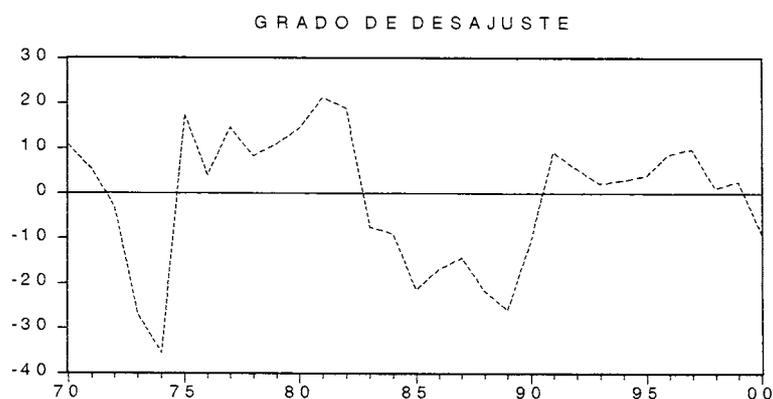
Como habíamos mencionado, para calcular el desajuste se necesita saber el Tipo de Cambio de Equilibrio de Largo Plazo. El grado de desajuste estimado se obtiene aplicando la siguiente relación :

$$Des\% = \frac{(TCRELP - TCR)}{TCRELP} * 100$$

²² En algunos documentos usan la palabra desalineamiento, y en inglés misalignment, en el presente documento usamos la palabra desajuste, en todos los casos todas las palabras son entendidas como sinónimos.

Para 2000, encontramos un TCR observado desajustado en 8,9% respecto a su valor de equilibrio de largo plazo, es decir depreciado respecto a su valor de equilibrio²³.

Gráfico N° 3



Por encima de cero el gráfico precedente nos indica que el TCR está apreciado (sobrevaluado) con respecto a su valor de equilibrio y cuando se ubica por debajo de cero el TCR esta depreciado (subvaluado) con respecto a su valor de equilibrio. Al respecto Bernardo Rojas (2001) en su trabajo de tesis sobre "Itaipú y el Crecimiento Económico del Paraguay" comenta el comportamiento del tipo de cambio real, que presenta aspectos congruentes con los resultados obtenidos en este trabajo.

Observando el gráfico 3 se pueden resaltar períodos de desajustes cambiarios asociados fuertemente con los inlfujos de capitales utilizados para la construcción de dos hidroeléctricas en el país, uno con el gobierno Brasileño (Itaipú) y otra con el Argentino (Yacyretá), al tiempo del impacto de cuestiones de precios internacionales de los productos objetos del comercio exterior. Al respecto, la apreciación observada durante la segunda mitad de la década del 70 está relacionada directamente al efecto ingreso generados por los inlfujos de capitales para la construcción de la represa de Itaipú, y por la otra parte derivadas de las ganancias en términos de intercambios por el auge de la expansión agrícola.

Después del año 81 el efecto combinado de una pérdida en términos de intercambios por la fuerte caída de los precios de la soja y el algodón que representan los principales rubros de exportación, además de la culminación de los principales trabajos en la hidroeléctrica citada, motivaron una fuerte disminución en las entradas de capitales externos, empezándose

23 Un trabajo sobre el tipo de cambio real en Paraguay confeccionado por Benedikt Braumann, concluyó que en el año 2000 el tipo de cambio real se hallaba subvaluado respecto a su valor de equilibrio en torno al 23%.

a ensanchar la brecha entre el tipo de cambio oficial y el del mercado paralelo²⁴, que llevó a fines del año 89 a la adopción de un sistema de tipo de cambio único, libre y fluctuante. Este sistema cambiario acompañado de un déficit del sector público a partir del año 95 y de la construcción de otra represa, esta vez con la Argentina, más los crecientes ingresos en términos de los royalties y compensaciones de Itaipú empezaron a surtir efectos sobre la apreciación del tipo de cambio real.

De esta manera, las sobre ó sub devaluaciones observadas se habrían debido principalmente a un desajuste de tipo estructural. Dicho de otra forma el TCR no se ajustó, o sólo lo hizo parcialmente, ante movimiento del TCRELP determinado por la trayectoria de sus fundamentos.

III- CONCLUSIÓN

Desde el punto de vista del concepto de equilibrio, las decisiones de la autoridad monetaria sobre el nivel de una devaluación nominal (depreciación) en régimen de flotación sucia dependen del grado de sobre o subvaluación del Tipo de Cambio Real, asociado con la velocidad a la que la economía puede alcanzar su equilibrio macroeconómico, dada las rigideces a la que se enfrenta. Sin embargo, la medición del grado de desajuste no es una tarea fácil, debido a que el TCR de equilibrio es una función no observable de los fundamentos. Además es difícil encontrar periodos en que la economía se encuentre en situación de balance interno y externo que permita identificar un Tipo de Cambio Real de Equilibrio, por lo tanto las conclusiones a las que llegamos sólo pretenden ser una primera aproximación de los valores reales de las series.

Por otro lado, los resultados del trabajo desechan la proposición que el TCR pueda ser determinado de acuerdo al enfoque de la Paridad de Poder de Compra, al menos para el periodo comprendido en el trabajo (1970-2000). De esto se deduce que una política cambiaria orientada a cubrir las diferencias inflacionarias estaría soslayando posibles cambios en los fundamentos del TCR.

No obstante los resultados obtenidos deberían ser interpretados con cautela ya que podrían estar sesgados especialmente por la duración de la muestra y el periodo de consideración de la misma. A pesar de esto las estimaciones parecen ser consistentes con lo que debiera esperarse del comportamiento económico del periodo considerado.

Los resultados apoyan la hipótesis de Sjaastad y Manssur (1996) de que cuanto más abierta es una economía, menor es la volatilidad del TCR debido a flujos de capitales.

²⁴ En esa época en el Paraguay existía un sistema cambiario de tipos múltiples, lo que dio origen a serios problemas de corrupción asociados a esos sistemas.

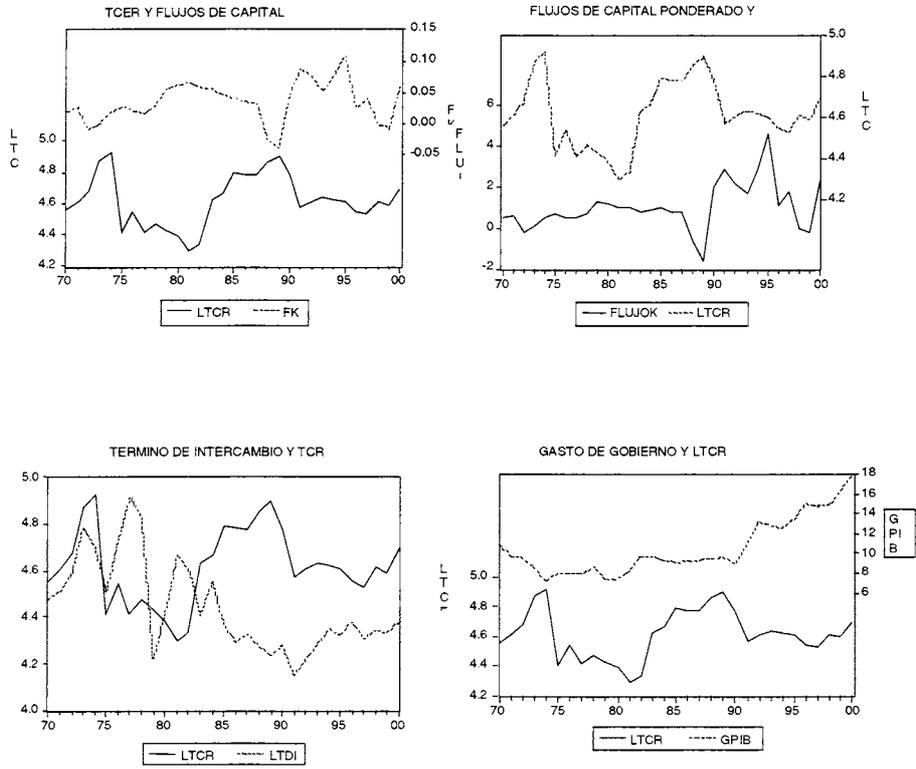
Atendiendo al *desajuste* del TCR observado respecto al de equilibrio de largo plazo, los episodios de sobrevaluación y subvaluación detectados son consistentes con la coyuntura económica al período que se refieren. Es necesario destacar que para el año 2000, el presente documento detecta una sub-evaluación del TCR observado en aproximadamente 8,9%.

IV APENDICE

1. SÉRIES ESTADÍSTICAS USADAS EN LA REGRESIÓN

	TCR	TCRF	TCRELP	TCRBUSA	Desal	PIB	TDI	GPIB	XMPIB	TCN	FK	FLUJOK
1970	95,26	102,49	106,75	114,60	10,76	2171,00	87,80	10,96	21,50	134,00	0,0190	0,4089
1971	99,92	100,84	105,46	112,85	5,25	2295,00	91,00	9,77	20,37	134,06	0,0249	0,5065
1972	107,39	114,11	104,14	106,94	-3,12	2449,00	98,00	9,54	20,29	133,29	-0,0097	-0,1978
1973	130,43	105,07	102,71	108,45	-26,99	2633,00	120,00	8,44	23,26	134,32	0,0002	0,0058
1974	137,10	103,91	101,18	103,50	-35,50	2856,00	110,00	7,18	25,58	135,29	0,0188	0,4810
1975	82,16	104,63	99,58	108,15	17,50	3062,00	90,50	8,13	23,50	137,96	0,0269	0,6317
1976	94,05	99,30	97,97	107,58	4,01	3284,00	113,10	7,92	21,31	137,10	0,0215	0,4588
1977	82,42	96,51	96,45	100,36	14,55	3643,00	136,50	8,03	25,54	131,95	0,0165	0,4209
1978	87,25	92,78	95,14	102,17	8,29	4057,00	123,90	8,64	22,45	137,67	0,0296	0,6655
1979	83,89	102,70	94,12	89,41	10,87	4518,00	67,70	7,33	21,74	137,50	0,0564	1,2256
1980	79,99	91,44	93,49	81,67	14,44	5034,00	82,70	7,51	18,60	134,69	0,0618	1,1502
1981	73,57	78,26	93,40	86,20	21,23	5473,00	105,90	8,30	14,25	148,40	0,0665	0,9474
1982	76,30	82,90	94,01	112,67	18,84	5419,00	100,00	9,67	16,82	202,98	0,0581	0,9778
1983	102,47	86,74	95,30	155,53	-7,52	5257,00	81,90	9,72	13,34	314,13	0,0549	0,7325
1984	105,95	91,56	97,16	162,57	-9,05	5418,00	94,80	9,21	19,32	385,88	0,0460	0,8894
1985	120,71	102,32	99,40	202,03	-21,44	5634,00	78,80	9,12	23,61	603,09	0,0399	0,9410
1986	118,95	104,94	101,73	170,75	-16,93	5634,00	73,10	9,19	20,92	691,25	0,0348	0,7271
1987	118,73	105,64	103,87	166,08	-14,30	5878,00	75,60	9,35	23,33	798,29	0,0329	0,7687
1988	128,55	131,27	105,57	164,04	-21,77	6252,00	71,80	9,45	25,43	930,46	-0,0253	-0,6429
1989	134,19	126,50	106,56	166,90	-25,92	6614,00	68,90	9,62	40,59	1138,63	-0,0399	-1,6186
1990	118,45	116,67	106,82	134,53	-10,89	6819,00	71,90	8,92	40,72	1224,80	0,0480	1,9532
1991	96,79	99,66	106,52	117,29	9,14	6987,00	63,50	11,12	32,18	1324,00	0,0882	2,8392
1992	100,15	93,85	105,95	116,28	5,48	7113,00	67,70	13,21	29,37	1504,46	0,0745	2,1897
1993	103,11	100,81	105,30	115,99	2,08	7407,00	72,20	12,86	32,20	1746,34	0,0515	1,6575
1994	101,76	100,05	104,65	106,31	2,76	7636,00	77,20	12,60	37,64	1906,88	0,0772	2,9047
1995	100,00	100,91	104,03	100,00	3,87	7996,00	75,30	13,48	41,27	1962,96	0,1093	4,5099
1996	94,46	102,95	103,41	97,70	8,66	8097,00	79,80	15,03	40,41	2058,88	0,0250	1,0121
1997	92,74	106,93	102,74	97,00	9,73	8306,49	73,90	14,74	44,16	2187,88	0,0399	1,7634
1998	100,88	106,93	101,98	105,85	1,07	8271,60	77,10	14,88	40,55	2729,17	-0,0007	-0,0267
1999	98,54	106,39	101,10	114,86	2,54	8311,00	75,90	16,40	31,85	3136,46	-0,0082	-0,2606
2000	109,10	92,08	100,15	124,03	-8,94	8282,00	79,70	17,87	37,79	3487,29	0,0608	2,2992

2. GRAFICOS



3. DEFINICION DE VARIABLES

TCR : Tipo de cambio real observado

Se refiere al concepto del tipo de cambio efectivo real. Su cálculo representa la suma ponderada (año tras año) de los tipos de cambios reales bilaterales de los principales socios comerciales con los que el Paraguay comercia. Los países considerados fueron: Brasil, Argentina, Estados Unidos, Alemania, Japón. La participación de estos países en promedio representa más del 60% de nuestro comercio exterior. Para las ponderaciones se usa la suma de las exportaciones más las importaciones sobre el total del comercio internacional. Los datos fueron extraídos de las Estadísticas Financieras Internacionales (FMI). Como proxy del nivel de precios de esos países fue utilizado el Índice de Precio al Productor.

TCN: Tipo de Cambio Nominal, Gs./USD

Es la serie del Tipo de Cambio Nominal del mercado libre del guaraní / dólar estadounidense. Los datos son del Banco Central del Paraguay

IPPex_t: Es la suma ponderada del Índice del Precios al Productor Extranjero.

Suma ponderada de los IPP de los países del extranjero mencionada más arriba. La ponderación es la misma usada para el TCR. Los datos fueron extraídos de las Estadísticas Financieras Internacionales (FMI).

IP: In IPCpy – In IPPex_t

Corresponde a la diferencia señalada. Las series que conforman la diferencia ya fueron explicadas.

GPIB: es el gasto del gobierno sobre el PIB.

Corresponde a la suma de gastos del gobierno que refieren las Cuentas Nacionales más las transferencias corrientes, sobre el PIB, en dólares constantes de 1982.

TDI: Términos de Intercambio.

Es el cociente del deflactor de precios de las exportaciones sobre el deflactor de las importaciones. Datos obtenidos de la Dirección de Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay.

FK: Flujo de capitales

Corresponde al negativo del saldo de la Balanza Comercial, relativo al PIB, es decir : $(\text{Importaciones} - \text{Exportaciones}) / \text{PIB}$. Todas las variables en dólares corrientes. Un valor positivo es una entrada de capitales.

FLUJOK: Flujo de capitales ponderado por grado de apertura.

Corresponde FK, ponderado por el grado de apertura, es decir:
FK * XMPIB

XMPIB: Grado de Apertura.

Es el cociente de la suma de las exportaciones y las importaciones sobre el PIB. Expresado en dólares corrientes. Datos obtenidos de Cuentas Nacionales del Banco y el Departamento de Economía Internacional del Banco Central del Paraguay.

4. INTUICIÓN DE LA CAUSALIDAD DE LAS VARIABLES

FLUJO DE CAPIALES –FK-

El influjo de capitales, posibilita a los residentes de una economía incrementar su consumo de bienes transables y no transables presionando por tanto el precio de estos últimos. Por tanto, un incremento del flujo de entrada de capitales se espera afecte negativamente al tipo de cambio real.

FLUJO DE CAPITALES PONDEDADO POR COMERCIO EXTERIOR – FLUJOK²⁵ -

El grado de apertura afecta la intensidad de la respuesta del TCR frente al flujo de capital. Por tanto uno esperaría que un influjo de capital tenga un efecto mayor en una economía más cerrada que en una abierta. Esto podría expresarse de la siguiente manera:

$$\ln TCR_t = a_1 + a_2 FK_t + a_4 GPIB_t + a_5 LTDI + U_t$$

Como el grado de apertura afecta la intensidad del efecto de FK sobre TCR, podríamos escribir como:

$a_2 = b_1 + b_2 \text{ XMPIB}$ dónde XMPIB es el grado de apertura. Introduciendo esta ecuación en la anterior tenemos que:

$\ln TCR_t = a_1 + b_1 FK_t + b_2 \text{ XMPIB} * FK_t + a_4 GPIB_t + a_5 LTDI + U_t$ dónde XMPIB*FK es la variable FLUJOK definida más arriba, siendo por tanto lo ecuación a estimar.

$$\ln TCR_t = a_1 + a_2 FK_t + a_3 \text{ FLUJOK}_t + a_4 GPIB_t + a_5 LTDI + U_t$$

GASTOS DEL GOBIERNO COMO PORCENTAJE DEL PIB –GPIB-

El nivel de gasto del gobierno y su composición entre transables y no transables tienden a afectar el comportamiento del TCR. Sin embargo el país no dispone de una discriminación de la serie de gasto del gobierno en transables y no transables, no obstante se espera que una gran proporción de los gastos del gobierno esté sesgado hacia el sector doméstico, hecho por lo cual se espera que la influencia de esta variable sobre el TCR sea negativa, es decir un fuerte incremento del gasto del gobierno tenderá a apreciar al TCR.

²⁵ Agradecemos al Dr. Hugo Juan Ramón su sugerencia para utilizar el enfoque de Sjaastad en el trato del grado de apertura y flujo de capital en nuestro modelo de estimación.

TERMINOS DE INTERCAMBIO –TDI-

El efecto de los términos de intercambio se presenta ambiguo. Normalmente en la literatura el efecto de la variación de los términos de intercambio se descompone en dos: efecto ingreso y efecto sustitución. Si una mejora sustancial (incremento) de los términos de intercambio genera un efecto riqueza, que incrementa el consumo de los no transables, esto afectaría negativamente al TCR al incrementar los precios internos. Por otro lado una variación de los términos de intercambio puede generar un efecto sustitución entre los transables y los no transables, en este caso para los países pequeños los precios internacionales están dados, por ende un incremento de la riqueza estaría sesgado hacia el incremento del consumo de los importables, con lo que los precios de los no transables deberían disminuir generando una mejora en el nivel del TCR.

V - REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Arellano, S. y Larraín, F. (1996), " Tipo de Cambio Real y Gasto Publico: Un Modelo Econométrico para Chile". Cuaderno de Economía N° 98. (1996).

Arena, M. Y Tuesta, P. " Fundamentos y Desalineamientos: El tipo de Cambio Real de Equilibrio en el Perú". Banco Central de la República del Perú.

Dabos, Marcelo and Hugo Juan-Ramón, 2000 "Real Exchange Rate Response to Capital Flows in México: An Empirical Análisis" Working Paper, International Monetary Fund, (WP/00/108). June 2000.

Braumann, B. (2001), "Is The Guarani Overvalued". Office Memorandum – Fondo Monetario Internacional.

Cerda Norambuena, R. ; Donoso A. y Lema, A. (2000) " Tipo de Cambio Real en Chile: Fundamentos y Desalineamientos". Centro de Investigación en Economía y Finanzas (CIEF) y Universidad Andrés Bello (UNAB).

Lora, O. Y Orellana, W. (2000), " Tipo de Cambio Real de Equilibrio: Un Análisis del Caso Boliviano en los Últimos Años". Banco Central de Bolivia.

Repetto, A. (1992), "Determinantes de Largo Plazo del Tipo de Cambio Real: Una Aplicación al Caso Chileno (1960-1990)". Colección de Estudios CIEPLAN N° 36.

Rodríguez, F. (2000), "Análisis de la Paridad Cambiaria del Bolivar". Universidad de Maryland.

Rojas B. (2001) "Itaipú y Crecimiento Económico del Paraguay". Tesis de Magister en Economía Universidad Nacional de Tucumán.

Sjaastad, Larry A and Meher Manzur, 1996 "Protecction an Real Exchange Rate Volatility" Working Paper, Department of Economics, University of Chicago.

Walter, E., "Applied Econometric Time Series (1995)". John Wiley & Sons. INC.

UMA PROPOSTA DE ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA VOLTADA PARA O PLANEJAMENTO

EVANDRO LUÍS ALPOIM FREIRE

“O escrúpulo é a morte da ação. Pensar na sensibilidade alheia é estar certo de não agir. Não há ação, por pequena que seja – e quanto mais importante, mais isso é certo –, que não fira outra alma, que não magoe alguém, que não contenha elementos de que, se tivermos coração, nos não tenhamos que arrependar. Muitas vezes tenho pensado que a filosofia real do eremita estará antes no esquivar-se a ser hostil, pelo simples fato de viver, do que em qualquer pensamento diretamente relacionado com o isolar-se.”

Fernando Pessoa

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo principal a análise do modelo de Planejamento Estratégico atualmente adotado pela Coordenadoria da Administração Tributária – CAT – e pelas suas unidades componentes.

Calcada nas mais recentes práticas de elaboração de planejamentos, quer estratégico, tático ou operacional, essa análise procura identificar as virtudes e as deficiências das ações implantadas, da estrutura organizacional atual e da integração de suas diversas unidades, tendo em vista a missão da Coordenadoria como órgão da Secretaria da Fazenda, as estratégias adotadas, os objetivos e as metas estabelecidas.

Pesquisou-se, de igual forma, modelos existentes em órgãos similares estaduais, de modo a se traçar um paralelo entre as experiências adquiridas em diferentes planejamentos no âmbito da área tributária.

À luz de uma análise granular das ações, constata-se o pioneirismo da CAT relativamente a seus pares em determinadas estratégias adotadas, como a qualidade do atendimento aos seus clientes externos – os contribuintes – e o direcionamento da fiscalização baseado em critérios objetivos e sob o enfoque setorial.

Entretanto, o exame do conjunto dessas ações revela a necessidade de uma crescente integração das unidades responsáveis pelas suas implementações. Promovida por um órgão próprio, deveria ser capaz de coordenar, controlar e avaliar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos. A atual Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico da CAT – AFPECAT – apresenta um caráter basicamente analítico do desempenho das demais unidades e dos créditos tributários, e para tal foi dimensionada.

Tal fato induz as demais unidades a elaborarem seus próprios planejamentos, obviamente baseados nas mesmas estratégias, porém estanques, prejudicando a eficiência de suas atividades e comprometendo a consecução dos objetivos comuns. Comprova-se a afirmação quando se observa a existência de unidades de planejamento mais estruturadas em diversos outros órgãos na área tributária.

Como conclusão, há uma proposta de reestruturação da CAT de forma a suprir as deficiências apontadas.

INTRODUÇÃO

O ajuste fiscal das diversas esferas do Poder Público têm sido a tônica da maioria de seus administradores. “Gastar somente o que arrecadar” passou a ser o lema dominante no cenário político atual, haja vista a recente lei de Responsabilidade Fiscal, que exige dos dirigentes públicos maior rigor quanto à aplicação de recursos.

Esse ajuste, principalmente no Estado de São Paulo, exigiu ações drásticas como a redução significativa dos investimentos e o corte nas despesas com a folha de funcionários. A renegociação da dívida interna também contribuiu para restringir os gastos com o serviço da dívida e, computadas outras medidas com o mesmo propósito, obteve-se uma relevante redução do lado “gastar” da equação fiscal.

Por outro lado, era necessário incrementar o lado “arrecadar” para torná-la, senão em superavitária, ao menos equilibrada. Nesse sentido, várias ações foram tomadas visando a transformar a Secretaria da Fazenda num órgão mais eficiente e eficaz, notadamente na área tributária, de forma a lhe atribuir uma estrutura compatível com os modelos mais modernos de administração pública.

Tanto a inserção no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os estados Brasileiros – PNAFE – como a criação do Programa de Modernização da Coordenadoria da Administração Tributária – PROMOCAT, foram passos decisivos para a reformulação do papel da CAT na consecução das metas fiscais.

Outrossim, outra vertente da administração pública toma dimensões cada vez maiores: a sua missão social e cultural perante a sociedade. O atendimento ao cidadão, prioridade clara mas nem sempre exercida pelo Estado, retoma a sua posição nas atribuições centrais dos poderes públicos.

Em suma, à análise de todos esse fatores, constata-se a necessidade de um planejamento para a realização das reformas propostas e, uma vez implantadas, para as ações advindas dos objetivos estabelecidos.

O primeiro passo, portanto, foi a determinação da missão da CAT, assim descrita: **“Arrecadar os tributos estaduais promovendo a justiça fiscal; educar o contribuinte facilitando o cumprimento das obrigações tributárias e inibindo as infrações e fraudes fiscais; garantir a excelência na qualidade do atendimento ao público.”**

Distingue-se, portanto, três desígnios fundamentais: a arrecadação, a educação tributária e o atendimento à sociedade. Evidencia-se, por conseguinte, a importância de um planejamento estratégico que estabeleça os objetivos, as metas e as ações da CAT para a plena integração dessas três vertentes.

Apesar de intrinsecamente ligadas, esse trabalho pretende focar apenas a primeira delas – a arrecadação – apresentando um estudo sobre os objetivos e as metas tendentes a direcionar as atividades do corpo técnico fiscal para essa parcela da missão. Várias ações já foram realizadas no

âmbito das unidades integrantes da Coordenadoria, especialmente na Diretoria Executiva – DEAT – órgão responsável pelo planejamento, coordenação, execução e controle das atividades fiscais em todas as acepções, que reúne a maior parte do efetivo fiscal da CAT.

Cita-se, a título de exemplo dessas ações, a reestruturação por que passou a DEAT em 1999, com a extinção das Inspetorias e a adoção do trabalho em equipe como forma de aumentar a eficiência das atividades internas e externas dos Agentes Fiscais de Renda (AFRs). Outros conceitos, tais como as Fiscalizações Setorial e Especialista e o direcionamento das ações fiscais baseado em análises das bases de dados internas da SEFAZ e externas, produziram, inegavelmente, forte impacto nos demais órgãos tributários.

Destarte, partindo de um planejamento estratégico definido pela CAT, suas unidades devem também traçar seus planos estratégicos, táticos e operacionais de uma forma coesa e convergentes para os objetivos comuns. Entretanto, a viabilização dessa propositura torna-se complexa sem a existência de uma equipe que coordene e direcione os trabalhos desenvolvidos em cada unidade visando a harmonia de suas ações com os resultados pretendidos.

Nesse trabalho, procura-se identificar nas atribuições de cada unidade as suas vinculações e elaborar uma proposta de estrutura voltada para o planejamento, que permita conceber um sistema integrado para a execução, o controle e a avaliação de suas atividades. Até hoje nota-se a criação de planos puramente individuais, incapazes de garantir o caráter racional das tomadas de decisão de seus principais dirigentes e que não permitem a aferição precisa do desempenho de cada órgão, setor ou servidor.

Condição sine qua non para a exeqüibilidade do proposto nesse estudo, a informatização de toda a SEFAZ e a ampliação das bases de dados, consistentes e confiáveis, já se encontram em estágio avançado nas áreas financeira e de atendimento ao público. Todavia, pouco se evoluiu na área de planejamento em função, justamente, de não haver uma equipe responsável pela especificação das regras de negócio do Módulo Avançado de Administração do Sistema Integrado da Administração Tributária – SIAT.

Esse módulo sintetizará, de forma sistêmica, os conceitos, objetivos, metas e resultados definidos pelo planejamento das atividades fiscais, permitindo o controle ágil e instantâneo dos serviços, a avaliação de parâmetros essenciais e a ação corretiva conveniente.

CAPÍTULO 1 – AS ESTRATÉGIAS DA SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda é composta de Coordenadorias – as de Administração Tributária (CAT) e Financeira (CAF), a Geral de Administração (CGA) e a de Controle Interno (CECI) – órgãos de assessoria, a Diretoria de Tecnologia de Informática (DTI), a Escola Fazendária (FAZESP) e a Ouvidoria.

As estratégias estabelecidas pela Secretaria abrangiam todos os seus campos de atuação e nortearam o planejamento estratégico elaborado por suas unidades. Entretanto, esse trabalho tem por escopo a análise do planejamento da área tributária.

Fazendo um breve retrospecto das estratégias traçadas pela atual Administração Tributária desde o seu início, em 1995, percebe-se claramente fases distintas. A princípio, com a premente necessidade de se atingir o equilíbrio das contas públicas do Estado, buscou-se, por um lado, a redução das despesas através de redução de pessoal e da renegociação das dívidas interna e externa. Por outro, o incremento da arrecadação.

Ações imediatas foram tomadas no sentido de se informatizar os processos da área tributária, principalmente os de informação, por parte dos contribuintes, de apuração do imposto (ICMS) e os de recolhimento. Implantou-se a Intranet da Secretaria, de forma a interligá-la aos contribuintes através do Posto Fiscal Eletrônico e a viabilizar o desenvolvimento de sistemas integrados, a princípio coordenados pela Diretoria Técnica de Informação (DTI).

Com a criação do PROMOCAT – Programa de Modernização da CAT – foram implantados vários projetos de modernização de processos e seus procedimentos, sob a gestão de um Coordenador Técnico. Redesenhado em 1998 e agrupados em macroprojetos em 1999, as equipes responsáveis desenvolveram metodologias e sistemas, normalmente informatizados e calcados em negócios já existentes ou criados, definindo-lhes as regras e especificando-lhes os requisitos e procedimentos.

Novos AFRs foram empossados em 1998 para reduzir em parte a deficiência do quadro da fiscalização, sem renovação desde 1990. Iniciou-se o processo de setorização da atividade fiscal, com a implantação de algumas Setoriais, cada uma delas sob a responsabilidade de um Delegado Tributário. Os acionamentos fiscais foram redirecionados, baseados na relevância dos contribuintes e em informações extraídas das bases de dados da Secretaria.

Com a aproximação de novas eleições para o Governo do Estado, era necessário garantir a continuidade das ações e o aprofundamento das alterações definidas nos objetivos primeiros. A reeleição da atual administração fez com que não houvesse solução de continuidade nos planos já em execução e permitiu se iniciar uma nova fase na forma de atuação de seus gerentes.

Uma vez promovido o ajuste fiscal, foco da atuação inicial, era possível voltar as atenções para os problemas intrínsecos da área tributária, visando o aprimoramento contínuo de seus processos.

Constatou-se, então, que lógica de os projetos atuarem em apoio à visão de futuro das áreas criava conflitos entre eles e não atendiam aos objetivos comuns. Resolveu-se, então, adotar o Planejamento Estratégico Situacional, de autoria do economista chileno Carlos Matus, como forma de enfrentar aquele que foi definido como problema central: a baixa arrecadação do ICMS em relação às expectativas do Estado.

Em face desse diagnóstico, traçou-se um perfil da situação atual visando a elaboração de um plano. Segundo Matus, “não há, no jogo político, relação direta entre o diagnóstico e o plano. É o processamento situacional que demarca ou reforça as diferenças de interesse que estejam em jogo”. A apreciação situacional por problemas do planejamento estratégico seria a mais adequada para um político que trabalha com problemas, ameaças e oportunidades. “O PES cunhou a seguinte frase que complementa uma frase de Ackoff: a realidade tem problemas, as universidades têm faculdades e o planejamento tradicional trabalha com setores. Quem pensa por problemas?”

A seleção de problemas específicos é feita segundo as causas – ou nós críticos – do macroproblema. Para tratar dos problemas parciais, um por um, foi utilizado outro método de planejamento mais simples, o ZOPP – Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos – que é a versão alemã do *Marco Lógico*, com as mesmas qualidades do original.

Processar um problema, de acordo com Matus, tem quatro significados: explicar como ele nasce e se desenvolve; fazer planos para atacar as causas mediante **operações**; analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade; e atacá-lo na prática, realizando operações planejadas.

Foram identificados nove nós críticos e suas principais causas. Assim, os projetos passaram a ser vistos de uma forma articulada a partir do relacionamento com esses nós críticos. A abordagem de atuação em alguns deles parte da elaboração de planos de trabalho específicos de acordo com a teoria do planejamento participativo baseado no método ZOPP.

1.1 SEÇÃO: A Missão da CAT

Primeiro passo para a elaboração de um planejamento estratégico, a definição da missão da Coordenadoria da Administração Tributária procurou delimitar o seu campo de atuação, partindo de suas atribuições legais e da identificação dos seus *stakeholders*, ou seja, daqueles que, direta ou indiretamente, se beneficiam ou são influenciados por suas ações.

À essa avaliação e outras considerações sobreveio a enunciação da missão da CAT:

“Arrecadar os tributos estaduais promovendo a justiça fiscal;

educar o contribuinte facilitando o cumprimento das obrigações tributárias e inibindo as infrações e fraudes fiscais; garantir a excelência na qualidade do atendimento ao público.”

Partindo de cada um dos três vértices estabelecidos na missão, buscou-se rever os negócios e a visão de futuro e identificar os pontos fracos no panorama atual de estrutura e funcionamento. Passando pelas fases já mencionadas anteriormente, o planejamento estratégico atual foca o primeiro deles: a arrecadação. Entretanto, em face de uma detida avaliação, pode-se inferir que os outros são, também, causas determinantes do desempenho do primeiro. É fato que a educação tributária, iniciada ainda nas escolas, é o que firma o comportamento tributário dos futuros contribuintes e, por conseguinte, da arrecadação.

1.2 SEÇÃO: O Planejamento Estratégico da CAT

O Planejamento Estratégico da CAT, estabelecido pela técnica anteriormente mencionada, parte da identificação dos principais problemas da administração tributária, desde a insuficiente capacitação de seus gerentes para a gestão por resultados até a baixa eficácia do Auto de Infração e Imposição de Multa – AIIIM – como instrumento punitivo de comportamentos tributários irregulares.

Assim, procurou-se construir um fluxograma de causa e efeito onde esses pontos foram reunidos de acordo com suas causas, implicações e seus inter-relacionamentos. Identificou-se aqueles que seriam as principais convergências dessas relações, os então denominados nós críticos.

Partindo do diagnóstico definido – a baixa arrecadação em relação às expectativas do Estado – concebeu-se, com esses nós, a Árvore do Problema na situação atual, as cadeias causais, onde o principal ator seria o Conselho Superior da CAT, formado basicamente pelos responsáveis pelas áreas que a compõem. Foram criadas as Gerências por Operações, onde cada nó crítico era associado a uma operação objetivando corrigir ou sanar as falhas descritas, sob a responsabilidade de um gestor.

Identificaram-se aquelas causas críticas que se encontram fora da região de governabilidade da CAT e que devem gerar demandas de ação. Quanto às demais, foram reunidas em um Plano de Ação e criados grupos de trabalho responsáveis pelo detalhamento de cada uma, materializando-os nos Planos Operacionais.

32

1.2.1 SUBSEÇÃO: Os Nós Críticos

Dos nove nós críticos demarcados, sete encontram-se no espaço de governabilidade do Conselho Superior da CAT:

- Sistema do Contencioso Administrativo inadequado, ineficiente e ineficaz;

- ⇒ Perfil profissional dos funcionários e ocupantes de cargos de comando inadequado à gestão por resultados e à qualidade no atendimento ao público;
- ⇒ Carência de instrumentos de gestão estratégica;
- ⇒ Sistema preventivo/repressivo da fazenda paulista debilitado;
- ⇒ Inadequação dos sistemas de informação tributários e de sua gestão;
- ⇒ O sistema de direcionamento do trabalho fiscal não induz aos resultados de arrecadação esperados;
- ⇒ Os critérios de atribuição do Prêmio de Produtividade inadequados ao novo modelo de gestão da CAT.

Dois situam-se fora desse espaço:

- ⇒ Infra-estrutura inadequada e/ou insuficiente para o trabalho fiscal;
- ⇒ Legislação que orienta o processo do contencioso permite trâmite longo.

Mesmo não se atendo aos detalhes dos objetivos de cada operação, nota-se a grande diversidade de matérias de que tratam. Os grupos formados são integrados por pessoas cujas funções relacionam-se com as áreas envolvidas em cada operação, sem, entretanto, dedicarem-se-lhes integralmente suas atividades profissionais.

Esses grupos foram criados por uma Portaria CAT, que, dentre outras providências, dispõe:

“Artigo 2º - Cada grupo de trabalho será composto por um gestor e membros provenientes das unidades operacionais, que serão designados pelo Conselho Superior da CAT.

Artigo 3º - O Grupo de Trabalho prestará contas ao Conselho Superior da CAT, por intermédio do Secretário Executivo do Conselho.

Artigo 4º - Os gestores dos Grupos de Trabalho terão as seguintes atribuições:

- I. coordenar o Grupo de Trabalho;*
- II. estabelecer agenda de reuniões com o Grupo de Trabalho;*
- III. coordenar, acompanhar, homologar e solicitar a liberação dos recursos dos projetos do Programa de Modernização da CAT que estiverem entre os produtos de sua respectiva Operação;*
- IV. monitorar a execução física, financeira e orçamentária, além do processo de decisão das ações e produtos da Operação;*
- V. estabelecer entendimentos com os dirigentes das áreas das quais depender o desenvolvimento das ações da Operação;*
- VI. ouvir os prováveis usuários para especificação e aprovação dos produtos;*
- VII. detectar as falhas do trabalho do Grupo e propor a reorientação das ações;*

VIII. solicitar ao Secretário-Executivo do Conselho Superior da CAT a convocação de funcionário ou quaisquer recursos técnicos necessários ao desenvolvimento da Operação;

IX. informar à Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico – APECAT - sobre assuntos que mereçam deliberação do Conselho Superior da CAT.

Artigo 5º - Ao Grupo de Trabalho compete:

I - monitoramento da Operação elaborada; exercer as funções de planejamento, execução;

II - produzir informações para a Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico – APECAT, à qual caberá avaliar a eficácia da Operação;

III - especificar e discutir a implantação dos projetos do Programa de Modernização em andamento, pertinentes à Operação.

Artigo 6º - As atividades desenvolvidas no âmbito do Plano Estratégico terão prioridade sobre as demais.

Parágrafo único - O Presidente do Conselho Superior da CAT decidirá sobre os casos de exceção à prioridade estabelecida no caput deste artigo.”

1.2.1 SUBSEÇÃO: Os Projetos do PROMOCAT

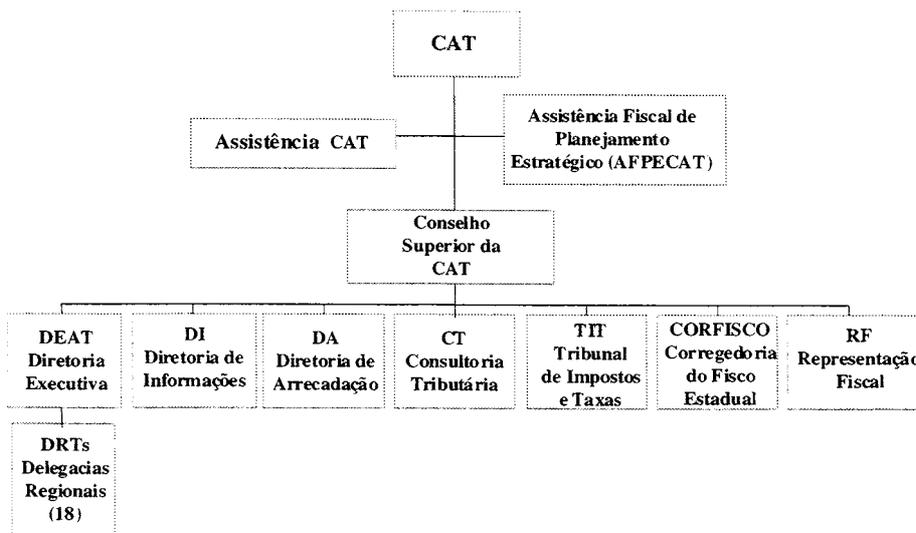
Como já observado anteriormente, os projetos do Programa de Modernização da CAT foram redesenhados e reagrupados de acordo com os seus resultados, passando a integrar as operações tendentes à solução desses nós.

Cada um desses projetos também é desenvolvido por equipes, em sua maioria formadas por pessoas que trabalham nas áreas a eles concernentes. Muitos dos integrantes dos projetos passaram a fazer parte dos grupos de trabalho das operações onde esses projetos foram inseridos, ampliando o número de tarefas pelas quais são responsáveis e reduzindo, conseqüentemente, o tempo dedicado às atividades normais de suas competências.

CAPÍTULO 2 – O PLANEJAMENTO DAS UNIDADES DA CAT

A Coordenadoria da Administração Tributária apresenta, em seu organograma, algumas Diretorias e outras unidades independentes quanto às suas atribuições, suas atividades rotineiras e, por indução, seus planejamentos, quer estratégicos, táticos ou operacionais.

A CAT é assim composta:



2.1 SEÇÃO: A Coordenadoria da Administração Tributária – CAT

A Coordenadoria da Administração Tributária tem por finalidades:

- ⇒ efetuar o planejamento tributário;
- ⇒ efetuar a programação e arrecadar os tributos e demais receitas do Estado, bem como efetuar sua realização pela cobrança administrativa e seu respectivo controle;
- ⇒ efetuar o estudo e a regulamentação da legislação tributária;
- ⇒ fiscalizar e controlar a aplicação da legislação tributária;
- ⇒ orientar os contribuintes para a correta observância da legislação tributária;
- ⇒ decidir o contencioso administrativo-fiscal.

As atribuições dos órgãos na área tributária, em qualquer das esferas do Poder Executivo, não diferem em sua essência quando comparados entre si. Talvez a grande diferença resida no entendimento do que

seja “planejamento tributário”. O termo, na acepção do fisco, difere significativamente daquele utilizado pelos contribuintes, como se verá mais adiante nesse capítulo.

Para a administração pública, o planejamento tributário inclui políticas na determinação da abrangência e da carga tributária imposta aos sujeitos passivos dessas obrigações, o que altera sobremaneira as previsões orçamentárias.

Entretanto, as demais atribuições também requerem um planejamento que as coordene entre si, de forma a serem atingidos os objetivos comuns na função de arrecadar os recursos necessários para a manutenção das funções precípuas dos órgãos administrativos. Partindo-se desse escopo, criou-se a Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico da CAT, cujas atribuições são analisadas a seguir.

2.2 SEÇÃO: A Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico – AFPECAT

A Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico tem as seguintes atribuições:

- ⇒ elaborar estudos para formulação de estratégias para as ações da CAT;
- ⇒ coordenar a elaboração de planos de interesse da CAT, acompanhar a sua implantação e controlar o seu desempenho;
- ⇒ realizar estudos econômicos, bem como avaliar o desempenho das unidades da CAT, visando projetar suas potencialidades contributivas e redirecionar a ação fiscal;
- ⇒ elaborar e divulgar relatórios de desempenho da CAT;
- ⇒ propor e desenvolver programas de promoção da educação tributária;
- ⇒ propor ao Coordenador a elaboração de estudos específicos pelas Diretorias;
- ⇒ analisar o processo de gestão da CAT, propondo as revisões necessárias;
- ⇒ divulgar os planos, estudos e informações de interesse aos órgãos subordinados à CAT;
- ⇒ colaborar na elaboração da proposta para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento;
- ⇒ administrar o Programa Permanente da Qualidade e Produtividade no Serviço Público na CAT;
- ⇒ assistir o Coordenador em assuntos de comunicação relativos à CAT;
- ⇒ propor a celebração de convênios, visando à troca de informações

econômico-fiscais e ao aperfeiçoamento dos procedimentos usados na arrecadação tributária;

⇒ prestar apoio técnico ao Conselho Superior da CAT.

A equipe de Assistentes Fiscais que a integra procedeu da extinta DIPLAT – Diretoria de Planejamento da Administração Tributária. Algumas atividades dessa Diretoria foram reformuladas e assumidas pela atual Assistência. As demais foram absorvidas pelas áreas, principalmente aquelas referentes ao planejamento operacional inerente às suas atribuições.

Na época – 1997 – a motivação da citada alteração na estrutura da CAT seria a concepção de que era inviável a implantação de um planejamento integrado para toda a área tributária, uma vez que consideravam-se distintas e autônomas as unidades que a compunham. Esse isolamento agravou-se de maneira tal que um dos nós (problemas) definidos pela equipe que desenvolveu o Planejamento Estratégico Situacional – “a forma de organização da administração direta é vertical e desarticulada” – passa a ser aplicável à própria administração tributária.

Outro ponto a ser considerado é a complexidade e a variedade das atribuições estabelecidas para essa Assistência. Para o adequado exercício de cada uma delas seriam necessários grupos de estudos específicos, coordenados entre si, que construíssem processos e respectivos procedimentos com os detalhamentos apropriados, desde o planejamento até a avaliação dos resultados.

Entretanto, à equipe inicial, foram incorporados novos assistentes, mas que ainda formam um grupo único. Como resultado, observa-se que nem todas as atribuições são levadas a efeito pela atual falta de estrutura. Há que se considerar, também, que tratam-se de atividades relacionadas apenas às estratégias, não havendo funções relacionadas com os planejamentos tático e operacional.

O aprofundamento dessa análise, discorrida no capítulo 4, sugere um órgão mais abrangente e complexo do que uma Assistência Fiscal, da forma como é concebida atualmente.

2.3 SEÇÃO: O Conselho Superior da CAT

O Conselho Superior da CAT tem a seguinte composição:

- ⇒ o Coordenador da CAT, que será seu presidente;
- ⇒ os Coordenadores-Adjuntos da CAT, sendo que um deles é designado, pelo Coordenador, Secretário-Executivo do Conselho;
- ⇒ o Diretor-Executivo da Administração Tributária;
- ⇒ o Diretor de Informações;
- ⇒ o Diretor de Arrecadação;

- ⇒ o Diretor da Consultoria Tributária;
- ⇒ o Presidente do TIT;
- ⇒ o Diretor da CORFISCO;
- ⇒ o Representante Fiscal Chefe.

Tem por atribuições:

- ⇒ assessorar o Coordenador na gestão da CAT;
- ⇒ assegurar a integração das ações desenvolvidas pelas unidades da CAT;
- ⇒ definir as estratégias dos programas em andamento e zelar para que seus objetivos e metas sejam alcançados;
- ⇒ homologar projetos e atividades de programas relacionados com a CAT;
- ⇒ avaliar, periodicamente, a implantação de projetos e atividades de programas relacionados com a CAT.

Observa-se que essas funções apresentam um caráter intimamente ligado à área operacional. Comparando com as da AFPECAT, nota-se que o Conselho não participa da elaboração do Planejamento Estratégico e sim da implantação de programas e da solução de conflitos operacionais entre as diversas unidades integrantes.

2.4 SEÇÃO: A Diretoria Executiva da Administração Tributária – DEAT

A Diretoria Executiva da Administração Tributária tem as seguintes atribuições:

- ⇒ promover a fiscalização de tributos em geral;
- ⇒ analisar e decidir a viabilidade de adoção, pelos contribuintes, de procedimentos especiais relativos às obrigações acessórias;
- ⇒ estudar as normas tributárias e administrativas, estabelecendo critérios para a sua aplicação uniforme;
- ⇒ manter intercâmbio, com instituições públicas ou privadas;
- ⇒ propor a utilização de equipamentos e programas de informática em sua área de atuação;
- ⇒ implementar e administrar os convênios celebrados com os municípios, visando a troca de informações e o incremento da arrecadação tributária.

É a unidade operacional da administração tributária, à qual estão subordinadas as Delegacias Regionais Tributárias e os Postos Fiscais. Lota a grande maioria do contingente de Agentes Fiscais de Rendas – AFRs

– divididos em funções internas e externas, estas últimas reunidas na denominada Fiscalização Direta de Tributos – FDT. Os demais AFRs estão lotados em funções internas nas demais unidades da CAT e alguns nas outras Coordenadorias.

Além das Delegacias Regionais Tributárias, incluíam-se no organograma da DEAT, até 1999, as Inspetorias Fiscais, os Postos Fiscais Executivos e os Administrativos. O Diretor, os Delegados e os Inspetores contavam com uma equipe de Assistentes que possuíam as mais diversas funções. Na época, a equipe de assistentes do Diretor realizava tarefas de apoio jurídico, administrativo e operacional, não participando do planejamento, ainda que embrionário, das demais unidades.

Ou seja, as Inspetorias detinham total autonomia sobre o direcionamento, o controle e avaliação das ações fiscais por elas executadas. Essa estrutura fortemente regionalizada e estanque impedia qualquer tentativa de se integrar as atividades fiscais e de vinculá-las a uma estratégia de atuação, com objetivos e metas comuns.

Partindo dessa constatação, decidiu-se reduzir as instâncias hierárquicas e concentrar nas Delegacias o controle das atividades. Em um único ato normativo, a Resolução SF-19 de 16 de março de 1999, as Inspetorias e os Postos Fiscais Executivos foram desativados (mais tarde extintos definitivamente), os Inspetores foram concentrados nas sedes das Delegacias, os AFRs passaram a ser lotados no Posto Fiscal também das sedes e passaram a trabalhar em equipes, compondo, em cada DRT, juntamente com os Inspetores, o Núcleo de Fiscalização daquela regional.

Aliadas a esse *downsizing* administrativo, outras medidas foram determinadas, como a adoção de critérios técnicos para a seleção dos contribuintes a sofrerem algum tipo de ação fiscal. Tais critérios deveriam ser aplicados ao conjunto de estabelecimentos das empresas, o que também ressaltou o problema da regionalização administrativa, uma vez que muitas empresas possuem estabelecimentos jurisdicionados em diversas Delegacias.

O modelo de Fiscalização Setorial, implantado em 1997 de acordo com as estratégias traçadas pela administração tributária, foi fortalecido com a criação de Supervisões Setoriais centralizadas e cujo Supervisor responde diretamente ao Diretor-Executivo. De igual forma a Fiscalização Especialista foi intensificada, concentrando-se a coordenação de suas atividades em equipes de assistentes da Diretoria.

As empresas ainda não alcançadas por essas formas específicas de atuação do fisco são o alvo da seleção da Assistência Operacional de Fiscalização da Diretoria-Executiva e das próprias Delegacias, de forma que todas as empresas do Estado sejam objeto de um monitoramento contínuo de seus comportamentos tributários.

Tornou-se possível, portanto, avaliar as demandas de ações fiscais – balizando-as pela limitação do efetivo fiscal disponível para a execução das auditorias necessárias – e estabelecer critérios de relevância

para determinar quais seriam as mais eficazes para a concretização dos objetivos traçados e as formas mais eficientes de se realizá-las.

As providências adotadas, se não extinguiram a regionalização da atividade fiscal, constituíram-se em um grande passo para a implantação de um planejamento centralizado, principalmente o estratégico e o tático. Entretanto, quanto mais se avança no sentido de abrangerem-se todas as demandas fiscais em um planejamento único, notadamente no plano operacional, mais claro se torna a incompatibilidade da matriz administrativa com as modernas técnicas de atuação, seja através de controles indiretos exercidos através de análises de dados extraídos das bases corporativas, seja através de trabalhos executados pela Fiscalização Direta.

Pode-se apontar a Fiscalização Setorial como exemplo típico da dificuldade em se equacionar a matriz – no caso, setor x região – sob todos os aspectos: planejamento, ação, controle e avaliação.

É viável afirmar que a análise setorial é um dos níveis de agregação das informações para a construção de cenários econômicos, cada vez mais incorporados à área tributária. Partindo-se da célula – o estabelecimento de um contribuinte – a atividade fiscal restringia-se à verificação das operações praticadas e do cumprimento das obrigações principais e acessórias advindas de fatos geradores pretéritos. A importância do conceito de estabelecimento ainda é clara nas normas vigentes, inclusive para a determinação do fato gerador do imposto – no caso, o ICMS – desde a Lei criadora do tributo até o seu Regulamento.

Com a evolução dos mercados e, conseqüentemente das empresas, as operações por elas efetuadas ultrapassam os limites do estabelecimento para constituírem-se em tecidos vivos que respondem aos mais variados estímulos, principalmente os de mercado e os tributários. Atualmente, as empresas estão localizadas onde estão seus mercados e onde conseguem maiores vantagens com relação à carga tributária inerente às suas atividades. Daí a propalada “Guerra Fiscal” estabelecida entre os Estados da Federação – mecanismos através dos quais procuram atrair empresas para seus territórios em troca de subsídios, isenções, parcelamentos, carências, terrenos e outras infra-estruturas necessárias. À essa realidade empresarial o fisco não pode manter-se alheio.

Além do objetivo de adaptar a estrutura da fiscalização à realidade econômica dos contribuintes, a DEAT procura, cada vez mais, criar dispositivos e procedimentos que permitam quantificar tanto as demandas de serviços fiscais como o seu contingente de agentes disponíveis para realizá-los, de forma a poder confrontá-los. Tal qual a iniciativa privada, onde há o conceito de homem-hora como unidade de medida dos recursos humanos necessários à execução das diversas atividades, foi criada uma unidade semelhante denominada fiscal-dia. Difundida com a sigla FD, representa o trabalho de um agente em um dia. Como conseqüência, forçosa se faz a determinação do total dos FDs aplicáveis em um período planejado, valor esse denominado fiscais-dias disponíveis, ou FDDs. Para o estabele-

cimento desse valor parte-se do efetivo dos agentes lotados na fiscalização direta multiplicado pelo número de dias úteis do período considerado. Dele abatem-se os afastamentos legais, tais como férias, licenças-prêmio, substituições em funções internas e treinamentos programados pela Escola Fazendária, obtendo-se, por conseguinte, um parâmetro que reflete a mão-de-obra efetivamente alocada nas atividades-fins previstas no planejamento operacional.

A partir dessa visualização mais clara de um dos lados da equação demanda versus executores – partiu-se para a análise do outro. Os serviços fiscais podem ter as mais variadas origens, desde os emanados pela própria Secretaria da Fazenda como de outros órgãos públicos, notadamente do Judiciário, além das denúncias formuladas pela sociedade.

Desses serviços, aqueles que são típicos da atividade fiscal foram disciplinados em um Manual de Trabalhos Fiscais – MTF – onde estão descritos os roteiros aplicáveis para cada tipo de ação fiscal. O que se pretende, a partir desses roteiros definidos, é mensurar, por meios estatísticos, a quantidade de FDs necessária para a execução de cada um deles. Com base na experiência adquirida em trabalhos passados e com a avaliação dos que serão realizados a curto prazo, intenta-se, a médio prazo, estabelecer-se esses valores para futuras avaliações da eficiência da execução de todos os serviços, mesmo daqueles não formalizados em roteiros. Confrontando também com os seus resultados, o binômio eficiência–eficácia então formado será essencial para as tomadas de decisão gerenciais quanto às diretrizes do planejamento e ao direcionamento da ação fiscal.

2.4.1 SUBSEÇÃO: Os Planos de Trabalho

Como parte de um processo de introdução de conceitos de planejamento nas unidades da Diretoria-Executiva, foi definido que todas aquelas que tenham atribuições para demandarem serviços fiscais deverão elaborar Planos de Trabalho semestrais, que definam os principais objetivos das atividades propostas, o universo dos contribuintes a serem acionados, os critérios pelos quais foram selecionados, os procedimentos adequados e os recursos disponíveis para a sua realização.

Os primeiros elaborados foram os das Supervisões Setoriais. Das discussões acerca de seus méritos e falhas criou-se um padrão de plano, no qual se estabelece os principais itens que deverão ser abordados, a estrutura e outras informações indispensáveis ao planejamento, à execução, ao controle e à avaliação das atividades propostas. Elaborado pela Assistência Operacional de Fiscalização da DEAT, esse padrão é a primeira providência no sentido de centralizar as principais diretrizes, tornando-as afluentes às estratégicas. Percebe-se, cada vez mais nessa Assistência, o crescente caráter de unidade planejadora e mediadora das decisões sobre a alocação do efetivo fiscal.

Da análise desses planos é possível se avaliar o grau de cumprimento das ações previstas. Entretanto, é fundamental que o planejam-

to operacional seja integrado de forma a se atingir os objetivos e as metas definidas no planejamento estratégico da administração tributária.

2.5 SEÇÃO: A Diretoria de Arrecadação – DA

A Diretoria de Arrecadação tem por atribuições:

- ⇒ efetuar a previsão da receita tributária e acompanhar sua realização;
- ⇒ planejar e coordenar as atividades de arrecadação das receitas tributárias;
- ⇒ efetuar a cobrança administrativa dos débitos fiscais;
- ⇒ gerenciar as atividades de concessão de parcelamento de débitos fiscais não inscritos;
- ⇒ gerenciar o sistema de participação dos municípios na arrecadação;
- ⇒ gerenciar o sistema de arrecadação do IPVA.

A Diretoria de Arrecadação é formada, tal qual a Executiva, de Assistências, compostas por Agentes Fiscais, que tratam de atividades de planejamento, controle e análise da arrecadação dos tributos estaduais. Dentre elas, pode-se destacar a que administra o registro das informações e o recolhimento do IPVA e a responsável pela cobrança de contribuintes inadimplentes.

Partindo do problema identificado pelo Planejamento Estratégico Situacional – a baixa arrecadação dos tributos diante das expectativas do Estado – resolveu-se segmentar as metas de incremento de arrecadação em duas vertentes. A primeira, sob a responsabilidade da Diretoria-Executiva, é a parcela do incremento advinda do esforço da fiscalização em combater a evasão do tributo; a segunda, a cargo da Diretoria da Arrecadação, é aquela oriunda das ações para redução da inadimplência. Em termos muito simplificados, uma refere-se a débitos fiscais não declarados; a outra, àqueles declarados mas não recolhidos ao erário.

As atividades de cobrança restringiam-se à Assistência Fiscal de Cobrança da DA e às Unidades Fiscais de Cobrança existentes em cada Delegacia Regional. Todavia, constatou-se que o isolamento entre as ações dessas unidades e as da fiscalização propriamente ditas não favorecia a eficácia dessas atividades.

Partindo-se da mesma ideologia que estabeleceu os Planos de Trabalho mencionados no item anterior, resolveu-se que o referido instrumento também fosse utilizado para definir o planejamento e o processo das atividades da cobrança, integrando as ações das duas Diretorias. Ou seja, um papel de trabalho concebido para retratar o planejamento operacional de uma determinada unidade passa a ser empregado para integrar os planejamentos táticos e operacionais de duas unidades, elaborados por técnicos de ambas.

Esse talvez seja o exemplo prático mais transparente da ne-

cessidade da existência de um órgão planejador que promova a integração das atividades de todos os órgãos da administração tributária.

2.6 SEÇÃO: A Consultoria Tributária – CT

A Consultoria Tributária tem as seguintes atribuições:

- ⇒ proceder ao estudo, elaboração e interpretação da legislação tributária aplicando seus efeitos em pendências com os contribuintes;
- ⇒ definir a estratégia da legislação, avaliação de seus efeitos práticos e seu controle prévio;
- ⇒ responder às consultas formuladas por clientes internos e externos sobre a legislação tributária em vigor.

Uma de suas Assistências, a de Estratégia Tributária, tem, dentre suas atribuições, a de “acompanhar e avaliar as propostas de alterações da legislação tributária” e a de “integrar comissões para estudo de viabilidade de novos modelos de arrecadação e fiscalização, com o fim de conferir eficácia à ação da administração tributária” (Decreto nº 44.566 de 20/12/99).

Já a Assistência de Legislação tributária, de acordo com o mesmo Decreto, “avalia propostas da DEAT sobre normatização de Regimes especiais de grande incidência” e “propostas de outras unidades da CAT sobre alterações da Legislação Tributária”.

Ora, conceber que essas atribuições possam ser desempenhadas sem a devida coordenação com as demais unidades tributárias é, no mínimo, um engano oriundo do desconhecimento das modernas técnicas administrativas de planejamento voltado a resultados. A experiência da Fiscalização Setorial – que, a cada consideração feita, tem consolidado esse modelo como piloto da introdução de técnicas de planejamento integrado na atividade fiscal – proporcionou a realização de estudos conjuntos entre a DEAT e a CT que resultaram em importantes alterações na legislação, com o objetivo de adequá-la e atualizá-la aos novos perfis dos mercados e às operações características dos setores econômicos, cada vez mais dinâmicos.

A análise e a definição de uma legislação tão complexa como a do ICMS é tarefa a ser executada considerando-se as várias nuances e experiências adquiridas pelas diversas unidades envolvidas. Qualquer alteração em uma determinada norma pode ter reflexos diretos na arrecadação – como a concessão de anistias ou o estabelecimento de alíquotas diferenciadas – ou indiretos, caso propicie interpretações outras que não as que realmente motivaram o legislador ou contenha lacunas de que se valem, engenhosamente, os ditos assessores tributários das empresas. Esse “planejamento tributário” promove uma evasão de receita que escapa ao controle do corpo técnico da fiscalização, cuja alteração é, na maioria das vezes, travada na esfera do Poder Judiciário.

Destarte, é nítida a importância do papel da CT na consecução

dos objetivos e das metas estabelecidas no planejamento estratégico da administração tributária. Somente estudos integrados e coordenados com as demais áreas poderão resultar em ações eficazes contra a evasão fiscal.

2.7 SEÇÃO: A Diretoria de Informações – DI

A Diretoria de Informações tem as seguintes atribuições:

- ⇒ zelar pela integridade, segurança e qualidade da informação e dos sistemas de informação da CAT;
- ⇒ zelar pelos equipamentos, ambiente tecnológico e administrar sistemas aplicativos das unidades da CAT;
- ⇒ identificar e analisar as demandas e fontes internas e externas para a produção de informações;
- ⇒ coordenar o desenvolvimento de sistemas efetuados pelas Diretorias da CAT;
- ⇒ coordenar as atividades relacionadas à produção e disponibilização de informações no âmbito da CAT;
- ⇒ alimentar os sistemas corporativos da Secretaria da Fazenda com informações pertinentes ao âmbito de atuação da CAT;
- ⇒ definir a forma de fornecimento das informações ao público interno e externo à CAT;
- ⇒ gerenciar o desenvolvimento e manutenção operacional de sistemas da CAT;
- ⇒ garantir a integração entre os diversos subsistemas que compõem o Sistema Integrado de Informações Econômico-Fiscais;
- ⇒ coordenar e orientar os grupos de trabalho que atuarem com especificações de novos sistemas da CAT;
- ⇒ estabelecer critérios e controlar o acesso às informações do público interno e externo à CAT;
- ⇒ elaborar a especificação de projetos de sistemas da CAT e zelar por sua observação;
- ⇒ recepcionar os projetos de sistemas elaborados por outras áreas da CAT;
- ⇒ administrar as entradas de dados e saídas das informações da CAT;
- ⇒ promover as alterações nos sistemas decorrentes do saneamento realizado na CAT;
- ⇒ propor a realização de auditorias nos sistemas sob sua responsabilidade;
- ⇒ gerenciar o cadastro de contribuintes dos impostos estaduais, zelar por sua manutenção e qualidade;

- ⇒ gerenciar os processos de captação, armazenamento, manipulação e fornecimento de dados e informações tributárias;
- ⇒ garantir o controle e a segurança das informações prestadas pelos contribuintes;
- ⇒ manter intercâmbio com instituições públicas ou privadas, relacionadas com sua área de atuação, bem como fazer a intermediação junto a empresas prestadoras de serviços de informática, processamento de dados e sistemas relacionados à CAT.

Como se pode observar, trata-se da unidade responsável pelos sistemas e pelas bases de dados corporativas da administração tributária. Atua como suporte indispensável à elaboração do planejamento, em todos os níveis, mantendo disponíveis as informações requeridas para as pesquisas, análises, controles e avaliações pertinentes.

2.8 SEÇÃO: Outras Unidades

O **Tribunal de Impostos e Taxas – TIT** – é responsável pelas últimas instâncias no processo do contencioso administrativo. É composto por juízes reunidos de forma paritária, tal como outros órgãos judicantes, representando o Estado e os contribuintes.

Todo o sistema do contencioso está sendo reformulado, desde a primeira instância – as Equipes de Julgamento – até o última decisão do TIT. Nesse projeto busca-se a otimização de todo o processo, através de agilização do trâmite e redução dos prazos de julgamento dos recursos impetrados. Tal tarefa faz parte de um esforço de imputar maior credibilidade ao Auto de Infração e Imposição de Multa – AIIM – principal instrumento jurídico pelo qual o Estado reclama os créditos tributários evadidos, bem como priorizar o julgamento daqueles que representam maiores valores questionados ou infrações de maior gravidade.

Desse propósito participa também a **Representação Fiscal**, atuando, no processo administrativo, em defesa dos autos de infração lavrados.

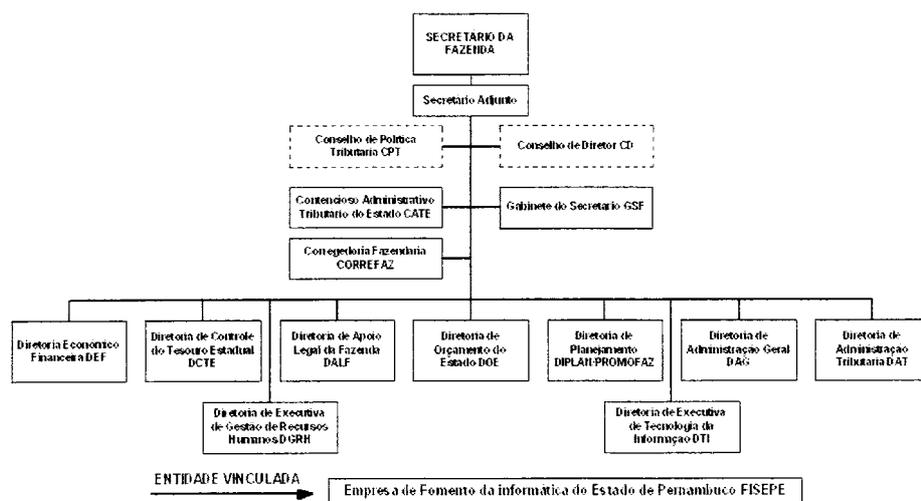
A **Corregedoria do Fisco Estadual – CORFISCO** – executa a correição nas unidades fiscais da CAT, visando à regularidade dos procedimentos e à aplicação uniforme das normas incidentes. Fiscaliza, também, as atividades das unidades fiscais da CAT, bem como a atuação funcional dos Agentes Fiscais de Rendas, ou seja, suas atribuições abrangem a apuração de faltas praticadas por Agente Fiscal de Rendas no exercício de seu cargo.

Essa auditoria do trabalho fiscal assume papel relevante para o aprimoramento da sua qualidade e, conseqüentemente, da sua eficácia.

CAPÍTULO 3 – A ESTRUTURA DE OUTRAS UNIDADES TRIBUTÁRIAS ESTADUAIS

3.1 SEÇÃO: PERNAMBUCO

O organograma da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco é assim estabelecido:



A Diretoria da Administração Tributária - DAT - tem por finalidade supervisionar, coordenar e controlar as atividades relacionadas, direta ou indiretamente, com a arrecadação, o recolhimento e a fiscalização dos tributos de competência do Estado e formular as diretrizes da programação fiscal a ser executada no Estado de Pernambuco.

Integram a DAT:

- ⇒ Coordenadoria de Planejamento, Acompanhamento e Controle – CEPAC;
- ⇒ Coordenadoria de Projetos do Sistema de Informações da Administração Tributária – SIAT;
- ⇒ Coordenadoria da Comissão Técnica Permanente do ICMS em Pernambuco – COTEPE;
- ⇒ Diretoria-Executiva da Receita Tributária – DRT:
 - Departamento de Apoio Técnico - DEAT – DRT;
 - Departamento de Apoio Administrativo – DEAD – DRT;
 - Departamento de Arrecadação – DEAR;
 - Departamento de IPVA e ICD;
 - Departamento de Débitos Fiscais – DDEF;

orientando e respondendo consultas de contribuintes em questões tributárias, subdividida em Gerência de Estudos Tributários – GETRI e Gerência de Consultas e Orientação Tributária – GECOT;

- ⇒ Diretoria de Arrecadação, Crédito Tributário e Controle – DARC, que normatiza o sistema de arrecadação, controle e propriedade dos valores arrecadados, gere os valores em cobrança administrativa e judicial, gerencia e controla o cadastro de contribuintes e as informações econômico-fiscais. É composta de:
 - Gerência de Arrecadação do ICMS – GEARC
 - Gerência de Informações Econômico-Fiscais – GEIEF
 - Gerência de Crédito Tributário – GCRED
 - Gerência de Arrecadação de IPVA e Outros Tributos – GIPVA
 - Gerência de Cobrança de Crédito Tributário – GECOB;
- ⇒ Diretoria de Planejamento da Fiscalização – DPF, que planeja, desenvolve e mantém os instrumentos necessários aos processos de fiscalização, normas e procedimentos, garantindo a divulgação e aplicação dos padrões de práticas definidos, planejando e acompanhando a fiscalização. Compõe-se de:
 - Gerência de Comércio Exterior e Substituição Tributária – GECEX
 - Gerência do Setor Indústria – GESIN
 - Gerência do Setor Comércio – GESEC
 - Gerência do Setor Serviços – GESES
 - Gerência de Micro e Pequenas Empresas – GEMIP
 - Gerência de Automação Fiscal – GEAFI
 - Gerência de Mercadorias em Trânsito – GETRA;
- ⇒ Diretoria de Administração Tributária – DAT, Inspetorias de Fiscalização de Mercadorias em Trânsito – IFMT, Coordenação de Fiscalização de Empresas de Grande Porte – COFEP e demais Inspetorias, subdivididas em regiões Norte, Sul e Metropolitana.

Nota-se que existe uma estrutura independente do planejamento em relação à área de execução. Além das gerências da DPF há uma equipe que desenvolveu um sistema denominado PGF – Planejamento e Gerenciamento da Fiscalização – que analisa os dados econômico-fiscais dos contribuintes e, através da aplicação de determinados parâmetros, define, com o aval dos gerentes das áreas correspondentes, aqueles que deverão ser fiscalizados.

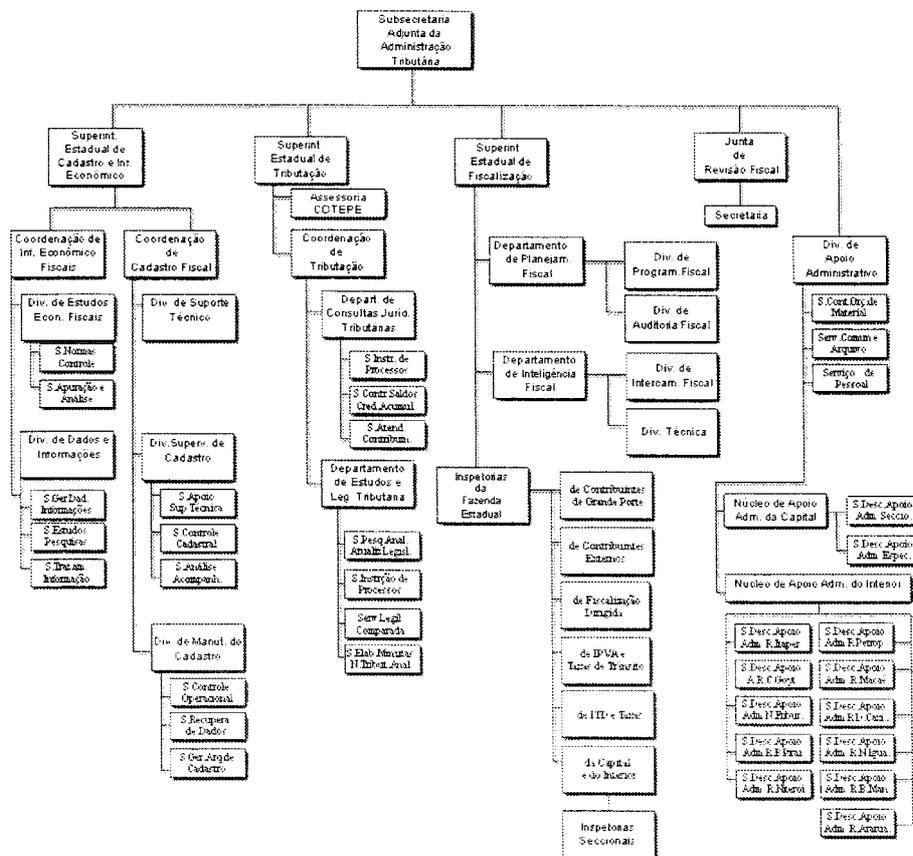
Além disso, controla a execução e emite relatórios acerca dos resultados das ações fiscais executadas. Na especificação do sistema de planejamento paulista foram incorporadas algumas das soluções do PGF, mas, devido ao porte e às diferentes estratégias de trabalho, seus escopos

gerais são distintos, principalmente na forma de seleção de contribuintes e na avaliação da eficiência das ações fiscais.

Entretanto, não há, ainda, uma integração maior da DPF com as demais unidades da área tributária, como, por exemplo, com a DARC, responsável pela arrecadação.

3.3 SEÇÃO: Rio de Janeiro

A Administração Tributária na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro é assim definida:



No Rio de Janeiro, há pouco mais de dois anos foi criada uma equipe com a missão de definir roteiros de fiscalização e especificar um sistema de planejamento das atividades da fiscalização. O sistema implantado atualmente é muito semelhante ao da Bahia, apesar de ainda não apresentar o mesmo grau de aprimoramento em função do tempo e da experiência já adquirida pelos baianos.

Essa equipe encontra-se subordinada ao Superintendente da Fiscalização, porém, com o crescimento da demanda dos seus serviços, a tendência é a de adquirir um grau de autonomia maior.

CAPÍTULO 4 – CONCLUSÃO: UM NOVO MODELO DE ESTRUTURA O ÓRGÃO TRIBUTÁRIO NA ÁREA DE PLANEJAMENTO

4.1 SEÇÃO: Análise dos modelos atuais

Como se pode depreender da análise da estrutura das Secretarias da Fazenda de São Paulo e dos demais Estados mencionados, há uma grande diversidade nos organogramas, o que reflete diferentes conceitos administrativos não só na área de planejamento como na de execução, principalmente os relativos à gestão tributária.

4.1.1 Subseção: Os cenários econômicos estaduais

Obviamente, parte dessa diversidade advém dos diferentes portes e necessidades de cada Estado. Apenas para ilustrar, São Paulo tem cerca de 340.000 contribuintes inscritos, não computadas nesse número as microempresas, enquanto que a Bahia apresenta, aproximadamente, 60.000 inscrições estaduais. Em termos de arrecadação anual de ICMS no ano de 2000, a de São Paulo situou-se na casa de R\$ 30 bilhões e a do Estado do Rio de Janeiro, R\$ 8 bilhões.

Além disso, São Paulo é o grande pólo das indústrias nacionais, que produzem desde palitos de fósforo até aviões a jato. Isso faz com que o perfil da arrecadação paulista seja peculiar: enquanto que, no resto do país, a maior parcela dos tributos provém das operações de comercialização – tanto de atacadistas como de varejistas – em São Paulo ela representa menos de 20% do total. Ou seja, é um Estado essencialmente produtor, apesar de grande parte desses produtos serem consumidos internamente.

Como conseqüência, o corpo fiscal necessita grande conhecimento técnico para exercer suas atividades nas indústrias – cuja complexidade de seus processos é crescente – exigindo, também, que a definição dos fatos geradores do tributo e suas obrigações acessórias seja cada vez mais detalhada de forma a alcançar as especificidades de cada segmento econômico. Em suma, as ações fiscais diferem significativamente conforme o tipo de atividade do contribuinte: comercialização ou produção.

Outrossim, sua grande malha rodoviária praticamente impossibilita a fiscalização continuada de mercadorias em trânsito, daí o fechamento dos Postos Fiscais de Fronteira há alguns anos, porém existentes na grande maioria dos outros Estados e que, dependendo do caso, ainda apresentam alguma eficácia em termos de controle do fisco. A título de exemplo, o Estado do Ceará possui Postos Fiscais em suas rodovias que transpassam as divisas com os Estados limítrofes, dotados de sistemas informatizados que são utilizados para registrar todas as notas fiscais das mercadorias que

entram e saem do seu território. O cruzamento dos dados assim obtidos direciona as atividades da fiscalização para as inconsistências verificadas.

Com o desenvolvimento do Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços – SINTEGRA – inspirado no sistema utilizado na integração dos fiscos dos países que formam a União Européia, acena-se para que, no futuro, essas “barreiras fiscais” nas divisas entre os Estados da Federação tornem-se obsoletas em face da disponibilização de informações fiscais para todas as unidades fazendárias estaduais.

Atualmente, o fisco paulista apenas realiza operações periódicas de fiscalização em trânsito, dentro de um programa específico denominado Imagem, como uma forma de não abandonar completamente a presença física de seus agentes perante os contribuintes e a sociedade em geral. Para uma administração voltada para resultados, a aplicação dos recursos disponíveis nesse tipo de atividade apresenta uma relação custo-benefício muito alta quando comparada às demais.

4.1.2 Subseção: O planejamento fiscal versus cenários econômicos

Verifica-se do exposto no item anterior que os planejamentos nas áreas tributárias estaduais, implantados recentemente como uma iniciativa do Programa de Modernização das unidades fazendárias, apresentam um modelo centralizado de planejamento, com duas características principais:

- ⇒ As unidades responsáveis ora fazem parte das de fiscalização, ora são autônomas e a elas equiparadas; e
- ⇒ O direcionamento do trabalho fiscal é definido de forma única, ou seja, os critérios utilizados para a seleção dos contribuintes a serem fiscalizados são genéricos e gerados por cruzamentos de dados da base formada pelas informações declaradas pelos próprios contribuintes.

Em São Paulo, os critérios técnicos de seleção de contribuintes foram e estão sendo desenvolvidos pela Diretoria Executiva, através de suas Assistências e de suas Supervisões de Fiscalização. A criação das fiscalizações setoriais e especialistas e a autonomia das Delegacias Tributárias, responsáveis pela gestão das demais empresas, geraram um modelo peculiar de planejamento devido à complexidade do cenário paulista e ao emprego de indicadores econômicos externos. Ambos convergem em um aspecto: a alocação da mão-de-obra fiscal, os FDs.

Baseando-se nas necessidades apontadas pelas diversas seleções e nas prioridades determinadas pela administração tributária, a Assistência Operacional (Planejamento?) de Fiscalização – AOF – da DEAT elabora uma planilha de alocação desses FDs para um determinado período, atualmente semestral.

Em suma, enquanto que nos demais Estados foram criadas equipes e unidades para a definição das regras de negócios e o desenvolvi-

mento de sistemas de planejamento fiscal, em São Paulo partiu-se da especialização das formas de acionamento, onde cada um de seus responsáveis traça suas linhas de ação, e, atualmente, desenvolve também um sistema, a ser implantado em meados do próximo ano.

4.2 SEÇÃO: A antiga unidade de planejamento

Extinta pelo decreto que modificou a estrutura da Coordenadoria da Administração Tributária, a Diretoria de Planejamento da Administração Tributária – DIPLAT – possuía atribuições que, na época, eram desempenhadas com extrema dificuldade pela ausência de sistemas informatizados e de uma base de dados abrangente e consistente.

Também os acionamentos eram considerados de uma forma genérica e os resultados esperados definidos sob a forma de metas regionais, cuja avaliação era precária pela falta de metodologia e dados consistentes. Os novos conceitos da atividade fiscal, a utilização de critérios técnicos (e não mais subjetivos) para a seleção de contribuintes, o downsizing administrativo e a implantação do novo modelo de gestão por resultados e alocação de recursos escassos, dentre outras providências, foram introduzidas na área tributária posteriormente à extinção dessa unidade.

Talvez devido a esse fato, a motivação desse ato foi a conclusão de que era inviável a existência de um órgão que reunisse o planejamento de toda a área tributária. Percebe-se, agora, que o novo cenário traçado pelas alterações implementadas nos últimos anos tornou essa assertiva inconsistente, além de contrária às necessidades observadas nas atividades das demais unidades integrantes da CAT.

A alternativa encontrada então foi a criação da Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico da CAT, composta pela antiga equipe da DIPLAT. Como visto, essa unidade, que somente assessoraria o Coordenador na elaboração das estratégias de atuação do fisco e na avaliação dos seus resultados, assumiu atualmente diversas outras funções e algumas de suas atribuições ainda não foram integral ou parcialmente exercidas.

O mesmo ocorre com a Assistência Operacional de Fiscalização da DEAT, cujo papel de unidade planejadora assume contornos cada vez mais complexos e se interpenetrando com as demais áreas de atuação da tributária.

4.3 SEÇÃO: A motivação de uma nova estrutura

Da leitura e da análise de todo o contexto desse trabalho, percebe-se que antigos conceitos administrativos podem, quando adaptados às novas correntes de idéias, ser adaptados e plenamente utilizados.

Mudar não significa romper com o passado, até porque o novo dele advém: a constatação de que algo não mais atende aos anseios da sociedade provem da experiência de conceitos e modelos já utilizados e

testados. Tem-se na atividade fiscal um claro exemplo de que as mudanças não se constituem em rompimentos com as antigas práticas. São, na realidade, o resultado da evolução da atividade econômica daqueles que são considerados seus clientes externos: os contribuintes e a sociedade em geral.

Assim como uma empresa só sobrevive se for eficiente nos seus processos e eficaz na consecução dos seus objetivos, os serviços prestados pelo Estado à sociedade também buscam essa otimização de sua relação custo-benefício. Afinal, é essa sociedade que o mantém para dele obter, em troca, um determinado usufruto.

4.3.1 Subseção: O Planejamento Estratégico

De que forma pode-se conceber que grandes grupos empresariais tenham estratégias únicas de atuação em todo o mundo, como a Microsoft, a General Eletric – que produz desde lâmpadas incandescentes até turbinas a gás para aviação – e outras tantas globalizadas? Além de estratégias, políticas, planos e procedimentos, dentre outras técnicas?

Por que não na administração tributária? Ressalvadas as proporções e as peculiaridades dos serviços públicos, a adoção de planejamentos em seus diferentes níveis é tão-somente uma questão de conhecimento das melhores práticas e técnicas de elaboração.

A começar pelo planejamento estratégico. Observa-se, nas novas tendências de práticas administrativas nas grandes empresas, que as estratégias são definidas por comitês formados pelos principais líderes das diversas áreas do organograma gerencial. Da mesma forma as políticas e outras linhas de ação que nortearão as atividades principais. Em suma, os objetivos maiores partem de cima para baixo em relação à hierarquia administrativa.

Nesse contexto pode-se inserir o Conselho Superior da CAT, que atualmente restringe-se às decisões de caráter operacional. A AFPECAT teria por atribuição fornecer subsídios não só sob a forma de dados ou informações, mas também com técnicas e experiências bem sucedidas, de forma a capacitar os membros do Conselho para as suas deliberações.

4.3.2 Subseção: Os Planejamentos Administrativo e Operacional

Como já exposto no Capítulo 2, cada unidade da CAT desenvolve seus planejamentos, em maior ou menor grau. Ultimamente, em uma iniciativa inédita, as Diretorias Executiva e da Arrecadação elaboraram um plano de trabalho em conjunto, visando a aplicação de FDs em atividades de cobrança em determinadas situações.

Analisando o caso específico da DEAT, nota-se que a AOF tem assumido cada vez mais esse papel, tanto que, caso seu título fosse hoje escolhido, provavelmente o mais apropriado seria o de Assistência Fiscal de Planejamento.

Compondo-se parte das atribuições da AOF com parte daquelas da AFPECAT obter-se-ia a estrutura básica de um novo órgão, que também agregaria atribuições das demais unidades da CAT cujos mecanismos de planejamento ainda se encontram em fase embrionária. Caminhando nessa direção foi desenhado e especificado o SIAT – Sistema Integrado da Administração Tributária, que contém quatro módulos fundamentais. Esse portal deverá reunir, a exemplo dos sistemas integrados da Coordenadoria da Administração Financeira e a Estadual de Controle Interno, todas as informações relativas à área tributária: legislação e todo o conhecimento já adquirido, administração e dados econômicos-fiscais.

Dentro do módulo administrativo inserem-se os sistemas relativos ao planejamento, avaliação e o controle de todas as unidades da CAT. Entenda-se, aqui, **sistema** não só no sentido utilizado pela informática, como também o conjunto de processos e seus respectivos procedimentos definidos pelos gerentes tributários. Nessa idéia, é indispensável que, a priori, sejam estabelecidos esses processos, para que, posteriormente, possam ser determinadas as regras de negócio e as funcionalidades (já empregando os termos da área de informática).

Admitindo-se que esses subsistemas são integrados, de que forma serão estabelecidas as suas regras de negócios? A única resposta adequada seria a formação de uma equipe que possuísse uma visão ampla de todos os processos, e não a reunião dos trabalhos de diversas equipes isoladas com uma simples interface entre eles. Com a estrutura atual, essa tendência começa a se verificar com o sistema de planejamento das atividades fiscais, que se encontra em fase de desenvolvimento especificado, visando o planejamento das atividades da fiscalização direta de tributos, ou seja, dos fiscais externos. A ele ainda deverão ser acrescentadas funcionalidades de forma a incorporar também os demais trabalhos exercidos pelos fiscais que atuam internamente, sejam assistentes, chefes de postos e ocupantes de outros cargos administrativos.

Pretende-se que esse módulo integre os planejamentos da área tributária e gere informações para viabilizar as decisões gerenciais em vários níveis. Assim concebido, há de haver um órgão que defina as funcionalidades do sistema – em outras palavras, os conceitos e a forma de atuação do fisco – e determine os resultados que dele se esperam, além de ser responsável, também, pelo seu desenvolvimento, implantação e manutenção.

De forma inversa, o desenho do sistema acrescentou às motivações já apresentadas um endosso da necessidade de se constituir um órgão centralizador das atividades de planejamento, avaliação e controle. Provavelmente com um status de Diretoria, para situar-se no mesmo patamar hierárquico imediatamente abaixo da CAT, sua composição e atribuições são propostas a seguir.

4.4 SEÇÃO: A proposta da nova estrutura

A AFPECAT permaneceria com as seguintes atribuições:

- ⇒ elaborar estudos e formular estratégias, planos e políticas de atuação da CAT, bem como propor metas estratégicas de desempenho e resultados;
- ⇒ elaborar e divulgar relatórios de desempenho da CAT;
- ⇒ propor programas de promoção da educação tributária;
- ⇒ analisar o processo de gestão da CAT, propondo as revisões necessárias;
- ⇒ colaborar na elaboração da proposta para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento;
- ⇒ administrar o Programa Permanente da Qualidade e Produtividade no Serviço Público na CAT;
- ⇒ assistir o Coordenador em assuntos de comunicação relativos à CAT;
- ⇒ prestar apoio técnico ao Conselho Superior da CAT;

Procedendo-se à análise das atividades a serem desempenhadas pelo órgão de planejamento tributário, pode-se agrupá-las em 4 focos distintos:

1. Estudos Econômico-Fiscais
2. Planejamento da Fiscalização
3. Infra-estrutura da Administração Tributária
4. Relações Fiscais Intergovernamentais

A cada um dos focos apontados corresponderia uma Assistência específica, cujos integrantes teriam a tarefa de ampliar as atividades de planejamento relativas a cada matéria.

Poder-se-ia detalhar as atribuições de cada uma dessas Assis-tências como se segue:

1. Assistência para Estudos Econômico-Fiscais

Responsável pela definição, obtenção, análise e aplicabilidade de dados econômico-fiscais, gerando as informações necessárias para as atividades dos diversos órgãos da CAT, dentre elas:

- Elaboração do relatório de desempenho da CAT;
- Estabelecimento e distribuição de metas estratégicas de resultados;
- Determinação da influência da legislação no comportamento tributário

dos contribuintes tanto relativo às obrigações acessórias como à principal;

- ⇒ Determinação da aderência do nível da atividade econômica de empresas e setores ao de arrecadação;

2. Assistência de Planejamento da Fiscalização

Responsável pelo direcionamento das atividades das unidades da administração tributária para os objetivos determinados pelas estratégias da CAT. Seus estudos definiriam as prioridades de atuação de cada unidade, de forma a tornar mais eficientes e eficazes as ações fiscais.

Utilizando como matéria-prima as informações geradas pela Assistência mencionada anteriormente, definiria as estratégias de atuação da fiscalização, como apoio dos sistemas de informação necessários (DI); de normas legais mais claras e unívocas (CT); de métodos de cobranças mais ágeis (DA) e integrados com a Procuradoria Fiscal; e de um sistema de contencioso administrativo eficiente e próximo das atividades de fiscalização.

Dentre outras atribuições, pode-se listar:

- ⇒ Definir os parâmetros (critérios) para o monitoramento eletrônico do comportamento tributário dos contribuintes;
- ⇒ Sugerir os acionamentos mais adequados para cada comportamento e outras providências cabíveis a serem tomadas pelas demais unidades;
- ⇒ Propor a alocação dos fiscais-dias de acordo com as prioridades e as formas de acionamento definidas no planejamento estratégico;
- ⇒ Padronizar os instrumentos de planejamento (planos de trabalho, dentre outros) utilizados pelas Diretorias e pelas Delegacias Regionais;
- ⇒ Acompanhar e avaliar as atividades fiscais previstas para a DEAT;
- ⇒ Acompanhar e avaliar o desempenho das demais unidades da CAT;
- ⇒ Coordenar a distribuição e a negociação de metas estratégicas de eficiência e eficácia do trabalho fiscal em conjunto com as áreas afins;
- ⇒ Avaliar o cumprimento de metas, gerar relatórios de análise de distorções e definir rateio da produtividade associada às metas;
- ⇒ Elaborar estudos sobre necessidades de efetivos para o adequado desempenho das atividades da administração tributária.

3. Assistência para Infra-estrutura da Administração Tributária

Teria por função precípua coordenar as atividades de apoio às ações principais da CAT, relacionadas à sua missão tal como definida anteriormente. Dentre as atividades necessárias ao exercício dessa atribuição, pode-se mencionar:

- ⇒ Propor, priorizar e coordenar o desenvolvimento e a implantação de sistemas informatizados necessários ao desempenho das atribuições das unidades integrantes da CAT;
- ⇒ Propor e coordenar os projetos de modernização, nos moldes similares aos do *Promocat*;
- ⇒ Coordenar as operações estabelecidas para a solução dos problemas delineados pelo planejamento estratégico (gestão de grupos multifuncionais);
- ⇒ Promover a integração com a Coordenadoria-Geral de Administração – CGA – em matéria acerca de instalações físicas, equipamentos e outras pertinentes a ambas Coordenadorias.

4. Assistência para Relações Intergovernamentais

Responsável pelo contato da Administração Tributária com órgãos tributários de outros Estados da Federação e de outras esferas de governo, tais como a Procuradoria, o Ministério Público e a Secretaria da Receita Federal. Teria por atribuições principais:

- ⇒ Centralizar, integrar e intensificar a comunicação com órgãos externos;
- ⇒ Normatizar o procedimento formal de atendimento às solicitações de outras unidades de governo;
- ⇒ Propor e editar Convênios e Contratos para a obtenção de dados econômico-fiscais com órgãos públicos e privados;
- ⇒ Avaliar efeitos e propor soluções para os problemas advindos da “guerra fiscal” entre os Estados, bem como providências para preveni-los;
- ⇒ Mediar a criação de operações fiscais conjuntas para objetivos específicos.

BIBLIOGRAFIA

1. BOLAY, F. W. *Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – Método ZOPP*; tradução Markus brose. Recife, 1993.
2. HUERTAS, Franco. *O método PES: entrevista com Matus / Franco Huertas*; tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo : FUNDAP, 1996.
3. SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. Site www.sefaz.ba.gov.br
4. SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Site www.sefaz.pe.gov.br
5. SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Site www.sef.rj.gov.br
6. SHIMIZU, Tamio. *Decisão nas organizações*. Ed. Atlas

UMA ANÁLISE DA ORIGEM E EVOLUÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA NO PERÍODO 1968 – 2000

Patricia Pereira da Silva Arratia Alonso

Pós-Graduada em Economia do Setor Público – FIPE – USP, Auditora Fiscal da Receita Federal

Introdução

Este trabalho tem como escopo apresentar de maneira simplificada a origem e a evolução da dívida externa brasileira, de forma tal que possa ser lido e compreendido por pessoas leigas na ciência econômica. Neste sentido, apresento uma análise histórica do panorama mundial e brasileiro para o período relevante de evolução deste processo de endividamento. Para melhor compreensão, desenvolvo uma parte teórica na qual defino os conceitos das variáveis macroeconômicas relacionados ao tema proposto.

O trabalho encontra-se dividido em 5 capítulos.

No capítulo 1, são desenvolvidos os vários conceitos de déficits e dívida pública.

No capítulo 2, são demonstradas as alternativas do governo no financiamento da dívida pública.

No capítulo 3, é apresentado um modelo macroeconômico de consistência entre políticas que parte da restrição orçamentária do governo, unindo déficits a suas fontes de financiamento. Este modelo foi desenvolvido inicialmente por Anand & Wijnbergen e ajustado para a economia brasileira por Selene P. P. Nunes, podendo ser utilizado para se obter o déficit financiável.

No capítulo 4, é feita uma abordagem histórica do cenário mundial e brasileiro para caracterizar os motivos ou fatos que influenciaram na questão da dívida.

E, finalmente, no capítulo 5, é feita uma avaliação conclusiva do tema proposto em análise das tabelas e quadros apresentados no apêndice ao final do trabalho, que em conjunto com as informações expostas nos demais capítulos foi possível demonstrar um ponto de fragilidade na economia brasileira.

Capítulo 1 – Conceito de Déficit e Dívida

A) Déficit Público

A **Carga tributária bruta** representa o total de impostos arrecadados no país. Se desse total subtrairmos as transferências governamentais (juros da dívida pública, subsídios e gastos com assistência e previdência social), chegamos ao conceito de **carga tributária líquida**. Com base nessa carga é que o governo pode financiar seus gastos correntes, de custeio, (também chamado de **consumo do governo**). A diferença entre a receita líquida e o consumo do governo é definida como **poupança do governo em conta corrente**.

Existe uma importante categoria de gastos chamada de **investimento público**, que representa as despesas de capital do governo com construção de estradas, hospitais, escolas, etc. **Déficit público** é a diferença entre o investimento público e a poupança do governo em conta corrente.

➤ $DEF = Ig - Sg$

O tamanho do déficit público, em última instância, dá a participação do governo na atividade econômica em termos de complementação da demanda privada. Quando o déficit é menor do que zero ($DEF < 0$), isto é, quando há um superávit, pode-se afirmar que o governo está com uma **política fiscal contracionista**, isto é, está restringindo a demanda. Se for maior do que zero ($DEF > 0$), diz-se que o governo está com uma **política fiscal expansionista**, com impactos positivos sobre a demanda.

B) Dívida Pública

Como o governo paga seus gastos? Diretamente, ele paga a maior parte dos seus gastos com cheques emitidos por um banco. Como uma pessoa, o governo federal deve ter fundos em suas contas das quais ele emite cheques. Quando as receitas fiscais são insuficientes para cobrir as despesas, o Tesouro tem de pedir emprestado. O pedido de empréstimo do Tesouro significa que a dívida pública está formada.

A existência de déficits implica que ele deve ser financiado de alguma forma. Como alternativa de financiamento do déficit público, pode-se citar :

- i. a venda de títulos públicos ao setor privado (representando uma transferência de poupança do setor privado para o setor público);
- ii. a venda de títulos públicos ao Banco Central (a aquisição de títulos pelo Banco Central é feita por meio da emissão de moeda).

Ambas levam ao endividamento do Tesouro Nacional. Assim, quando o orçamento não está equilibrado, o Tesouro modifica o volume

líquido de direitos sobre ele devido pelo setor privado e pelo Bacen. Estes direitos são os títulos que o Tesouro vende ao setor privado e (indiretamente) ao Bacen, e eles representam os direitos por pagamentos futuros de juros. **O estoque total de títulos do governo (ou direitos sobre o governo) constitui a dívida, nacional ou pública.** Quando o orçamento está em déficit, a dívida nacional aumenta – o estoque de direitos contra o Tesouro aumenta. Quando o orçamento está em superávit, a dívida pública decresce. O Tesouro toma mais imposto do que ele gasta e pode usar o excesso para reduzir (ou comprar de volta) a dívida formada previamente.

A dívida pública é resultado dos déficits orçamentários de governos passados. As emissões da dívida do Tesouro não são todas feitas com a proposta de financiar o déficit orçamentário. A maior parte da emissão de dívida é feita para refinanciar partes da dívida pública que estão maturando. Por exemplo, seis meses depois de uma letra do Tesouro de 180 dias ser emitida, o Tesouro deve pagar o valor de face do montante da letra do tesouro para o seu detentor. Normalmente, o Tesouro obtém os fundos para efetuar estes pagamentos através de outros empréstimos. O processo pelo qual o Tesouro (com a ajuda e o conselho do Bacen) financia e refinancia a dívida pública é conhecido como **administração da dívida** ou **rolagem da dívida**. Somente uma parte da administração da dívida diz respeito ao financiamento do déficit orçamentário corrente, isto é, com a emissão da dívida líquida como consequência do financiamento do grande estoque existente. Os mesmos princípios se aplicam no caso de um superávit orçamentário. Quando o governo tem um excesso de retornos fiscais acima das saídas, ocorre um superávit. Em vez de pedir emprestado, o Tesouro está numa posição de amortizar a dívida. O Tesouro responde não refinanciando a dívida maturada, mas ao contrário, pagando pelos títulos ou contas do Tesouro que estiverem maturando. Portanto, o estoque da dívida declina.

Concluimos que o **endividamento do setor público** representa nova categoria de gastos públicos: a rolagem e o pagamento dos serviços dessa dívida. Os juros sobre a dívida entram na categoria de gastos com transferências. Quanto maior for o estoque da dívida, maior será o gasto com juros e, conseqüentemente, maior será a diferença entre carga tributária bruta e líquida.

C) NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público

Uma dificuldade na definição de déficit e dívida diz respeito à definição de setor público. Na Contabilidade Nacional, consideram-se como governo apenas a administração direta e os órgãos que realizam as funções típicas do governo, cuja receita advém de dotações orçamentárias. As empresas estatais ou públicas, que produzem bens serviços, são classificadas junto com as empresas privadas. Nos países subdesenvolvidos, por inúmeras razões, o Estado assumiu o papel principal na promoção do desenvolvimento econômico. A intervenção pública deu-se na forma de criação de empresas encarregadas de atuar em setores estratégicos. Em muitos ca-

tos, foram também criados órgãos de desenvolvimento para atuar em setores específicos ou mesmo agências de financiamento, com o objetivo de captar recursos necessários aos investimentos. Em tais países, o conceito de governo como administração direta é bastante limitado para avaliar o papel do Estado na economia e, conseqüentemente, avaliar o déficit público.

Considerando o caso brasileiro, cujo Estado teve papel fundamental no processo de desenvolvimento, foram desenvolvidos alguns conceitos para se medir o déficit público. Entre esses conceitos, destaca-se o de Necessidade de Financiamento do Setor Público, utilizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal conceito começou a ser medido no início dos anos 80, a partir da vinda do FMI ao país para acompanhar a condução da política econômica no contexto de renegociação da dívida externa a partir da crise de 1982.

O conceito NFSP contempla, como setor público, o governo central, os governos regionais (Estados e Municípios), a previdência social, as empresas estatais e as agências descentralizadas, englobando todo o tipo de gasto: consumo, investimento e rolagem da dívida. O objetivo desse conceito consiste em medir a pressão do setor público não financeiro sobre os recursos financeiros, tanto interno como externo, da economia, ou seja, sobre a poupança. Neste sentido, consolidam-se os diversos orçamentos das entidades consideradas como governo. A partir das necessidades de financiamento de cada uma dessas entidades públicas, tem-se a NFSP. Como o que interessa é a pressão sobre os recursos financeiros, deduz-se dos orçamentos as amortizações de capital e os créditos concedidos pelo setor público ao setor privado.

Um ponto importante a destacar diz respeito ao fato de o conceito NFSP ser muito suscetível às variações nas taxas de inflação, já que os custos de rolagem da dívida pública são, em geral, indexados. Assim, as cláusulas de correção monetária e cambial sobre os títulos públicos fazem com que qualquer aumento da taxa de inflação eleve a NFSP sem que isto signifique maiores gastos. Para evitar esta distorção, essa medida passou a ser utilizada de duas formas:

- i. **NFSP conceito nominal** (NFSP_n), que engloba qualquer demanda de recursos pelo setor público; e
- ii. **NFSP conceito operacional** (NFSP_o), que deduz as correções monetárias e cambial pagas sobre a dívida.

Este último conceito é conhecido como Déficit Operacional do Setor Público. Podemos então ter as seguintes relações:

- i. **$NFSP_n = G - T + iB$** onde: G = total dos gastos públicos não financeiros
T = total de arrecadação não financeira
B = estoque da dívida pública
i = taxa de juros nominal, que inclui a correção monetária;

- ii. $NFSPo = G - T + rB$ onde: r = taxa real de juros (exclui a correção monetária).

Outra medida bastante utilizada é o **déficit primário**, que se refere à diferença entre as receitas não financeiras e os pagamentos não financeiros. Tal conceito mostra efetivamente a condução da política fiscal do governo ao apurar somente a arrecadação de impostos e os gastos correntes e de investimento, independente da dívida pública. A importância desse conceito está no fato de separar o esforço fiscal do impacto das variações nas taxas de juros que, devido ao tamanho do estoque acumulado de dívida, tem grande influência sobre as necessidades de financiamento do governo.

O déficit primário pode ser obtido a partir da dedução das receitas e despesas financeiras da NFSPo. Podemos, então, obter as seguintes relações:

$$\text{Déficit Primário} = G - T \quad \text{ou}$$

$$\text{Déficit Primário} = NFSPo - \text{receitas e despesas financeiras.}$$

Quando medimos o déficit com base na execução orçamentária das entidades que o geram, isto é, diretamente das receitas e das despesas, usamos o método denominado "**acima da linha**". Em virtude dos vários problemas de controle dos gastos e de contabilização, tem-se um outro método de apuração que se denomina "**linha de baixo**". De acordo com este último método, medimos o tamanho do déficit pelo lado do financiamento, isto é, pela forma como foi financiado e não pela forma como foi gerado. Assim, toda a variação da dívida pública se deve à ocorrência de um déficit. Podemos então ter a seguinte medida do déficit:

$$\text{Déficit Público} = dB; \text{ onde } dB \text{ representa a variação da dívida pública.}$$

Se considerarmos que uma parcela da dívida pública é adquirida pelo BACEN, teremos:

$$NFSPo = G - T + iB = dB + dM$$

onde dB representa agora a variação da dívida pública nas mãos do setor privado, e dM a variação no estoque de moeda (emissão monetária).

Capítulo 2 – Formas de Financiamento do déficit

Quando o orçamento está em déficit, o Tesouro levanta dinheiro para pagar as contas do governo emitindo títulos. Os compradores potenciais desses títulos são:

- a) estrangeiros (do setor público ou privado);
- b) famílias e empresas;
- c) o sistema bancário privado nacional;
- d) o Bacen.

Quando o Tesouro financia seu déficit pelo empréstimo do público, ele se engaja em um **financiamento pela dívida**. Ou seja, venda de títulos ao setor privado.

Quando o Tesouro empresta do Bacen para financiar seu déficit, ele se engaja em um **financiamento por moeda**. Assim, a compra da dívida pública pelo banco central é chamada de **monetização do déficit orçamentário**. Significando que o Bacen cria (base monetária) moeda para financiar a compra da dívida.

Podemos mostrar como o governo financia seu déficit utilizando a equação abaixo:

$$\Pi \cdot D_{real} = \Delta T_p + \Delta TB + \Delta P \quad (01) \quad \text{onde: } \Pi = \text{nível de preços;}$$

D_{real} = déficit orçamentário em termos reais;

$\Pi \cdot D_{real}$ = déficit orçamentário nominal;

ΔT_p = valor das vendas de títulos ao setor privado;

ΔTB = valor das vendas de títulos ao Bacen (corresponde a variação da base monetária);

ΔP = venda de ativos do governo (privatizações).

A equação é chamada de restrição orçamentária do governo. Ela estabelece que o déficit orçamentário nominal é financiado pelo aumento de dívida pública (venda de títulos ao setor privado) ou pela emissão de moeda (venda de títulos ao Bacen) ou pelas privatizações.

Sabemos que:

$$\triangleright D_g = I_g - S_g ;$$

$$\triangleright S_g = T - G ;$$

$$\triangleright \text{Assim, } D_g = I_g + G - T ,$$

$$\triangleright D_g - D_{g-1} = (G + I_g - T) + i D_{g-1} \quad (02)$$

Temos portanto, do lado esquerdo da equação, a variação da dívida governamental entre o período atual e o anterior, que também é o montante de títulos do Tesouro que precisam ser vendidos para cobrir a

diferença entre despesas e receitas do lado direito da equação, ou seja o déficit orçamentário operacional mais o pagamento de juros sobre a dívida existente do ano anterior.

Sabemos, também, que os títulos do Tesouro podem ficar em poder do público, interno e externo, e do Bacen. Assim, a variação da dívida mantida pelo Bacen é igual à variação total da dívida menos a variação da dívida em poder do público:

$$\text{➤ } D_{\text{gbacen}} - D_{\text{gbacen}-1} = (D_{\text{gT}} - D_{\text{gT}-1}) - (D_{\text{gp}} - D_{\text{gp}-1}) \quad \text{(03)}$$

A partir do balancete consolidado do Bacen podemos extrair de forma simplificada a equação para as variações no estoque da base monetária. Seja:

- D_{gbacen} , o estoque de títulos governamentais em poder do banco central;
- B^*_{bacen} , o estoque de reservas estrangeiras;
- L_{bacen} , o estoque de empréstimos concedidos aos bancos por meio da janela de redesconto.

E, a taxa de câmbio medida em unidades de moeda nacional por unidade de moeda estrangeira, de modo que $E(B^*_{\text{bacen}})$ é igual ao valor das reservas estrangeiras em moeda nacional.

Portanto, podemos escrever as alterações de base monetária como:

$$(M_h - M_{h-1}) = (D_{\text{gbacen}} - D_{\text{gbacen}-1}) + E(B^*_{\text{bacen}} - B^*_{\text{bacen}-1}) + (L_{\text{bacen}} - L_{\text{bacen}-1}) \quad \text{(04)}$$

Em palavras, qualquer alteração no estoque da base monetária é um resultado de uma ou mais das seguintes causas: aumento (ou declínio) da dívida governamental em poder do Banco Central, aumento (ou queda) no estoque de reservas internacionais e a alteração no valor do crédito fornecido aos bancos comerciais pela janela de redesconto.

Ignorando a janela do redesconto para o caso em questão da análise do financiamento do déficit, teremos:

$$M_h - M_{h-1} = (D_{\text{gbacen}} - D_{\text{gbacen}-1}) + E(B^*_{\text{bacen}} - B^*_{\text{bacen}-1}) \quad \text{(05)}$$

Substituindo a equação (05) em (03), teremos:

$$D_{\text{gT}} - D_{\text{gT}-1} = (M_h - M_{h-1}) + (D_{\text{gp}} - D_{\text{gp}-1}) - E(B^*_{\text{bacen}} - B^*_{\text{bacen}-1}) \quad \text{(06)}$$

A equação (06) nos diz, essencialmente que, existem três modos de financiar um déficit orçamentário, $D_{\text{gT}} - D_{\text{gT}-1}$:

(1) por meio de um aumento da base monetária, $M_h - M_{h-1}$;

(2) por meio de um aumento de títulos do Tesouro em poder do público,

$D_{\text{gp}} - D_{\text{gp}-1}$;

(3) por meio de uma redução de reservas em moeda estrangeira no banco central, $E(B^*bacen - B^*bacen-1)$.

Em resumo, o governo pode imprimir dinheiro, tomar empréstimos e reduzir as reservas externas.

Devemos notar alguns resultados desta conclusão. O Tesouro começa a financiar seu déficit apenas tomando empréstimos. Mas, à medida que o Banco Central compra títulos do Tesouro, na realidade o governo está financiando seu próprio déficit, reduzindo as reservas em moeda estrangeira. Em essência, não é suficiente analisar como o Tesouro financia o déficit – sempre o faz por meio de títulos. Também precisamos saber quem os compra e quais são as políticas monetárias acionadas.

Assim, chegamos a restrição orçamentária consolidada do setor público, pois reúne os orçamentos do banco central e do Tesouro.

$$(M_h - M_{h-1}) + (D_{gp} - D_{gp-1}) - E(B^*bacen - B^*bacen-1) = P(G + I_g - T) + i D_{g-1} \quad (7)$$

A) Analisando a monetização do déficit:

Monetização do déficit é o nome dado à prática do governo de “financiar” o déficit público através da emissão de moeda. Essa modalidade espúria de financiamento normalmente só é empregada quando o governo não consegue obter recursos para cobrir seus déficits pela colocação de títulos junto ao setor privado doméstico ou a agentes externos. Quando isso ocorre, restam poucas alternativas ao governo, a não ser emitir moeda adicional para honrar seus compromissos.

As dificuldades na obtenção de empréstimos legítimos pela venda de títulos costumam decorrer da percepção de que os papéis governamentais apresentam alto risco de default (“calote”), indicando a fragilidade da situação orçamentária do país.

Se empregado por períodos prolongados, o expediente da monetização dos déficits costuma implicar processos de inflação alta, ou hiperinflação. A elevação do nível de preços é a solução encontrada nos mercados para reduzir o excesso de oferta de moeda que caracteriza a monetização dos déficits. Preços mais altos correspondem a um menor poder de compra da moeda no sistema, compatibilizando a maior oferta monetária com uma quantidade de bens e serviços fixa ou que esteja crescendo menos que o estoque monetário.

O uso da equação da teoria quantitativa da moeda permite ilustrar a relação entre a elevação da oferta de moeda e o nível de preços. Suponha que, inicialmente, a economia esteja operando a nível de pleno emprego com um produto igual a y^* . Inexistindo alterações na demanda real por moeda, pode-se admitir que a velocidade de circulação da moeda esteja fixa em V . Assim, estabelece-se uma relação direta entre o nível geral de preços, P_0 , e o estoque nominal de moeda, M_0 , conforme se segue:

$$M_0V = P_0y^*$$

A monetização dos déficits implica elevações persistentes na oferta de moeda ($M1 > M0$), e, não havendo aumentos no nível de produção (y^*) ou na demanda real por moeda (reduções em V), a manutenção da igualdade acima exige que o nível de preços aumente para $P1 > P0$, vale dizer, que ocorra inflação. O novo equilíbrio estabelece-se em $M1V = P1y^*$, e o nível de preços permanecerá aumentando enquanto persistir a elevação na oferta de moeda pela monetização.

Institucionalmente, a monetização dos déficits revela forte dependência entre o Tesouro e as autoridades monetárias. Isso ocorre porque, na prática, a competência para emitir moeda costuma ser exclusivamente do Bancos Centrais, enquanto os déficits precisam ser financiados pelo Tesouro. Assim, a monetização é operacionalizada pela venda de Títulos do Tesouro ao Banco Central, que os adquire mediante a emissão de moeda. No Brasil a prática de monetização de déficits era bastante comum até a promulgação da Constituição de 1988, que a dificultou pela proibição expressa do financiamento direto ou indireto do Tesouro pelo Bacen.

B) Senhoriagem e Imposto Inflacionário

Os Bancos Centrais monopolizam o direito de emissão da moeda nacional de seus países. Essa posição privilegiada lhes permite fabricar um produto bastante peculiar, a moeda, cujo valor de face é, usualmente, extremamente superior a seu custo de fabricação. As rendas auferidas em decorrência desse monopólio na cunhagem de moedas e emissão de cédulas são denominadas *receitas de senhoriagem ou seignorage*.

O poder de *seignorage* se concretiza sob duas formas. A primeira resulta de um aumento da demanda real por moeda suprido por emissão monetária (sempre em termos nominais) pelo Banco Central. Denominada *seignorage* real, essa é uma fonte legítima de receita para o governo, e costuma ser tão maior quanto maior a elevação na demanda real por moeda no decorrer do tempo.

Alternativamente existe a possibilidade de a demanda real por moeda cair e, ainda assim, o governo arrecadar *seignorage*. Um exemplo típico ocorre quando emite-se moeda para recompor os estoques reais de moeda do público, corroídos pela inflação. Em havendo inflação positiva, um dado estoque (nominal) de moeda passará a viabilizar um número menor de transações, o que forçará o público a procurar adquirir mais moeda na tentativa de restabelecer o nível de transações anterior à elevação dos preços. Os recursos obtidos pelo governo por esse expediente correspondem à *seignorage* nominal.

Algebricamente, a taxa de emissão de moeda em termos nominais (dM/dt) pode ser vista como a soma das taxas de *seignorage* real (SR) e *seignorage* nominal (SN). Conforme se observa na equação a seguir, onde m representa o estoque real de moeda (M/P) e p representa a taxa de inflação, toda nova emissão monetária tem como contrapartida uma das formas de *seignorage*. A SN também conhecida como imposto inflacionário, onde p

corresponde à alíquota de tributação e m é a base monetária de incidência do imposto.

$$\frac{dM}{dt} = \frac{dm}{dt} + m\pi$$

dt dt

| |

SR SN

O imposto inflacionário costuma ser um tributo bastante perverso no aspecto distributivo, já que, normalmente, as camadas da população de menor poder aquisitivo são as que têm maior dificuldade em proteger seus balanços monetários da corrosão inflacionária.

Outro ponto digno de nota é o fato de que a ocorrência de inflação, ao mesmo tempo em que força a recomposição dos balanços monetários reais, costuma reduzir a demanda real por moeda. Isso ocorre porque as taxas de inflação mais altas implicam taxas nominais de juros e, portanto, um custo de carregamento da moeda, mais altos. Assim, se o governo utilizar de forma recorrente o imposto inflacionário para financiar seus gastos, precisará de taxas de inflação (aliquotas do imposto inflacionário) cada vez mais altas para obter o mesmo nível de receitas. Esse raciocínio é importante para bem compreender o fenômeno dos processos hiperinflacionários que costumam se originar da prática de financiamento de déficits orçamentários pela emissão de moeda.

Capítulo 3 – Nível Adequado de Déficit

Esta seção apresenta uma adaptação para a economia brasileira do modelo de consistência entre políticas econômicas desenvolvido por Anand & Wijnbergen (1989) e apresentado por Selene P.P. Nunes. O modelo pode ser usado para obter o déficit financiável, isto é, o déficit que não requer mais financiamento do que é compatível com o endividamento interno e externo sustentável, tendo em vista os objetivos da inflação e crescimento econômico. Se o déficit efetivo excede o financiável, uma ou mais das restrições não serão atendidas, em particular a relação dívida /PIB desejada. O modelo permite, então, explicar a alteração na trajetória de crescimento da dívida pública como consequência dessa associação específica entre políticas econômicas.

A identidade orçamentária do governo estabelece que a soma do déficit primário, incluindo os juros nominais das dívidas interna e externa, é igual à soma de financiamento por todas as fontes: dívida externa, dívida interna e financiamento monetário.

$$(1) D + iB + i^*B^*E = DB + DB^* + DDCg$$

O lado esquerdo da equação apresenta as despesas do setor público (líquida de impostos), isto é, o seu déficit primário D mais os pagamentos de juros nominais das dívidas interna e externa, os quais devem incluir as obrigações de todas as esferas de governo – federal, estadual e municipal –, as empresas estatais e os déficits quasi-fiscais. A variável i é a taxa de juros nominal doméstica que incide sobre a dívida interna B e os correspondentes com $*$ são a taxa de juros nominal externa i^* que incide sobre a dívida externa B^* . A variável E é a taxa nominal de câmbio.

No lado direito da equação, essas despesas são cobertas pela emissão de dívida interna ou externa, mais empréstimos do Banco Central junto ao setor privado, cujo estoque é igual a DCg (com D indicando a mudança da variável). O financiamento do Banco Central ao governo DCg é na verdade uma dívida entre agências do governo, que deve desaparecer na consolidação da dívida.

No Brasil, o financiamento direto ao governo foi proibido pela Constituição de 1988 e desde então o Banco Central não pode emprestar ao Tesouro Nacional, o que implica que DCg é zero no nosso modelo. Contudo, problemas no relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central, sendo este último, com frequência, envolvido no financiamento de déficits quasi-fiscais. Além disso, o financiamento a Estados e o socorro a instituições financeiras, em particular os Bancos Estaduais, tem sido visto também como uma forma indireta de fazer política fiscal e uma parte significativa da dívida mobiliária federal interna é de responsabilidade do Banco Central e não transita pelo Orçamento. Para suprir essa lacuna, portanto, vamos incluir o resultado do Banco Central na equação de equilíbrio orçamentário.

Consideremos um balanço simplificado do Banco Central onde os passivos são papel-moeda em poder do público (PMPP) e as reservas

bancárias nos bancos comerciais (RR). Os fundos assim obtidos são usados para adquirir ativos externos líquidos (NFA*E) e para expandir o crédito ao governo DCg. O item que equilibra o balanço é o patrimônio líquido do Banco Central, (PL).

O papel-moeda em poder do público mais as reservas bancárias nos bancos comerciais são a base monetária.

$$(2) \quad BM = PMPP + RR$$

Destaque-se ainda que, no Brasil, o Banco Central também emite títulos de sua responsabilidade para executar operações de política monetária. Por hipótese, supôs-se na equação (1) que i representa a taxa de juros média aplicável à dívida interna do setor público sem Banco Central. Como a separação entre esferas de governo não é fundamental neste exercício agregado, convém apenas incluir no balanço simplificado do Banco Central, a dívida de sua responsabilidade, aqui denominada Bbc, e supor que i é a taxa de juros interna. Mas vale lembrar que essa separação, se realizada, exigiria uma discriminação entre as taxas pagas pelos governos estaduais e municipais, pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central, pois as diferenças são expressivas e tem origem no diferencial de prazos e riscos.

Assim, o balanço do Banco Central mostra que a BM (Base Monetária) pode ser considerada um passivo líquido do Banco Central com o setor privado, que juntamente com a dívida de sua responsabilidade é emitido para financiar o governo, se o déficit já não estiver sendo coberto pelos lucros ou prejuízos acumulados:

$$Bbc + BM = DCg + NFA^*E - PL$$

Nesse balanço simplificado, os lucros do Banco Central são obtidos pela remuneração das reservas, i^*NFA^*E menos os juros, $iBbc$, pagos ao mercado pela dívida interna de responsabilidade do Banco Central. A contrapartida desses lucros é o aumento do patrimônio do Banco Central. O resultado do Banco Central, então, é:

$$(3) \quad i^*NFA^*E - iBbc = \Delta PL$$

Para incorporar o Banco Central na identidade das necessidades de financiamento do setor público, os lucros do Banco Central devem ser subtraídos do déficit e o seu aumento de patrimônio deve ser subtraído do aumento de passivos do setor público (fontes de financiamento). A variação da dívida do Banco Central também deve ser incluída nas fontes de financiamento. Então, após a inclusão do Banco Central, a equação 1 torna-se:

$$(4) \quad D + i(B + Bbc) + i^*(B^* - NFA^*)E = \Delta B + (\Delta B^* - NFA^*)E + \Delta DCg + NFA^*E + \Delta Bbc - \Delta PL$$

Os últimos quatro termos da equação correspondem à variação da oferta de base monetária DBM e de dívida do Banco Central DBbc:

$$(5) \quad D + i(B + Bbc) + i^*(B^* - NFA^*)E = \Delta B + (\Delta B^* - NFA^*)E + \Delta BM + \Delta Bbc$$

Essa análise sugere qual é a definição apropriada de moeda para uma análise da receita do imposto inflacionário e do financiamento do déficit. Os bancos comerciais mantêm reservas RR, títulos do Banco Central Bbc e fazem empréstimos L ao setor privado. No seu passivo, eles aceitam depósitos à vista (DV) do público e depósitos a prazo (DP). Combinando os balanços dos bancos comerciais e do Banco Central tem-se o balanço do sistema bancário.

Banco Central		Bancos Comerciais		Sistema Bancário	
Ativo	Passivo	Ativo	Passivo	Ativo	Passivo
DCg	PL	RR	DV	DCg	PL
NFA*E	Bbc	L	DP	NFA*E	PMPP
	PMPP	Bbc		L	DV
	RR				DP

A receita da erosão inflacionária dos depósitos no sistema bancário que é contrabalançada pela erosão inflacionária dos empréstimos ao setor privado não aumenta a receita líquida de imposto inflacionário. Assim, $M2 = PMPP + DV + DP$ não é adequado porque enquanto os depósitos nominais são corroídos pela inflação, essas perdas de capital são parcialmente contrabalançadas por ganhos similares pelos devedores privados, o que determina que M2 tenha um componente endógeno.

Sistema Bancário	
Ativo	Passivo
M	M ₂
L	

A oferta monetária apropriada M, então, seria igual ao papel moeda em poder do público mais depósito a vista e a prazo (M₂) menos empréstimos dos bancos ao setor privado L, ou seja, seria a base monetária.

$$(7) M2 - L = PMPP + DV + DP - L = PMPP + RR = BM$$

O Banco Central não apenas mantém reservas dos bancos comerciais, mas também faz empréstimos a bancos e outros agentes privados, o que requer um ajuste na definição de base monetária para que a definição coincida com os passivos líquidos do Banco Central.

Banco Central estendido		Banco Central ajustado	
Ativo	Passivo	Ativo	Passivo
DCg	PL	DCg	PL
NFA*E		NFA*E	PMPP-
DCbcm RR	PMPP		DCpr
DCpr			RR-DCbcm

A base monetária ajustada é igual à base monetária menos o crédito do Banco Central aos bancos comerciais DCbcm e a outros agentes privados DCpr. Esse conceito iguala o passivo não oneroso do Banco Central e é o conceito apropriado para cálculos de consistência de déficits fiscais com níveis de receita de imposto inflacionário, além de ter uma importante consequência para a mensuração da dívida externa. Se todos os passivos do Banco Central (base monetária e dívida) são passivos públicos, então todas as demandas do Banco Central sobre agentes não-governamentais devem ser subtraídas da dívida do setor público e a dívida externa deve ser medida líquida de ativos externos do Banco Central ($B^* - NFA^*$).

O déficit definido na equação 6 ainda não capta todas as demandas do setor público por recursos, pelo menos não em períodos de inflação diferente de zero porque os aumentos dos passivos do setor público captados pelo modelo são nominais e não reais. A contrapartida disto é a inclusão de pagamentos de juros nominais e não reais na definição do gasto. Os componentes de inflação doméstica e externa nas taxas de juros nominais DP/PB e DP^*/P^* ($B^* - NFA^*$), respectivamente, representam o pagamento de principal em termos reais. Dividindo todas as variáveis por P , tem-se :

$$(8) d + r(b + bbc) + r^*(b^* - nfa^*)e = \Delta b + (\Delta b^* - nfa^*)e + \Delta M/P +$$

Δbbc

As letras minúsculas denotam variáveis reais, sendo $d = D/P$, o déficit primário; P e P^* são os níveis de preços domésticos e externos. As variáveis b e b^* são os valores reais das dívidas interna e externa em termos de bens nacionais e estrangeiros, respectivamente, e M/P é o estoque real de moeda. A variável nfa^* é o valor real dos ativos externos do Banco Central em termos de bens estrangeiros. A variável e é a taxa de câmbio real, $e = EP^*/P$. As taxas de juros reais em termos de bens domésticos e estrangeiros, respectivamente, são:

$$r = i - DP/P \text{ e } r^* = i^* - DP^*/P^*$$

Mas a equação 8 ainda não inclui as perdas de capital decorrentes de variações da taxa real de câmbio que fazem parte do custo da dívida externa. Usando a identidade:

$$(9) \Delta[(b^* - nfa^*)e] = (\Delta b^* - \Delta nfa^*)e + \Delta e/e(b^* - nfa^*)e$$

e adicionando as variações reais de taxa de câmbio dos dois lados da equação 8, obtém-se:

$$(10) d + r(b + bbc) + (r^* + \Delta e/e) (b^* - nfa^*)e = \Delta b + \Delta[(b^* - nfa^*)e] + \Delta M/P + \Delta bbc$$

Diferenciação simples permite reescrever o valor real do aumento da base monetária nominal como a soma de dois componentes:

$$(11) \Delta M/P = \Delta m + \Delta P/P$$

A base monetária é o passivo do setor público que não paga juros, e que cobre as despesas reais através da emissão de um passivo nominal. O setor privado precisa gerar um superávit de receita sobre a despesa para acumular esses encaixes monetários quando a inflação é positiva; e então paga o que se chama de imposto inflacionário.

O componente m representa o aumento no valor real da base monetária ou a seignorage. O governo obtém a receita de seignorage SR quando encaixes reais aumentam:

$$(12) SR = \Delta m$$

onde m é o encaixe real de moeda e D indica a mudança no valor. Em equilíbrio, mudanças nos encaixes reais igualarão mudanças na demanda por encaixes reais, advindas de mudanças nas taxas de juros, inflação, renda real e mesmo na regulação financeira.

O segundo termo DP/P m representa o imposto inflacionário, isto é, a quantidade nominal de moeda que o setor privado precisa acumular para manter o valor real de seu estoque de moeda. Dados os níveis de taxa de juros, renda e a estrutura financeira, se os agentes desejarem manter os encaixes monetários fixos em termos reais, eles terão que acumular encaixes nominais à taxa de inflação e em proporção ao seu nível desejado de encaixes reais L . A receita de imposto inflacionário é:

$$(13) IT = \Delta P/P \cdot L(i, \dots, y)$$

onde P é o nível de preços e DP/P indica a mudança percentual que é a inflação, i é a taxa nominal de juros e y é a renda real. Outras variáveis, como inflação e restrições sobre reservas, tipicamente também entram na demanda por base monetária. Por analogia com outros impostos, a inflação pode ser considerada a alíquota de imposto e L , o nível de demanda real por moeda, a base do imposto.

No steady state, a receita de seignorage é igual a nm , com n sendo a taxa de crescimento real da economia. A soma da receita do imposto inflacionário e da receita de seignorage é igual à receita de monetização. Fora do steady state, também poderá haver outras fontes de monetização: variações isoladas do estoque de moeda real em virtude de mudanças na inflação, taxas de juros ou inovações financeiras que alteram a demanda por moeda.

As autoridades fiscais só podem ganhar liquidamente se a erosão inflacionária do estoque de moeda não for compensada por ganhos inflacionários dos tomadores privados. Então, a base do imposto mais apropriada não é o estoque de moeda mais amplo $M2$ ($PMPP + DV + DP$) mas

um conceito mais estreito que não é contrabalançado pela dívida do setor privado com o sistema bancário, aqui definido como M2.

Para ligar a receita de imposto inflacionário IT e a seignorage SR à administração da dívida e aos déficits orçamentários, deve-se inserir a equação 11 na identidade orçamentária do governo unindo as categorias de despesa às fontes de financiamento:

$$(14) d + r(b + bbc) + (r^* + \Delta e/e)(b^* - nfa^*)e = \Delta b + \Delta [(b^* - nfa^*)e] + \Delta m + \Delta P/P_m + \Delta bbc$$

A equação 14 mostra que o déficit fiscal, inclusive com o resultado e a dívida do Banco Central, mas considerando apenas pagamentos de juros reais é igual à variação do valor real das dívidas interna e externa, mais a receita de seignorage e o imposto inflacionário. Trata-se de uma identidade contábil que serve de base da análise que se segue. A consistência entre déficits fiscais e outros objetivos macroeconômicos pode ser avaliada através da restrição orçamentária do governo, unindo déficits a suas fontes de financiamento. Déficits fiscais podem ser financiados de três formas: emissão de títulos da dívida interna ou externa e financiamento monetário. Os objetivos macroeconômicos, como crescimento do produto, inflação e taxa de câmbio real, implicam restrições nessas fontes de financiamento, até porque afetam o montante de moeda que o setor privado está disposto a absorver a dadas taxas de juros. Em conseqüência, é possível definir o montante de déficit financiável e, se o déficit ultrapassa esse limite, um dos objetivos macroeconômicos deve ser abandonado ou a política fiscal ajustada. É claro que não há garantias a priori de que esses objetivos serão atingidos mas apenas de que a política fiscal não é inconsistente com eles.

De acordo com a teoria estabelecida, o que gera um crescimento monetário além do compatível com os objetivos de inflação anunciados é a manunção de déficits fiscais além do que pode ser financiado através da emissão de títulos em uma base sustentável. Isto porque mudanças nos salários ou nos preços de bens intermediários, desvalorização cambial e alterações no estoque de moeda afetam o nível de preços mas não explicam uma inflação prolongada. Qualquer mudança de salário real pode ser sustentada a qualquer taxa de inflação, especialmente na presença de mecanismos de indexação. Um aumento nos preços de bens intermediários importados não explicam taxas de inflação domésticas sustentadas acima dos níveis mundiais, desde que preços relativos dos bens intermediários mundiais não podem subir indefinidamente. Embora uma desvalorização cambial nominal contínua possa sustentar um excesso de inflação doméstica sobre a mundial, isso não explica o que está por trás do processo de desvalorização nominal. Qualquer déficit, combinado com taxa dívida/PIB, implica uma taxa de inflação particular que é aquela na qual a receita de imposto inflacionário cobre a diferença entre as necessidades de financiamento do governo e sua emissão de títulos.

A equação 14 pode ser usada para obter o déficit fiscal consistente com uma dada estratégia de dívida e inflação. A dívida interna e exter-

na não pode crescer mais rápido que o produto real e a dívida externa líquida em termos reais não pode crescer mais rápido que a taxa de produto a uma taxa de câmbio real:

$$(15) \Delta (b + bbc) = n (b + bbc) \quad e \quad \Delta [(b^* - nfa^*)e] = (n - \Delta e/e)(b^* - nfa^*)$$

onde n é a taxa de crescimento do produto real y .

$$(15^a) \Delta (b + bbc)/y = n (b + bbc) /y \quad e \quad \Delta [(b^* - nfa^*)e/y] = (n - \Delta e/e)(b^* - nfa^*)/y$$

A substituição dessas restrições na equação 14 gera a condição de consistência que se procura:

$$(16) d/y + r[b + bbc] /y + r^*(b^* - nfa^*)e/y = n(b + bbc)/y + (n - e)(b^* - nfa^*)/y + (\Delta P/P + n)m$$

O déficit primário, d , mais os pagamentos de juros sobre as dívidas interna e externa – o déficit operacional – não podem exceder o que é financiado através da emissão de títulos determinado pela relação dívida/PIB, mais a receita de seignorage e o imposto inflacionário. A consistência exige que a equação 16 se mantenha com m/y no valor de equilíbrio $L(..)/y$, onde se iguala a demanda por encaixes reais como proporção do PIB à taxa de inflação almejada.

Alguns fatores alteram a relação entre déficit fiscal e inflação da equação 16. O primeiro diz respeito às alterações na demanda por moeda que podem reduzir a eficiência da política monetária e afetar o financiamento fiscal por emissão de moeda nas suas duas formas: seignorage e imposto inflacionário:

- a) Seignorage. A uma dada taxa de inflação, os agentes desejam reter certo montante de encaixes reais como proporção do PIB e a uma taxa de crescimento do produto, o governo aumenta o estoque real de moeda sem comprometer o objetivo de inflação. Reduzir a inflação ou aumentar a monetização faz aumentar os encaixes desejados em relação ao produto e a receita de seignorage.
- b) Imposto inflacionário. Como a inflação reduz a relação estoque de moeda real/PIB, os consumidores aumentam os encaixes nominais para contrabalancear a erosão inflacionária e reduzem gastos sem aumentar os ativos reais que detêm. Com inflação moderada, a receita de imposto inflacionário aumenta com a inflação.

Um segundo fator que altera a relação entre déficit fiscal e inflação é a política de emissão de títulos do governo. Emitir títulos a uma taxa de juros alta permite um baixo crescimento monetário mas ao custo do crescimento do serviço futuro da dívida e conseqüentemente da deterioração fiscal porque o financiamento da dívida exigirá taxas de juros acima da taxa de crescimento do produto. Isto é, se os títulos são emitidos a uma taxa mais elevada que a necessária para manter b , no curto prazo, um menor nível de imposto inflacionário e de inflação serão necessários. Mas se a

economia cresce a uma taxa menor que a taxa de juros (se $n < r$), as necessidades de receita crescerão mais no longo prazo, requerendo ajuste no déficit fiscal ou no seu financiamento. A estratégia de endividamento, então, sacrifica o equilíbrio orçamentário futuro porque a restrição monetária atual alimenta expectativas inflacionárias mesmo se choques externos favoráveis permitem uma redução da inflação. Isso cria um círculo vicioso de altas taxas de juros, serviço da dívida elevado, déficits orçamentários, expectativas inflacionárias e elevadas taxas de juros novamente. Como se vê, a relação entre déficit e dívida não é unidirecional e, nesse sentido, o aumento de dívida interna é uma questão bastante controversa.

O terceiro fator refere-se à política cambial. Taxas de inflação elevadas, em geral, forçam o governo a contrabalançar os diferenciais de inflação com desvalorizações cambiais para evitar a deterioração da balança comercial. Uma desvalorização real, *ceteris paribus*, aumenta a relação dívida / PIB e restringe o financiamento externo se a relação dívida / PIB é mantida constante. Assim, pode haver um conflito entre austeridade fiscal e o aumento da competitividade externa através de desvalorizações cambiais especialmente se a dívida externa é elevada. Se, ao contrário, o governo adere a um sistema de taxa de câmbio fixa ou de bandas, dada a inflação externa, a consistência se dá entre política fiscal e a taxa de inflação desejada, consistência esta necessária, inclusive, para manter a credibilidade do regime cambial.

É fácil perceber que a política de desvalorizações cambiais que acompanha a inflação elimina o papel da política cambial como âncora nominal para os preços, pois qualquer alteração no nível de preços é eliminada por alteração compensatória no câmbio. Se o Banco Central também monetiza déficits fiscais, então não há âncoras monetárias e o risco é o descontrole inflacionário.

No Brasil, antes do Plano Real, não havia âncoras monetárias. O Plano Real introduziu a âncora cambial mas o ônus da utilização preponderante desse instrumento tende a ser elevado em virtude dos reflexos no balanço de pagamentos e no nível de endividamento crescente, provocado pelo aumento de reservas internacionais. Embora a taxa de juros tenha declinado progressivamente, a necessidade de atuação compensatória e a ausência de âncora fiscal determinam um crescimento expressivo da Dívida Líquida do Setor Público, DLSP, e, em especial, da dívida mobiliária de responsabilidade do Banco Central.

Capítulo 4 – Histórico

Na década de 1980, as nações em desenvolvimento passaram pela maior crise econômica desde a Grande Depressão dos anos 30. Essa crise foi tão ampla que muitos analistas referem-se aos anos 80 como a década perdida do desenvolvimento econômico no Terceiro Mundo.

Quase todas as nações em desenvolvimento que passaram por sérios problemas econômicos na década de 80 só tinham uma coisa em comum: uma enorme dívida externa e, portanto, uma pesada carga de serviço da dívida.

Em geral, atribui-se o início da crise da dívida no mundo em desenvolvimento a agosto de 1982, quando o governo do México chocou o mundo financeiro anunciando que não podia honrar seus compromissos da dívida de acordo com seu cronograma. Várias dezenas de nações acompanharam a posição mexicana reconhecendo suas profundas dificuldades. Quase uma década depois do anúncio do governo mexicano poucas dessas nações haviam-se recuperado. Assim, a crise da dívida externa foi o maior obstáculo isolado ao progresso econômico das nações em desenvolvimento nos anos 80.

Um aspecto notável da crise da dívida externa é a força com que ela atingiu as economias em desenvolvimento de renda média da América Latina, ao mesmo tempo causando quase nenhum efeito nas economias de renda média da Ásia, por exemplo.

A crise da dívida ameaçou arruinar tanto as nações devedoras quanto as instituições financeiras credoras, na maioria bancos comerciais internacionais que concederam os financiamentos. A perspectiva de inadimplência das nações muito endividadas fez surgir o espectro da insolvência em massa dos bancos comerciais mais importantes do mundo.

De fato, como veremos, as nações devedoras em geral não deixaram de pagar seus empréstimos nos primeiros anos de crise. Continuaram a pagar o serviço da dívida, mesmo sacrificando muito a estabilidade econômica interna. Como resultado, os bancos credores recuperaram grande parte de sua saúde financeira na década de 1980, e agora estão em uma situação sólida para aceitar reduções negociadas dos encargos das nações em desenvolvimento.

A – As Origens da Crise Externa – Um Panorama Mundial

O fato de dezenas de nações sucumbirem simultaneamente sugere que fatores internacionais (como aumento das taxas de juros internacionais) tiveram um papel fundamental. Entretanto, como algumas nações foram seriamente afetadas e outras não, concluímos que fatores domésticos das nações endividadas também desempenharam um importante papel na crise. Vamos tentar entender como esses fatores externos e internos interagem para determinar a profundidade da crise das nações.

A.1 – Influência dos Fatores Externos

Os aumentos internacionais do preço do petróleo de 1973-1974 contribuíram para uma rápida expansão do mercado do eurodólar, a rede bancária sediada na Europa que tomava e concedia empréstimos internacionais. As nações exportadoras de petróleo do Oriente Médio depositaram imensas quantias nos bancos internacionais europeus. Por sua vez, esses bancos emprestaram essa entrada de depósitos a tomadores de empréstimos das nações em desenvolvimento. Portanto, a crise do petróleo contribuiu para um imenso aumento da disponibilidade de créditos internacionais para os países em desenvolvimento. Os governos desses países, muitos dos quais não conseguiram atrair empréstimos bancários antes de 1973, de repente constataram que os bancos comerciais estavam ansiosos para conceder empréstimos.

Mais ainda, os empréstimos eram concedidos com taxas de juros muito baixas, até mesmo negativas em termos reais. Para muitas das nações tomadoras, como Argentina, Brasil e México, parecia que a combinação de juros baixos e rápido aumento da receita de exportações (em parte baseada nos altos preços internacionais das matérias-primas exportadas) era uma garantia de que pagar os empréstimos futuramente não seria problema (Quadro 4 – Apêndice 1). Portanto a combinação de juros baixos e grande aumento das exportações dos países tomadores sugeriu aos bancos que os tomadores poderiam pagar suas dívidas. Os principais bancos internacionais chegaram a emprestar mais de 100% de seu capital a algumas nações em desenvolvimento¹, e, com base nos lucros desses bancos, no fim da década de 1970 essa estratégia aparentemente estava dando bons resultados. Assim, a crise da dívida foi uma crise de governos que deviam demais a bancos comerciais privados.

No fim da década de 1970, poucos analistas preocupavam-se com a dívida das nações devedoras. Contudo, o final feliz dependia muito da permanência de juros baixos e do aumento de exportações das nações em desenvolvimento. No início dos anos 80, a situação econômica mudou totalmente. Os juros internacionais aumentaram bruscamente em decorrência de programas antiinflacionários das nações industrializadas, lideradas pela política do presidente do FED, Paul A. Volcker. Ao mesmo tempo, os termos de troca deterioraram para os devedores com a queda do preço das matérias-primas. Portanto, a receita de exportação dos países em desenvolvimento parou de crescer rapidamente, e em alguns casos caiu.

O efeito conjunto dos juros mais altos e da queda dos preços de exportação fez com que os devedores acabassem pagando juros reais

¹ Os empréstimos conjuntos para apenas quatro nações latino-americanas – Argentina, Brasil, México e Venezuela – representaram bem mais de 100% do capital primário de vários grandes bancos norte-americanos no início da crise da dívida externa. A proporção entre empréstimos e capital em dezembro de 1982 era: Bank of America, 137%, Chase Manhattan, 165%, Chemical, 164%, Citicorp, 197%, Manufacturers Hanover, 206%, Morgan Guaranty, 123%.

muito altos sobre suas dívidas externas, e os efeitos foram devastadores nas nações devedoras da América Latina. Nos anos 70, os juros reais eram negativos para as nações tomadoras, isto é, as taxas de juros nominais estavam abaixo da taxa de inflação (conforme medida pela variação anual dos preços de exportação). No início da década de 1980, contudo, as taxas reais de juros ficaram positivas, pulando para uma média superior a 20% ao ano em 1981-1983. (Quadro 4 – Apêndice 1).

As nações devedoras eram altamente vulneráveis ao aumento dos juros, pois grande parte de seus empréstimos havia sido negociada com taxas variáveis. Na América Latina, cerca de 65% da dívida tinha esta característica. Portanto, quando os juros aumentaram no início da década de 1980, a conta a ser paga pelo serviço da dívida pela América Latina aumentou muito e, inesperadamente, os pagamentos dos juros aumentaram de forma brusca para cerca de 30% da receita de exportações da região, em 1980-1981.

Em face do abrupto aumento das taxas de juros e da queda simultânea na receita de exportações, os empréstimos externos às nações devedoras e a entrada de investimentos externos caíram abruptamente. O fluxo líquido total de capital para a América Latina, isto é, novos empréstimos menos pagamentos de dívidas antigas, caiu de US\$ 38 bilhões em 1981 para US\$ 20 bilhões em 1982, e para apenas US\$ 3,2 bilhões em 1983. Isso foi um padrão geral no mundo em desenvolvimento. De fato, em 1988 e 1989 o financiamento líquido estava em níveis negativos. Em outras palavras, os empréstimos novos eram menores do que o pagamento do principal de empréstimos anteriores.

A.2 – Influência das Políticas Domésticas

As políticas domésticas também tiveram grande responsabilidade na geração da crise. No período de empréstimos fáceis da década de 1970, poucas pessoas – entre as quais não estavam nem os banqueiros nem os tomadores de empréstimos – prestavam atenção à forma pela qual as nações devedoras estavam usando os recursos emprestados. Esses recursos estavam financiando investimentos que, mais tarde, gerariam recursos com os quais a dívida seria paga?

Em geral, a crise da dívida externa atingiu com maior força as nações com políticas fiscais expansionistas e provocou uma distorção da política de exportação, especialmente nas nações que tendiam a ser contra as exportações.

A.2.1) Políticas Fiscais:

A disponibilidade de créditos externos permitiu que muitos governos aumentassem suas despesas sem usar impostos adicionais ou sofrer os custos do financiamento inflacionário. Quando a entrada de capital

estrangeiro repentinamente parou de fluir, no início da década de 1980, os governos das nações devedoras não conseguiram cortar os gastos e aumentar os impostos suficientemente para cobrir o hiato fiscal. Depois da crise do petróleo de 1973, o Brasil seguiu uma estratégia deliberada de desenvolvimento baseada em um programa de investimento público e grandes subsídios de energia para a economia. Os projetos de investimento exigiam um financiamento externo substancial. A expansão fiscal mexicana em parte é explicada pelos pesados investimentos no setor de petróleo baseados em expectativas extremamente otimistas quanto a seu preço futuro. O governo mexicano desconsiderou os primeiros sinais de desaquecimento da economia mundial e do mercado mundial de petróleo, no início dos anos 80, e a expansão do setor público permaneceu impávida. Em 1982, o déficit fiscal atingiu um recorde de 18% do PIB.

A Argentina também teve grandes déficits fiscais. Esses déficits decorreram da instabilidade política dos anos 70 e início da década de 1980, causada pela guerra das Malvinas, da ineficácia de empresas públicas e dos déficits crônicos de governos locais e em virtude da impossibilidade persistente de arrecadar impostos. Os grandes empréstimos externos permitiram que o governo evitasse financiamentos inflacionários de curto prazo, mas, quando o financiamento internacional secou, a Argentina foi empurrada para a hiperinflação.

Apesar de os erros de política terem sido, sem dúvida, parte importante do problema, despesas fiscais como essas foram mais do que meros erros. As nações latino-americanas têm sido caracterizadas por uma tendência a políticas populistas, ou seja, os governos tentam conseguir apoio popular realizando grandes programas, mesmo que seu custo esteja além de sua capacidade de arcar com eles.

A.2.2) Políticas Comerciais:

Outra grande diferença entre as nações que caíram e as que escaparam da crise está na orientação sobre comércio internacional. As que escaparam tinham comércio exterior mais livre (menos carregado por tarifas e outras barreiras protecionistas), taxas cambiais realistas, que tornavam as exportações lucrativas, e em geral, políticas que incentivavam a competitividade internacional do setor de exportação.

Assim, conforme observamos na tabela (1) as economias do leste asiático tinham regimes de comércio mais livres. Ao mesmo tempo, tinham participação alta crescente das exportações em relação ao PIB, demonstrando a importância do crescimento das exportações na economia global. Na América Latina, em contraste, os regimes de comércio eram mais fechados e a participação das exportações no PIB era menor do que nos países asiáticos e não crescia tão rapidamente.

Tabela 1 – Característica do Regime de Comércio e Abertura Comercial

Países	Regime de Comércio	Exportações/PIB (%)
America Latina		
Argentina	1	15
Peru	1	22
Colômbia	2	15
México	2	16
Brasil	3	14
Chile	3	29
Uruguai	3	25
Média	2,1	21,0
Leste Asiático	3,1	56,9

1 "economias orientadas para dentro" até 4 "economias orientadas para fora".

Em decorrência das políticas antiexportação da América Latina, os empréstimos externos dos anos 70 não contribuíram para um aumento significativo da capacidade de exportação da região na década de 1980. Quando os empréstimos diminuíram no começo dos anos 80, portanto, as dívidas não podiam ser amortizadas por um aumento de receita de exportações. As nações latino-americanas verificaram que precisavam cortar as importações para pagar o serviço da dívida, e o resultado foi uma enorme contração do padrão de vida. No leste asiático, entretanto, a receita de exportações aumentou nos anos 80 e forneceu os meios para pagar as dívidas.

A maioria dos países que tiveram problemas de pagamento tinha outra coisa em comum: esses países permitiram que suas moedas se valorizassem muito e, portanto, criaram mais desincentivo ainda à exportação. Os países do Cone Sul da América Latina são os principais exemplos. Na Argentina, no Chile e no Uruguai, as moedas estavam vinculadas ao dólar, apesar das taxas altas de inflação doméstica. O resultado foi uma significativa apreciação real em cada país. O incentivo para exportar – e para investir no setor de exportação – diminuiu, e isso contribuiu para os posteriores problemas de serviço da dívida.

As nações do leste asiático saíram-se muito melhor na administração cambial. A Coreia do Sul reagiu logo à crise do petróleo de 1979/1980 e desvalorizou significativamente sua moeda, implementando ao mesmo tempo austeridade orçamentária. A Indonésia procedeu a uma grande

desvalorização em 1978, e isso ajudou no esforço subsequente de ajustamento. Só as Filipinas permitiram que a taxa cambial tivesse uma apreciação significativa e, o que não é de surpreender, seu desempenho econômico acabou ficando mais próximo do da América Latina do que do de seus vizinhos geográficos.

A.2.3) Fuga de Capital:

Um efeito colateral dos déficits fiscais e do câmbio supervalorizado da América Latina foi uma enorme fuga de capital. A fuga de capital ocorre quando os residentes domésticos convertem seu capital doméstico em moeda estrangeira e mantêm sua riqueza fora do país. Nas economias com câmbio fixo e mercados de capitais abertos, isso pode ser feito de forma legal, simplesmente trocando moeda doméstica por moeda estrangeira. Nas nações com controles de capital, há necessidade de usar meios ilegais (por exemplo, o subfaturamento de exportações). Nos anos 70 e 80, houve fuga substancial de capitais na América Latina. À medida que os governos ficavam cada vez mais endividados com bancos estrangeiros, os habitantes da América Latina aumentavam substancialmente as quantias que mantinham no exterior. (Quadro 7 do apêndice 1).

O elo entre a fuga de capitais e os déficits fiscais geralmente é bastante direto. Sabemos, sob câmbio fixo, a tentativa do governo de financiar um déficit tomando empréstimos do banco central provoca oferta excessiva de moeda nacional nas mãos da população, que, por sua vez, converte a moeda nacional em moeda estrangeira à taxa oficial. As reservas cambiais do banco central diminuem, enquanto o total em moeda estrangeira em poder do público (fuga de capital, se mantida no exterior) aumenta.

A fuga de capital também aumenta em decorrência da expectativa de desvalorização cambial. No fim dos anos 70, quando ficou evidente que as moedas locais estavam muito valorizadas em várias nações latino-americanas, os agentes privados começaram a enviar seus ativos para o exterior a fim de evitar o impacto das desvalorizações inevitáveis. Estudos empíricos detectaram uma forte relação entre a supervalorização cambial e a fuga de capital.

Uma forma de calcular a fuga de capital é igualá-la com a parte inexplicada do balanço de pagamentos. O raciocínio é o seguinte: em um certo ano, as fontes de recursos externos da nação são créditos externos, que aumentam o nível de dívida externa (DD) e o investimento externo direto (FDI). Os usos conhecidos desses recursos são financiamentos do déficit de conta corrente (CAD) e acumulação de reservas oficiais (DR). Quaisquer usos “não explicados” desses recursos são considerados fuga de capital (KF), definida como:

$$KF = (\Delta D + FDI) - (CAD + \Delta R)$$

A equação acima é a maneira mais simples de estimar a fuga de capital, mas como a maioria das formas indiretas de cálculo, não é perfeita. Ela não capta alguns métodos populares de movimentar o dinheiro para fora do país, como o subfaturamento de exportações ou o superfaturamento de importações.

A.3 – A Dívida externa e a Crise Orçamentária

Os processos hiperinflacionários observados na década de 80 são consequência de déficits orçamentários financiados pela emissão monetária resultado da crise da dívida externa.

É sabido que, a maior parte dos empréstimos externos das nações em desenvolvimento foi tomada pelos governos, pois na década de 70, o acesso a empréstimos estrangeiros permitiu que os governos operassem com déficits orçamentários sem precisar usar impostos inflacionários, mas isso terminou no início da década de 80. O aumento das taxas de juros, nessa época, refletiu num aumento da carga da dívida sobre o orçamento. Assim, não restou outra alternativa para os governos senão recorrer ao imposto inflacionário para poder pagar suas contas, e a América Latina vivenciou as maiores taxas de inflação de sua história. (Quadro 2 do apêndice 2).

B – O Caso Brasileiro

B.1 – O Brasil na Década de 70

Este período pode ser dividido em dois subperíodos:

- i) O “Milagre Econômico Brasileiro” (1968-73); e,
- ii) O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – 1974-79).

O primeiro caracterizado por um crescimento acelerado, decorrente em grande parte das reformas ocorridas no período anterior e das condições internacionais favoráveis, e o segundo, em que a manutenção do crescimento se deu em função da vontade política do governo militar (o objetivo do Brasil potência), que foi contra a tendência mundial de retração do crescimento, a partir da primeira crise do petróleo de 1973/74.

B.1.1) O Milagre Econômico

O período 1968-73 caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro na história recente, com relativa estabilidade de preços. A taxa média de crescimento do produto situou-se acima dos 10% a.a., enquanto a taxa de inflação permaneceu entre 15 e 20% a.a., no período (Quadros 1 e 2, apêndice 2). Essa performance foi decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, que geraram uma capacidade ociosa no setor industrial e as condições necessárias para a retomada da demanda. Além disso, o crescimento da economia mundial também permitiu a superação das taxas históricas de crescimento.

As diretrizes do governo em 1967 já colocavam o crescimento econômico como objetivo principal, acompanhado de contenção da inflação, sendo que se admitia o convívio com uma taxa de inflação em torno de 20 a 30% a.a. com redução gradual (a chamada “política gradualista” de combate à inflação, em oposição ao “tratamento de choque” do período Campos-Bulhões). Nesta fase, alterou-se o diagnóstico sobre as causas da inflação, destacando os custos como principal determinante. Com isso, afrouxaram-se as políticas de contenção da demanda (monetária, fiscal e creditícia) – exceção feita à política salarial, considerada como elemento de custos. Teve início uma política salarial, onde os reajustes deveriam ter aprovação prévia do governo, com base nas variações de custos. Para tal fim, criou-se o CIP (Conselho Interministerial de Preços) em 1968.

A busca do crescimento, segundo o governo, deveria processar-se com o investimento em setores diversificados e com menor participação do Estado, ou seja, deveria basear-se no setor privado. É importante destacar que o crescimento se colocava também como uma necessidade para legitimar o regime militar, que procurou justificar sua intervenção na necessidade de eliminar a desordem econômica e político-institucional, e recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento.

As principais fontes de crescimento foram:

- i) a retomada do investimento público em infra-estrutura – possibilitada pela recuperação financeira do setor público, devido à reforma fiscal e aos mecanismos de endividamento interno (financiamento não inflacionário dos déficits);
- ii) aumento do investimento das empresas estatais – com a política da “verdade tarifária” associada à maior liberdade de atuação destas empresas, observou-se, no período, um aumento nos investimentos e o processo de conglomeração destas empresas, através da criação de várias subsidiárias; a Petrobrás e a CVDR, Companhia Vale do Rio Doce, são exemplos típicos deste processo. Neste período, surgiram 231 novas empresas estatais;
- iii) demanda por bens duráveis – devido à grande expansão do crédito ao consumidor pós-reforma financeira.
- iv) Construção civil – cresceu a uma taxa média de 15% a.a., por força do aumento dos investimentos públicos nessa área, e a maior demanda por habitações provocada pela expansão do crédito do SFH;
- v) Crescimento das exportações – graças ao crescimento no comércio mundial e a melhora nos termos de troca, bem como às alterações promovidas na política externa do país e aos incentivos fiscais, verificou-se no período um crescimento de 2,5 vezes no valor das exportações (volume e termos de troca), o que representou ampliação significativa na capacidade de importar da economia.

Tanto no setor de bens de capital como no de bens intermediá-

rios, a expansão econômica gerava pressão por importações, causada pela insuficiência de oferta interna. Esta pressão importadora ainda foi estimulada pela política do CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), que concedeu incentivos de forma indiscriminada e foi bastante liberal nas importações, e pode ter contribuído inclusive para o atraso na produção interna de bens de capital, cujo crescimento ocorreu depois de 1970.

A pressão por importações poderia levar à necessidade de recursos externos, para cobrir o Balanço de Pagamentos, não fosse o elevado crescimento do valor das exportações brasileiras. Além da política cambial (minidesvalorizações cambiais) e comercial (incentivos fiscais e monetários), o crescimento das exportações foi também beneficiado pela expansão do comércio mundial, decorrente do excesso de liquidez internacional, ocasionado pelos déficits públicos e externo dos EUA, financiados com expansão monetária. A conjugação desses fatores levou tanto ao crescimento da quantidade exportada como à melhora dos termos de troca, redundando numa balança comercial equilibrada no período. (Quadro 3, apêndice 1)

Além da boa performance do setor exportador, assistiu-se neste período à primeira onda de endividamento externo, com ampla entrada de recursos (Quadro 6, apêndice 1). A dívida externa, no período, cresceu em torno de US\$ 9 bilhões, sendo que aproximadamente US\$ 6,5 bilhões se transformaram em reservas, ou seja, a dívida líquida correspondia a algo em torno de US\$ 6 bilhões, o que com o crescimento das exportações resultava em um coeficiente de vulnerabilidade (dívida líquida sobre exportações) menor que 1 em 1973. (Quadro 2, apêndice 1)

Assim, percebe-se que naquele momento a situação cambial estava bastante tranqüila. O volume de reservas existentes em 1973 correspondia a mais de um ano de importações, enquanto o critério técnico utilizado pelo FMI recomendava um volume de reservas equivalentes a três meses de importações. Isso evidenciaria a existência de um sobreendividamento no período. (Quadro 3, apêndice 1)

Embora a justificativa oficial para este endividamento tenha sido a necessidade de recurso à poupança externa para viabilizar as altas taxas de crescimento ao longo do milagre, grande parte da explicação para o endividamento externo neste período reside nas profundas transformações do sistema financeiro internacional e na ampla liquidez existente, e na ausência de mecanismos de financiamento, de longo prazo na economia brasileira, exceto as linhas oficiais.

Em nível internacional, verificou-se, em meados de 60, o surgimento do chamado Euromercado, que correspondia ao processo de expansão internacional dos bancos americanos, com vistas a fugir às restrições impostas pelo Federal Reserve Bank (FED) para suas operações, e poder com isso reciclar o excesso de liquidez internacional gerado pelos profundos déficits americanos, como decorrência dos déficits públicos naquele país, que ocasionaram o colapso do sistema de Bretton Woods. Neste quadro de ampla liquidez internacional, observa-se profunda queda das taxas de juros e dos spreads, bem como um alongamento dos prazos. A

novidade nos contratos com o sistema bancário privado internacional era a presença das taxas de juros flutuantes repactuadas de prazo em prazo.

Internamente, as taxas de juros elevavam-se, devido primeiramente à reforma financeira de 64/66, a qual, com a introdução da correção e da determinação legal de que as cadernetas de poupança deveriam render correção monetária mais 6% a.a., fixou um patamar de taxas de juros reais extremamente elevado, que crescia ainda mais devido à elevada demanda de crédito, num momento de expansão econômica. Assim, a expansão da demanda de crédito doméstico elevava a taxa de juros interna, o que, dada a existência de mecanismos que possibilitavam o acesso ao crédito (Lei nº 4.131 e Resolução nº 63) levava a captação de recursos no exterior.

Os principais tomadores de recursos externos, nesta primeira fase, foram as empresas multinacionais e os bancos de investimentos estrangeiros. A contrapartida da entrada excessiva de recursos, que se transformavam em reservas, era o crescimento da dívida pública interna, visando controlar a base monetária, através das operações de mercado aberto.

Um último ponto que merece destaque nesse período é a elevada participação e intervenção do setor público na economia que se percebe nos seguintes aspectos:

- i. o Estado controlava os principais preços da economia – câmbio, salário, juros, tarifas –, além de praticar preços administrados via CIP, com a justificativa da inflação de custos e o objetivo de eliminar os problemas alocativos vindos de uma economia inflacionária;
- ii. o Estado respondia pela maior parte das decisões de investimento, quer através dos investimentos da administração pública e das empresas estatais, que correspondiam a praticamente 50% da formação bruta de capital, quer através da captação de recursos financeiros – fundos de poupança compulsória, títulos públicos, cadernetas de poupança, agências financeiras estatais, dos incentivos fiscais e dos subsídios.

A concentração de renda que ocorreu no período pode ser considerada a principal crítica ao Milagre. Os críticos argumentaram que as autoridades tinham a concentração como estratégia necessária para aumentar a capacidade de poupança da economia, financiar os investimentos e com isso crescimento econômico, para que depois todos pudessem usufruir. Esta ficou conhecida como a “Teoria do Bolo”, segundo a qual o bolo deveria crescer primeiro para depois ser dividido.

O endividamento externo brasileiro

As duas principais modalidades de captação de recursos externos no Brasil eram:

- A. Lei nº 4.131 – permitia o acesso direto das empresas produtivas ao sistema financeiro internacional;

B. Resolução nº 63 – permitia aos bancos brasileiros captarem recursos externos para repasse interno.

Tabela 2 – Distribuição (%) dos tomadores

Ano	Setor público	Privado nacional	Privado externo
1972	24,9	27,3	47,8
1973	39,7	23,0	37,3
1974	35,3	13,9	50,8
1975	50,4	6,2	43,4
1976	51,1	3,6	45,3
1977	51,5	6,0	42,5
1978	60,2	5,3	34,5
1979	76,8	6,4	16,8
1980	76,6	3,7	19,7
1981	69,6	5,6	24,8

Percebe-se pela tabela acima que até 1974 as captações do setor privado superavam as captações do setor público, com destaque para o capital estrangeiro, que possuía maiores facilidades de captações externas. A partir daí, com o fim do milagre, as captações do setor privado retraíram-se e, com a necessidade de recursos externos para fechar o balanço de pagamentos, aumentaram as captações do setor público, que necessitava de recursos para financiar os projetos de investimento do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento). Este processo de endividamento do setor público ficou conhecido como a estatização da dívida externa. Ampla facilidade de captação de recursos externos no período pós-74 está ligada aos elevados superávits dos países exportadores de petróleo devido ao choque do petróleo em 1973 – a chamada reciclagem dos “petrodólares”.

B.1.2) O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

O rápido crescimento econômico ao longo do Milagre, com a ocupação de toda capacidade ociosa (o que caracteriza uma situação de pleno emprego), levou ao aparecimento de alguns desequilíbrios, que gerariam pressões inflacionárias e/ou problemas na balança comercial. A manutenção do ciclo expansionista, em fins de 1973, dependeria cada vez mais de uma situação externa favorável. Essa situação foi rompida pela crise

internacional desencadeada pelo primeiro choque do petróleo em 1973, quando os países membros da OPEP quadruplicaram o preço do barril de petróleo.

A aceleração inflacionária na segunda metade dos anos 70 pode ser vista no quadro 2 do apêndice 2, onde se observa que a inflação passou do patamar dos 15% a.a., no final do Milagre, para o patamar dos 40% a.a., em média, ao longo do II PND .

Em 1974, houve aumento das taxas de inflação, que passaram de 15,5% em 1973 para 34,4%. No balanço de pagamentos, verificou-se um déficit no saldo de transações correntes da ordem de US\$ 6,5 bilhões (Quadro 1, apêndice 1), provocado não só pelo aumento do valor das importações de petróleo, mas também em função dos bens de capital e insumos básicos, necessários para manter o nível de produção corrente. Este déficit não foi totalmente coberto pela entrada de recursos, levando a uma queima de reservas, o que revelava o elevado grau de vulnerabilidade externo da economia brasileira.

Em nível interno, a situação política aparecia como uma complicação adicional: a crise mostrava os limites políticos do modelo do Milagre. Em ano de mudança de presidente, começavam a surgir várias pressões por melhor distribuição de renda e maior abertura política, o que gerava certo imobilismo no Estado.

O debate sobre o que fazer em 1974 situou-se na dicotomia **ajustamento** ou **financiamento**. O choque do petróleo significava transferência de recursos reais ao exterior e, com a existência de um “hiato potencial de divisas”, a manutenção do mesmo nível de investimento trazia a necessidade de maior sacrifício sobre o consumo. Para alcançar as mesmas taxas de crescimento do período anterior, seria necessária maior taxa de investimento. Neste contexto, percebe-se que as opções de crescimento se haviam estreitado, e a tendência natural da economia seria a desaceleração da expansão.

As opções que se colocavam naquele momento eram:

- i. **ajustamento**, que continha a demanda interna e evitava que o choque externo se transformasse em inflação permanente e correção do desequilíbrio externo;
- ii. **financiamento** do crescimento, visando ganhar tempo para ajustar a oferta interna, mantendo o crescimento elevado e fazendo um ajuste gradual dos preços relativos (alterados pela crise do petróleo), enquanto houvesse financiamento externo abundante.

Em 1974 o Ministro Simonsen começou sinalizando a opção pelo ajustamento, buscando o controle da demanda através do controle da liquidez. Entretanto, essa política resultou sem efeito devido à crise financeira detonada pela quebra do Banco Halles, levando a uma grande procura pela assistência à liquidez.

Em termos políticos, observava-se um questionamento do

MDB(Movimento Democrático Brasileiro) à política do regime militar, sendo que as insatisfações com o regime se fizeram sentir na derrota eleitoral da ARENA(Alinça Renovadora Nacional – partido governista) nas eleições para o congresso nacional. Este foi o momento em que o governo abandonou de vez as tentativas de conter a demanda, e fez a opção pela continuidade do processo de desenvolvimento. Lançou-se o II PND, em fins de 1974, como uma alternativa à dicotomia de ajustamento ou financiamento, colocando-o como uma estratégia de ajuste de longo prazo e simultaneamente de desenvolvimento econômico.

O plano significou uma alteração completa nas prioridades da industrialização brasileira: de um padrão baseado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis com alta concentração de renda, a economia deveria passar a crescer com base no setor produtor de meios de produção – bens de capital e insumos básicos. Assim, existiam dois problemas centrais para a execução do plano: primeiro, a questão do apoio político e, segundo, a questão do financiamento do processo. Neste sentido percebe-se o isolamento do Estado, que se transformou em “Estado – empresário” e centrou o plano em si, tendo como agente central das transformações as empresas estatais.

A meta do II PND era manter o crescimento econômico em torno de 10% a.a. Pela tabela, observa-se que as metas não foram cumpridas.

A lógica do modelo estava em que, conforme as empresas estatais avançassem seus projetos de investimento no setor de insumos, gerariam demanda derivada que estimularia o setor privado a investir no setor de bens de capital. Assim, além da garantia de demanda, vários incentivos foram dados ao setor privado através do principal órgão de implementação do plano, Conselho de Desenvolvimento Econômico, CDE. Entre os incentivos, destacavam-se: o crédito do IPI sobre a compra de equipamentos, a possibilidade de depreciação acelerada, a isenção do imposto de importação, formas mais ou menos explícitas de reserva de mercado para novos empreendimentos (por exemplo, a Lei da Informática), garantia de política de preços compatível com as prioridades da política industrial, etc.

A sustentação política do plano – baseada na chamada aliança de 1974, que se consolidaria no pacote de abril de 1977 – assentou-se no capital financeiro nacional, nas empreiteiras e em oligarquias arcaicas (forças políticas tradicionais). É interessante observar que estas últimas forças sempre venderam o apoio político em troca de fundos, e agora participavam do II PND, que atendia a uma pressão pela modernização das regiões não-industrializadas, através da descentralização espacial dos projetos de investimento.

Desta forma, o Estado procurava garantir o suporte ao Plano, equacionando deste modo a questão política; restava ainda a questão do financiamento. Neste sentido, é interessante separar a análise do financiamento das empresas estatais e do setor privado envolvido no projeto. Quanto às empresas estatais, verificou-se a restrição do acesso destas ao crédito interno e uma política de contenção tarifária, que visavam conter as pressões inflacionárias, e forçá-las ao endividamento externo, o que serviria

para cobrir o “hiato de divisas” existente na execução do plano. Iniciou-se com isso o processo de estatização da dívida externa. Já o setor privado foi financiado basicamente com créditos subsidiados de agências oficiais, entre as quais ganhou destaque o BNDES, que teve seu funding praticamente duplicado, com a transferência para este dos recursos do PIS-Pasep, antes administrados pela CEF.

A dívida externa cresceu rapidamente no período, entre 74/77 e 78/79, ver quadro 2, apêndice 1. Nos dois primeiros anos, a entrada de recursos serviu para cobrir os déficits em transações correntes, mas já a partir de 1976 o país voltou a acumular reservas. A facilidade de obtenção de recursos externos está relacionada ao processo de reciclagem dos petrodólares, isto é, aos superávits dos países da OPEP que, sem oportunidades de aplicação interna, retornavam ao sistema financeiro internacional. Como a demanda de crédito nos países desenvolvidos estava retraída, os países em desenvolvimento voltaram a ser vistos como clientes preferenciais.

Apesar da ampla liquidez internacional e da série de estímulos dados ao setor privado para captar recursos externos, tais como diferencial de taxas de juros e mecanismos que possibilitavam o hedge cambial (que permitiam aos agentes privados transferir o endividamento externo ao Banco Central, através dos depósitos em cruzeiros junto a este), as estatais constituíram-se nos principais tomadores. O setor privado envolvido na captação fê-lo basicamente por movimentos especulativos: captar no exterior e aplicar em títulos públicos com garantia de liquidez, dada a “carta de recompra” e sem risco de perda cambial, com a possibilidade de hedge, que se tornaram fonte adicional de especulação.

Para realizar o II PND, o Estado foi assumindo um passivo para manter o crescimento econômico e o funcionamento da economia. Dados os níveis extremamente baixos das taxas de juros internacionais, o Estado era capaz de pagar os juros, mas correndo o risco de que qualquer alteração na estrutura das taxas de juros poderia inviabilizar as condições de pagamento, principalmente tendo-se em vista a característica flutuante das taxas de juros dos empréstimos. A deterioração da capacidade de financiamento do Estado, que socializou todos os custos no período do II PND (com grande aumento nos gastos, sem criar mecanismos adequados de financiamento), constituir-se-ia no grande problema enfrentado posteriormente pela economia brasileira.

B.2 – A crise da década de 80

Em 1979, ocorreu o segundo choque do petróleo e a reversão nas condições de financiamento internacional, com a elevação da taxa de juros internacional, em um momento em que o endividamento externo brasileiro era crescente. Neste ano, os juros líquidos da dívida externa atingiram 28% do valor das exportações e o país apresentou um déficit em transações correntes da ordem de US\$ 10,8 bilhões, que foi apenas parcialmente coberto pela entrada de capitais de US\$ 7,7 bilhões, ocasionando

uma queima de reservas de US\$ 2,2 bilhões. Pode-se considerar 1979 o ano do início da crise cambial.

Internamente ocorria a deterioração da situação fiscal do Estado, com:

- a) redução na carga tributária bruta;
- b) aumento no volume de transferências, com destaque para os juros sobre a dívida interna;
- c) as estatais eram focos de déficits, devido ao enorme passivo financeiro e aos controles tarifários;
- d) o Orçamento Monetário, contaminado por várias operações fiscais, apresentava profundos déficits, decorrentes principalmente das operações creditícias do governo, com o fenômeno do spread negativo.

A inflação em 1979 saltou para os 77% a.a., com tendência aceleracionista, em consequência do desequilíbrio externo, onde os choques de oferta (petróleo e comportamento insatisfatório da agricultura naquele ano) e os déficits públicos geravam pressões inflacionárias, que tendiam a propagar-se devido aos mecanismos de indexação da economia.

Este período é ainda marcado pela mudança de governo, passagem de Geisel para Figueredo. O governo Figueiredo iniciou-se com Mário Henrique Simonsen como Ministro da Economia. O diagnóstico básico, tanto para o desequilíbrio externo como para a aceleração inflacionária, era o excesso de demanda interna, materializada no déficit público. A política econômica implementada procurou conter a demanda agregada, porém, tendo em vista a inoperância dos instrumentais utilizados e a ameaça de aprofundamento da queda da atividade econômica levou à grande reação política levando assim a queda do atual ministro em agosto de 1979 e elevação ao cargo o Ministro Delfim Netto cujo discurso desenvolvimentista e de combate à inflação com crescimento econômico procurava reeditar o milagre econômico.

Principais medidas adotadas:

- a) controle da taxa de juros;
- b) expansão do crédito para a agricultura visando aumentar a oferta e reduzir os preços;
- c) criação de um órgão para controlar as empresas estatais com o objetivo de melhorar sua saúde financeira;
- d) eliminação de incentivos às exportações;
- e) estímulo à captação externa;
- f) maxidesvalorização de 30%;
- g) adoção da prefixação da correção monetária e cambial visando combater a inflação;
- h) aprovação de nova lei salarial.

Resultados alcançados:

- a) aceleração inflacionária para os 100% a.a.;
- b) deterioração das contas externas, ampliando a dívida externa e levando à maior perda de reservas;
- c) aumento da fuga de capital devido a maxidesvalorização e a prefixação nos ativos financeiros. (Quadro 7, apêndice 1)

Porém a piora na situação cambial levou o governo, mesmo em 1980, a reverter a política econômica e a adotar uma política ortodoxa² denominada “ajustamento voluntário”, pois não havia intervenção do FMI, ainda.

Diante das dificuldades de obtenção de créditos externos juntamente com seu encarecimento a condução da política econômica foi direcionada para a redução da necessidade de divisas através do controle da absorção interna.

Vamos retornar para um melhor detalhamento dos fatores que contribuíram para a transformação e crise no cenário financeiro internacional. O final da década de 60 e toda a década de 70 é marcado pela crise e ruptura do sistema Bretton Woods³. A ampla liquidez no sistema financeiro internacional está relacionada ao processo de internacionalização bancária e aos profundos desequilíbrios externos da economia norte-americana em decorrência da perda de competitividade daquele país em relação à

2 de acordo com o pensamento ortodoxo, a inflação é decorrente do processo de emissão monetária devido aos déficits públicos, o que eleva a demanda e força a alta de preços. Sendo assim, para combater a inflação, deve-se estancar a emissão de moeda, o que só pode ser conseguido com a retração da demanda, quer do setor privado, através da elevação de impostos, quer do setor público, através da queda nos gastos públicos. Assim, o combate inflacionário é conseguido através de uma política recessiva.

3 O sistema de Bretton Woods instituído no pós-II Guerra Mundial para ordenar as relações de troca entre moedas e permitir o crescimento do comércio mundial estipulava o seguinte: (i) o ouro era o ativo de reserva internacional; (ii) as taxas de câmbio entre os países deveriam ser fixas; (iii) O FMI (Fundo Monetário internacional) criado junto com o acordo seria o guardião do sistema, financiando desequilíbrios temporários nas contas externas dos países, sujeitando-os a adoção das políticas necessárias para a sua correção, e aprovando em caso de desequilíbrios permanentes os realinhamentos cambiais. Como os EUA detinham a maior parte do estoque mundial de ouro, fixou-se uma paridade dólar-ouro, com o dólar passando a desempenhar o papel de moeda mundial e todos os outros países fixando suas taxas de câmbio em termos de dólares. O problema do sistema começou a aparecer em decorrência da grande expansão da quantidade de dólares que passou a gerar desconfianças quanto ao padrão dólar-ouro fazendo com que vários países, inicialmente a França, passassem a converter seus dólares em ouro. Neste contexto, os EUA, no início dos 70 desvalorizou sua moeda em relação ao ouro, rompeu a conversibilidade e finalmente em 1973 passou a deixar o dólar flutuar. O desenvolvimento do Euromercado (O Euromercado refere-se a operações ativas e passivas dos bancos denominadas em uma moeda diferente daquela do país em que está situada a instituição financeira). Assim, por exemplo, uma firma qualquer pode depositar seus dólares em um banco situado em Londres, Luxemburgo, Suíça, Hong-Kong, Ilhas Cayman, etc. Estes depósitos constituem-se os chamados eurodólares. Note-se que não há a necessidade de o centro financeiro estar situado na Europa para denominar-se euro dólar, basta ser um centro off-shore, isto é, fora da jurisdição da moeda que está sendo depositada. Assim como para o dólar, existe o euroiene, o euromarco, etc.

Europa e ao Japão, e dos profundos déficits públicos, decorrentes dos elevados gastos armamentistas, financiados com emissão monetária, que precipitaram a ruptura do sistema Bretton Woods. A partir de 1979, o FED adotou uma política monetária restritiva, visando conter a tendência de desvalorização do dólar que se verificava desde a adoção do câmbio flutuante em 1973. Para tal restringiu o crédito e dificultou o financiamento do Tesouro americano, tentando forçar o ajustamento da economia. Em 1980 o presidente Reagan adotou a política do “supply side economics” (tinha o objetivo a adequação das condições de oferta para incentivar o desenvolvimento das empresas), mas a situação fiscal do governo deteriorou-se ainda mais. Assim, ao ter que financiar-se no mercado em uma situação de aperto creditício, elevou violentamente as taxas de juros, que transformou os EUA no grande absorvedor da liquidez mundial.

Neste cenário de taxas de juros mais elevadas e crédito apertado se tornou difícil para os países em desenvolvimento rolar os passivos acumulados ocasionando a insolvência polonesa e argentina, e a moratória mexicana em setembro de 1982, o que provocou o rompimento completo do fluxo de recursos voluntários aos países em desenvolvimento.

A partir de fins de 1982, sob a tutela do FMI, órgão que visava garantir o pagamento da dívida externa, adotou-se a seguinte política:

- a) contenção de demanda agregada, através de: (i) redução do déficit público, com redução de gastos, principalmente em investimentos; (ii) aumento da taxa de juros interna e restrição ao crédito; (iii) redução do salário real;
- b) estruturação de preços relativos favoráveis ao setor externo, assim ocorreu: (i) intensa desvalorização real da moeda; (ii) elevação do preço dos derivados de petróleo; (iii) estímulo à competitividade da indústria brasileira, através da contenção de alguns preços públicos, e de subsídios e incentivos à exportação.

O resultado da política de ajustamento foi uma profunda recessão observada nos anos de 1981 e 1983, e baixo crescimento em 1982. A inflação que estava praticamente estabilizada em torno de 100% a.a., acelerou-se a partir de 1983. Quanto a política de comércio exterior, esta foi bem sucedida apresentando reversão no saldo da balança comercial, passando de um déficit em 1980 para superávits da ordem de US\$ 6,5 bilhões em 1983 e US\$ 13 bilhões em 1984. O sucesso do ajustamento externo deveu-se em parte à própria recessão, que levou a uma grande queda nas importações, paralelamente aos estímulos ao aumento das exportações. (Quadro 1, apêndice 1).

O problema interno do ajuste recaía sobre o setor público que detinha 80% da dívida devido ao processo de estatização da dívida externa (socialização), enquanto a maior parte da geração do superávit se dava no setor privado. Assim, cabia ao governo a responsabilidade de adquirir as divisas necessárias para fazer frente a transferência externa, tendo como fonte de financiamento três opções, a geração de um superávit fiscal com-

patível, a emissão de moeda ou o endividamento interno. A primeira opção se mostrou inviável tendo em vista a política de ajustamento externo adotada: (i) a adoção de uma política fiscal agressiva e as maxidesvalorizações aumentavam o custo interno do serviço da dívida externa; (ii) a recessão diminuía a base tributável, com efeito negativo sobre a arrecadação; (iii) os subsídios e os incentivos ao setor exportador representavam uma renúncia fiscal para o governo; (iv) a adoção de taxas de juros interna elevada, para contenção da demanda agregada encarecia a rolagem da dívida interna; (v) a aceleração inflacionária diminuía a arrecadação.

A segunda alternativa, qual seja de emissão de moeda, era incompatível com a política de controle da absorção interna, manutenção de taxas de juros elevadas e tentativa de controle inflacionário. Restando como única alternativa viável o endividamento interno, através da colocação de títulos públicos no mercado. Todavia este processo de ajustamento externo resultou em deterioração das contas públicas e ampliação do grau de indexação da economia cujo sacrifício maior refletiu na falta de crescimento do país.

Os planos de estabilização de inspiração ortodoxa, adotados no período de 1981-1984, promoveram o ajuste externo da economia mas não impediram o crescimento da inflação. A inflação brasileira parecia ter propriedades específicas e uma dinâmica própria, resistindo às pressões deflacionárias da recessão e do desemprego. A inércia inflacionária que predominava na época requeria mecanismos de desindexação da economia no combate à inflação. Assim no período de 1985-89 três programas foram implementados no intuito de estabilizar a economia: o Plano cruzado de 28 de fevereiro de 1986; o Plano Bresser de 12 de junho de 1987; e o Plano Verão, de 14 de janeiro de 1989.

As conseqüências da adoção desses planos nas variáveis de taxa de câmbio, taxa de juros e contas públicas, estão resumidas abaixo:

- a) Plano Cruzado: taxa de câmbio foi mantida fixa, esperava-se um déficit operacional zerado tendo em vista o programa de austeridade fiscal implementado em 1985, porém como não foi estabelecido meta para a política fiscal e monetária o resultado que se esperava não aconteceu. A taxa de juros foi deixada livre com o intuito de acompanhar o grau de liquidez da economia. Em novembro de 1986 foi implementado o plano cruzado II que objetivava o controle do déficit público através do aumento da receita em 4% do PIB. Os saldos negativos na balança comercial levaram a perdas de reservas que para evitar estancar este processo foi declarada moratória em fevereiro de 1987 e abrir caminho para renegociações da dívida externa.
- b) Plano Bresser: adoção de minidesvalorizações, manutenção de taxas de juros reais positivas para inibir as especulações e adoção de uma política de austeridade fiscal;
- c) Plano Verão: este continha tanto elementos ortodoxos que visavam conter a demanda, através da diminuição dos gastos públicos e da

elevação das taxas de juros, procurando evitar uma fuga dos ativos financeiros; como heterodoxos⁴ que visavam promover a desindexação da economia. No câmbio, efetuou-se uma desvalorização de 18% e logo depois a adoção de um câmbio fixo. Não houve ajuste fiscal, o déficit público se elevou e ocasionou o descontrole monetário.

- d) Plano Collor: diagnóstico da inflação era a crescente liquidez dos haveres financeiros não monetários, o governo adotou uma política de manutenção de altas e estáveis taxas de juros, para evitar a especulação, reforma administrativa e fiscal visando reduzir o déficit projetado de 8% para um superávit de 2%, implementação de taxas de câmbio flutuantes, início do processo de liberalização do comércio exterior, houve a renegociação da dívida externa.
- e) Plano Real: valorização cambial possibilitada pelo acúmulo de reservas internacionais, adoção de taxas de juros reais elevadas para conter o excesso de consumo, implementação do ajuste fiscal, através da criação de novo imposto, IPMF, e do Fundo Social de Emergência. A valorização cambial e a demanda aquecida em um contexto de abertura comercial levaram ao aparecimento de déficits na balança comercial. A existência de déficits externos não é tão grave a curto prazo, enquanto existem reservas abundantes e entrada de capitais para financiá-los. Na segunda fase do plano objetivou-se a contenção da demanda interna, com a elevação da taxa de juros, alteração da política cambial permitindo sua flutuação e desvalorização, e adoção de medidas para frear os resultados negativos na balança comercial. A reforma fiscal necessária para o ajuste das contas do setor público não foram implementadas. Mas o que se observa é que a crescente entrada de capitais no país reflete na elevação da dívida pública interna. O governo com receio de que a monetização dos créditos externos causassem um impacto sobre o processo inflacionário esterelizou esta monetização ampliando a dívida interna.

⁴ Heterodoxia – para estes, a inflação não decorre de excesso de demanda provocado pela emissão monetária. A emissão monetária é vista muito mais como uma decorrência da inflação do que como causa. Assim, a inflação poderia ser combatida sem o apelo ao controle da demanda, isto é, não haveria necessidade de uma política recessiva. O congelamento de preços e salários é um tipo de medida (política de rendas) característica dessa corrente.

Capítulo 5 – Conclusão

A – Análise da Evolução da Dívida Líquida do Setor Público no período de 1968 – 2000. (Quadro 3 e gráfico 2 do apêndice 2 e quadro 2 do apêndice 1).

Observamos que, historicamente o financiamento externo sempre foi uma necessidade para o desenvolvimento do país. Como, por exemplo, na época da República Velha, o mercado de capitais internacional era fonte de recursos importante tanto para o governo brasileiro como para as empresas privadas, especialmente as que atuavam no setor de infra-estrutura (ferrovias, portos, etc). Durante o processo de substituição de importações o capital estrangeiro foi importante para financiar os déficits recorrentes na balança de transações correntes. Assim, o recurso à dívida externa não é uma característica nova na economia brasileira.

Tabela 3 – Evolução da Dívida Pública

média do período – em % do PIB.

Período	Dívida			Externa (US\$ milhões) ¹
	Externa	Interna	Total	
(68 – 73)	9,47	4,77	14,24	2.633
(74 – 79)	14,05	8,03	22,08	28.318
(80 – 84)	24,87	13,76	38,63	38.881
(85 – 90)	30,70	20,66	51,36	7.477
(91 – 93)	21,87	19,63	41,50	-4.514
(94 – 00)	6,42	30,03	36,45	91.120

A partir de 1968 iniciou-se um processo de endividamento externo de singular característica comparado aqueles realizados em períodos anteriores. O cenário internacional favorável apresentava transformações no sistema financeiro e a existência de excesso de liquidez que na ausência de iguais condições de financiamento no mercado interno o governo optou pelo aproveitamento das vantagens externas uma vez que previa-se gerar divisas futuras com o resultado do programa de investimentos – substituição das importações ao desenvolvimento de nova capacidade de exportação – criando superávits comerciais para poder pagar os juros e amortizar a dívida internacional.

A liquidez no mercado internacional pode ser resumida em: superávits dos países da OPEP, criação do Euromercado, spreads e taxas de juros baixas. Na primeira fase do endividamento predominaram as captações do setor privado, e a partir do choque do petróleo em 1973 a maior

instabilidade do cenário internacional afugentou a captação privada. Em decorrência da nova onda de superávits dos países da OPEP o governo lança um grande projeto de investimento (II PND) centrado nas empresas estatais forçando-as a se endividarem no exterior (período de 73 a 79) .

A crise da dívida externa é criada no final da década de 70 pela alteração da condução da política econômica nos EUA que até então sustentava a ampliação da liquidez internacional com emissão monetária, mas devido à forte desvalorização do dólar conjuntamente a existência de um grande déficit público fez com que o governo americano adotasse uma política restritiva levando a um substancial aumento da taxa de juros o que o levou a absorver a liquidez internacional. Dado que a dívida externa brasileira foi pactuada a taxas flutuantes, a alta dos juros encareceu a rolagem da dívida e dificultou a obtenção de recursos (80 a 84).

De 1985 a 1993 o Brasil deixou de ser um receptor líquido de recursos e passou a transferir recursos ao exterior.

A crise da dívida externa fez diminuir a importância dos bancos, primeiro porque o risco de seus ativos levou a uma crise de desconfiança por parte dos depositantes ocasionando a retração de seus fundings, segundo pela necessidade de ajustar seus ativos diminuiu o poder de alavancagem das instituições, devido as exigências de capitalização. Com isso, o primeiro fator levou a um deslocamento da poupança para os mercados de títulos e o segundo fator levou a um encarecimento do crédito bancário, forçando os tomadores de primeira linha a buscarem recursos junto ao mercado de títulos, onde poderiam ser obtidos ao menor custo.

Assim, no final da década de 80 surgiu o processo de globalização financeira possibilitando a interligação dos mercados de capitais nacionais e o processo de securitização dos títulos, que permitiu inovações financeiras em termos de garantias, proteção de risco, etc., levando a um deslocamento dos mecanismos de financiamento para o mercado de capitais.

Nesse contexto observou-se um grande crescimento na liquidez mundial e maior fluidez do capital. Levando os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, a adotarem políticas de abertura financeira. Esta abertura tem dois aspectos básicos: a ampliação da conversibilidade da moeda nacional e a liberalização do ingresso/saída de recursos externos em nossa economia.

Desta forma a implementação da liberalização da economia juntamente com o processo de securitização determinou o caminho para a solução da crise da dívida externa. Primeiro, a securitização possibilitou aos bancos desfazerem-se da dívida dos países em desenvolvimento através da transformação desta em títulos e de amplo mercado secundário, onde estas passaram a ser vendidas com deságio após os bancos já terem incorporado as perdas. Apenas quando estas dívidas não representavam mais um peso para os bancos, iniciaram-se os processos de renegociação das dívidas com os países. Portanto, a tônica das renegociações se caracterizou na substituição da dívida passada por novos títulos que, em geral, envolve as taxas de desconto sobre o principal ou a entrada de dinheiro novo.

Em 1994, através do governo Itamar Franco, chegou-se a um acordo com os bancos internacionais e com o FMI sobre a dívida externa brasileira. Neste acordo, o Brasil trocou papéis de dívida bancária por títulos do governo brasileiro. Esses títulos receberam o nome de bradies bonds, em alusão à Nicholas Brady, secretário do Tesouro norte-americano, que participou das negociações e lançou a proposta de securitização da dívida.

Foi a partir do ano de 1994 que a dívida externa foi transformada em dívida interna, conforme podemos observar na tabela acima. O aumento da dívida interna derivou da expansão da dívida mobiliária utilizada para absorver a liquidez gerada pela acumulação de reservas no período. A queda do endividamento externo, por sua vez, reflete a valorização cambial da nova moeda.

Do ponto de vista da entrada de capital, a Resolução nº 1.832 do Banco Central, permitiu o acesso direto dos investidores institucionais estrangeiros ao mercado de ações de renda fixa nacional. Esse mecanismo permitiu um volumoso ingresso de recursos que possibilitou o acúmulo de reservas. Temendo o risco que a monetização dos créditos externos pudessem causar sobre o processo inflacionário o governo esterelizou esta monetização aumentando a dívida interna. Que por sua vez apresenta um comportamento crescente em função da política de juros elevados.

B – Análise da Necessidade de financiamento do Setor Público

Quadro 4 do apêndice 2.

Tabela 4 – Análise da Sustentabilidade da Dívida Pública (%)

Ano	Juros real - Tx. Cresc. PIB real	NFSPp	Sustentabilidade (Δ)	
			No ano	Acum.
1983	7,62	-1,70	5,92	
1984	1,51	-4,20	-2,69	+3,23
1985	-0,91	-2,60	-1,70	+1,53
1986	-2,30	-1,60	-3,90	-2,37
1987	0,89	1,00	+1,89	-0,48
1988	5,75	-0,90	+6,65	+6,17
1989	2,70	1,00	+3,70	+9,87
1990	8,35	-4,60	+3,75	+13,62
1991	0,25	-2,85	-2,60	+11,02
1992	4,72	-2,26	+2,46	+13,48
1993	-2,01	-2,67	-4,68	+8,80
1994	-1,83	-5,09	-6,92	+1,88
1995	1,01	-0,36	+0,65	+2,53
1996	0,94	0,09	+1,03	+3,56
1997	0,09	0,94	+1,03	+4,59
1998	7,29	-0,01	+7,28	+11,87
1999	5,53	-3,07	+2,46	+14,33
2000	0,27	-3,54	-3,27	+11,06

Uma importante análise a ser feita é avaliar o comportamento da dívida pública ao longo do tempo. Para isso uma medida muito utilizada para avaliar a capacidade de pagamento do setor público é a relação dívida/ PIB. Sabemos da definição de déficit público apresentada no Capítulo 1 que este pode ser decomposto em déficit primário, como definido anteriormente, mais os juros incidentes sobre a dívida pública. Considerando que a relação entre o estoque de moeda e o PIB se mantenha constante, o não

crescimento da dívida em relação ao PIB implica que o governo tenha um superávit primário em montante suficiente para compensar a diferença entre a taxa de juros incidente sobre a dívida pública e a taxa de crescimento do PIB. Caso não se verifique um superávit, a estabilidade da dívida requer que a taxa de juros se iguale à taxa de crescimento do produto.

Observa-se pela tabela 2 que exceto pelos anos de 1985, 1986, 1993 e 1994, a taxa de juros tem estado significativamente acima da variação do produto, tanto pelos elevados níveis de taxa de juros como pelas baixas taxas de crescimento do produto. Pela análise da sustentabilidade acumulada observa-se a partir de 1994 um crescimento da dívida pública pela incapacidade de se gerar superávits primários suficientes para compensar a diferença juros x crescimento. É necessário portanto uma atitude urgente por parte do governo para zerar ou tornar negativo os números da coluna de sustentabilidade acumulada antes que o público passe a não aceitar mais títulos do governo com medo de um calote e assim o governo ter que recorrer à monetização colocando em risco a estabilidade da economia.

C – Análise dos indicadores de situação externa

Quadro 3 do apêndice 1

O primeiro indicador (dívida líquida/exportações) nos mostra quantos anos de exportação são necessários para pagar a dívida externa líquida. Podemos observar que o momento crítico da economia brasileira foi observado na década de 80 devido a crise externa e que volta a se tornar crítico a partir de 1998.

O segundo indicador (juros/exportações) nos mostra a percentagem das exportações comprometidas com o pagamento dos juros da dívida externa. Observa-se que o momento crítico se deu na década de 80, apresentando nova piora a partir de 1998.

O terceiro indicador (reservas internacionais/importações) mostra o quanto de importações está garantido pelas reservas do país caso não entre nenhuma divisa no país. Observa-se pelos dados um período confortável no ano de 1972 e 73 e no período de 1992 a 1996. A partir de 1997 a situação deste indicador tem piorado.

Tabela 5 – Participação das Exportações no PIB – média do período

Período	Exportações/PIB (%)
(1968-73)	6,60
(1974-79)	6,73
(1980-84)	10,14
(1985-90)	9,35
(1991-93)	8,67
(1994-00)	7,45

Observa-se pela análise da tabela acima que ao longo de todo o período 1968 a 2000, apesar do esforço de desenvolvimento do país, este não foi capaz de gerar uma capacidade exportadora compatível para atender a demanda por capital externo, por consequência, a dívida externa está sendo paga não pela existência de um superávit comercial mas pela rolagem da própria dívida. Este indicador é baixo se, por exemplo, compararmos com o indicador de (exportação/PIB) dos tigres asiáticos cuja capacidade de superar a crise dos anos 80 é reconhecida por apresentar um alto coeficiente de exportação. Na média do período 1973-1985 foi de 56,9%.

D – Análise das taxas de juros internacionais

Quadro 4 do apêndice 1

Observa-se a situação favorável de crédito externo na década de 70 cujas taxas de juros reais negativas indicavam um custo atraente para os tomadores de empréstimos. Já a partir da década de 80 o quadro se reverte com a prática de taxas de juros reais extremamente altas dando início a crise externa.

E – Uma avaliação do colapso dos empréstimos internacionais

Quadro 6 do apêndice 1

Durante a década de 80 o abrupto aumento da taxa de juros enxugou a liquidez internacional, aumentou a vulnerabilidade financeira dos países tomadores de empréstimos e trouxe insegurança quanto a manutenção dos maiores bancos mundiais que concederam empréstimos maiores que seu capital. Observa-se que no período de 1985 a 1991 que houve um grande esforço do país para amortizar a dívida sem contar com novo capital externo para isso. Com o início da implementação da abertura financeira da economia a partir do final da década de 80, e com a renegociação da dívida externa fechada com os bancos estrangeiros a partir de 1994 o capital estrangeiro volta a fluir para o país. Em 1999, devido a variação cambial e a instabilidade internacional reflexo da crise russa e outras, volta a cair a entrada de capitais externos.

F – Análise da Transferência de Recursos para o Exterior

Período 1968-2000 – Quadro 8 do apêndice 1

A expressão transferência líquida de recursos ao exterior, do ponto de vista financeiro, significa a diferença entre a renda líquida enviada ao exterior e a entrada de capitais.

Tabela 6 – Transferências Líquidas de Recursos (em US\$ milhões)

Período	TLR (+ entrada, - saída)
(1968 – 73)	+13.973
(1974 – 79)	+48.065
(1980 – 84)	+ 4.277
(1985 – 90)	- 45.708
(1991 – 93)	+ 11.434
(1994 – 00)	+249.588

Notamos pela tabela acima a saída maciça de recursos ocorrida na década de 80 principalmente no período de 1985-90. Para gerar este excedente macroeconômico a ser transferido para o exterior, o país foi obrigado a mergulhar em recessão e conseqüente desemprego, além da instabilidade inflacionária ocorrida no período. Ver quadro 2 do apêndice 2.

Cabe notar que a estabilidade econômica vivida a partir de 1994 tem sido sustentada pela enorme entrada de capitais no país, assim como, dado suporte a manutenção da dívida pública em rota crescente. Considerando que não houve uma evolução desde a década de 60 na capacidade de exportação do país que neste último período está em torno de 7% do PIB e considerando a falta de ajustamento nas contas públicas para gerar um superávit primário capaz de sustentar o nível atual de dívida há que se rogar mudanças estruturais para podermos cortar ou diminuir o grau de vulnerabilidade da economia à instabilidade internacional.

Em resumo, pelas informações apresentadas neste trabalho é possível reconhecer os benefícios em termos de estabilização, eliminação de uma inflação persistente, propiciadas pelo fluxo de capitais que temos recebido após 1994. Mas, a preocupação de responder a pergunta: Até quando? Parece necessitar de uma reforma estrutural, com a adoção de uma política de exportação forte e uma reforma fiscal para dar condições de criar superávits primários suficientes para manter ou reduzir a dívida pública, e poder suportar, com poucos sacrifícios para o bem estar geral da nação, a instabilidade dos recursos financeiros internacionais.

APÊNDICE 1 – SETOR EXTERNO

QUADRO 1 - Balanço de Pagamentos - 1968-2000

Em US\$ milhões

Ano	Exportações	Importações	Saldo Balança Comercial	Saldo Balança Serviços	Saldo Transações Correntes	Conta de Capital	Saldo do balanço de Pagamentos
1968			26	(556)	(508)	541	32
1969			378	(630)	(281)	871	549
1970	2.739	2.507	232	(815)	(562)	1.015	545
1971	2.904	3.245	(341)	(980)	(1.037)	1.846	530
1972	3.991	4.235	(244)	(1.250)	(1.489)	3.492	2.439
1973	6.199	6.192	7	(1.722)	(1.688)	3.512	2.179
1974	7.951	12.641	(4.690)	(2.433)	(7.122)	6.254	(936)
1975	8.670	12.210	(3.540)	(3.162)	(6.700)	6.189	(950)
1976	10.128	12.383	(2.255)	(3.763)	(6.017)	6.594	1.192
1977	12.120	12.023	97	(4.134)	(4.037)	5.278	630
1978	12.659	13.683	(1.024)	(6.037)	(6.990)	11.891	4.262
1979	15.244	18.084	(2.840)	(7.920)	(10.741)	7.657	(3.215)
1980	20.132	22.955	(2.823)	(10.152)	(12.807)	9.679	(3.320)
1981	23.293	22.091	1.202	(13.135)	(11.734)	12.773	1.892
1982	20.175	19.395	780	(17.083)	(16.311)	7.851	(5.829)
1983	21.899	15.429	6.470	(13.415)	(6.837)	2.103	(3.926)
1984	27.005	13.916	13.089	(13.215)	45	253	8.006
1985	25.639	13.153	12.486	(12.877)	(242)	(2.554)	1.355
1986	22.349	14.044	8.305	(13.695)	(5.304)	(7.108)	(11.229)
1987	26.224	15.051	11.173	(12.678)	(1.436)	(8.330)	(9.278)
1988	33.789	14.605	19.184	(15.103)	4.175	(9.752)	(5.577)
1989	34.383	18.263	16.120	(15.331)	1.033	(9.603)	(8.570)
1990	31.414	20.661	10.753	(15.369)	(3.782)	(420)	(4.202)
1991	31.620	21.041	10.579	(13.542)	(1.407)	4.097	2.690
1992	35.793	20.554	15.239	(11.339)	6.144	4.764	10.908
1993	38.563	25.256	13.307	(15.585)	(592)	12.524	11.932
1994	43.545	33.079	10.466	(14.743)	(1.689)	14.294	12.939
1995	46.506	49.858	(3.352)	(18.594)	(17.972)	29.359	13.480
1996	47.747	53.301	(5.554)	(20.350)	(23.502)	33.968	8.666
1997	52.990	61.347	(8.357)	(25.866)	(30.791)	25.795	(7.907)
1998	51.120	57.594	(6.474)	(28.299)	(33.445)	29.730	(7.970)
1999	48.006	49.212	(1.206)	(25.825)	(25.396)	17.381	(7.822)
2000	55.086	55.777	(691)	(25.424)	(24.637)	19.326	(2.262)

Fonte: Conjuntura Econômica

QUADRO 2 - Dívida Externa do Brasil - 1968-2000

(Em US\$ milhões)

Ano	Dívida Externa Bruta	Reservas Internacionais	Dívida Externa Líquida
1968	3.780	257	3.523
1969	4.403	656	3.747
1970	5.295	1.187	4.108
1971	6.622	1.746	4.876
1972	9.521	4.183	5.338
1973	12.572	6.416	6.156
1974	17.166	5.269	11.897
1975	21.171	4.040	17.131
1976	25.985	6.544	19.441
1977	32.037	7.256	24.781
1978	43.511	11.895	31.616
1979	49.904	9.689	40.215
1980	53.848	6.913	46.935
1981	61.411	7.507	53.904
1982	69.654	3.994	65.660
1983	81.319	4.563	76.756
1984	91.091	11.995	79.096
1985	95.857	11.608	84.249
1986	101.759	6.760	94.999
1987	107.514	7.458	100.056
1988	102.555	9.140	93.415
1989	99.285	9.679	89.606
1990	96.546	9.973	86.573
1991	92.996	9.406	83.590
1992	110.835	23.754	87.081
1993	114.270	32.211	82.059
1994	119.668	38.806	80.862
1995	129.313	51.840	77.473
1996	142.148	60.110	82.038
1997	163.283	52.173	111.110
1998	215.214	44.556	170.658
1999	214.076	36.342	177.734
2000	206.190	33.011	173.179

Fonte: Conjuntura Econômica

QUADRO 3 - Indicadores da Situação Externa - 1968-2000

Em US\$ milhões

Ano	Dívida liquida/exp.	Juros/exp %	Reservas Intern/imp.	Exp./PIB %	Imp./PIB %
1968	1,84	5	0,14	6,02	5,93
1969	1,48	9	0,34	6,77	5,66
1970	1,50	7	0,47	6,75	6,18
1971	1,68	10	0,54	5,91	6,60
1972	1,34	8	0,99	6,79	7,21
1973	0,99	8	1,04	7,37	7,36
1974	1,50	8	0,42	7,20	11,45
1975	1,98	14	0,33	6,67	9,40
1976	1,92	18	0,53	6,58	8,04
1977	2,04	17	0,60	6,84	6,78
1978	2,50	21	0,87	6,29	6,80
1979	2,64	28	0,54	6,82	8,09
1980	2,33	31	0,30	8,47	9,65
1981	2,31	39	0,34	9,01	8,54
1982	3,25	56	0,21	7,44	7,15
1983	3,51	44	0,30	11,56	8,14
1984	2,93	38	0,86	14,23	7,33
1985	3,29	38	0,88	12,15	6,23
1986	4,25	41	0,48	8,67	5,45
1987	3,82	34	0,50	9,29	5,33
1988	2,76	29	0,63	11,05	4,78
1989	2,61	28	0,53	8,27	4,39
1990	2,76	31	0,48	6,69	4,40
1991	2,64	27	0,45	7,79	5,19
1992	2,43	20	1,16	9,24	5,31
1993	2,13	22	1,28	8,97	5,88
1994	1,86	15	1,17	8,02	6,09
1995	1,67	18	1,04	6,59	7,07
1996	1,72	20	1,13	6,16	6,87
1997	2,10	18	0,85	6,56	7,59
1998	3,34	22	0,77	6,49	7,31
1999	3,70	31	0,74	9,07	9,30
2000	3,14	27	0,59	9,25	9,37

Fonte: Conjuntura Econômica

QUADRO 4 - Taxas de Juros - 1972-2000

Ano	Libor nominal	taxa de var. do preço de export. p/ o Brasil	Libor real %aa	Taxa de variação do preço de exp. p/ Amér. Latina
1972	5,40	7,00	-3,50	9,20
1973	9,30	35,10	-17,50	33,00
1974	11,20	25,30	-29,40	57,50
1975	7,60	-1,20	14,10	-5,70
1976	6,10	15,90	-1,80	8,10
1977	6,40	19,00	-3,80	10,60
1978	8,30	-7,40	12,50	-3,70
1979	12,00	11,40	-7,40	21,00
1980	13,99	5,90	-5,80	21,20
1981	16,77	-5,60	19,90	-2,80
1982	13,58	-5,90	27,50	-11,20
1983	9,89	-6,30	17,40	-6,50
1984	11,21	2,20	8,40	2,60
1985	8,65	-5,50	9,30	0,60
1986	6,82		22,20	-12,70
1987	7,31			
1988	8,13			
1989	9,27			
1990	8,32			
1991	6,08			
1992	3,93			
1993	3,43			
1994	5,07			
1995	6,01			
1996	5,53			
1997	5,74			
1998	5,46	-6,80		
1999	6,07	-21,80		
2000	6,20			

Fonte: Conjuntura Econômica

QUADRO 5 - Indicadores de Endividamento

em %

Ano	Serviço da dívida/ exportações	Juros/exportações	Serviço da dívida/ PIB
1978	68	21	8
1979	77	28	9
1980	70	31	9
1981	76	39	10
1982	102	56	11
1983	58	44	7
1984	48	38	7
1985	50	38	6
1986	62	41	6
1987	37	34	4
1988	57	29	7
1989	37	28	4
1990	26	31	3
1991	52	27	4
1992	44	20	4
1993	47	22	4
1994	40	15	3
1995	41	18	3
1996	49	20	3
1997	69	20	5
1998	89	23	6
1999	133	31	12
2000	90	27	8

Fonte: Conjuntura Econômica e Boletim do Banco Central

QUADRO 6 - O Colapso dos Empréstimos Internacionais

(em U\$\$ milhões)

Ano	Entrada de Capitais	Amortizações	Saldo da conta de capital
1968	1.025,0	-484,0	541,0
1969	1.364,0	-493,0	871,0
1970	1.687,0	-672,0	1.015,0
1971	2.696,0	-850,0	1.846,0
1972	4.694,0	-1.202,0	3.492,0
1973	5.184,6	-1.672,5	3.512,1
1974	8.174,1	-1.920,2	6.253,9
1975	8.361,0	-2.172,1	6.188,9
1976	9.580,7	-2.986,9	6.593,8
1977	9.338,4	-4.060,4	5.278,0
1978	17.214,9	-5.323,5	11.891,4
1979	14.041,6	-6.384,7	7.656,9
1980	11.717,0	-5.010,3	9.487,0
1981	17.137,0	-6.241,6	13.626,0
1982	13.506,0	-6.951,6	10.482,0
1983	7.372,0	-6.862,9	2.911,0
1984	11.478,0	-6.468,2	7.961,0
1985	7.798,0	-8.490,9	1.597,0
1986	2.846,0	-11.546,5	-5.925,0
1987	4.519,0	-13.820,0	-7.842,0
1988	5.115,0	-17.087,0	-9.752,0
1989	2.096,0	-14.549,0	-9.603,0
1990	5.009,3	-8.826,0	-420,0
1991	6.662,0	-7.827,0	4.097,0
1992	12.281,0	-8.572,0	4.764,0
1993	19.340,0	-9.978,0	12.524,0
1994	61.024,0	-50.411,0	14.294,0
1995	19.399,0	-11.023,0	29.359,0
1996	41.896,0	-14.271,0	33.968,0
1997	52.820,0	-28.701,0	25.795,0
1998	86.026,0	-33.587,0	29.730,0
1999	75.611,0	-49.120,0	17.381,0
2000	75.597,0	-34.690,0	19.326,0

Fonte: Conjuntura Econômica

QUADRO 7 - Fuga de capitais

(US\$ milhões)

Ano	Var. da dívida ext.	Entrada de capitais (US\$ milhões)	Saldo Transações Correntes	Var. das reservas intern.	Fuga de Capital
1968	242	1.025,0	508	20	739,0
1969	224	1.364,0	281	399	908,0
1970	361	1.687,0	562	531	955,0
1971	768	2.696,0	1037	559	1.868,0
1972	462	4.694,0	1489	2.437	1.230,0
1973	818	5.184,6	1688	2.233	2.081,6
1974	5.741	8.174,1	7122	(1.147)	7.940,1
1975	5.234	8.361,0	6700	(1.229)	8.124,0
1976	2.310	9.580,7	6017	2.504	3.369,7
1977	5.340	9.338,4	4037	712	9.929,4
1978	6.835	17.214,9	6990	4.639	12.420,9
1979	8.599	14.041,6	10741	(2.206)	14.105,6
1980	6.720	11.717,0	12807	(2.776)	8.406,0
1981	6.969	17.137,0	11734	594	11.778,0
1982	11.756	13.506,0	16311	(3.513)	12.464,0
1983	11.096	7.372,0	6837	569	11.062,0
1984	2.340	11.478,0	-45	7.432	6.431,0
1985	5.153	7.798,0	242	(387)	13.096,0
1986	10.750	2.846,0	5304	(4.848)	13.140,0
1987	5.057	4.519,0	1436	698	7.442,0
1988	(6.641)	5.115,0	-4175	1.682	967,0
1989	(3.809)	2.096,0	-1033	539	-1.219,0
1990	(3.033)	5.009,3	3782	294	-2.099,7
1991	(2.983)	6.662,0	1407	(567)	2.839,0
1992	3.491	12.281,0	-6144	14.348	7.568,0
1993	(5.022)	19.340,0	592	8.457	5.269,0
1994	(1.197)	61.024,0	1689	6.595	51.543,0
1995	(3.389)	19.399,0	17972	13.034	-14.996,0
1996	4.565	41.896,0	23502	8.270	14.689,0
1997	29.072	52.820,0	30791	(7.937)	59.038,0
1998	59.548	86.026,0	33445	(7.617)	119.746,0
1999	7.076	75.611,0	25396	(8.214)	65.505,0
2000	(4.555)	75.597,0	24637	(3.331)	49.736,0

QUADRO 8 - Transferência Líquida de Recursos para o Exterior

Em U\$\$ milhões

Ano	Entrada de Capitais	Renda Líquida enviada exterior	Transferência líquida de recursos
1968	1.025,00	273,08	751,92
1969	1.364,00	284,18	1.079,82
1970	1.687,00	357,07	1.329,93
1971	2.696,00	467,04	2.228,96
1972	4.694,00	564,02	4.129,98
1973	5.184,60	731,55	4.453,05
1974	8.174,10	916,25	7.257,85
1975	8.361,00	1.766,52	6.594,48
1976	9.580,70	2.340,18	7.240,52
1977	9.338,40	2.853,68	6.484,72
1978	17.214,90	4.667,93	12.546,97
1979	14.041,60	6.100,92	7.940,68
1980	11.717,00	7.751,37	3.965,63
1981	17.137,00	10.936,79	6.200,21
1982	13.506,00	14.430,61	-924,61
1983	7.372,00	11.841,19	-4.469,19
1984	11.478,00	11.972,85	-494,85
1985	7.798,00	11.884,48	-4.086,48
1986	2.846,00	12.014,04	-9.168,04
1987	4.519,00	11.096,63	-6.577,63
1988	5.115,00	12.931,41	-7.816,41
1989	2.096,00	13.808,41	-11.712,41
1990	5.009,30	11.357,50	-6.348,20
1991	6.662,00	9.087,21	-2.425,21
1992	12.281,00	7.319,88	4.961,12
1993	19.340,00	10.441,35	8.898,65
1994	61.024,00	9.069,55	51.954,45
1995	19.399,00	10.934,46	8.464,54
1996	41.896,00	12.097,41	29.798,59
1997	52.820,00	16.075,50	36.744,50
1998	86.026,00	19.687,48	66.338,53
1999	75.611,00	19.323,03	56.287,97
2000	75.597,00		

Fonte: Conjuntura Econômica

Nota: (-) saída de recursos, () entrada

APÊNDICE 2 – INDICADORES ECONÔMICOS

Quadro 1: Evolução do Produto Interno Bruto
em US\$ milhões

Ano	PIB	taxa de var.do PIB real (%)	taxa de var.do PIB nominal (%)
1954	11.610	7,91	
1955	11.596	8,67	-0,12
1956	14.747	2,45	27,17
1957	17.568	8,38	19,13
1958	12.810	10,50	-27,08
1959	15.792	9,50	23,28
1960	17.883	9,59	13,24
1961	18.215	8,75	1,86
1962	19.968	6,51	9,62
1963	24.014	0,36	20,26
1964	21.664	3,58	-9,79
1965	22.765	2,42	5,08
1966	28.540	6,76	31,74
1967	31.262	4,43	9,54
1968	34.135	9,70	9,19
1969	37.392	9,39	38,84
1970	40.576	10,35	8,52
1971	49.162	11,44	21,16
1972	58.752	11,91	19,51
1973	84.086	13,94	43,12
1974	110.391	8,05	31,28
1975	129.891	5,22	15,01
1976	153.959	10,34	18,53
1977	177.247	4,88	15,13
1978	201.204	5,02	13,52
1979	223.477	6,76	11,07
1980	237.772	9,17	6,40
1981	258.553	-4,28	8,74
1982	271.252	0,81	4,91
1983	189.459	-2,92	-30,15
1984	189.744	5,39	0,15
1985	211.092	7,91	11,25
1986	257.812	7,50	22,13
1987	282.357	3,61	9,52
1988	305.707	-0,05	8,27
1989	415.916	3,20	36,05
1990	469.318	-5,05	12,84
1991	405.679	1,25	-13,56
1992	387.295	-0,30	-4,53
1993	429.685	4,43	10,95
1994	543.087	5,85	26,39
1995	705.449	4,22	29,90
1996	775.475	2,66	9,93
1997	807.814	3,27	4,17
1998	787.499	0,22	-2,51
1999	529.398	0,79	-32,77
2000	595.393	4,46	12,47

Fonte: Conjuntura Econômica

Quadro 2: Evolução da Inflação e
Taxa de Câmbio
no período

Ano	IGP-DI Var. % em 12 meses	Var. % (12 meses) taxa câmbio comercial PTAX
1968	24,80	25,93
1969	18,70	20,59
1970	18,50	12,20
1971	21,40	15,22
1972	15,90	11,32
1973	15,50	3,39
1974	34,50	11,48
1975	29,40	19,12
1976	46,30	32,10
1977	38,60	31,78
1978	40,50	28,37
1979	77,20	48,62
1980	110,24	58,60
1981	95,20	95,45
1982	99,72	96,61
1983	210,99	285,50
1984	223,81	217,99
1985	235,11	229,46
1986	65,03	46,75
1987	415,83	363,91
1988	1.037,56	894,42
1989	1.782,89	1.279,82
1990	1.476,71	1.569,58
1991	480,23	519,63
1992	1.157,84	1.064,14
1993	2.708,17	2.405,43
1994	1.093,89	737,68
1995	14,78	13,75
1996	9,34	7,14
1997	7,48	7,36
1998	1,70	8,26
1999	19,98	52,88
2000	9,81	6,54
mai/01	10,90	25,67

Fonte: Conjuntura Econômica

Quadro 3: Evolução da Dívida Líquida do Setor Público Estoque

Ano	Dívida Líquida % PIB	Dívida Interna % PIB	Dívida Externa % PIB
1968	13,62	3,30	10,32
1969	13,22	3,20	10,02
1970	14,52	4,40	10,12
1971	15,82	5,90	9,92
1972	16,59	7,50	9,09
1973	11,62	4,30	7,32
1974	15,38	4,60	10,78
1975	19,90	6,00	13,90
1976	22,03	9,40	12,63
1977	23,68	9,70	13,98
1978	25,61	9,90	15,71
1979	26,59	8,60	17,99
1980	26,89	6,70	20,19
1981	33,76	12,60	21,16
1982	35,54	12,81	22,73
1983	46,64	17,14	29,50
1984	50,31	19,53	30,78
1985	50,32	21,10	29,22
1986	48,96	18,60	30,36
1987	53,09	19,91	33,18
1988	55,21	22,41	32,80
1989	51,94	24,13	27,81
1990	48,95	18,13	30,82
1991	43,50	15,90	27,60
1992	42,80	21,20	21,60
1993	38,60	21,80	16,80
1994	31,50	23,00	8,50
1995	29,90	24,50	5,40
1996	33,30	29,40	3,90
1997	34,50	30,20	4,30
1998	42,40	36,10	6,30
1999	46,90	37,00	9,90
2000			

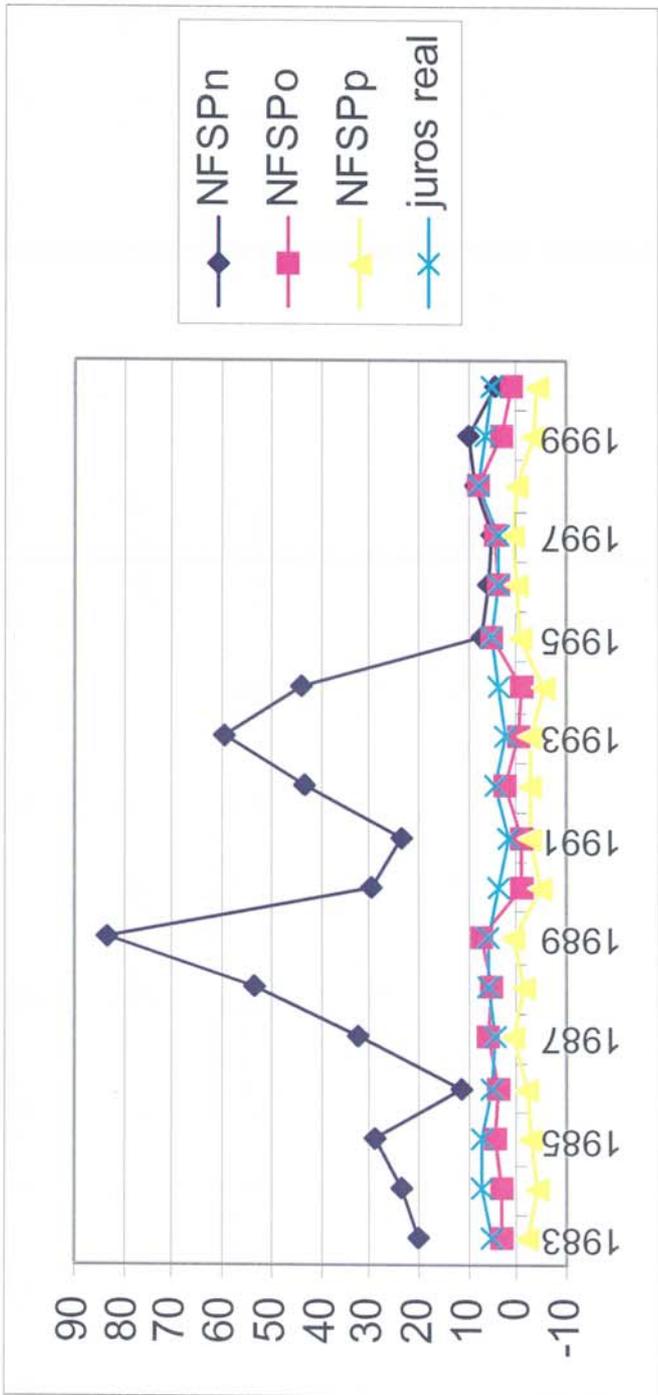
Fonte: Boletim do Banco Central

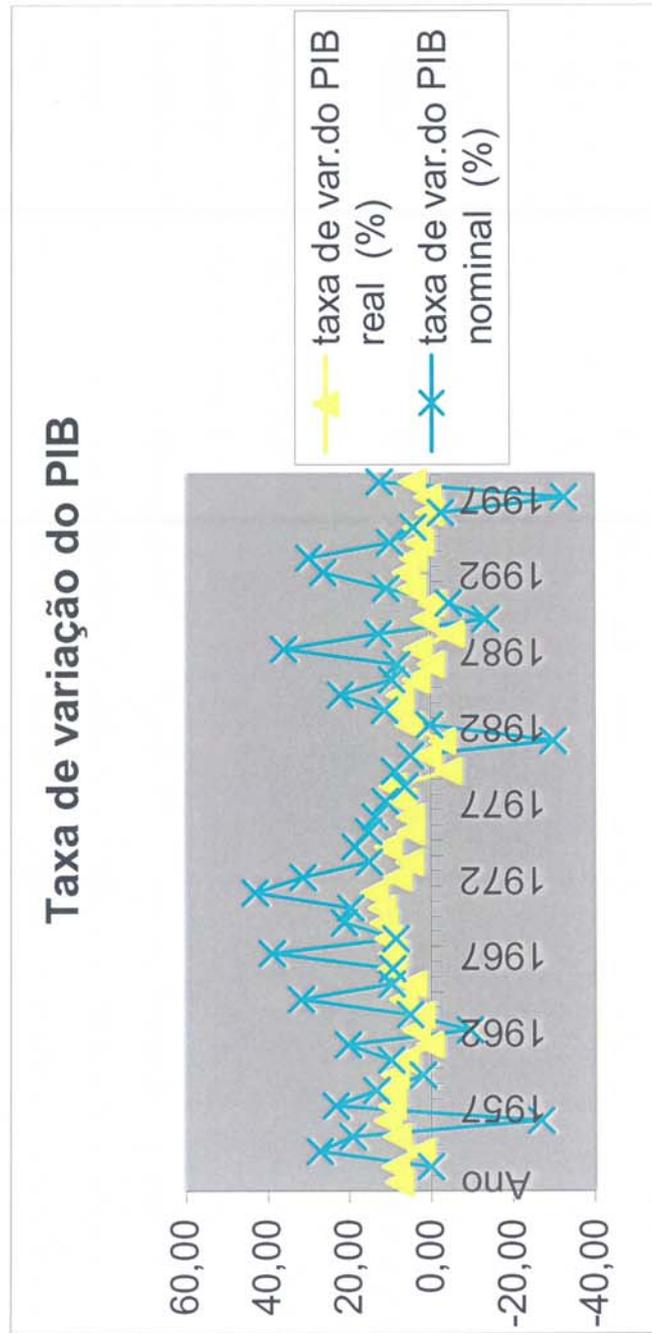
Anuário estatístico do Brasil (68-81)

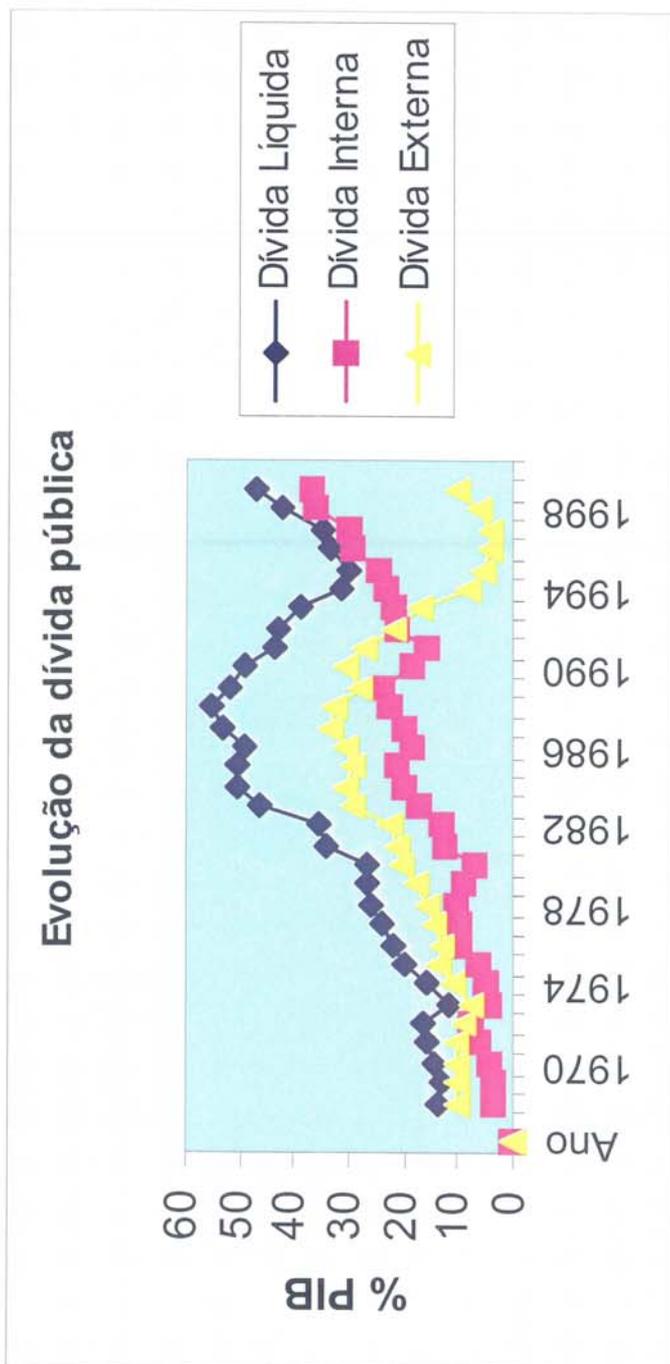
Quadro 4: Necessidade de financiamento do Setor Público em % PIB

Ano	NFSPn	NFSPo	NFSPp	juros real
1983	19,86	3,00	-1,70	4,70
1984	23,30	2,70	-4,20	6,90
1985	28,60	4,40	-2,60	7,00
1986	11,30	3,60	-1,60	5,20
1987	32,30	5,50	1,00	4,50
1988	53,00	4,80	-0,90	5,70
1989	83,10	6,90	1,00	5,90
1990	29,60	-1,30	-4,60	3,30
1991	23,30	-1,35	-2,85	1,50
1992	43,10	2,16	-2,26	4,42
1993	59,05	-0,25	-2,67	2,42
1994	43,74	-1,32	-5,09	3,92
1995	7,18	4,88	-0,36	5,23
1996	5,87	3,75	0,09	3,60
1997	5,03	4,30	0,94	3,36
1998	8,03	7,50	-0,01	7,51
1999	9,50	3,25	-3,07	6,32
2000	4,57	1,19	-3,54	4,73

Fonte: Boletim do Banco Central







BIBLIOGRAFIA

ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889 – 1989*. Rio de Janeiro : Campus, 1990.

BAER, W. *A Economia Brasileira*. São Paulo : Nobel, 1996.

BOLETIM DO BANCO CENTRAL.

BLANCHARD, O. *Macroeconomia : Teoria e Política Econômica*. Rio de Janeiro : Campus, 1999.

CONJUNTURA ECONÔMICA.

DORNBUSCH, R., FISCHER, S. *Macroeconomia*. São Paulo : Makron, McGraw-Hill, 1991.

FROYEN, R. T. *Macroeconomia*. São Paulo : Saraiva, 1999.

GRAMAUD, A. P., TONETO Jr, R., VASCONCELLOS, M. A. S. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo : Atlas, 1999.

GRAMAUD, A. P., SAES, F. A. M., TONETO Jr, R. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo : Atlas, 1997.

LOPES, L. M., VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs.). *Manual de macroeconomia*. São Paulo : Atlas, 2000.

NUNES, S. P. P. *Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil*. Monografia - STN. Brasília : ESAF, 1998.

SACHS – LARRAIN. *Macroeconomia em uma Economia Global*. São Paulo: MAKRON Books, 2000.

ESTIMATIVA DA RECEITA DOS SETORES DA ECONOMIA PAULISTA NÃO OFERECIDA À TRIBUTAÇÃO DE ICMS

NILTON BRAGA RENÓ

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos à Dra. Maria Helena Zockun pela importante orientação prestada para a realização deste trabalho.

Meus agradecimentos aos colegas Dalvanira Pais de Lima, Glauco Honório, Patrícia Patapoff e Nilton Naretto que muito contribuíram nas reuniões em que tratamos da metodologia de determinação do "PIB Tributário".

Agradeço à Telma Schmidt, Cristina Angelini, Yoshico e Cristina Pereira pela contribuição na extração dos dados utilizados neste trabalho.

Agradeço à equipe da Fundação Seade que, não só demonstrou extrema boa vontade em preparar as tabulações especiais usadas, como se interessou em discutir o trabalho que estava sendo proposto, apresentando valiosas críticas e sugestões.

Finalmente, a todos os integrantes da "DEAT-Raízes", meus agradecimentos por nossa convivência.

RESUMO

O trabalho estima a parcela da atividade econômica que não declarou seu faturamento à tributação de ICMS em 1996, por setor. A estimativa é baseada na comparação dos dados setoriais levantados na Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP), realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), e calcula a alíquota média efetiva de incidência de ICMS em cada setor. A conclusão é de que 27% do valor adicionado no setor industrial não é oferecido à tributação de ICMS. No setor comercial a estimativa é de que 67% do valor adicionado no setor não é oferecido à tributação de ICMS. As alíquotas médias obtidas entre o saldo operacional de ICMS e o valor adicionado, calculado através das informações da PAEP, foram: 11% no setor industrial e 6% no setor comercial. Relacionando a arrecadação e o valor das vendas apurado pela PAEP, a alíquota média efetiva é reduzida para 6% no setor industrial e 2% no setor comercial.

1. Capítulo I: Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento tributário dos setores da economia paulista, através das informações econômicas e fiscais, referentes ao exercício 1996, apresentadas pelos contribuintes à Secretaria do Estados dos Negócios da Fazenda (SEFAZ), além das disponibilizadas pela PAEP, agrupadas conforme a Classificação Nacional da Atividade Econômica (CNAE).

A metodologia proposta é baseada nas informações disponibilizadas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), através da PAEP (Pesquisa da Atividade Econômica Paulista), que teve como ano-base o exercício de 1996, considerado ano de ouro do Plano Real.

Segundo as estimativas da pesquisa, a economia paulista apresentava em 96 um universo com 41,4 mil empresas industriais e 359,3 mil comerciais, com mais de cinco pessoas ocupadas, cada uma delas empregando cerca de dois milhões de pessoas. Nesta pesquisa, de caráter misto – censitário e amostral, todas as 12.476 indústrias paulistas com mais de 30 empregados foram alvo de entrevistas e das 35.483 indústrias paulistas com número de empregados entre cinco e trinta, 6.858 indústrias compuseram a amostra.

Durante as entrevistas, 482 variáveis da indústria foram analisadas. Essas variáveis geraram indicadores de desempenho, eficiência, capacidade de inovação, reestruturação patrimonial, investimentos e postura em relação ao meio ambiente.

O setor industrial paulista responde por um valor adicionado – valor bruto da produção menos custos e despesas diretamente relacionados à atividade produtiva – perto de quatro vezes superior ao gerado no setor comercial do Estado. A maior parte das empresas industriais e comerciais é de pequeno porte: 90,8% das indústrias paulistas possuem até 100 empregados e 99,7% das empresas comerciais estão nesta faixa.

Na estrutura industrial paulista, indica a PAEP, “prevalecem altos graus de concentração de valor de produção nas grandes empresas dos principais gêneros, que basicamente conformaram a matriz do desenvolvimento paulista nos anos 60 e 70”. Outra constatação foi a de que a estrutura industrial paulista apresenta-se ainda mais complexa e diversificada, com atividades distribuídas em praticamente todos os gêneros da indústria de transformação. Dentre eles, destacam-se, por valor adicionado produzido e capacidade empregatícia, os setores químico, de alimentos e bebidas, montagem de veículos automotores, máquinas e equipamentos e edição, impressão e reprodução de gravações. Somados representam 55,3% do valor adicionado, 41,6% do pessoal ocupado e 30,2% das empresas (vide Quadro 1).

As informações sobre os setores econômicos foram agrupadas conforme a classificação dos entrevistados na CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), que também está sendo adotada pela SEFAZ-SP para a classificação dos contribuintes inscritos, a partir de junho de 2000.

Quadro 1 – Distribuição das empresas, da receita líquida e do valor adicionado, segundo os segmentos industriais, em %. Estado de São Paulo, 1996.

Indústrias	Empresas	Receita Líquida	Valor Adicionado
<i>Indústria Extrativa</i>	1,4	0,4	0,7
<i>Alimentos e Bebidas</i>	9,8	15,9	12,7
<i>Produtos Têxteis</i>	4,9	4,3	4,3
<i>Confecção e Vestuário</i>	13,6	2,4	2,4
<i>Couro e Calçados</i>	3,7	1,1	1,0
<i>Celulose e Papel</i>	2,3	3,5	3,6
<i>Edição e Impressão</i>	6,2	4,8	6,9
<i>Petróleo e Álcool</i>	0,2	1,3	1,2
<i>Produtos Químicos</i>	4,5	13,9	14,1
<i>Borracha e Plásticos</i>	6,5	5,3	5,5
<i>Minerais Não-Metálicos</i>	6,5	3,0	3,7
<i>Metalurgia Básica</i>	3,0	3,7	4,3
<i>Produtos de Metal</i>	10,6	4,4	5,1
<i>Máquinas e Equipamentos</i>	7,0	9,0	10,0
<i>Máq. Escritório e Informática</i>	0,3	0,6	0,5
<i>Material Elétrico</i>	2,9	3,1	3,2
<i>Material Eletrônico e Comunicações</i>	1,1	3,1	3,8
<i>Inst. Precisão e Automação Industrial</i>	1,4	1,0	1,1
<i>Montagem de veículos Automotores</i>	2,7	15,3	11,6
<i>Outros Equipamentos de Transporte</i>	0,5	0,7	0,7
<i>Outras Indústrias</i>	10,7	3,3	3,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Seade: Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – PAEP

A presente proposta consiste em comparar informações fornecidas pela PAEP, para cada grupo da CNAE, com as disponíveis no Banco de Dados da SEFAZ, fornecidas pelo sistema bancário, relativas à GARE (Guia de Apuração e Recolhimentos) e pelos contribuintes na GIA (Guia de Informação e Apuração). Serão determinados, então, a relação entre o ICMS arrecadado durante o exercício de 1996 em cada setor e a movimentação econômica do contribuinte avaliada através do valor adicionado, obtido a partir das informações de compras de insumos e vendas totais fornecidas pela PAEP e do total de vendas no período. Com isto, estabelecer-se-á a alíquota média efetiva, observada em 96, para cada um dos setores da economia.

Analisando um trabalho em desenvolvimento na SEFAZ em que se objetiva estabelecer uma metodologia para determinar o “PIB Tributável”,

a partir das informações da Pesquisa Industrial Anual e da Pesquisa Anual do Comércio, realizadas pelo IBGE, e das informações da SEFAZ, a Dra. Lia Haguenuer, pesquisadora daquele instituto, considerou, em uma análise preliminar, possível estabelecer o “ICMS Potencial” a partir da aplicação da alíquota média ao PIB Tributável estimado pelo valor do Valor da Transformação Industrial (VTI).

O VTI, em princípio, deveria apresentar um valor próximo ao Valor Adicionado calculado pela SEFAZ e a diferença observada corresponderia à estimativa da sonegação fiscal. Ressalta a pesquisadora que na interpretação das informações é necessário considerar as diferenças de conceitos das variáveis comparadas, de âmbito de abrangência dos grupos analisados e a qualidade dos dados.

A comparação entre as informações disponibilizadas pela PAEP e as disponíveis no Banco de Dados da SEFAZ, declaradas pelos contribuintes no verso da GIA, será utilizada para estimar o tamanho da “economia informal”, conforme a definição de Zockun, (1999), em cada um dos setores econômicos.

2. Capítulo II: Metodologia

Esse trabalho foi composto por duas linhas distintas de análise. Inicialmente, procurou-se avaliar a evolução da composição de cada setor da economia paulista, através da determinação da participação percentual das empresas do universo de análise no total das vendas e no valor adicionado do setor, segundo as informações apresentadas pelos contribuintes na Guia de Informação e Apuração (GIA). O valor adicionado foi obtido descontando-se do total de vendas declaradas, o total de compras de cada setor.

A finalidade desta etapa foi garantir a validade de se aproveitar informações referentes ao exercício de 1996 para se fazer inferências sobre exercícios futuros e para avaliar a representatividade das informações apuradas pela PAEP em relação ao cadastro de contribuintes e o conjunto de informações da SEFAZ.

A segunda parte do trabalho consistiu em comparar as informações da pesquisa com as disponíveis na SEFAZ, avaliando o percentual de vendas e de valor adicionado não declarado e determinar, com base nos saldos operacionais de recolhimentos e na arrecadação de ICMS de cada setor, a alíquota efetiva média de ICMS, com base no valor adicionado e nas vendas totais, de cada setor da economia paulista.

Os dados da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista foram utilizados de modo agregado, por setores de atividade e apenas para o total do Estado de São Paulo, em função das regras de sigilo das informações impostas pela Fundação SEADE.

As informações da SEFAZ foram analisadas considerando a classificação da empresa na CNAE. Para isto foi atribuída ao conjunto de

estabelecimentos pertencentes a cada empresa a classificação atribuída ao estabelecimento que apresentou em cada exercício o maior valor de vendas internas declaradas.

2.1. Evolução da composição dos setores da economia paulista

2.1.1. Tratamento das informações de GARE e GIA

As informações econômicas e referentes a recolhimentos disponíveis no banco de dados da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (SEFAZ) estão associadas somente à inscrição estadual do contribuinte. Para identificar seu setor de atuação foi necessário associar às informações cadastrais, constantemente atualizadas, suas informações econômicas. Por isto, assumiu-se para fins de classificação e agrupamento, o enquadramento dos contribuintes ativos na Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE), segundo as informações disponíveis em junho de 2000.

Isto não foi possível para os contribuintes que encerraram sua inscrição ao longo do período estudado. Para estes adotou-se os seguintes procedimentos:

- Os contribuintes inativos que pertencem a empresas do universo de análise assumiram o enquadramento na CNAE atribuído ao estabelecimento que apresentou os maiores valores de vendas internas em 1996.
- Os contribuintes inativos cujas informações cadastrais disponíveis permitiram identificar seu enquadramento no Código de Atividade Econômica, classificação adotada até 2000 pela SEFAZ, assumiram a CNAE atribuída conforme sua classificação anterior. Esta classificação atribuída foi utilizada em todos os exercícios analisados.
- Os contribuintes inativos que foram entrevistados pela PAEP assumiram a CNAE atribuída pela Fundação Seade na realização da pesquisa. Esta classificação atribuída foi utilizada em todos os exercícios analisados.
- As informações dos demais inativos foram desconsideradas, e só foi possível quantificar sua importância no total das atividades econômicas do Estado.

2.1.2. Determinação do universo de análise

Foi constituído um universo de análise a partir da pesquisa no cadastro de contribuintes do ICMS da SEFAZ, na qual foram identificados 965.555 contribuintes ativos em junho de 2000. Destes, 652.382 contribuintes têm abertura anterior a 01 de janeiro de 97 e 313.165 foram inscritos

após esta data. Analisando, entre os estabelecimentos que iniciaram suas atividades após janeiro de 97, aqueles que pertencem a empresas que já possuíam estabelecimentos ativos antes desta data, foram identificados 13.854 contribuintes nesta situação. Desta forma constituiu-se um universo de 666.236 contribuintes ativos em 2000 que representam o universo da análise.

Determinou-se a participação percentual das empresas do universo de análise, bem como dos inativos considerados como descrito no item anterior, no total das vendas e no valor adicionado de cada setor econômico estudado, ao longo dos exercícios avaliados.

2.2. Evolução do comportamento tributário dos setores da economia paulista

2.2.1. Avaliação das vendas não declaradas à SEFAZ

Para esta etapa do trabalho foi comparada a classificação na CNAE atribuída às empresas entrevistadas pela Fundação Seade e pela SEFAZ. Com o objetivo de compatibilizar o universo entrevistado durante a realização da PAEP com aquele que serviu para o agrupamento das informações da SEFAZ foram identificadas as empresas em que todos os estabelecimentos estavam classificados junto à Secretaria em grupos de CNAEs diversos do que foi atribuído pela Fundação Seade para a realização da PAEP. Essas empresas receberam a classificação atribuída pela Fundação Seade, independente da classificação utilizada pela SEFAZ, que passou a determinar a classificação da empresa a ser usada nas etapas posteriores deste trabalho.

Foram adotados procedimentos semelhantes aos utilizados por Zockun (1999), para o dimensionamento da “Economia Informal”. As variáveis¹ pesquisadas na PAEP utilizadas para comparação foram:

2.2.1.1. Indústria (Empresa)

- Receita líquida: corresponde à soma das receitas brutas das atividades, principal e secundária, descontadas as deduções (impostos e contribuições sobre vendas, vendas canceladas, abatimentos e descontos incondicionais). Para este setor, o cálculo é obtido a partir da soma das receitas de exportação, das receitas de vendas no mercado interno de produtos de fabricação própria, das receitas de revenda de mercadorias, das receitas de prestação de serviços e da receita da atividade rural mais o crédito-prêmio do IPI, menos as vendas canceladas.

¹ Variáveis referentes ao exercício de 1996, valores em reais.

ladas e descontos incondicionais, menos o ICMS, o IPI e demais impostos e contribuições incidentes sobre vendas e serviços.

- Outras receitas operacionais (exceto receitas financeiras, variações monetárias ativas e resultados positivos em participações acionárias): correspondem a outras receitas operacionais não diretamente obtidas com a venda/revenda de bens e serviços, tais como aluguéis de bens por empresa que não tenha por objeto a locação de móveis e imóveis, propriedade industrial licenciada, comissões, franquias, etc.
- Compra de insumos: corresponde ao valor dos gastos realizados durante o ano com a aquisição de matéria-prima, material secundário e embalagem no mercado interno e externo para utilização no processo produtivo. Inclui também combustíveis usados como matérias-primas e lubrificantes, bem como as compras de combustíveis usados para acionar maquinário e aquecimento e a compra de energia elétrica.

2.2.1.2. Comércio

- Receita bruta da atividade principal: corresponde à receita obtida pela atividade principal, não deduzida dos impostos e contribuições incidentes sobre vendas, das vendas canceladas e dos descontos concedidos.
- Receita bruta de outras atividades: correspondem às receitas brutas de outras atividades que não a atividade principal da empresa, não deduzidas dos impostos e contribuições incidentes sobre vendas; das vendas canceladas e dos descontos incondicionais concedidos. Obs: Em se tratando de atividades comerciais, considera-se, para cooperativas, as vendas a cooperados e mercadorias de cooperados.
- Compras líquidas: correspondem às compras brutas mais os fretes e seguros sobre compras, menos as compras canceladas e abatimentos sobre compras.

2.2.1.3. Construção Civil

- Receita advinda das obras e serviços e receitas suplementares.
- Custos e despesas operacionais totais: correspondem aos custos e despesas operacionais referentes aos gastos incorridos no ano de 1996, relativos à atividade da construção, independente de terem sido pagos ou não. Incluem os valores incorridos em 1996 que tenham sido diferidos para anos subsequentes e excluem os valores diferidos em anos anteriores e apropriados em 1996. Excluem, os valores relativos às despesas financeiras e variações monetárias passivas, resultados negativos em participações societárias, débitos de correções monetárias, provisões constituídas, salários, retiradas e outras remunerações e encargos sociais e trabalhistas.

2.2.1.4. Serviços de Informática

- Receita bruta da atividade principal (vide comércio).
- Receita bruta de outras atividades (vide comércio).
- Mercadorias para venda e revenda – Compras ano/96.

2.2.1.5. Informações da SEFAZ utilizadas

- Compras: corresponde à soma das informações, apresentadas na GIA, referentes ao “Valor Contábil” das compras internas, interestaduais e importações, acrescida do valor das transferências recebidas de estabelecimentos da mesma empresa (internas e interestaduais), do valor da “Base de Cálculo” de outras entradas com créditos do imposto, deduzidas das devoluções de compras internas e interestaduais.
- Vendas: corresponde à soma das informações apresentadas na GIA, referentes ao “Valor Contábil” das vendas internas, interestaduais e importações, acrescida do valor das transferências promovidas para estabelecimentos da mesma empresa (internas e interestaduais), do valor da “Base de Cálculo” de outras saídas com débitos do imposto, deduzidas das devoluções de compras internas e interestaduais.

2.2.2. Análise da evolução das alíquotas efetivas médias de ICMS de cada setor

Foi determinada a alíquota efetiva média de ICMS observada em 1996, através da relação entre ICMS arrecadado naquele exercício e o total de vendas apurado pela PAEP, e pela relação entre o saldo operacional de ICMS em cada setor e o valor adicionado calculado a partir das informações da PAEP. O saldo operacional de ICMS foi determinado através da diferença entre débitos por vendas no período e créditos apropriados por compras no período acrescido dos valores de ICMS recolhidos a título de substituição tributária, importação e outros recolhimentos especiais.

A utilização do saldo operacional de ICMS visa excluir da análise a inadimplência dos contribuintes e valores de ICMS recolhidos e/ou créditos aproveitados em função de fatores não-operacionais, tais como créditos extemporâneos, ressarcimento de substituição tributária, escrituração para atendimento de regimes especiais concedidos e outros.

3. Capítulo III: Resultados e Discussão

As análises foram feitas considerando o nível dos grupos da CNAE, a fim de avaliar atividades homogêneas e com similaridade na incidência de ICMS e minimizar as distorções na composição dos agregados. Para facilitar o entendimento, os resultados serão apresentados agrupados segundo o conceito de divisão da CNAE, mas a discussão descerá ao nível do grupo da CNAE, sempre que esta análise detalhada mostrar-se relevante.

3.1. Evolução da composição dos setores da economia paulista

3.1.1. Determinação do universo de análise

Determinou-se a participação percentual das empresas do universo de análise, constituído conforme descrito no item 2.1.2, bem como dos inativos classificados como descrito no item 2.1.1, no total das vendas e no valor adicionado de cada setor econômico estudado, ao longo dos exercícios analisados. Os resultados observados no exercício de 1996 são apresentados nos Quadros 2 e 3.

Calculando-se o total de vendas, considerando as informações da GIA de todos os contribuintes que apresentaram este guia no exercício de 1996, é obtido o valor de 449,8 bilhões de reais, que, descontado-se um total de compras declaradas naquele exercício de 298,3 bilhões, resulta em um valor adicionado de 151,4 bilhões. Os grupos da CNAE analisados neste trabalho que foram os abrangidos pela PAEP, responderam por 88% das vendas declaradas (R\$ 393,6 bilhões) e 82% do valor adicionado no exercício de 1996 (R\$ 123,6 bilhões).

As divisões mais importantes, analisando a contribuição no total de vendas declaradas no setor industrial, são “Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas” (16%); “Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias” (16%); “Fabricação de Produtos Químicos” (14%); e “Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de Combustíveis Nucleares e Produtos de Álcool” (11%). Em um segundo patamar de importância, são encontradas as divisões: “Fabricação de máquinas e equipamentos”; “Fabricação de Produtos Têxteis”; “Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel”; “Fabricação de artigos de borracha e plástico”; e “Metalurgia Básica”, responsáveis, em seu conjunto, por 23% das vendas declaradas no setor industrial.

Analisando a composição da economia paulista através das informações de valor adicionado são observados resultados semelhantes.

No setor comercial, responsável por 36,3% do total das vendas declaradas analisadas neste trabalho e 19,6% do valor adicionado, as principais divisões são “Comércio por atacado e intermediários do comércio” e “Comércio varejista e reparação de objetos pessoais e domésticos”, cada

uma apresentando cerca de 40% do total de vendas e do valor adicionado. Nestas divisões destaca-se a importância dos grupos “Comércio Atacadista de produtos intermediários não-agropecuários, resíduos e sucatas”; “Comércio varejista não especializado”; e “Comércio varejista de outros produtos, em lojas especializadas”, todos com vendas declaradas no exercício, superiores a 22 bilhões de reais.

Avaliando a transformação da composição das empresas em cada setor, estimada através da quantificação da contribuição dos contribuintes hoje inativos, nas vendas declaradas e no valor adicionado em 1996, observa-se que, tanto o setor industrial como o setor comercial, permanecem com suas composições praticamente inalteradas. Os contribuintes que estão hoje inativos, que não pertencem a empresas ainda em atividade e puderam ser classificados através da metodologia descrita anteriormente, representaram menos de 1% do total das vendas observadas em 1996 no setor industrial e cerca de 3% das vendas declaradas no setor comercial.

Analisando as divisões que compõe o setor industrial observa-se comportamento homogêneo, em todas elas a participação dos contribuintes inativos no total de vendas e no valor adicionado é reduzida. No setor comercial as maiores alterações foram observadas em empresas classificadas como Comércio por Atacado e Intermediários do Comércio, onde 5% das vendas são atribuídas a contribuintes atualmente inativos.

Deve-se destacar que essa análise considera apenas os contribuintes inativos que puderam ser classificados em CNAEs conforme descrito anteriormente. Neste processo ainda restaram cerca de 20 bilhões de reais de vendas declaradas nas GIAS apresentadas em 1996, 4% do total observado no exercício, que não puderam ser atribuídas aos grupos da CNAE. Apesar de representar uma pequena participação no total, este valor poderia estar concentrado em determinados grupos.

Por isto, foi analisada também a evolução da composição das empresas em cada setor, ao longo dos exercícios 1997, 1998 e 1999, através da quantificação da contribuição dos contribuintes do universo de análise, contribuintes atualmente inativos e contribuintes com abertura posterior a janeiro de 1997, no total das vendas declaradas e no valor adicionado em cada grupo da CNAE.

Os resultados observados no exercício de 1999, último analisado, são apresentados nos Quadros 4 e 5.

Analisando as informações de 1999, observa-se o mesmo comportamento encontrado em 1996, em todas as divisões industriais e comerciais os contribuintes do universo de análise apresentam as contribuições mais relevantes para o grupo. Mesmo grupos, supostamente compostos por empresas de menor porte, onde a renovação poderia ser expressiva, como “Confecção de artigos do vestuário e acessórios” e “Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro e calçados”, a participação dos contribuintes do universo de análise foi de 92% e 94%, respectivamente.

Esse comportamento também foi observado em grupos que

sofreram transformações profundas neste período como “Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática” e “Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações”, onde a contribuição dos contribuintes do universo de análise no total das vendas do setor foi 83% e 92%, respectivamente.

Destaca-se o comportamento dos grupos “Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro” e “Extração De Minerais Metálicos Não-Ferrosos”, que estão sendo analisados conjuntamente, em que apenas 5% das vendas declaradas em 1996 são atribuídas aos contribuintes do universo de análise. No exercício de 1999 as empresas recém abertas do setor provocaram um aumento expressivo das vendas declaradas que passaram de 23 milhões de reais, em 1998, para cerca de 60 milhões de reais, em 1999.

No setor comercial as transformações são mais expressivas, sobretudo na divisão “Comércio por atacado e intermediários do comércio”, em que 11% do total das vendas declaradas em 1999 foi atribuído a contribuintes com abertura posterior a janeiro de 1997.

É preciso ressaltar que este trabalho considerou como ativos os contribuintes que apresentaram esta informação no Cadastro da SEFAZ em julho de 2000, por isto, empresas que tenham reduzido ou mesmo paralisado suas atividades serão consideradas ativas se apresentarem esta situação cadastral. Esse trabalho não identificou as alterações na participação no mercado das empresas ocorridas no período.

As informações analisadas referentes a 1999 envolvem um total de vendas de R\$ 485 bilhões e de valor adicionado de R\$ 138 bilhões. Isto representa 91% do total das vendas declaradas em todas as GIAs disponíveis do exercício 1999 e 82% do valor adicionado no período. Em função das limitações para a classificação de contribuintes inativos R\$ 241 milhões do total de vendas não puderam ser apropriados a nenhum dos grupos analisados. Além disto, R\$ 48 bilhões do total de vendas e R\$ 30 bilhões do valor adicionado calculado no período, são informações apresentadas por contribuintes classificados em grupos não abrangidos durante a realização da PAEP.

Dentre os setores não abrangidos pela PAEP destaca-se a importância dos grupos “Produção e Distribuição de energia elétrica”, responsável por R\$ 14,7 bilhões do total das vendas declaradas em 1999 e R\$ 12,6 bilhões do valor adicionado calculado para o período; “Telecomunicações”, com um total de vendas declaradas de R\$ 12,2 bilhões e de valor adicionado de R\$ 8,3 bilhões; “Restaurantes” e “Outros Transportes Terrestres” que apresentaram, conjuntamente, R\$ 6,9 bilhões de vendas declaradas e R\$ 4,4 bilhões de valor adicionado.

Analisando as informações de 1999, observa-se que a contribuição das divisões que compõe os setores industrial e comercial não se alterou significativamente entre 1996 e 1999. Pode-se destacar uma perda da importância das divisões “Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebi-

das” e “Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias” que tiveram reduzidas suas participações no total de vendas e valor adicionado. Entre os grupos não abrangidos pela PAEP, destaca-se o crescimento das receitas observadas nos grupos “Produção e distribuição de energia elétrica”, cuja receita aumentou 33% entre 1996 e 1999; e “Telecomunicações”, que apresentou um incremento na receita declarada no período de cerca de 87%.

Avaliando a importância dos contribuintes do universo de análise na arrecadação observada em 1999, observa-se que eles foram responsáveis por 92% do total de ICMS arrecadado no Estado naquele ano (cerca de 23 bilhões de reais).

Analisando neste universo de contribuintes aqueles que foram classificados nos setores definidos pela Fundação Seade durante a PAEP, identificamos um total de 500.666 contribuintes, restando outros 165.570 estabelecimentos que ainda não foram classificados em CNAEs pela Secretaria da Fazenda ou que estão classificados em CNAEs não agrupados nos setores estudados pelo PAEP. Entre os grupos não analisados pela PAEP, destaca-se novamente “Produção e distribuição de energia elétrica” e “Telecomunicações” que foram responsáveis pelo recolhimento de cerca de 4 bilhões de reais em 1999, o que correspondeu a 16,7% do total arrecadado naquele ano, 17.282.845.292.

Aprofundando a análise para identificar entre os 96 setores da indústria de transformação e os 15 setores do comércio agrupados no nível de grupo da CNAE e pesquisados pela PAEP, aqueles em que a participação de contribuintes com abertura posterior a janeiro de 97 é relevante, verifica-se que em apenas 5 grupos industriais esta participação é superior a 20% e em outros 7 grupos essa contribuição situou-se entre 15 e 20%.

Os resultados encontrados não corroboram a hipótese de que houve transformações profundas na economia paulista entre 1996 e 2000. Pelo menos no tocante à arrecadação de ICMS, ela é suportada por empresas já em atividade em 1996, que, a princípio são as mesmas que conformaram a matriz do desenvolvimento paulista nos anos de 60 e 70.

Quadro 2 – Participação percentual do universo de análise e dos contribuintes inativos, no total de vendas calculado para cada divisão da CNAE, no exercício 1996.

	CUA ²		INATIVOS		TOTAL	
	R\$	%	R\$	%	R\$	% ³
10 Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro	1.726.836	100	0	0	1.726.836	0
13 Extração de Min. Metálicos Não-Ferrosos	17.972.470	100	0	0	17.972.470	0
14 Extração de Minerais Não-Metálicos	685.245.815	99	3.451.606	1	688.697.421	0
15 Fabricação de Prod. Alimentícios e Bebidas	38.885.256.994	99	198.263.718	1	39.083.520.712	16
16 Fabricação de Produtos do Fumo	4.588.576.864	100	0	0	4.588.576.864	2
17 Fabricação de Produtos têxteis	8.928.114.000	100	5.248.218	0	8.933.362.218	4
18 Confeção de Artigos do Vestuário e Acess.	4.248.464.887	100	6.098.420	0	4.254.563.307	2
19 Preparação de Couros e fabricação de artefatos de couro e calçados	2.259.588.480	100	6.167.341	0	2.265.755.821	11
20 Fabricação de Produtos de Madeira	949.258.560	98	22.404.083	2	971.662.643	0
21 Fabric. de Celulose, Papel e Prod. de papel	10.212.781.494	99	127.364.619	1	10.340.146.113	4
22 Edição, Impressão e Reprod. de Gravações	3.753.956.993	99	55.129.717	1	3.809.086.710	2
23 Fabric. de coque, refino de petróleo, elabor. de combustíveis nucleares e prod. de álcool	26.942.844.193	100	0	0	26.942.844.193	11
24 Fabricação de Produtos Químicos	34.223.376.486	100	5.013.559	0	34.228.390.045	14
25 Fabricação de art. de borracha e plástico	11.978.356.749	100	14.322.474	0	11.992.679.223	5
26 Fabric. de produtos de Min. Não-Metálicos	6.260.116.255	97	189.838.235	3	6.449.954.489	3
27 Metalurgia Básica	8.798.238.103	100	1.586.741	0	8.799.824.844	4
28 Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	7.088.336.645	100	5.342.869	0	7.093.679.514	3
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	15.487.987.467	100	12.149.625	0	15.500.137.092	6
30 Fabric. de máq. para escrit. e equip. de infor.	1.720.068.461	100	1.266.982	0	1.721.335.443	1
31 Fabric. de máquinas apar. e mat. elétricos	6.583.863.671	100	4.295.411	0	6.588.159.082	3
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equip. de comunicações	6.682.226.739	100	62.603	0	6.682.289.342	3
33 Fabricação de equip. de instrum. médico-hospitalares, instr. de precisão e óticos	1.398.675.451	100	0	0	1.398.675.451	1
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias	40.453.667.020	100	79.821	0	40.453.746.841	16
35 Fabricação de outros equip. de transportes	1.648.092.878	100	0	0	1.648.092.878	1
36 Fabricação de móveis e indústrias diversas	4.056.931.854	100	1.172.560	0	4.058.104.414	2
Setor Secundário	247.853.725.365	100	659.258.602	0	248.512.983.966	100
50 Comércio e repar. de veículos autom. e motocicletas e com. a var. de combustíveis	26.984.227.155	98	571.993.228	2	27.556.220.383	19
51 Comércio por atacado e intermed. comércio	54.296.341.215	95	2.966.998.197	5	57.263.339.412	40
52 Com. Var. e repar. de obj. pessoais e dom.	56.797.707.524	98	1.315.610.377	2	58.113.317.901	41
Setor Terciário	138.078.275.894	97	4.854.601.802	3	142.932.877.696	100
45 Construção	477.750.548	99	3.728.035	1	481.478.584	
72 Atividades de informática e conexas	1.636.964.180	100	32.868	0	1.636.997.048	
Total Geral	388.046.715.987		5.517.621.307	1	393.564.337.294	

2 Contribuintes do Universo de Análise

3 Participação percentual no total do setor

Quadro 3 – Participação percentual do universo de análise e dos contribuintes inativos, no total do valor adicionado calculado para cada divisão da CNAE, no exercício 1996.

	CUA ⁴		INATIVOS		TOTAL	
	R\$	%	R\$	%	R\$	% ⁵
10 Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro	525.421	100	0	0	525.421	0
13 Extração de Min. Metálicos Não-Ferrosos	8.241.301	100	0	0	8.241.301	0
14 Extração de Minerais Não Metálicos	446.894.632	100	1.490.804	0	448.385.436	0
15 Fabricação de Prod. Alimentícios e Bebidas	13.891.769.844	100	39.418.454	0	13.931.188.298	14
16 Fabricação de Produtos do Fumo	3.250.030.154	100	0	0	3.250.030.154	3
17 Fabricação de Produtos têxteis	3.312.524.819	100	2.127.709	0	3.314.652.528	3
18 Confeção de Artigos do Vestuário e Acess.	1.249.791.542	100	1.142.233	0	1.250.933.775	1
19 Preparação de Couros e fabricação de artefatos de couro e calçados	779.729.191	100	2.593.097	0	782.322.288	1
20 Fabricação de Produtos de Madeira	448.072.920	98	7.046.343	2	455.119.263	0
21 Fabric. de Celulose, Papel e Prod. De papel	4.870.249.949	99	43.081.060	1	4.913.331.009	5
22 Edição, Impressão e Reprod. de Gravações	1.514.286.182	98	32.420.893	2	1.546.707.076	2
23 Fabric. de coque, refino de petróleo, elabor. de combustíveis nucleares e prod. De álcool	5.135.387.195	100	0	0	5.135.387.195	5
24 Fabricação de Produtos Químicos	15.630.143.090	100	770.278	0	15.630.913.368	16
25 Fabricação de art. de borracha e plástico	5.091.349.582	100	-6.598.048	0	5.084.751.534	5
26 Fabric. de produtos de Min. Não Metálicos	3.845.645.487	99	25.168.742	1	3.870.814.228	4
27 Metalurgia Básica	3.506.224.024	100	843.950	0	3.507.067.974	4
28 Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	3.627.800.323	100	2.042.063	0	3.629.842.386	4
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	7.476.686.305	100	4.913.541	0	7.481.599.846	8
30 Fabric. de maq. P/ escrit. e equip. de inform.	333.895.230	100	201.450	0	334.096.680	0
31 Fabric. de máquinas apar. e mat. elétricos	2.905.713.567	100	353.903	0	2.906.067.470	3
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equip. de comunicações	2.287.666.850	100	25.018	0	2.287.691.868	2
33 Fabricação de equip. de instrum. médico-hospitalares, instr. de precisão e óticos	702.350.628	100	0	0	702.350.628	1
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias	15.884.149.180	100	55.634	0	15.884.204.814	16
35 Fabricação de outros equip. de transportes	879.041.967	100	0	0	879.041.967	1
36 Fabricação de móveis e indústrias diversas	1.773.373.778	100	378.850	0	1.773.752.628	2
Setor Secundário	98.851.543.161	100	157.475.974	0	99.009.019.135	100
50 Comércio e repar. de veículos autom. e motocicletas e com. a var. de combustíveis	4.530.708.019	98	106.322.240	2	4.637.030.259	19
51 Comércio por atacado e intermed. comércio	9.773.957.398	96	381.410.007	4	10.155.367.406	42
52 Com. Var. e repar. de obj.pessoais e dom.	9.107.248.449	97	260.520.308	3	9.367.768.756	39
Setor Terciário	23.411.913.867	97	748.252.554	3	24.160.166.421	100
45 Construção	-27.888.229		1.908.441		-25.979.788	
72 Atividades de informática e conexas	465.827.914	100	2.329	0	465.830.243	
Total Geral	122.701.396.713		907.639.298		123.609.036.011	

4 Contribuintes do Universo de Análise

5 Participação percentual no total do setor

Quadro 4 – Participação percentual do universo de análise dos contribuintes inativos e daqueles com abertura posterior a 1996, no total de vendas calculado para cada divisão da CNAE, no exercício 1999.

	CUA ⁶		INATIVOS		Abertura Pós 96	
	R\$	%	R\$	%	R\$	% ⁷
10 Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro	1.746.547	5	0	0	35.781.229	95
13 Extração de Min. Metálicos Não-Ferrosos	23.127.068	98	0	0	391.977	2
14 Extração de Minerais Não-Metálicos	707.650.784	98	248.770	0	13.622.557	2
15 Fabricação de Prod. Alimentícios e Bebidas	43.086.972.847	95	42.404.978	0	2.340.268.295	5
16 Fabricação de Produtos do Fumo	2.483.471.246	100	0	0	252.270	0
17 Fabricação de Produtos têxteis	10.031.357.275	97	929.233	0	275.270.344	3
18 Confeção de Artigos do Vestuário e Acess.	4.574.945.889	92	5.483.548	0	413.617.555	8
19 Preparação de Couros e fabricação de artefatos de couro e calçados	2.181.028.305	94	1.862.299	0	142.763.473	6
20 Fabricação de Produtos de Madeira	1.343.430.536	97	674.987	0	35.989.479	3
21 Fabric. de Celulose, Papel e Prod. De papel	17.320.783.896	98	390.658	0	310.036.412	2
22 Edição, Impressão e Reprod. de Gravações	4.523.280.442	95	7.256.087	0	215.640.558	5
23 Fabric. de coque, refino de petróleo, elabor. de combustíveis nucleares e prod. De álcool	35.083.600.682	100	0	0	19.764.367	0
24 Fabricação de Produtos Químicos	48.644.065.893	97	3.368.877	0	1.375.050.192	3
25 Fabricação de art. de borracha e plástico	14.572.830.248	93	23.693.204	0	1.153.304.612	7
26 Fabric. de produtos de Min. Não Metálicos	7.123.313.226	96	48.621.537	1	252.994.322	3
27 Metalurgia Básica	9.190.617.949	84	183.688	0	1.808.111.937	16
28 Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	8.491.562.618	92	5.813.244	0	716.259.111	8
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	18.990.333.525	97	11.037.102	0	670.667.629	3
30 Fabric. de máq. P/ escrit.e equip.de inform.	2.778.100.524	83	1	0	555.461.134	17
31 Fabric. de máquinas apar. e mat. elétricos	8.298.859.014	97	8.250	0	252.473.145	3
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equip. de comunicações	9.428.927.282	92	2.349.122	0	798.015.361	8
33 Fabricação de equip. de instrum. médico-hospitalares, instr. de precisão e óticos	2.108.871.210	96	0	0	76.662.561	4
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, rebôque e carrocerias	38.593.867.239	98	28.366	0	877.340.260	2
35 Fabricação de outros equip. de transportes	4.548.252.035	98	0	0	84.205.836	2
36 Fabricação de móveis e indústrias diversas	5.122.618.035	92	1.358.796	0	419.898.627	8
Setor Secundário	299.253.614.315		155.712.747		12.843.843.243	
50 Comércio e repar. de veículos autom. e motocicletas e com. a var. de combustíveis	23.525.785.582	90	83.907.650	0	2.645.467.611	10
51 Comércio por atacado e intermed. comércio	65.941.918.087	88	465.553.498	1	8.526.836.338	11
52 Com. Var. e repar. de obj.pessoais e dom.	64.193.294.019	93	295.349.116	0	4.189.349.384	6
Setor Terciário	153.660.997.688		844.810.264		15.361.653.333	
45 Construção	549.781.334	86	693.280	0	87.696.520	14
72 Atividades de informática e conexas	1.976.045.634	95	42.801	0	113.212.516	5
Total Geral	455.440.438.971		1.001.259.092		28.406.405.612	

6 Contribuintes do Universo de Análise

7 Participação percentual no total do setor

Quadro 5 – Participação percentual do universo de análise dos contribuintes inativos e daqueles com abertura posterior a 1996, no total do valor adicionado calculado para cada divisão da CNAE, no exercício 1999.

	CUA ^s		INATIVOS		Abertura Pós 96	
	R\$	%	R\$	%	R\$	% ^o
10 Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro	1.075.018	10	0	0	10.206.653	90
13 Extração de Min. Metálicos Não-Ferrosos	11.356.748	98	0	0	194.997	2
14 Extração de Minerais Não-Metálicos	379.561.615	98	179.247	0	5.934.765	2
15 Fabricação de Prod. Alimentícios e Bebidas	13.446.462.084	97	9.606.950	0	371.662.548	3
16 Fabricação de Produtos do Fumo	1.716.139.163	100	0	0	-4.525.672	0
17 Fabricação de Produtos têxteis	3.403.200.816	98	46.454	0	66.242.772	2
18 Confeção de Artigos do Vestuário e Acess.	1.174.403.149	95	1.296.314	0	55.984.136	5
19 Preparação de Couros e fabricação de artefatos de couro e calçados	703.172.110	96	1.145.562	0	31.187.454	4
20 Fabricação de Produtos de Madeira	615.714.868	98	-205.582	0	12.669.678	2
21 Fabric. de Celulose, Papel e Prod. De papel	7.297.079.398	99	247.360	0	83.753.869	1
22 Edição, Impressão e Reprod. de Gravações	1.786.646.992	96	696.002	0	77.685.014	4
23 Fabric. de coque, refino de petróleo, elabor. de combustíveis nucleares e prod. De álcool	9.265.023.563	100	0	0	7.075.068	0
24 Fabricação de Produtos Químicos	19.398.502.447	98	-1.421.433	0	472.472.636	2
25 Fabricação de art. de borracha e plástico	5.516.032.449	96	5.929.739	0	214.757.579	4
26 Fabric. de produtos de Min. Não Metálicos	3.407.546.306	97	10.727.250	0	99.500.319	3
27 Metalurgia Básica	3.213.016.866	79	58.816	0	861.494.531	21
28 Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	3.569.486.898	96	3.182.700	0	132.368.494	4
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	7.690.573.330	97	1.832.019	0	265.331.925	3
30 Fabric. de máq. P/ escrit.e equip.de inform.	451.179.433	77	0	0	131.412.706	23
31 Fabric. de máquinas apar. e mat. elétricos	3.192.284.873	98	-7.362	0	70.116.717	2
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equip. de comunicações	2.271.456.138	94	325.835	0	153.661.726	6
33 Fabricação de equip. de instrum. médico-hospitalares, instr. de precisão e óticos	1.139.324.376	97	0	0	30.554.293	3
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias	13.413.203.148	98	-190.999	0	290.674.146	2
35 Fabricação de outros equip. de transportes	3.502.832.497	100	0	0	4.274.520	0
36 Fabricação de móveis e indústrias diversas	1.812.808.286	94	193.534	0	112.324.493	6
Setor Secundário	108.378.082.571		33.642.406		3.557.015.367	
50 Comércio e repar. de veículos autom. e motocicletas e com. a var. de combustíveis	3.734.398.008	90	9.067.796	0	405.067.576	10
51 Comércio por atacado e intermed. comércio	10.458.783.532	92	89.921.270	1	766.301.476	7
52 Com. Var. e repar. de obj.pessoais e dom.	9.717.349.029	96	60.652.530	1	337.824.223	3
Setor Terciário	23.910.530.569		159.641.596		1.509.193.275	
45 Construção	-219.513.774		-54.785		-39.445.360	
72 Atividades de informática e conexas	488.631.710	98	6.730	0	8.582.389	2
Total Geral	132.557.731.076		193.235.947		5.035.345.671	

3.2. Evolução do comportamento tributário dos setores da economia paulista

3.2.1. Avaliação das vendas não declaradas à SEFAZ

Foram comparadas as informações relativas às vendas totais e o valor adicionado informados à PAEP e os calculados em função das informações declaradas à SEFAZ na Guia de Informação e Apuração.

Nessa análise foi excluído do valor das vendas o total de ICMS arrecadado no período e excluído do cálculo do valor adicionado o saldo de ICMS operacional gerado no mesmo período, resultado da diferença entre débitos e créditos, acrescido do ICMS devido por Substituição Tributária em cada um dos grupos analisados. Esse procedimento teve como finalidade aproximar os conceitos das informações da SEFAZ e da PAEP.

Quadro 6 – Total de vendas¹⁰ em cada divisão da CNAE no exercício 1996
calculadas a partir das informações da PAEP e declaradas à SEFAZ.

	Vendas Seade		Vendas SEFAZ ¹¹		Receita não ofer. à tributação (%)
	R\$	% ¹²	R\$	%	
10 Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro	17.020.339.873	8	5.427.591	0	100
13 Extração de Min. Metálicos Não-Ferrosos	136.395.438	0	93.700.689	0	31
14 Extração de Minerais Não-Metálicos	529.941.831	0	616.971.716	0	-16
15 Fabricação de Prod. Alimentícios e Bebidas	37.396.542.611	17	35.929.513.466	15	4
16 Fabricação de Produtos do Fumo	1.674.090.196	1	4.054.868.468	2	-142
17 Fabricação de Produtos têxteis	7.529.492.571	3	8.721.316.929	4	-16
18 Confeção de Artigos do Vestuário e Acess.	4.027.957.540	2	4.809.959.366	2	-19
19 Preparação de Couros e fabricação de artefatos de couro e calçados	2.330.394.109	1	2.197.049.600	1	6
20 Fabricação de Produtos de Madeira	620.220.344	0	820.807.800	0	-32
21 Fabric. de Celulose, Papel e Prod. de papel	7.580.812.241	4	9.866.520.824	4	-30
22 Edição, Impressão e Reprod. de Gravações	9.075.406.127	4	3.921.609.490	2	57
23 Fabric. de coque, refino de petróleo, elabor. de combustíveis nucleares e prod. de álcool	2.154.210.444	1	25.460.795.134	11	-1082
24 Fabricação de Produtos Químicos	29.300.592.317	14	33.110.867.800	14	-13
25 Fabricação de art. de borracha e plástico	9.551.539.394	4	12.608.252.914	5	-32
26 Fabric. de produtos de Min. Não Metálicos	5.899.626.465	3	5.338.980.408	2	10
27 Metalurgia Básica	8.645.404.952	4	8.797.728.357	4	-2
28 Fabricação de produtos de metal - exclusiv. máquinas e equipamentos	7.659.661.911	4	7.623.409.967	3	0
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	17.711.641.591	8	15.849.141.645	7	11
30 Fabric. de máq. P/ escrit. e equip. de inform.	1.151.983.521	1	1.858.771.325	1	-61
31 Fabric. de máquinas apar. e mat. elétricos	6.193.717.784	3	7.835.366.846	3	-27
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equip. de comunicações	5.663.858.732	3	7.726.929.780	3	-36
33 Fabricação de equip. de instrum. médico-hospitalares, instr. de precisão e óticos	1.746.296.290	1	1.463.628.317	1	16
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias	27.318.719.000	13	36.926.834.863	15	-35
35 Fabricação de outros equip. de transportes	1.176.849.565	1	1.354.319.151	1	-15
36 Fabricação de móveis e indústrias diversas	3.802.137.574	2	4.700.079.307	2	-24
Setor Secundário	215.897.832.421	100	241.692.851.755	100	-12
50 Comércio e repar. de veículos autom. e motocicletas e com. a var. de combustíveis	30.012.318.706	14	28.073.620.161	19	6
51 Comércio por atacado e intermed. comércio	80.833.930.160	37	59.253.608.663	41	27
52 Com. Var. e repar. de obj.pessoais e dom.	108.442.199.513	49	58.775.777.932	40	46
Setor Terciário	219.288.448.379	100	146.103.006.756	100	33
45 Construção	21.612.979.811		629.220.656		97
72 Atividades de informática e conexas	4.935.961.784		1637.726.916		67
Total Geral	461.735.222.395		390.062.806.084		16

10 As informações da SEFAZ contem o IPI, por isso, a diferença (Vendas SEADE – Vendas SEFAZ) subestima a estimativa da receita não oferecida à tributação

11 Excluída da arrecadação de ICMS observada no período

12 Participação percentual no total do setor

Quadro 7 – Total de valor adicionado¹³ em cada divisão da CNAE no exercício 1996 calculada a partir das informações da PAEP e declaradas à SEFAZ.

	Valor Adicionado Seade		Valor Adicionado SEFAZ ¹⁴		VA não ofer. à tributação (%)
	R\$	% ¹⁵	R\$	%	
10 Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro	11.290.300.195	9	953.665	0	100
13 Extração de Min. Metálicos Não-Ferrosos	85.221.359	0	13.729.142	0	84
14 Extração de Minerais Não-Metálicos	445.172.157	0	369.110.616	0	17
15 Fabricação de Prod. Alimentícios e Bebidas	18.480.674.598	15	10.625.007.544	12	43
16 Fabricação de Produtos do Fumo	1.235.083.473	1	2.725.431.853	3	-121
17 Fabricação de Produtos têxteis	3.995.786.848	3	2.945.195.965	3	26
18 Confecção de Artigos do Vestuário e Acess.	2.064.071.630	2	1.295.930.694	1	37
19 Preparação de Couros e fabricação de artefatos de couro e calçados	1.109.665.848	1	793.150.608	1	29
20 Fabricação de Produtos de Madeira	377.835.909	0	368.750.880	0	2
21 Fabric. de Celulose, Papel e Prod. de papel	4.396.881.752	4	4.474.644.700	5	-2
22 Edição, Impressão e Reprod. de Gravações	6.924.917.546	6	1.507.153.824	2	78
23 Fabric. de coque, refino de petróleo, elabor. de combustíveis nucleares e prod. de álcool	1.142.343.255	1	3.849.890.808	4	-237
24 Fabricação de Produtos Químicos	17.112.681.713	14	14.318.087.282	16	16
25 Fabricação de art. de borracha e plástico	5.306.919.105	4	4.976.427.887	6	6
26 Fabric. de produtos de Min. Não Metálicos	3.997.844.698	3	2.961.716.406	3	26
27 Metalurgia Básica	5.077.422.287	4	3.445.583.303	4	32
28 Fabricação de produtos de metal - exclusiv. máquinas e equipamentos	4.536.733.476	4	3.624.702.723	4	20
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	10.522.934.235	9	7.452.160.026	8	29
30 Fabric. de máq. P/ escrit. e equip. de inform.	604.242.791	0	334.033.596	0	45
31 Fabric. de máquinas apar. e mat. elétricos	3.510.375.109	3	3.345.029.696	4	5
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equip. de comunicações	3.780.070.053	3	2.999.836.214	3	21
33 Fabricação de equip. de instrum. médico-hospitalares, instr. de precisão e óticos	1.221.221.477	1	702.941.082	1	42
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias	13.587.180.118	11	14.035.160.526	16	-3
35 Fabricação de outros equip. de transportes	678.641.301	1	724.684.012	1	-7
36 Fabricação de moveis e indústrias diversas	2.053.170.159	2	1.825.324.019	2	11
Setor Secundário	123.537.391.092	100	89.714.637.071	100	27
50 Comércio e repar. de veículos autom. e motocicletas e com. a var. de combustíveis	7.138.534.892	10	4.483.230.945	20	37
51 Comércio por atacado e intermed. comércio	22.955.666.671	33	10.265.454.245	45	55
52 Com. Var. e repar. de obj.pessoais e dom.	39.070.232.141	56	7.967.822.321	35	80
Setor Terciário	69.164.433.704	100	22.716.507.510	100	67
45 Construção	7.057.228.519	1	20.601.880	1	100
72 Atividades de informática e conexas	4.709.536.275	1	451.854.524	1	90
Total Geral	204.468.589.590		112.862.397.225		45

13 As informações da SEFAZ contem o IPI, por isso, a diferença (VA SEADE – VA SEFAZ) substitui a estimativa de valor adicionado não oferecido à tributação

14 Excluído o saldo operacional de ICMS observado no período

15 Participação percentual no total do setor

Analisando as informações dos grupos industriais observa-se que o total de vendas declaradas à SEFAZ é superior ao estimado pela Fundação Seade. Como as informações disponíveis na SEFAZ referem-se a todo o universo de contribuintes inscritos no cadastro do Estado de São Paulo, possivelmente a participação de pequenas empresas no total declarado destas vendas é maior que a estimada estatisticamente para a composição das informações da PAEP.

A análise do valor adicionado mostra-se mais interessante do ponto de vista da tributação de ICMS, já que apresenta uma idéia do potencial de imposto devido por cada setor econômico. O valor adicionado, calculado a partir das informações declaradas à SEFAZ, é 27% menor que o observado a partir das informações obtidas na PAEP.

Aprofundando a análise, constata-se que o comportamento não é uniforme tanto entre as divisões econômicas da CNAE, como no âmbito de cada divisão, entre os grupos que a compõe.

Entre as divisões industriais mais importantes em termos de valor agregado (16% do Estado) e de vendas (15% do Estado), a divisão “Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboque e Carrocerias”, apresentou valor adicionado calculado através das informações da SEFAZ pouco superior (3%) ao obtido utilizando as informações da PAEP, sendo que três dos quatro grupos que a compõe apresentaram comportamento diverso.

Como as informações da SEFAZ utilizadas neste estudo estão majoradas pela incidência do diferencial de IPI nos produtos do setor, a alíquota expressiva deste imposto sobre esta divisão poderia explicar esse comportamento. Essa hipótese é reforçada pela análise do trabalho de Patapoff (2001), que encontrou, usando para a obtenção do valor adicionado as informações de “Base de Cálculo”, um valor 9% inferior ao observado quando utilizou para o cálculo as informações de “Valor Contábil”.

A divisão “Fabricação de Produtos Químicos” (16% do total do valor adicionado e 14% do total das vendas declaradas dos setores industriais) apresentou valor adicionado 16% inferior àquele obtido através do cálculo com as informações da SEFAZ. Esse comportamento foi observado em 7 dos 9 grupos que compõe esta divisão e que representam mais de 90% do seu valor adicionado. As diferenças mais representativas foram observadas nos grupos “Fabricação de Produtos Químicos Inorgânicos”, “Fabricação de Resinas e Elastômeros” e “Fabricação de Produtos e Preparados Químicos Diversos”. Essa diferença representa uma estimativa do valor adicionado, e, conseqüentemente, do faturamento, do setor não tributado.

Na divisão “Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas”, que representa 12% do valor adicionado no setor industrial e 15% das vendas declaradas à SEFAZ, 43% do total do valor adicionado não foi declarado à SEFAZ.

Os grupos que constituem essa divisão apresentaram comportamento homogêneo, com exceção do grupo “Fabricação de Bebidas”, em

que o valor adicionado calculado pelas informações da SEFAZ foi superior ao obtido através das informações da PAEP. Este setor também apresenta alta incidência de IPI, o que pode justificar este comportamento. Essa hipótese é confirmada pelas informações analisadas por Patapoff (2001). Em seu trabalho, o valor adicionado calculado pelas informações da SEFAZ referentes à “Base de Cálculo”, onde o valor do IPI é deduzido do total informado na GIA nas operações entre contribuintes de ambos os impostos, é somente 60% daquele calculado através das informações da SEFAZ referentes ao “Valor Contábil”.

Outro grupo cujo comportamento merece destaque é a “Fabricação e o Refino de Açúcar” onde as informações apresentadas à SEFAZ indicam valores de compras superiores aos de venda. Analisando mais detidamente as informações da SEFAZ sobre este grupo, observa-se uma razoável contribuição no total de compras e vendas das transferências recebidas e remetidas de estabelecimentos da mesma empresa (respectivamente 13 e 16% do total), operação muito comum em contribuintes que trabalham com Cooperativas, o que pode estar mascarando estas informações. Esta hipótese parece se confirmar, já que analisando os valores recebidos e remetidos, que, em princípio deveriam estar próximos, observa-se que as transferências remetidas superam as transferências recebidas em cerca de 171 milhões de reais.

Na divisão “Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas” os grupos que apresentaram diferenças mais significativas entre as informações prestadas à SEFAZ e obtidas na PAEP foram “Laticínios”, “Moagem, Fabricação de Produtos Amiláceos de Rações Balanceadas para Animais” e “Fabricação de Outros Produtos Alimentícios”. Nesses grupos, representados por um número expressivo de contribuintes, a concorrência poderia estimular as empresas a procurar reduzir seus custos de produção através da redução dos recolhimentos de ICMS.

Em um segundo patamar de importância, em termos de valor agregado e de vendas declaradas à SEFAZ, encontramos as divisões industriais “Fabricação de máquinas e equipamentos”, “Fabricação de artigos de borracha e plástico” e “Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de papel” responsáveis, conjuntamente, por 19% do valor adicionado pelos setores industriais e 16% das vendas declaradas à SEFAZ. Somente na última divisão citada o valor adicionado calculado pelas informações da SEFAZ foi superior ao obtido com as informações da PAEP, influenciado pelas informações do grupo “Fabricação de Artefatos diversos de Papel, Papelão, Cartolina e Cartão”. Analisando detalhadamente as informações deste grupo, observa-se uma elevada participação no total das compras do grupo de valores recebidos em transferência de outros estabelecimentos da mesma empresa (25% do total de compras), enquanto as transferências remetidas no período alcançam apenas 13% do total das vendas. Estas transferências são declaradas à SEFAZ pelo valor do custo destas mercadorias e, por isto, podem resultar em um valor adicionado calculado pelas informações da SEFAZ superior ao determinado pelas informações de ven-

das e compras da PAEP. Deve-se ressaltar também que uma grande empresa do setor, que apresenta o maior valor de vendas observado neste grupo, é responsável por 44% do total das transferências recebidas, o que pode ter distorcido a análise.

Destaca-se também o comportamento das divisões “Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro” e “Extração de Minerais Metálicos Não-Ferrosos” representadas por um pequeno número de empresas, tanto na amostragem realizada na PAEP (apenas 12 empresas integraram a amostra) quanto no Cadastro de Contribuintes da SEFAZ, onde estavam cadastradas apenas 34 empresas em 96. Nesses setores as informações prestadas pelos contribuintes não são condizentes com as apuradas pela PAEP.

Analisando as informações dos grupos com atividades comerciais observa-se que as diferenças são muito mais pronunciadas tanto em relação ao total de vendas declaradas como em relação ao valor adicionado calculado a partir das informações declaradas à SEFAZ. Neste setor deve-se destacar que a comparação deverá ser feita com as informações da SEFAZ sem correção (sem a exclusão do saldo operacional ou do ICMS arrecadado), já que as variáveis pesquisadas pela PAEP partiram deste pressuposto.

O total de vendas declaradas à SEFAZ é 32% inferior ao apurado pelas informações da PAEP e o valor adicionado, calculado pelas informações da SEFAZ é 62% inferior ao estimado a partir das informações obtidas na PAEP. Os grupos em que essas diferenças foram mais pronunciadas foram “Comércio a Varejo e Reparação de Objetos Pessoais e Domésticos” e “Comércio por Atacado e Intermediários do Comércio”.

As diferenças observadas em relação ao valor adicionado devem ser analisadas considerando que a composição das empresas deste grupo, principalmente aquele que reúne o comércio varejista, provavelmente alcança empresas de pequeno porte, freqüentemente sem um controle preciso de custos, o que pode ter causado uma distorção das informações de compras apresentadas por estas empresas durante a realização da PAEP. Nesse setor a análise das informações de vendas totais mostra-se mais adequada.

Comparando as informações obtidas com o trabalho realizado por Zockun (1999), analisando as informações fornecidas à Secretaria da Receita Federal foram observadas algumas divergências. As indústrias de material elétrico e eletrônico apresentaram percentuais de valor adicionado não-declarado de 5% e 21%, enquanto, em seu trabalho, a Dra. Zockun observou nesses setores elevado percentual de faturamento não-declarado (47% e 42%). Nas indústrias de vestuário e calçados, o percentual de valor adicionado não-declarado à SEFAZ observado no presente trabalho, cerca de 30%, foi significativamente superior ao estimado por Zockun (1999), que estimou um grau de informalidade inferior a 1% nesses setores. Divergências foram observadas também em outros setores da indústria. Estas divergências ilustram as dificuldades encontradas para trabalhar com informa-

ções declaradas para as diferentes instâncias de governo e institutos de pesquisa, sobretudo pela divergência de classificação das empresas por cada um dos órgãos citados, mas também em função da qualidade das informações disponíveis e diferenças conceituais nas informações captadas.

3.2.2. Análise da evolução das alíquotas efetivas médias de ICMS de cada setor

Foi determinada a alíquota efetiva média de ICMS observada em 1996, através da relação entre o saldo operacional de ICMS declarado na GIA em cada setor e o valor adicionado calculado através das informações da PAEP e das informações da SEFAZ. As alíquotas médias efetivas calculadas para cada divisão são apresentados no Quadro 8.

Analisando as divisões industriais mais importantes, a divisão “Fabricação e Montagem de Veículos Automotores, Reboque e Carrocerias”, apresentou uma alíquota média efetiva de 9% se for analisada a relação entre saldo operacional e valor adicionado, calculado tanto pelas informações da PAEP como usando as informações da SEFAZ.

Aprofundando a análise nos grupos que constituem esta divisão observa-se que os dois grupos mais relevantes (“Fabricação de Automóveis, Camionetas e Utilitários, Caminhões e Ônibus” e “Fabricação de Peças e Acessórios para Veículos Automotores”) seguiram este padrão de comportamento. Destaca-se que no primeiro grupo citado, que representa dois terços do total das vendas da divisão, a alíquota observada foi bastante reduzida, cerca de 6%. Neste grupo foram constatados cerca de 240 milhões de reais referentes ao item “Outros Débitos” nas informações declaradas em GIA. Incluindo este valor no cálculo da alíquota média do grupo a mesma atinge 9%.

A exceção desta divisão foi verificada no grupo “Fabricação de Cabines, Carrocerias e Reboques”, que engloba, em função da manutenção do sigilo das informações da Fundação Seade, o grupo “Fabricação de Caminhões e Ônibus”. Neste grupo o valor de vendas segundo as informações da SEFAZ é cerca de sete vezes superior ao valor apurado pela PAEP. São situações em que a diferença de classificação entre a SEFAZ e a utilizada na PAEP provoca uma grande distorção na análise, que não pode ser contornada sem ameaçar o sigilo das informações prestadas à PAEP.

A divisão “Fabricação de Produtos Químicos” apresentou uma alíquota média efetiva de 14% se considerarmos a relação entre saldo operacional e valor adicionado, variando, na maior parte dos grupos que compõe esta divisão, entre 13 e 18%. Se considerarmos a relação entre arrecadação e vendas, a alíquota média efetiva observada foi 8%, variando entre 6 e 11%.

Destaca-se o comportamento dos grupos “Fabricação de Produtos Químicos Inorgânicos”, que apresentou relação entre saldo operacional e valor adicionado igual a 5% e “Fabricação de Tintas, Vernizes, Esmal-

tes, Lacas e Produtos Afins” cuja alíquota média efetiva observada foi de 26%. Como as mercadorias deste grupo estão abrangidas pelo regime de Substituição Tributária, a antecipação do imposto devido nas etapas seguintes da cadeia de produção influenciou para aumentar a alíquota deste grupo.

A alíquota observada no grupo “Fabricação de Produtos Químicos Inorgânicos”, foi influenciada pela diferença expressiva entre o valor adicionado e vendas declaradas obtidas através das informações da SEFAZ e durante a realização da PAEP. Para esta diferença concorreu a magnitude dos valores declarados relativos a outras entradas com créditos do imposto (14% do total das compras). Estes valores foram apropriados ao total de compras quando foram utilizadas as informações da SEFAZ, conseqüentemente reduzindo o valor adicionado calculado para o grupo. Entretanto, esses valores podem não ter sido considerados nos itens relativos às entradas estimadas pela PAEP que foram utilizadas para o cálculo do valor adicionado, contribuindo para a diferença observada. Esta hipótese parece se confirmar pela observação das informações relativas às vendas totais, onde as diferenças apontadas são significativamente menores, sem, contudo, chegar a afetar a alíquota média efetiva obtida a partir da relação entre arrecadação e vendas totais.

A divisão “Fabricação de Produtos Alimentícios e Bebidas”, apresentou uma alíquota média efetiva de 11%, se for considerada a relação entre saldo operacional e valor adicionado, ou 6%, se for considerada a relação entre arrecadação e vendas. Todos os grupos que constituem esta divisão apresentaram este padrão de comportamento, variando entre 2 e 8%, considerando o saldo operacional e o valor adicionado, e entre 1 e 5%, considerando a arrecadação e o total de vendas. A exceção foi observada no grupo “Fabricação de Bebidas”, em que os produtos também são alcançados pela Substituição Tributária.

Essa divisão engloba mercadorias consideradas da cesta básica, sobre as quais incidem legalmente alíquotas reduzidas de ICMS. Este aspecto aliado à estimativa de valores elevados não-declarados à SEFAZ provocou as baixas alíquotas médias efetivas observadas em todos os grupos dessa divisão.

As divisões industriais “Fabricação de Máquinas e Equipamentos”, “Fabricação de Artigos de Borracha e Plástico” e “Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel” apresentaram alíquotas médias efetivas de 7%, 13% e 12%, respectivamente, considerando o saldo operacional e o valor adicionado.

Na divisão “Fabricação de Máquinas e Equipamentos”, que apresentou alíquota comparativamente baixa em relação às demais divisões, observa-se a influência dos grupos “Fabricação de Tratores e de Máquinas e Equipamentos para a Agricultura, Avicultura e Obtenção de Produtos Animais” e “Fabricação de Máquinas e Equipamentos para as Indústrias de Extração Mineral e Construção”, que representam 12% das vendas desta divisão e apresentaram alíquotas muito reduzidas, em função do tratamento que a legislação do ICMS confere aos produtos comercializados

por estes grupos. Destaca-se também o comportamento divergente apresentado nesta divisão pelo grupo “Fabricação de Armas, Munições e Equipamentos Militares”, com pequena participação no total das vendas declaradas nessa divisão, que apresentou alíquota média efetiva equivalente a 15%, em função da elevada alíquota legal que incide sobre as mercadorias comercializadas por este grupo.

Analisando as divisões que compõe o setor comercial observa-se que “Comércio e Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas e Comércio a Varejo de Combustíveis” e “Comércio a Varejo e Reparação de Objetos Pessoais e Domésticos” apresentam comportamento homogêneo, com alíquota de 4%, considerando a relação entre saldo operacional e valor adicionado e de 1% calculando-se a relação entre arrecadação e valor adicionado.

A divisão “Comércio e Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas e Comércio a Varejo de Combustíveis” apresenta alíquota média efetiva baixa em função da retenção antecipada do imposto devido na venda de combustíveis e automóveis. Na divisão “Comércio a Varejo e Reparação de Objetos Pessoais e Domésticos” essa baixa alíquota é consequência da estimativa elevada de receita não-declarada à SEFAZ.

Destaca-se o comportamento da divisão “Comércio por Atacado e Intermediários do Comércio” que, mesmo apresentando uma diferença razoável entre as vendas declaradas e o valor adicionado calculados pelas informações da SEFAZ e àquelas apuradas pela PAEP, ostenta alíquota média efetiva comparativamente alta (11% quando determinada pela relação entre saldo operacional e valor adicionado).

Entre os grupos desta divisão, cujas alíquotas apresentaram-se mais elevadas, é encontrado o “Comércio Atacadista de Produtos Intermediários Não-Agropecuários, Resíduos e Sucatas”, grupo que representa cerca de 38% das vendas declaradas em sua divisão. Nesse grupo, a alíquota sofre influência dos recolhimentos da classe “Comércio Atacadista de Combustíveis”, à qual a legislação do ICMS atribui a responsabilidade pelo recolhimento em determinadas operações.

Outros grupos que também apresentaram alíquotas elevadas são: “Comércio Atacadista de Produtos Agropecuários “In Natura” e Produtos Alimentícios Para Animais”; e “Comércio Atacadista de Artigos de Usos Pessoal e Doméstico”.

Quadro 8 – Alíquota efetiva média de ICMS determinada a partir das informações disponibilizadas pela PAEP e do total de recolhimentos de cada divisão da CNAE, no exercício 1996.

	Reais		%	
	Saldo Operacional	Arrecadação	Saldo/VA Seade	Saldo/VA Sefaz
10 Extração de Carvão Mineral, Petróleo e Gás Natural e Minério de Ferro	31.848	45.529	nd	nd
13 Extração de Min. Metálicos Não-Ferrosos	-6.901.479	1.345.018	nd	nd
14 Extração de Minerais Não-Metálicos	55.392.442	53.860.684	12	15
15 Fabricação de Prod. Alimentícios e Bebidas	1.949.838.631	2.108.366.183	11	18
16 Fabricação de Produtos do Fumo	519.646.819	518.640.092	42	19
17 Fabricação de Produtos têxteis	467.401.550	445.852.163	12	16
18 Confeção de Artigos do Vestuário e Acess.	192.344.420	202.170.766	9	15
19 Preparação de Couros e fabricação de artefatos de couro e calçados	67.812.356	82.300.169	6	9
20 Fabricação de Produtos de Madeira	56.995.634	45.759.282	15	15
21 Fabric. de Celulose, Papel e Prod. de papel	543.042.672	545.601.274	12	12
22 Edição, Impressão e Reprod. de Gravações	111.718.214	98.171.036	2	7
23 Fabric. de coque, refino de petróleo, elabor. de combustíveis nucleares e prod. de álcool	2.274.650.481	1.542.173.909	nd	59
24 Fabricação de Produtos Químicos	2.434.964.576	2.400.834.562	14	17
25 Fabricação de art. de borracha e plástico	674.942.118	619.095.577	13	14
26 Fabric. de produtos de Min. Não Metálicos	412.539.149	368.573.715	10	14
27 Metalurgia Básica	367.621.778	510.837.067	7	11
28 Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos	432.777.611	390.792.479	10	12
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	709.164.990	709.259.788	7	10
30 Fabric. de máq. P/ escrit.e equip.de inform.	71.787.421	63.081.934	12	21
31 Fabric. de máquinas apar. e mat. elétricos	418.594.409	412.491.838	12	13
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equip. de comunicações	325.972.968	357.024.381	9	11
33 Fabricação de equip. de instrum. médico-hospitalares, instr. de precisão e óticos	109.161.076	96.723.681	9	16
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, reboque e carrocerias	1.224.860.755	1.375.701.072	9	9
35 Fabricação de outros equip. de transportes	37.740.927	37.494.189	6	5
36 Fabricação de móveis e indústrias diversas	269.803.618	256.800.927	13	15
50 Comércio e repar. de veículos autom. e motocicletas e com. a var. de combustíveis	270.040.524	262.621.916	4	6
51 Comércio por atacado e intermed. comércio	2.466.310.232	2.079.040.988	11	24
52 Com. Var. e repar. de obj.pessoais e dom.	1.418.529.790	1.600.335.355	4	18
45 Construção	17.154.219	18.007.231	0	nd
72 Atividades de informática e conexas	69.738.473	79.842.487	1	15

4. Capítulo IV: Conclusão

A composição dos setores da Economia Paulista, considerando a arrecadação de ICMS e as informações do Cadastro de Contribuintes da SEFAZ permaneceu praticamente inalterada entre 1996 e 1999.

As alíquotas médias efetivas observadas neste trabalho, que se situaram em torno dos valores estabelecidos pela Legislação do ICMS na maior parte das divisões, e a semelhança entre as informações declaradas à SEFAZ e apuradas pela PAEP, confirmam a hipótese de que as empresas tendem a declarar aos institutos de pesquisa econômica as mesmas informações declaradas ao Fisco. Durante a realização da PAEP essa recomendação foi, inclusive, dada às empresas entrevistadas pelos pesquisadores da Fundação Seade. Sendo assim, as diferenças observadas entre as informações disponíveis na SEFAZ e apuradas pela PAEP podem estar influenciadas pelo porte das empresas que compõe o setor. Setores com presença marcante de grandes empresas, por possuírem um controle fiscal e contábil mais sofisticado, possivelmente apresentam maior coerência nas informações apresentadas.

Um ponto importante a destacar é que as alíquotas médias efetivas observadas, contrapõem-se às freqüentes reclamações do empresariado sobre a elevada carga fiscal. O que parece acontecer, quando se analisam os dados, é que os setores da economia ajustam-se às condições do mercado em que atuam, recolhendo dentro de padrões razoáveis (em torno de 10% do valor adicionado). A redução efetiva na alíquota é conseguida através de pressões legais para a concessão de benefícios fiscais, em setores compostos por empresas de maior porte, ou através da sonegação fiscal em setores menos organizados.

Mesmo conhecendo as limitações já apontadas em estudos como o presente, como diferenças conceituais das informações apresentadas, universo de abrangência, etc., a determinação da estimativa de sonegação de cada setor da economia de forma objetiva, e, por conseguinte, a avaliação do potencial de incremento da arrecadação e da eficiência do trabalho fiscal só poderá ser realizada através da análise das informações externas à SEFAZ. Este trabalho se propõe a apresentar uma contribuição nesse sentido.

BIBLIOGRAFIA

Patapoff, Patrícia. (-).

SECRETARIA DO ESTADO DOS NEGÓCIOS DA FAZENDA. RICMS. São Paulo, 1999.

Zockun, Maria Helena. Uma Medida do Tamanho da Economia Informal no Brasil.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. "São Paulo em Números" *Notícias FAPESP*. São Paulo, 1999.

Linha editorial e requisitos formais para possíveis colaborações:

1 – Os Cadernos de Finanças Públicas constituem um meio de disseminação de trabalhos direcionados, fundamentalmente, para os segmentos tributário, de finanças públicas, de administração fiscal e financeira e de educação fiscal.

É prioridade dos Cadernos de Finanças Públicas a divulgação de trabalhos produzidos nos órgãos direta ou indiretamente vinculados ao Ministério da Fazenda, nos demais ministérios e órgãos da Administração Pública Federal, na Administração Pública Estadual e Municipal, bem como em organismos e instituições internacionais.

Deve-se ressaltar que os Cadernos constituem, também, importante meio de veiculação de textos apresentados em cursos e eventos estratégicos desta escola, como o Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais, o Curso de Gestão Urbana e Municipal, as jornadas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e os cursos ministrados pelo Centro Regional de Capacitação para a América Latina no Brasil, sediado na ESAF, iniciativa conjunta do Ministério da Fazenda do Brasil e do Fundo Monetário Internacional.

2 – os artigos devem ser apresentados:

a) Em meio eletrônico (quando em disquete ou por e-mail), formato **word for windows – de preferência 97, ou em papel (quando datilografado ou digitado), tamanho A4, fonte Arial ou Times New Roman, corpo 12, espaço 1,5 e margens de 2 cm;**

b) Estar de acordo com as normas da ABNT;

c) Todas as páginas devem estar numeradas;

d) Constar na primeira lauda o título do artigo e o nome completo do autor; e

e) Acrescentar à última página um pequeno currículo do autor e seu endereço completo.

2.1 – Os artigos devem ser inéditos, excetuando-se trabalhos publicados em anais de congressos, simpósios, mesas redondas ou boletins informativos de circulação interna no Ministério da Fazenda e Serviço Público em geral.

2.2 – Os trabalhos que forem aceitos e publicados tornar-se-ão de propriedade dos Cadernos de Finanças Públicas da ESAF, sendo permitida sua reprodução parcial ou integral desde que seja citada a fonte.

2.3 – Os artigos devem estar de acordo com a legislação existente sobre direito de autor.

2.4 – Os artigos assinados expressam a opinião de seus autores, assumindo eles inteira responsabilidade pelo que escreveram.

2.5 – Está reservado à ESAF o direito de aceitar ou não os artigos para ela enviados.

2.6 – Os originais recebidos não serão devolvidos