

AS REFORMAS ESTRUTURAIS EM A INDEXAÇÃO DIÁRIA NEGOCIADA

Por Claudio Braga de Abreu e Silva

Em 02/08/2000

As propostas contidas no meu trabalho *A Indexação Diária Negociada (IDN)*, de 31/08/93, que serviu de base para a formulação do Plano Real, continuam, quase sete anos depois, sendo implementadas. Exemplo disto é o novo IMF que será criado dentro da reforma tributária proposta pelo governo que está sendo discutida no Congresso.

Parece que agora a reforma tributária vai sair mesmo, nem que seja como mais um ardil político do governo FHC, para evitar a criação da CPI do seu ex-secretário geral Eduardo Jorge . E ela deve sair com algumas semelhanças com as propostas que fiz no trabalho da IDN. Em especial quanto a transformação da CPMF em IMF (ou Imposto sobre Movimentação Financeira), que passará a ter carácter permanente e poderá ser utilizado para o pagamento de outros impostos. Isto associado à quebra do sigilo bancário será de fundamental importância para o combate à sonegação. Tudo tal e qual como eu, pioneiramente, propus no final de agosto de 1993.

É lamentável, contudo, que esta reforma tributária chegue com 5 (cinco!!!) anos de atraso: no meu trabalho ela deveria ser feita em até 18 meses contados do início do da criação do indexador diário. Como a URV foi criada no final de fevereiro/94, o prazo que previ seria até o final de 1995. O recém empossado governo de FHC, em 1995 preferiu fazer uma porção de reformas constitucionais de carácter neoliberal, ao invés de se concentrar na reforma. Depois vieram a prioridade que foi dada para a reforma constitucional que permitiu a reeleição de Fernando Henrique, as crises do Sudeste Asiático, as eleições de 1998, a crise cambial de janeiro de 1999. E com isso o tempo foi passando...

É impressionante como as propostas que fiz no meu trabalho IDN, continuam sendo um referencial para a adoção da política econômica do governo do presidente reeleito Fernando Henrique Cardoso, tal como demonstro a seguir.

Inicialmente vou transcrever na íntegra o ANEXO 1 da IDN, no qual fiz um breve indicação de quais seriam as principais reformas estruturais para nossa economia. Posteriormente, tecerei comentários sobre o que está sendo aproveitado delas no presente momento, ou seja, quase sete anos após eu ter escrito o meu trabalho.

ANEXO 1: SUGESTÕES PARA AS REFORMAS ESTRUTURAIS

Embora fugindo ao escopo desta proposta, apresenta-se a seguir algumas medidas que são fundamentais para eliminação da inflação governamental de nossa economia. No cronograma da proposta elas deveriam ser iniciadas durante a fase de preparação, de forma a preparar o terreno para a fase de estabilização, e ter o seu término antes da fase de consolidação. São as seguintes:

1) realizar reforma fiscal ampla para assegurar o equilíbrio das contas governamentais, mediante a redução e simplificação dos impostos, de forma a permitir

uma menor carga fiscal, mas com a ampliação do número de contribuintes e a taxaço da economia informal;

2) criar mecanismos eficazes e ações diretas no combate à sonegação e à corrupção, como a quebra do sigilo bancário;

3) promover um grande encontro de contas envolvendo os governos federal, estaduais e municipais associado a uma ampla e definitiva renegociação das dívidas líquidas dele resultantes, que passariam a ser expressas em um único indexador diário (no nosso caso o Cruzeiro Cambial), abrangendo toda a administração direta e indireta, suas empresas, fundações e autarquias;

4) elaborar os orçamentos dos governos federal, estaduais e municipais do exercício de 1994 indexados nível diário;

5) fechamento dos acordos com o FMI e os bancos estrangeiros;

6) aceleração do programa de privatização, incluindo as empresas não estratégicas e também os imóveis não operacionais do setor público, associado à aceitação de novas "moedas", tais como as dos fundos sociais (FGTS, FND, PIS/PASEP e outros), e aplicação de deságio nas chamadas "moedas podres".

Quanto à reforma fiscal, face da sua importância, destacam-se:

1) simplificação e redução do número de impostos (eliminação do PIS/PASEP e do CONFINS, IOF e Contribuição Social e I.R. sobre o Lucro Líquido, que no Brasil acaba não sendo líquido);

2) redução de alíquotas no caso daqueles incidentes diretamente sobre as vendas tais como IPI, ICMS e ISS; a exemplo dos EUA, os preços seriam sem impostos, que seriam calculados na hora do pagamento: assim os consumidores veriam o seu valor ser recolhido;

3) reformulação e perenidade do IPMF - com aumento da sua alíquota e permissão para a dedução dos seus valores pagos no imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas - e maior facilidade para a quebra do sigilo bancário, para o combate à sonegação.

4) aumento das alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Física, compensado pela permissão de dedução de uma percentagem, a definir, do valor de toda e qualquer nota fiscal de bem consumido ou de serviço prestado ao contribuinte, de forma que resultasse no mesmo montante arrecadado atualmente, mas que estimulasse e induzisse o contribuinte a pedir notas fiscais.

Vale a pena voltarmos para o final do ano de 1993, quando o país vivia uma inflação gigantesca e o Plano Real ainda estava em gestação pela equipe econômica do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Além da ampla divulgação na imprensa da maior parte das idéias contidas no meu trabalho da IDN, também as minhas propostas para as reformas estruturais apareceram em diversas notícias nos jornais, o que indica que a equipe econômica também

chegou a analisar, já naquela época, a sua adoção. Destaco duas matérias publicadas no Jornal do Brasil do dia 01/12/93, das quais alguns trechos são reproduzidos a seguir. Os grifos são meus e foram feitos para chamar a atenção do que eu acredito ter sido originado nas minhas propostas:

1) Receita quer criar novo imposto

▪ ***Estudos incluem taxaço de 2% sobre cheques e unificação da contribuições sociais***

(Título e subtítulo da matéria publicada na Página 3 do caderno de Negócios e Finanças)

BRASÍLIA- A Receita Federal começa a estudar a partir de hoje duas propostas de emenda à Constituição que irão modificar por completo o sistema tributário. A primeira delas, apresentada pela Previdência Social, prevê a unificação de todas as contribuições sociais (contribuição sobre o lucro líquido, PIS-PASEP e Cofins) na Contribuição sobre o Lucro Bruto Ajustado. A outra proposta estabelece a criação da Antecipação Sobre Transações Financeiras (ATF), que na prática, significa a cobrança do IPMF com alíquota maior - 2% (a do IPMF era 0,25%) - e a sua posterior compensação na declaração de renda das pessoas físicas e jurídicas.

...

2) Plano separa valor de imposto em nota fiscal

(Título da Coluna do Castelo, na página 2 do 1º caderno, assinada por Marcelo Pontes)

Está na mesa do presidente Itamar Franco, para ser editada possivelmente amanhã, na fornada de atos do plano econômico do ministro Fernando Henrique Cardoso, uma medida provisória que obriga a destacar nas notas de todas as operações de compra e venda o valor específico do produto e o que corresponde ao imposto que está sendo pago.

È algo semelhante ao que existe nos Estados Unidos. Pela nota fiscal o cidadão sabe o preço das mercadorias e o que pagou exatamente de imposto. E o governo tem a noção mais precisa do que vai receber.

A medida provisória embute uma fórmula pela qual o governo carimba os sonegadores com a pecha de depositários infieis. Esta é uma figura jurídica restrita, hoje, aos casos de depositários que dilapidam bens que lhe foram confiados por juizes.

O industrial ou o comerciante que não recolhe o imposto que lhe foi confiado pelo contribuinte passará a ser considerado depositário infiel. E, assim, corre o risco de prisão instantânea.

.....

Faço agora alguns comentários sobre o que eu propus em final de agosto de 1993 e o que já foi e o que não foi feito até o momento. Notar que os trechos em negrito e itálico são a reprodução fiel do texto do Anexo 1 da IDN.

A bola da vez é a reforma tributária, que na IDN chamei de reforma fiscal. A ela conferi a prioridade maior e primeira, seguida do combate à sonegação. Isto porque ***(1) realizar reforma fiscal ampla para assegurar o equilíbrio das contas governamentais, mediante a redução e simplificação dos impostos, de forma a permitir uma menor carga fiscal, mas com a ampliação do número de contribuintes e a taxação da economia informal, e (2) criar mecanismos eficazes e ações diretas no combate à sonegação e à corrupção, como a quebra do sigilo bancário*** aparenta ser o que país necessita, e o que em teses, o governo e o Congresso estão pretendendo fazer.

Vale ressaltar que ainda acredito que atualmente a reforma tributária ideal para o país deveria contemplar as quatro propostas constantes no Anexo 1 da IDN, a saber:

1) simplificação e redução do número de impostos (eliminação do PIS/PASEP e do CONFINS e Contribuição Social e I.R. sobre o Lucro Líquido, que no Brasil acaba não sendo líquido). Pelo jeito a atual reforma tributária ainda não ocupou de resolver esta questão, que assim ficará para depois

2) redução de alíquotas no caso daqueles incidentes diretamente sobre as vendas tais como IPI, ICMS e ISS. Isto poderá ser feito com a criação do IVA. É uma pena que, *a exemplo dos EUA, os preços não foram definidos sem impostos, que seriam calculados na hora do pagamento*, para que *os consumidores vissem o seu valor ser recolhido*, o que ajudaria muito no combate à sonegação, caso o vendedor fosse considerado fiel depositário do imposto recolhido.

3) reformulação e perenidade do IPMF - com aumento da sua alíquota e permissão para a dedução dos seus valores pagos no imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas - e maior facilidade para a quebra do sigilo bancário, para o combate à sonegação. Neste ponto a reforma tributária em curso parece que finalmente irá coibir a sonegação fiscal e reduzir a informalidade da economia, e assim, achar o caminho das pedras para aumentar a arrecadação. Isto possibilitaria uma posterior redução das alíquotas, que a meu ver são muito elevadas no nosso país devido à enorme sonegação. Notar que o imposto recolhido que não fosse compensado acusaria, por si só, um indício de sonegação. Ainda mais se, caso a sonegação fosse comprovada, o valor recolhido pelo IMF virasse imposto mesmo, sem direito a compensação.

4) aumento das alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Física, compensado pela permissão de dedução de uma percentagem, a definir, do valor de toda e qualquer nota fiscal de bem consumido ou de serviço prestado ao contribuinte, de forma que resultasse no mesmo montante arrecadado atualmente, mas que estimulasse e induzisse o contribuinte a pedir notas fiscais. Repare que se isto fosse feito, e em conjunto com separação do preço e do imposto pago em cada nota fiscal proposta no item 2, seria dado mais um grande golpe na sonegação fiscal. Notar que se todos os impostos incidentes sobre produtos e serviços pagos por compradores pessoas físicas fossem abatidos no cálculo do imposto de renda, eles praticamente passariam a ser obrigados a exigir a nota fiscal do vendedor. Caso contrário iriam arcar com um maior imposto de renda. E com isso, seria criado, quase que compulsoriamente, uma enorme legião de fiscais, o que certamente iria reduzir a sonegação fiscal.

Vejamos agora o que foi e não foi feito quanto às demais propostas para as reformas estruturais que fiz na IDN.

Infelizmente o governo não chegou a **(3) promover um grande encontro de contas envolvendo os governos federal, estaduais e municipais associado a uma ampla e definitiva renegociação das dívidas líquidas dele resultantes, que passariam a ser expressas em um único indexador diário (no nosso caso o Cruzeiro Cambial), abrangendo toda a administração direta e indireta, suas empresas, fundações e autarquias**. Isto a meu ver ainda seria da maior importância para se ter maior transparência e simplicidade no relacionamento entre os diversos órgãos do setor público brasileiro, pois reduziria substancialmente a grande inadimplência atualmente existente dentro do próprio setor público. Para ser feito o encontro de contas proposto poder-se-ia pensar numa espécie de securitização dos débitos de cada órgão, o que certamente facilitaria muito tal tarefa, pois os títulos daí decorrentes poderiam ser negociados entre os diversos órgãos da administração direta e indireta nas esferas federal, estadual e municipal e mesmo no mercado de capitais.

Como o período de vigência da URV foi muito curto (de apenas quatro meses e não de dezoito meses tal como eu propus), o governo não chegou a **(4) elaborar os orçamentos dos governos federal, estaduais e municipais do exercício de 1994 indexados nível diário**. Notar que tal medida foi proposta numa realidade em que os orçamentos, em função da elevada inflação, eram verdadeiras peças de ficção. Atualmente, como a inflação praticamente acabou, não faria mais sentido implantar esta proposta.

Como os nossos credores externos sempre contaram com a prioridade dos nossos governos, já no segundo semestre de 1993 se deu o **(5) fechamento dos acordos com o FMI e os bancos estrangeiros**, o que muito auxiliou na regularização das nossas relações externas. Infelizmente, devido à adoção da irresponsável política do câmbio apreciado, o Brasil necessitou, mais uma vez, fazer um novo acordo com o FMI no final de 1998, que não foi suficiente para evitar a desvalorização cambial atribulada e cheia de interrogações feita de forma forçada em janeiro de 1999. Face à maxi, o acordo teve de ser reformulado, e até hoje vivemos sob o monitoramento do FMI, o que poderia, sem dúvida ter sido evitado.

Finalmente, houve a **(6) aceleração do programa de privatização, incluindo as empresas não estratégicas**, e de uma forma acelerada demais para o meu gosto. Quanto à privatização dos **imóveis não operacionais do setor público** pouco foi feito. Afinal o programa de privatização das empresas siderúrgicas, mineradoras (CVRD), de telecomunicações (Telebrás) e financeiras serviu apenas para tampar uma parte do rombo na contas públicas, que foi gerado principalmente pela irresponsável política juros escorchantes adotada desde o início do Plano Real, que foi feita para dar sustentação à também irresponsável política de apreciação cambial.

Notar que no início do Plano Real, em julho de 1994, a dívida pública interna era de R\$ 60 bilhões, enquanto que o patrimônio líquido das empresas estatais era da ordem de R\$ 90 bilhões. Se considerada uma inflação média de julho/94 até julho/2000 de 91% (obtida pela média do IGPM, INPC e IPC da FIPE, que compunham a cesta de índices da URV), a dívida pública interna daquela época atualizada para hoje seria de R\$ 115 bilhões, enquanto que o patrimônio líquido das estatais seria de R\$172 bilhões. Assim, a relação entre o patrimônio líquido das

estatais e a dívida pública era de 150%. Atualmente a dívida pública interna está ao redor de R\$ 520 bilhões, ou seja, aumentou em 353% em termos reais, e estimo que o patrimônio líquido das estatais federais restantes (Eletrobrás, Petrobrás, BB, CEF e BNDES, para citar as principais) seja atualmente da ordem de R\$ 100 bilhões. Desta forma, considerando o valor de R\$ 142 bilhões (igual a US\$ 80 bilhões ao câmbio de R\$ 1,78/US\$), que teria sido arrecadado com o programa de privatização, incluindo os valores recebidos e a receber e os valores das dívidas das estatais vendidas, atualmente a relação patrimônio líquido das estatais/dívida pública seria apenas de 22%. E aí fica a pergunta: como é que a dívida interna aumentou tanto se forma arrecadados vultosos recursos com a privatização, se os salários e aposentadorias do setor público foram achatados e se o governo de FHC praticamente pouco investiu em novas obras? Resposta: os juros elevados que foram pagos nos seis anos do Plano Real (e que continuam a ser pagos!), responderam pela maior parte da alocação dos recursos públicos.

No programa de privatização, pouco foi feito pelo governo no sentido da *aceitação de novas "moedas", tais como as dos fundos sociais (FGTS, FND, PIS/PASEP e outros), e aplicação de deságio nas chamadas "moedas podres"*. Somente agora é que o FGTS está podendo ser utilizado na compra das ações da Petrobrás de propriedade da União, e por outro lado, boa parte da privatização foi feita com a aceitação das "moedas podres", sem qualquer deságio.

Concluindo, diria que as minhas propostas para as reformas estruturais para a nossa economia, contidas no *Anexo 1* da *IDN*, foram apenas parcialmente adotadas pelo governo de FHC. Infelizmente, de tudo que propus com relação à reforma tributária, somente agora parte está sendo estudado para ser implementado, e com cinco anos de atraso. E no caso do Plano Real, infelizmente, não foram adotadas as minhas propostas referentes um período maior para a vigência da URV e sua adoção como o indexador carro-chefe do mercado financeiro. E o que se viu foi a adoção das políticas de apreciação do câmbio e elevação dos juros, o que eu nunca propus, nem nunca proporei.

Lamento profundamente o fato de não estarmos numa situação muito melhor atualmente. Acho que preço que pagamos para acabar com a nossa inflação foi muito alto. Há muito tempo atrás já poderíamos estar com a inflação baixa, com a economia crescendo, com menor desemprego, e com nossas contas externas equilibradas, o que só agora aparenta estar ocorrendo. E isso tudo poderia ter sido feito sem aumentar significativamente a nossa dívida pública interna, sem ter que achatar os salários e aposentadorias dos setor público e da população em geral, sem ter que reduzir deliberadamente o nosso crescimento econômico e sem ter que desnacionalizar a nossa economia. E a meu ver tudo isto decorreu devido à morosidade com que foram feitas as necessárias reformas estruturais, às desastrosas políticas cambial e monetária e à ambição política do nosso presidente da Republica.

Só espero o anuncio da decisão de começar a fazer a nossa necessária reforma tributária não seja apenas mais uma jogada política do governo com o objetivo de abafar a criação da CPI do caso EJ, tal como vem sendo considerado pela oposição. Aliás, este é o pensamento do deputado federal do PT/SP Aloizio Mercadante, conforme notícia reproduzida a seguir.

==x x==

Abaixo transcrevo três notícias que saíram no *Informativo Diário do Congresso Nacional On-line* (para recebê-lo diária e gratuitamente vá até o site do "Congresso Nacional On-line":

<http://www.cnol.com.br>

1) *CPMF será transformada em imposto permanente e compensável*

<http://www.cnol.com.br/cnol/not/cam/00/08/01/21.shtml>

2) *Malan: quebra de sigilo bancário pode levar a aumento da arrecadação*

<http://www.cnol.com.br/cnol/not/eco/00/08/01/83.shtml>

3) *Mercadante: reforma tenta abafar CPI*

<http://www.cnol.com.br/cnol/not/cam/00/08/01/29.shtml>

=====

CPMF será transformada em imposto permanente e compensável

Terça, 1 de Agosto de 2000.

O governo conseguiu um acordo para transformar a CPMF em imposto permanente. A informação é do presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP).

Segundo Temer, a alíquota ainda não está definida, mas a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) poderá ser compensada em outros tributos.

A transformação da CPMF em imposto permanente foi o principal ponto do acordo fechado entre o Legislativo e governo para a aprovação da reforma tributária na Câmara.

O acordo envolve, além da transformação da CPMF em imposto permanente, o fim da cumulatividade de impostos em três anos e a criação do IVA (Imposto sobre Valor Agregado).

Temer anunciou que este acordo - fechado hoje entre ele e o ministro Pedro Malan (Fazenda) - ainda será levado para os líderes partidários da Câmara em reunião que deverá acontecer amanhã.(folhanews)

=====

Malan: quebra de sigilo bancário pode levar a aumento da arrecadação

Terça, 1 de Agosto de 2000.

O ministro da Fazenda, Pedro Malan, disse hoje que a aprovação do projeto de lei complementar que facilita a quebra de sigilo bancário, já aprovado no Senado e em trâmite na Câmara, daria início ao aperfeiçoamento do combate à sonegação e contribuiria para ampliar a arrecadação, abrindo, inclusive, a possibilidade de redução de alíquotas, no futuro. O projeto é um dos pontos da proposta de reforma tributária que o governo encaminhou hoje ao presidente da Câmara, deputado Michel Temer. (Ag. Brasil)

=====

Mercadante: reforma tenta abafar CPI

Terça, 1 de Agosto de 2000.

Brasília - O líder do PT na Câmara, Aloizio Mercadante (SP), disse que o governo está utilizando a reforma tributária para tentar abafar a instalação de uma CPI para aprofundar as investigações sobre o superfaturamento das obras do Fórum Trabalhista de São Paulo e o suposto envolvimento do ex-secretário geral da Presidência da República, Eduardo Jorge Caldas Pereira, na liberação de recursos para ela. Segundo Mercadante, o PT deverá analisar o mérito da proposta de reforma apresentada hoje pelo governo, mas a prioridade do partido, neste momento, é a instalação da CPI.

"Nós queremos a reforma tributária, mas achamos que, se o governo demorou sete anos para apresentar uma proposta, ela pode esperar mais um pouco", sustentou Mercadante. Segundo ele, a questão central da política do País, neste momento, são a ética e a honestidade na vida pública, e a punição dos envolvidos com o desvio de dinheiro público também representa uma agenda positiva.

O líder disse, ainda, que existem indícios muito fortes de envolvimento do Poder Executivo na liberação dos recursos para a obra superfaturada, e que a subcomissão do Senado, instalada hoje para acompanhar as investigações do Ministério Público, não dispõe dos instrumentos suficientes para aprofundar as investigações.

"É evidente que há um esquema no Executivo. Nós queremos a instalação da CPI porque ela é o único instrumento para se desvendar esse esquema", disse. Os líderes da oposição deverão reunir-se amanhã, às 14 horas, no Espaço Cultural da Câmara, para discutir a estratégia de pressão para a instalação da CPI.(ag.estado)