



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento continuado do abono natalino.



SF/20627.92396-20

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para dispor sobre o abono natalino no Programa Bolsa Família.

Art. 2º A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 2º-B. A parcela de benefício financeiro de que trata o art. 2º relativa ao mês de dezembro será paga em dobro.” (NR)

Art. 3º Não havendo previsão orçamentária, o pagamento do benefício relacionado no art. 2º está condicionado à compatibilização com os limites estabelecidos no art. 107 do ADCT, através da aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No ano de 2019, o governo federal, através da Medida Provisória nº898, de 2019, autorizou o pagamento do abono natalino no Programa Bolsa Família, ficando restrito apenas àquele ano.

Acredito que esse tipo de benefício não deve ficar restrito apenas a um ano específico. Ele deve ser transformado em uma verdadeira política de Estado contínua, pois fará diferença para as famílias que vão recebê-lo.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham:

1) cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e

2) renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.

No mês de dezembro de 2019, existiam cerca de 28 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a aproximadamente 76 milhões de pessoas cadastradas.

Todavia, o Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de dezembro de 2019, cerca de 13 milhões de famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 191,77. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2,58 bilhões no mês.

Dessa forma, no que tange ao impacto anual do 13º para o Bolsa Família, a estimativa orçamentária-financeira pode ser considerada o mesmo valor que foi gasto em dezembro de 2019, ou seja, R\$2,58 bilhões de reais na ação.

Segundo o Ministro da Economia, Paulo Guedes, em matéria divulgada na data de ontem, dia 27, o governo federal não tem recursos para pagar o respectivo abono este ano.

No início deste mês, enviei ao Ministro Paulo Guedes, através do ofício nº 46, estudo realizado, a meu pedido, pela Consultoria de Orçamento do Senado Federal, cópia anexa, indicando alternativas para se conseguir recursos para o Renda Cidadã. Segundo o estudo, o valor que poderá ser obtido com as modificações propostas ultrapassará R\$38 bilhões, sem prejudicar as classes mais pobres. Esse recurso será mais do que suficiente para manter o Renda Cidadã e o abono natalino do Bolsa Família.

De fato, para as famílias beneficiárias, o recebimento de uma renda a mais nesta crise que a população brasileira está vivendo é necessário.

Há, inclusive, um efeito positivo na economia nacional com a injeção desses recursos. Estudos diversos, como o dos pesquisadores Daiana Silva e Joaquim Ferreira Filho, com o título “Impactos dos Programas de Transferência de Renda Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família sobre a Economia Brasileira: uma análise de equilíbrio geral”, mostram que o Bolsa Família aumenta o



SF/20627.92396-20



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JADER BARBALHO (MDB/PA)

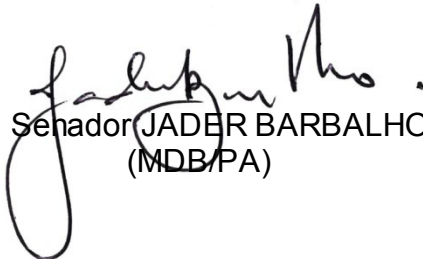
consumo real das famílias, em especial as mais pobres, impulsionando consequentemente o crescimento da economia.

Deve-se considerar, ainda, que o custo administrativo do Bolsa Família é baixo, tanto quando comparado às demais ações de proteção social do governo federal, contributiva e não contributiva, quanto em comparação com outros programas de transferência condicionada de renda. Em adição, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias beneficiárias, gera-se aumento de R\$ 1,78 no Produto Interno Bruto (Ipea, 2013).

O intuito deste projeto de lei é conceder o equivalente ao décimo terceiro salário de forma permanente às milhares de famílias que são beneficiárias do Bolsa Família.

Portanto, conto com o apoio dos Ilustres Pares para a aprovação deste Projeto de Lei, na certeza de que estaremos ajudando a manter o alimento na mesa daqueles que mais necessitam.

Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2020.



Senador JADER BARBALHO
(MDB/PA)



SF/20627.92396-20

ESTUDO CITADO

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO SENADO FEDERAL

28 DE SETEMBRO DE 2020

ESTUDO 01520/2020

**Fontes de custeio alternativas para programas
sociais de redistribuição de renda**



SF/20627.92396-20

Sumário

1.	Considerações iniciais.....	2
2.	Análise.....	3
2.1.	NRF ou teto de gastos: panorama geral.....	3
2.2.	Teto de gastos: panorama de 2021	4
2.3.	Teto de gastos e despesas primárias relevantes: as despesas previdenciárias do Regime Geral e do Regime dos Servidores	5
2.4.	Teto de gastos: relevância das despesas primárias de natureza previdenciária 6	
2.5.	Estrutura deficiente de nosso sistema previdenciário: peso sobre os orçamentos públicos	7
2.6.	Sistema previdenciário: onde está o pecado	8
2.7.	A capitalização.....	9
2.8.	A repartição	10
2.9.	O erro macroeconômico do sistema previdenciário.....	12
2.10.	A solução: contornos básicos.....	12
2.11.	Novas regras para o teto de gastos	13
2.12.	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), conceitos de lucro tributável vis-à-vis lucro passível de distribuição e diferença entre alíquotas nominais e efetivas	21
2.13.	Os segmentos do Sistema Financeiro Nacional (SFN)	22
2.14.	Os números de 2017	24
2.15.	Os números de 2018	26
2.16.	Os números de 2019	28
2.17.	Estimativa de arrecadação no âmbito do SFN	29
2.18.	O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF)	30
3.	Considerações finais.....	35



SF/20627.92396-20

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de solicitação do gabinete do senador Jáder Barbalho, encaminhada a esta Consultoria por intermédio da STO 2020-01520. Pede-se sejam sugeridas fontes de custeio para o programa Renda Cidadã, iniciativa cogitada pelo governo federal com o fito de reunir, num único e mais coerente feixe de ações, programas de assistência social que foram concebidos e são executados, de maneira esparsa e inorgânica, por órgãos e entidades da administração pública federal. Subentende-se que essa iniciativa também possa contemplar a elevação das despesas públicas com as ações de assistência social, não configurando, portanto, apenas a recomposição ou a reorganização das ações hoje em curso de execução. E, exatamente em virtude de possível aumento na escala das despesas, faz necessário sejam previstas novas fontes de receita que lhes possam oferecer cobertura, tendo em vista assegurar a manutenção do equilíbrio e da hígidez estrutural das contas públicas.

Fator de adicional complicação reside no conjunto de regras de disciplina fiscal hoje em vigor – o chamado Novo Regime Fiscal (NRF) ou teto de gastos. Instituído, em 2016, por força da Emenda Constitucional nº 95, o NRF implica limitar, ao longo de amplo período de tempo, o ritmo de crescimento anual das despesas primárias da União. A limitação anual, ditada pela variação do Índice de Preços ao Consumir Amplo (IPCA), no curso de sucessivos períodos de doze meses, já significa, na cotidiana prática orçamentária deste e dos próximos exercícios financeiros, inexistir “espaço” para que se cogitem e fixem novas despesas primárias, tão mais assim se essas despesas forem de maior envergadura, como o seriam as de um programa da magnitude do cogitado Renda Cidadã.

Perceba-se que as despesas com assistência social, em regra, são correntes e de natureza primária, embora nem sempre tenham caráter obrigatório. Vestindo o exato figurino das despesas cuja trajetória de expansão se encontra limitada pelo teto de gastos, o cogitado Renda Cidadã parece ostentar pouca ou nenhuma exequibilidade, em face do NRF, exceto no caso de haver relaxamento ou mudança nas regras desse regime.

Para oferecer respostas ao consulente, este trabalho terá início com breve discussão do teto de gastos. Ao discuti-lo, a ideia é demonstrar a inexequibilidade de suas disposições normativas, a mais importante delas sendo a de atrelar o comportamento linear das despesas primárias à trajetória de um indicador de preços. Embora celebrado como importante remédio para o tratamento das enfermidades que, historicamente, afligem as finanças públicas, verifica-se que o NRF falha em sua proposta terapêutica básica, pois não ataca as causas do desequilíbrio fiscal, tampouco conduz a um quadro compatível com a promoção do crescimento econômico. Portanto, revisar as regras do NRF é pré-condição necessária a toda e qualquer iniciativa de maior envergadura, sendo certo dizer que o advento do programa Renda Cidadã colidiria com as regras desse novo regime, caso seus marcos normativos fossem mantidos nos termos atualmente vigentes.

Em seguida a isso, serão apresentadas opções de arrecadação. A ideia é mostrar que a legislação em vigor, mediante poucas e adequadas mudanças nas regras, pode não apenas oferecer novas e robustas fontes de custeio para o setor público, mas, também, promover a justiça fiscal mediante o bom uso dos instrumentos tributários à disposição. Na verdade, arrecadação mais eficiente e verdadeira justiça fiscal podem ser providenciadas sem que se tenha que recorrer a complexas e discutíveis reformas constitucionais do sistema tributário,

para tanto bastando que se aproximem as normas vigentes, o bom senso e as melhores práticas internacionais.

Ao final, serão feitos comentários conclusivos, tendo em mira consolidar as sugestões feitas nos trechos anteriores do trabalho. O propósito é oferecer argumentos no sentido de que as eventuais despesas de um programa assistencial, como o Renda Cidadã, não são necessariamente incompatíveis com a disciplina fiscal. Pode sempre haver disciplina fiscal, desde que de pé um coerente acervo de regras, tanto do lado da própria despesa quanto do da receita.

2. ANÁLISE

2.1. NRF OU TETO DE GASTOS: PANORAMA GERAL

Em face do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social passaram a ser submetidas a limite de crescimento ou expansão. Esses limites são aplicáveis ao Poder Executivo e aos órgãos do Poder Legislativo e do Judiciário, assim como aos órgãos independentes a que aludem os incisos II a V do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

As bases de cálculo desse limite correspondem ao montante das despesas pagas, inclusive à conta de restos a pagar, e de outras operações que tenham afetado o resultado primário no exercício de 2016. Essas bases de cálculo foram corrigidas em 7,2%, a fim de que se chegasse aos limites aplicáveis ao exercício de 2017. Para os exercícios subsequentes, o limite de cada ano corresponde ao do ano imediatamente anterior, atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tomado esse índice por sua variação no período de doze meses, com termo final no mês de junho – dois meses antes do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional.

O limite de despesas, individualizado por Poder e órgãos, constitui teto para as despesas primárias da União. Desse teto, entretanto, excluem-se as seguintes despesas, relacionadas no § 6º do art. 107 do ADCT:

1. transferências constitucionais relativas ao seguinte:

a) Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), previsto no art. 21, XIV, da Constituição e na Lei nº 10.633, de 2002;

b) repartição de recursos arrecadados, a título de participação no resultado e de compensação financeira, associados à produção de petróleo e gás natural, aos recursos hídricos dedicados à geração de energia elétrica e à exploração de outros recursos minerais;

c) repartição de impostos, nos termos previstos nos arts. 146, parágrafo único, inciso III, 153, § 5º, 157, 158, incisos I e II, e 159, todos da Constituição Federal;

d) repartição da contribuição do salário-educação, nos termos do art. 212, § 6º, da Constituição Federal;

e complementação da União ao Fundeb, de acordo com o art. 60, *caput*, incisos V e VII, do ADCT;

2. fixadas ou realizadas mediante a abertura de créditos extraordinários;
3. da Justiça Eleitoral, de caráter não recorrente, com a realização de eleições;
4. com aumento de capital de empresa estatal não dependente.

Acrescente-se que o pagamento das despesas inscritas em restos a pagar, até 2015, ficam isentas de limites individualizados (§ 11 do art. 107 do ADCT). O pagamento pode ocorrer até o montante do resultado primário que exceder aquele previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.2. TETO DE GASTOS: PANORAMA DE 2021

Para o exercício de 2021, os limites individualizados de 2020 são atualizados pela variação do IPCA ao longo de um período de doze meses, encerrado em junho de 2020. Essa variação foi de 2,13%, e o teto de gastos da União é de R\$1.485,9 bilhões, conforme demonstrado na tabela 1.

TABELA 1 – DEMONSTRAÇÃO DO LIMITE APLICÁVEL A 2021

	R\$1,00
A. Limite para as despesas primárias em 2020	1.454.946.093.280
B. IPCA (julho de 2019 a junho de 2020)	2,13%
C. Limite para as despesas primárias em 2021 (A x B)	1.485.936.445.066
Fonte: Projeto de Lei Orçamentária de 2021	

Em consonância com o § 3º do art. 107 do ADCT, a mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deve demonstrar os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados. A tabela 2, a seguir, foi elaborada com base nos valores informados na mensagem presidencial.

TABELA 2 – LIMITE INDIVIDUALIZÁVEL E VALOR MÁXIMO DE PROGRAMAÇÃO

	R\$ milhões
Limite individualizado aplicável a 2020	1.485.936,40
Despesas primárias passíveis de pagamento em 2021	1.480.342,40
(-) Ajuste caixa/competência (<i>float</i> de pessoal, previdenciárias e subsídios)	-9.737,50
(+/-) Demais operações que afetam o resultado primário	15.331,50
Subsídios aos fundos constitucionais	9.449,50
Operações netlending	3.367,90
Fundos FDA/FDNE	1.003,80
Impacto primário das operações do FIES	1.510,30

Conforme observado, partindo-se do limite aplicável a 2021 e procedendo-se ao ajuste dos regimes de caixa e competência, assim como à dedução das operações extraorçamentárias que impactam o resultado primário, chega-se ao valor máximo programável de R\$1.480.342,4 milhões. Esse é o valor passível de programação, tendo em vista a fixação de despesas para 2021.

Partindo de um limite teórico de despesas da ordem de R\$1.485.936,4 milhões, verifica-se que os impactos combinados do float (segunda coluna) e dos eventos primários extraorçamentários (terceira coluna) implicam reduzir as despesas que se programam pagar em 2021. Nesse exercício, a estimativa é de que se paguem, efetivamente, despesas de R\$1.480.342,4 milhões.

2.3. TETO DE GASTOS E DESPESAS PRIMÁRIAS RELEVANTES: AS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME GERAL E DO REGIME DOS SERVIDORES

As despesas primárias mais relevantes, no contexto do teto de gastos ou fora dele, são as despesas previdenciárias. Assim no tocante às despesas propriamente associadas ao Regime Geral da Previdência Social, os chamados “benefícios previdenciários”, como, também, no que tange às despesas da União com pessoal e encargos sociais.

O valor total dos benefícios previdenciários, sujeitos ao teto de gastos, é da ordem de R\$712.012,6 milhões. Trata-se de valor cuja fixação é proposta no Projeto de Lei Orçamentária de 2021, constituindo despesa de caráter previdenciário, na esfera da seguridade social (em contraposição à esfera fiscal). Não obstante a reforma previdenciária tenha sido promulgada recentemente, as despesas associadas ao Regime Geral da Previdência Social continuarão a representar, por prazo ainda indefinido, valor expressivo das despesas que estão sujeitas ao teto de gastos, assim como fator de desequilíbrio crônico das contas públicas.

Com respeito às despesas com pessoal e encargos sociais, verifica-se que seu montante é da ordem de R\$363.921,6 milhões. O montante distribui-se entre as despesas com pessoal ativo, com valor proposto de R\$218.032,1 milhões, e com pessoal inativo, cuja fixação é proposta em R\$145.889,5 milhões. Quer dizer: do total das despesas com pessoal e encargos sociais, 59,9% dizem respeito ao pagamento de pessoal ativo, enquanto inativos e pensionistas consomem 40,1% do total das despesas.

Esses dados constam da tabela 3, logo a seguir, e estão discriminados por Poder e órgão e por esfera orçamentária. No caso do Poder Legislativo, verifica-se que as despesas com pessoal inativo perfazem 45,3% do total das despesas com pessoal, sendo digno de nota que, no tocante às despesas com pessoal ativo, são consideradas, como no caso de todos os demais poderes e órgãos, aquelas com cargos comissionados. Trata-se de cargos de livre nomeação e exoneração, cujos ocupantes não se aposentam pelo Regime Próprio do Servidor Público, razão pela qual futuras despesas com a inatividade devem pressionar as

contas públicas, mas no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, mediante o pagamento de benefícios previdenciários.

TABELA 3 – DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, POR PODER E ÓRGÃO E POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R\$ milhões			
Poder/Órgão	Fiscal	Seguridade Social	Total
Poder Legislativo	5.990,8	4.958,4	10.949,2
Poder Judiciário	30.867,5	10.025,4	40.892,9
Ministério Público	5.293,9	849,7	6.143,6
Poder Executivo	175.561,0	130.036,1	305.597,1
Defensoria Pública da União	318,9	19,9	338,8
Total geral	218.032,1	145.889,5	363.921,6

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária de 2021

2.4. TETO DE GASTOS: RELEVÂNCIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA

Primeiramente, cabe diagnosticar o problema previdenciário, sob o ângulo das Finanças e da Economia. Embora muitos tenham tentado fazê-lo, não se logrou esclarecer as implicações da razão Previdência-PIB ou sua relevância diante de um mecanismo como o teto de gastos, exceto para que se reconhecesse o evidente: que o atual modelo previdenciário é relativamente pesado e alimenta, juntamente com outras fontes de despesa primária, o desequilíbrio das contas públicas.

No caso do Regime Próprio do Servidor Público, verifica-se que seu peso ascende a mais de 40% do total das despesas com pessoal e encargos sociais. Quer dizer: quase a metade das despesas com pessoal, no âmbito do serviço público, são decorrentes do pagamento de aposentadorias a servidores e de pensões a seus dependentes. Esse problema, entretanto, já está solucionado desde 2012, ano em que os servidores públicos federais deixaram de aposentar-se nas condições em que o fazem hoje, passando a fazê-lo de modo análogo ao do Regime Geral. Em contrapartida, iniciou-se a instituição de entidades de previdência complementar para o servidor. Desse modo, é lícito dizer que as despesas previdenciárias com pessoal do serviço público devem experimentar gradual e inevitável redução ao longo do tempo, impulsionada essa redução pela migração das despesas previdenciárias com pessoal, devendo a previdência complementar dos próprios servidores arcar com o valor restante de aposentadorias e pensões.

Por outro lado, a Previdência Social, o dito Regime Geral, está longe de constituir problema solucionado estruturalmente. Como será visto nos próximos trechos deste trabalho, a recente reforma previdenciária manteve intactos os defeitos estruturais do modelo, tendo sido sua marca registrada apenas submeter dezenas de milhões de brasileiros a um processo de relativo empobrecimento. Esse empobrecimento foi ocasionado pelo propósito de manter a viabilidade, artificialmente, do NRF ou teto de gastos, haja vista que a trajetória de expansão das despesas previdenciárias do Regime Geral era incompatível com a evolução do limite de gastos que, sobre elas, pairava e ainda paira.

Ver-se-á que essa limitada perspectiva fiscal, logicamente, não basta. Contraditoriamente, ela é óbvia, mas muito pouco elucidativa. Tampouco permite que se entreveja ou deduza, como decorrência, aquele que seria o tamanho ideal da Previdência brasileira, já que sua atual dimensão seria excessiva, ao que se conclui de tudo o que se tem dito até agora. Portanto, é perspectiva que não cria, nem poderia criar, qualquer referente sólido para a compreensão e a análise.

Nesse particular, então, é preciso demonstrar que o problema previdenciário não é, originariamente, de escala (tamanho), mas, sim, de composição (qualidade). Ao introduzir esse ponto de vista, pretende-se descortinar um novo panorama de análise.

Posteriormente, e em conexão com esse novo panorama, a ideia é lembrar que os sistemas previdenciários cumprem importante papel na formação e na abundância de capitais, em qualquer economia moderna. Nesse tocante, fica-nos evidente que a economia brasileira vive à míngua de capitais, assim como não faz uso de instrumentos financeiros para maximizar a produtividade e redistribuir a renda. O Sistema Financeiro Nacional (SFN) e a Previdência, como modelos incompletos e deficientes que são, contribuem para esse estado de coisas, pois, em lugar de funcionarem como aceleradores da economia, eles impõem freios à demanda e à oferta agregada.

Finalmente, cabe sugerir soluções ignoradas até agora. São soluções que “amarram” um sistema previdenciário remodelado a um SFN sob desenho igualmente novo. Também implicam a redistribuição de ativos, no interior da economia brasileira, tendo em vista criar a “caixa de câmbio” de que tanto se necessita para imprimir velocidade ao crescimento econômico.

2.5. ESTRUTURA DEFICIENTE DE NOSSO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: PESO SOBRE OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Da forma como se encontra estruturado, o sistema previdenciário assemelha-se aos orçamentos públicos. Na verdade, o sistema previdenciário, em larga medida, faz parte efetiva desses orçamentos. Por isso, em seu regime de funcionamento, receitas e despesas são reconhecidas e registradas apenas nos momentos em que sejam arrecadadas (receitas) ou pagas (despesas). Enquanto as receitas derivam de fontes diversas, a exemplo das contribuições de empregados e empregadores, as despesas estão associadas ao pagamento de benefícios também distintos, entre os quais figuram as aposentadorias e as pensões. Não, na vigente matemática previdenciária não se consideram outros elementos, como os patrimoniais, nas figuras de ativos e passivos.

O vigente modelo previdenciário, à imagem do que sempre se teve, nasceu do descompasso crescente entre os volumes de arrecadação das receitas e de pagamento das despesas. Ao problema representado por esse déficit previdenciário somou-se o peso econômico do próprio sistema, cujas despesas, tomadas como razão do PIB ou como ônus para o orçamento de despesas primárias, têm apresentado íngreme trajetória de expansão ao longo do tempo. Naturalmente, despesas crescentes pressionaram, nesta ordem, as contas previdenciárias e, depois, os resultados fiscais e a própria dívida pública. O desequilíbrio previdenciário ganhou, então, as dimensões de uma grande inequação macroeconômica.

Naturalmente, essa inequação não se resolve com base num teto de gastos, menos ainda se pode conceber que a solução para o problema resida em empobrecer a população, negando-lhe regras estáveis e níveis minimamente dignos de aposentadoria. Contraditoriamente, o atual modelo previdenciário tem por finalidade precípua reduzir o déficit de caixa da Previdência e, por extensão, mitigar a pressão sobre os resultados fiscais e, naturalmente, sobre a dívida pública. Para tanto, o modelo é trivialmente centrado no desempenho do caixa previdenciário, visando promover a expansão da arrecadação de receitas e a redução do volume de despesas.

Do lado das receitas, a ideia básica é elevar o valor das contribuições previdenciárias, notadamente daquelas a serem pagas por empregados, além de estender o tempo durante o qual essas contribuições são pagas. A ideia é fazer “caixa”.

Pelo lado das despesas, o que se busca é reduzir os benefícios a pagar, particularmente os relativos a aposentadorias e pensões. A redução aplica-se tanto ao próprio valor dos benefícios quanto ao tempo durante o qual esses benefícios deverão ser pagos ao cidadão.

A questão é: o problema pode ser resolvido dessa forma?

A resposta é uma só: não. As variáveis que conduzem o sistema previdenciário ao quadro atual de desequilíbrio de caixa não podem ser minimizadas ao conceito de caixa. Cenários de desequilíbrio devem manter-se como característica crônica do sistema, entrecortados esses cenários por episódios de agudas crises, dando azo a algo muito parecido com um “ciclo previdenciário”. E, como em todo ciclo, haverá uma sucessão de “altos” e “baixos”, uma combinação de elementos conjunturais e estruturais, gerando uma interminável cadeia de eventos, em que a retroalimentação, de um evento pelo outro, ampliará os efeitos decorrentes das flutuações cíclicas, tornando-os cada vez mais dramáticos ao longo do tempo.

2.6. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: ONDE ESTÁ O PECADO

Basicamente, são dois os sistemas que explicam o fenômeno representado pela renda agregada da economia. Um desses sistemas é o produtivo. A produção está associada a empreendimentos, assim como os empreendimentos, à maneira pela qual se combinam os fatores de produção. São fatores produtivos os capitais, tanto de risco quanto de dívida, além do trabalho assalariado. O outro sistema, por sua vez, é o previdenciário. Trata-se de sistema institucional, convencionado em normas. Ele assegura renda às pessoas que já não participam, no presente, do esforço de produção. A esse tipo ou categoria de renda atribuímos a alcunha “benefícios previdenciários”.

Essa dicotomia existe apenas como ficção institucional, e sua importância é meramente didática. Na verdade, o sistema produtivo afigura-se o único fenômeno concreto e capaz de gerar renda de forma efetiva. Ele gera a renda que se destina à remuneração dos fatores produtivos que o integram, assim como a renda que se canaliza à Previdência, tendo em vista, por algum mecanismo convencionado nas normas, constituir os meios necessários ao pagamento de benefícios.

É importante perceber que a estrutura do sistema previdenciário cumpre uma finalidade muito singela, embora de grande significado econômico. Ela define, em suas regras estatutárias de organização e funcionamento, a maneira como a renda, gerada no âmbito do sistema produtivo, deva ser partilhada entre os fatores de produção, de um lado, e o próprio sistema previdenciário, do outro.

Em geral, as regras estatutárias de organização e funcionamento inspiram-se em dois modelos puros de sistema previdenciário. Quase sempre, essas regras resultam da combinação de características desses modelos, dando origem a sistemas previdenciários híbridos ou intermediários. Um dos modelos é o fundado na capitalização. O outro, aquele ao qual nos referimos como “regime de repartição”.

O que diferencia um modelo ou regime do outro é o patrimônio previdenciário. Enquanto, no regime de capitalização, o sistema conta com um edifício patrimonial integrado por ativos e passivos, verificamos que, no de repartição, esse patrimônio, simplesmente, inexistente. Embora poucos percebam, a presença de um patrimônio, ou não, determina as maneiras pelas quais o sistema previdenciário se relaciona com o sistema produtivo, partilhando a renda gerada no curso da produção.

2.7. A CAPITALIZAÇÃO

Na capitalização, a renda gerada no sistema produtivo flui, para efeito de pagamento dos benefícios previdenciários, por meio da remuneração dos próprios fatores de produção. Mais especificamente, flui na medida em que se remunerem os capitais de risco e de dívida que integrem o patrimônio previdenciário. A remuneração do outro fator de produção – o trabalho – não se destina, diretamente, ao pagamento de benefícios. Os salários, mediante a imposição da contribuição previdenciária, têm por destino primacial constituir o patrimônio da Previdência.

Nesta ordem, portanto, os capitais constituem o patrimônio da Previdência, e a constituição desse patrimônio é feita com os recursos arrecadados por meio da incidência de contribuição sobre a remuneração do fator “trabalho”. Assim, o patrimônio previdenciário lega ao fator “trabalho” a condição de também desfrutar, em alguma medida, da remuneração ínsita ao fator “capital”. Desfruta na medida em que parte de sua “renda permanente” – a parte percebida durante a inatividade econômica – é integrada pelos frutos da remuneração do fator “capital”.

Ao compor o patrimônio da Previdência, os capitais cumprem três funções, basicamente. Uma primeira função é cumprida no âmbito do sistema produtivo. Uma segunda, no do próprio sistema previdenciário. A terceira, de caráter integrador, é cumprida no

plano macroeconômico. Tem caráter integrador porque sintetiza e amplifica os impactos que os capitais produzem, sobre a economia, a partir dos sistemas previdenciário e produtivo.

No sistema produtivo, os capitais cumprem a função de oferecer os meios necessários ou à criação ou à expansão contínua do aparato de produção. Contribuem, assim, para alavancar o produto e a renda agregada. Nas economias modernas, maduras e desenvolvidas, os capitais de risco e dívida, constituídos a partir da aplicação de recursos previdenciários, desempenham papel crucial para sustentar as atividades econômicas e gerar prosperidade.

No âmbito do sistema previdenciário, os capitais representam os ativos dos quais se originam as receitas necessárias ao pagamento dos benefícios. Nessa mecânica, enquanto os capitais permitem pagar despesas como aquelas com aposentadorias e pensões, as contribuições previdenciárias do trabalhador servem a um propósito distinto e prévio: formar o patrimônio previdenciário na medida em que sejam aplicadas em capitais de risco e de dívida.

Já no plano macroeconômico, a função integradora dos capitais é inestimável. Desde logo, eles concorrem para que haja relativa abundância de recursos para aplicação, nas atividades produtivas, por meio de investimentos de risco e operações de crédito. Quer dizer: favorecem a produção e, portanto, a expansão contínua da oferta agregada ou do produto potencial. De modo análogo, permitem que o fator “trabalho”, com a mediação do sistema previdenciário, esteja mais bem posicionado na partilha da renda agregada. Isso ocorre na medida em que patrimônio previdenciário gera associação com o fator “capital”, permite que o pagamento dos benefícios ocorra à conta da remuneração desse fator e, assim fazendo, expande a renda permanente do trabalhador.

Cria-se um círculo virtuoso entre a oferta e a demanda agregada. Mais do que isso, desconcentra-se a renda de maneira suave e natural, pois a sua mecânica de distribuição, em lugar de antagonizar os fatores produtivos, um em relação ao outro, torna-os sócios, na produção, por meio do sistema previdenciário.

Mas, os capitais não esgotam sua função integradora nos efeitos que exercem sobre a escala da produção e sobre a renda e sua distribuição. Essa função ainda se anuncia por meio da produtividade da economia. Vem no rastro dos efeitos benignos que a composição ativa do patrimônio previdenciário, desde que realizada mediante a seleção criteriosa dos capitais de risco e de dívida, pode gerar no sentido de favorecer empreendimentos e projetos econômicos mais produtivos, assim porque dotados das melhores condições relativas de risco, retorno e liquidez. Logo, também é função integradora dos capitais concorrer para que a economia se torne mais produtiva, crescendo, enriquecendo e demonstrando-se capaz de distribuir, mais equitativamente, os frutos de sua prosperidade.

2.8. A REPARTIÇÃO

De forma muito semelhante ao Regime Geral da Previdência Social, a repartição não busca apoio nos capitais para, com os frutos de sua remuneração, pagar benefícios previdenciários. No regime de repartição, a Previdência não é um sistema capitalizado. Ela não dispõe de um patrimônio, formado por capitais de risco e de dívida, razão pela qual não acumula riqueza, por meio de ativos, para desses ativos gerar a receita necessária ao pagamento de benefícios.

As receitas do sistema têm uma natureza só: são tributárias. Fundamentalmente, arrecadam-se por meio das contribuições que incidem sobre a remuneração do fator “trabalho”. As receitas são arrecadadas e recolhidas ao sistema previdenciário, dele escoando tão logo se tornem exigíveis os pagamentos das despesas previdenciárias.

Portanto, o pagamento dos benefícios tem por base as receitas, de natureza tributária, amealhadas pelo sistema de previdência. Tributa-se a riqueza, a produção ou a renda gerada pelo sistema produtivo. Tributam-se, principalmente, a renda do fator “trabalho” e muitos dos eventos econômicos que se associem ao emprego da mão de obra. E o produto da arrecadação de receitas ingressa no sistema, mas nele não permanece, pois é desembolsado, continuamente, para que se pague os benefícios.

Diversamente da capitalização, a capacidade precípua de pagamento do sistema de repartição não está associada a um patrimônio previdenciário. Nada tem a ver com o desempenho de um conjunto de ativos de risco e de dívida, ativos esses correlacionados ao êxito dos empreendimentos produtivos.

Não, nada disso, mesmo porque ativos não há. Essa capacidade, nos regimes de repartição, tem natureza distinta. Ela depende, sim, do desempenho do sistema produtivo. Esse desempenho, entretanto, não se favorece da disponibilidade de capitais, que poderia ser ampla, caso o sistema previdenciário dispusesse de um patrimônio, constituído mediante a aplicação de recursos tanto na concessão de crédito quanto em investimentos de risco.

Mas, não apenas isso. A repartição significa, na prática, introduzir o “peso-morto” da tributação (*deadweight loss of taxation*) no sistema produtivo. Em face da imposição de tributos, a produção de equilíbrio sempre tende a acomodar-se em nível relativamente menor, tornando-se esse nível tão menor quanto maior for o ônus tributário.

Exatamente por isso, o tamanho do sistema previdenciário, em regimes de repartição, tem grande relevância e significado. O quantum de suas despesas define a matéria tributável, assim como a matéria efetivamente tributada determina os impactos negativos sobre a produção e a renda.

Eventualmente, a exemplo do que ocorre no Brasil, não há limites claros entre o sistema previdenciário e as demais contas do setor público. Exatamente por isso, instala-se grande confusão não apenas entre receitas e despesas previdenciárias e públicas, mas, também, no que tange à discriminação entre a matéria fiscal pura e aquela de corte previdenciário. Em casos assim, os déficits da Previdência cumulam-se com os eventuais desequilíbrios fiscais, e ambos contribuem para a expansão da dívida pública e a paralisação relativa das atividades econômicas.

Dívida pública em expansão significa, na verdade, reduzir o espaço de atuação dos empreendimentos privados. Trata-se do denominado efeito “expulsão” (*crowding-out*), que se anuncia na forma tanto da menor participação dos agentes privados no concurso pelo crédito quanto da contração dos investimentos que esses agentes realizam no âmbito da economia.

2.9. O ERRO MACROECONÔMICO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

De uma maneira geral, o regime de repartição converte a poupança do trabalhador, na forma de suas contribuições ao sistema de Previdência, diretamente em renda previdenciária. “Pula-se” a etapa patrimonial, ínsita a regimes organizados com base na capitalização, em que os ativos são constituídos, aplicando-se as contribuições em capitais de risco e de dívida. A repartição transforma a poupança do trabalhador, por meio de suas regras institucionais, no consumo imediato de quem percebe benefícios à conta do sistema previdenciário. Esse, em suma, é o defeito ou erro que, essencialmente, está associado ao modelo de Previdência brasileiro.

Não por outras razões, a renda previdenciária tornou-se verdadeiro ônus macroeconômico. À sua magnitude associam-se chagas variadas, a exemplo do “peso-morto” da tributação, do efeito *crowding out*, da concentração de renda, da escassez de capitais, do tímido crescimento da economia, da insubsistente poupança agregada e da incapacidade do sistema previdenciário de conviver com os ciclos econômicos.

No quadro do regime de repartição, não há limite de tamanho racionalmente aceitável para um sistema previdenciário. Independentemente de seu tamanho, o sistema fundado em regime de repartição está sempre associado a impactos deletérios, em maior ou menor grau. O círculo que se forma entre os sistemas produtivo e previdenciário torna-se vicioso, gerando uma espiral de efeitos econômicos que se apresentam crescentemente perniciosos.

Por isso, é correto afirmar que o modelo previdenciário em vigor constitui o núcleo do desarranjo das contas públicas. Permanecendo a economia brasileira à míngua de um patrimônio previdenciário, a ela faltarão a poupança e os capitais necessários tanto ao crescimento quanto à atribuição, pelo sistema produtivo ao previdenciário, da renda exigida para que se paguem benefícios como os de aposentadorias e pensões.

Nesse contexto, é preciso entender que não há sentido ou via de solução na contínua contração da renda previdenciária. Disso resultará ainda maior concentração de renda, na forma do empobrecimento das famílias, mas não se resolverá o déficit previdenciário, menos ainda o desequilíbrio fiscal no plano do orçamento de despesas primárias. O sistema previdenciário continuará a interferir, de maneira perniciosa, na composição da oferta e da demanda agregada, assim como deverá manter seu peso excessivo no quadro geral das despesas primárias e das contas públicas.

2.10. A SOLUÇÃO: CONTORNOS BÁSICOS

Distanciar o sistema previdenciário do regime de repartição, aproximando-o do de capitalização: essa é a solução efetiva para as contas públicas, assim como para a própria Previdência brasileira. Isso significa criar um sistema híbrido ou misto, em que figure um patrimônio previdenciário. Trata-se de patrimônio formado por capitais de dívida e de risco, capitais esses que devem prover a renda necessária, de maneira crescente ao longo do tempo, ao pagamento dos benefícios previdenciários.

A constituição do patrimônio pode ser feita, durante um período de transição, mediante a redistribuição de ativos no interior da economia, os quais devem ser transferidos ao patrimônio

da Previdência. Após esse período, os ativos previdenciários passam a ser constituídos, primordialmente, por meio das contribuições dos próprios trabalhadores, à imagem do que ocorre com qualquer outro bom sistema mundo afora.

Entre os ativos passíveis de redistribuição, figuram: a arrecadação decorrente da privatização de empresas estatais; os bens imóveis do patrimônio disponível da União; a participação na partilha de *royalties* e de outras formas de retribuição associadas às riquezas minerais; e os direitos sobre a rentabilidade líquida de fundos públicos, a exemplo do FGTS e do FAT, os quais, de direito, já constituem poupança do trabalhador.

Naturalmente, os capitais de risco e de dívida não podem ser transacionados por médio de instituições financeiras, nos moldes em que hoje ocorreria no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN). É que a vigente configuração do SFN se afigura ineficiente e dispendiosa. Bem por isso, as instituições que nele operam transferem elevados custos, para frente e para trás, em suas operações ativas (de concessão de crédito) e passivas (de captação de crédito). A transferência materializa-se por variados meios, a exemplo dos juros escorchantes praticados em empréstimos e financiamentos concedidos, assim como na insubsistente remuneração paga aos poupadores, na captação de depósitos a prazo.

Além disso, vale considerar o fato de que a atual configuração do SFN não contribui para a alavancagem da economia brasileira. Os elevados custos dessa configuração inviabilizam o crédito para investimento ou, simplesmente, a operação de crédito a ser realizada por prazo mais dilatado e em maior volume. Portanto, trata-se de modelo que anula as vantagens de uma Previdência em regime de capitalização, pois os frutos dos capitais acabam não sendo partilhados no âmbito dos sistemas produtivo e previdenciário. Na verdade, boa parte desses frutos fica retida, indevidamente, num sistema financeiro para lá de ineficiente.

2.11. NOVAS REGRAS PARA O TETO DE GASTOS

Embora a existência de um regime fiscal, como o implantado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, transmita a sensação de que haja rigorosa disciplina em vigor, é necessário ponderar o fato de que esse aparente rigor não significa, na prática, que se tenha em mãos uma eficaz ferramenta de política fiscal ou econômica. O que o teto de gastos representa, na verdade, é a introdução de limite de escala para as despesas primárias, cuja expansão passa a ser ditada por um fator de correção fundado na variação de preços na economia. Esse fator de correção é o IPCA, o que significa que a escala das despesas primárias, embora pudesse variar em função do comportamento dos fatores de preço e de quantidade, passa a fazê-lo ou, melhor dizendo, deve fazê-lo apenas em função ou nos limites do fator de preço. Corrigem-se as despesas primárias do exercício anterior, fazendo-o com base na variação do IPCA, e esse é o teto de gastos do qual se procura extrair racionalidade econômica.

Naturalmente, as evidências demonstram que as despesas primárias, em face de seus fatores inerciais de crescimento, aproximam-se, perigosamente, ano a ano, do limite a elas imposto pelo NRF. Isso significa que a liberdade de escolha, para fins da definição da escala e da composição da despesa pública, vai-se tornando gradualmente menor, já sendo visível, entre o próximo exercício e o subsequente, que esse limite deverá ser atingido.

Não por outra razão, pululam proposições para a redução das despesas primárias. Algumas delas têm sido apresentadas na forma de propostas de emenda à Constituição, e todas elas visam oferecer sobrevida ao NRF, além de recursos que possam ser aplicados, livremente, em novas programações de despesa pública de custeio e de investimento. Logicamente, essas proposições visam promover cortes em certos grupos de despesas primárias, tudo no afã de que se liberem recursos para que novos grupos ou conjuntos de despesas primárias sejam criados, fixados ou realizados.

Não há lógica matemática ou econômica nesses exercícios em torno da despesa pública, particularmente da despesa primária. Sim, é necessário que se tenha um regime fiscal rigoroso. Mas, não. Não há lógica em circunscrever qualquer regime fiscal à mera trajetória de um dos indicadores de preços da economia brasileira. A variação do IPCA não significa que se haja imposto uma saudável dieta ao conjunto das despesas públicas. O que ela significa é a imposição de um limite artificial ao ritmo de expansão dessas despesas, limite esse cuja racionalidade, até aqui, ninguém consegue explicar, tampouco foi demonstrada pela recuperação das condições necessárias ao desenvolvimento econômico.

Além do mais, falece sentido a qualquer proposta que vise trocar uma despesa por outra. A troca significa não apenas manter a escala da despesa pública inalterada, pois sai uma despesa para que outra entre em seu lugar, mas, também, implica alterar a composição da despesa pública, o que parece ocorrer em meio a pouca ou nenhuma reflexão acerca da qualidade econômica das escolhas que se pretenda fazer.

A despesa pública deve ser disciplinada, sim. O crescimento de sua escala deve encontrar limites, assim como a sua composição precisa ser objeto de detida reflexão. A importância da despesa está tanto no fato de que ela constitui o maior elemento condicionante do comportamento da dívida pública quanto na ideia de que sua composição faz a diferença, nos quadros econômico e social, entre uma nação que apenas experimenta o crescimento de sua economia e, do outro lado, as nações que, efetivamente, percorrem trajetórias de desenvolvimento.

Para resolver essa questão, afigura-se possível dotar o país de um regime fiscal verdadeiramente efetivo.

Uma primeira ideia seria a de prever não apenas um, mas múltiplos fatores de limitação da despesa. Portanto, em lugar de utilizar-se a variação do IPCA como o único fator, ter-se-ia um regime em que os fatores de limitação fossem distintos, em função, por exemplo, da categoria ou do grupo de despesa a que se aplicassem.

Esses distintos ou múltiplos fatores de limitação poderiam funcionar como intralimites ou limites operacionais. Isso significa dizer que haveria um fator exterior ou estratégico de limitação, na forma ou do ritmo de expansão do PIB ou do de crescimento da arrecadação de tributos que incidam sobre o valor agregado ou a renda, aquele que se demonstrasse menor.

Evidentemente, a aplicação dos limites, tanto estratégico quanto operacionais, estaria sujeita a *waivers*, caso a opção governamental fosse, por exemplo, a de dar curso a políticas econômicas anticíclicas, políticas essas por vezes fundadas na expansão episódica dos gastos públicos. Os *waivers*, por certo, não prescindiriam de aprovação pelo Congresso

Nacional, que estaria na contingência de fazê-lo, em qualquer caso, por alguma fórmula baseada em maioria qualificada.

O comportamento desses fatores, como o ritmo de expansão do PIB ou da arrecadação de tributos que incidam sobre o valor agregado, tem dupla virtude. De um lado, associa-se ao comportamento do potencial de arrecadação, sendo esse o caso da variação do PIB. De outro, está indelevelmente relacionado ao comportamento das receitas, no caso dos tributos sobre o valor agregado, o que assegura o equilíbrio dinâmico das contas públicas. Ambos os fatores estão associados à razão de endividamento do setor público, de modo que limitar a despesa com base nesses fatores significa criar um mecanismo em que as necessidades de financiamento do setor público, no presente e no futuro, jamais possam ser maiores que a capacidade do setor privado de absorver essas mesmas necessidades. Uma vez mais, naturalmente, vale lembrar que políticas anticíclicas, que significariam relaxar esses limites e expandir as despesas episodicamente, estariam sujeitas a *waivers*, assim como os *waivers*, por sua vez, à aprovação congressional, por maioria qualificada.

Lado às necessidades de financiamento, ainda se perfilam dois outros importantes elementos a considerar em qualquer regime fiscal: a arrecadação de receitas e as necessidades de refinanciamento da dívida pública. Diante da necessidade de que se imponha disciplina rigorosa às finanças do setor público, também falece sentido ao fato de que o regime fiscal em vigor não contemple controle igualmente rigoroso da arrecadação, lado a uma política de endividamento público que seja compatível com a política de crédito em vigor no país.

Benefícios e favores fiscais de toda ordem, origem ou espécie, quando adotados sem ponderação e limites, são tão ou mais corrosivos, para a higidez das finanças públicas, que o próprio comportamento das despesas. Eles não apenas desarranjam o sempre difícil equilíbrio das contas governamentais, mas, também, introduzem sérias distorções na forma como a carga tributária é distribuída entre os contribuintes, sejam esses contribuintes as empresas, sejam eles as famílias. O fato é que benefícios e favores fiscais, em última análise, determinam quem, entre os cidadãos-contribuintes, deverá arcar com o ônus de pagar as despesas públicas, inclusive as com a dívida do setor público, definindo, por extensão, quem, entre esses mesmos cidadãos, não deverá fazê-lo.

Vale, também, lembrar que benefícios e favores fiscais constituem eventos extraorçamentários que afetam, efetivamente, os resultados fiscais primários. Embora não sejam explicitamente considerados na apuração desses resultados, quando, na verdade, deveriam sê-lo, eles representam somas fabulosas de recursos, e muito pouco se sabe a respeito dos motivos que levaram à sua adoção, assim como sobre os motivos que explicariam a sua manutenção por prazo indefinido.

Quanto às necessidades de refinanciamento do setor público – sua política de endividamento –, seria importante recolocar em perspectiva o fato de que ativos financeiros, como os títulos da dívida pública, concorrem pela absorção do crédito em circulação na economia. Concorrem em face de ativos financeiros emitidos por agentes privados, assim como determinam, ao concorrerem, o custo e o volume do crédito que se pode fazer disponível para esses mesmos agentes.

A política de crédito, lado à de endividamento do setor público, define onde e com que intensidade ocorrerão os impulsos sobre a demanda (crédito para consumo e capital de giro)

e a oferta agregadas (crédito para investimento e aumento da produção). Ao fazê-lo, permitem determinar não apenas a escala da ação econômica pública e privada, mas, também, a composição dessa ação. Exatamente por isso, a política de crédito não pode prescindir de um mercado de crédito altamente organizado, pois somente os mercados de crédito são passíveis de efetiva regulação pelas autoridades encarregadas da formulação e da condução da política econômica.

Acredita-se, diante das considerações aqui feitas, que um efetivo regime fiscal ainda está por ser implantado no país. Um regime fiscal verdadeiramente inovador e coerente poderá, sim, lançar as bases para o crescimento e o desenvolvimento econômico, fazendo-o sob estritas regras de controle dos negócios e da ação pública.

Com esse propósito, o de implantar um regime fiscal rigoroso e racional, segue, logo abaixo, a proposta de emenda constitucional que será apresentada pelo Senador Jader Barbalho (MDB/PA). Essa proposta visa alterar os atuais marcos normativos das finanças públicas, tendo em vista instituir a exequibilidade da ação pública e o primado de práticas fiscais infensas à desorganização e à indisciplina. Segue o texto da PEC:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2019

Altera a Constituição para determinar novo teto de gastos, fim da regra de ouro e ajustes na regra de superávit fiscal, mediante regime de execução da lei orçamentária anual, coordenado com as metas fiscais e compatível com a disciplina das contas públicas e a realização plena da programação de trabalho dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Dê-se aos arts. 165, 166-A e 167 da Constituição Federal a seguinte redação:

“.....

Art. 165.

§ 10. A lei orçamentária anual, bem como o seu projeto, estimará a receita pública, fixará a despesa pública e assegurará:

I – o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na legislação em vigor;

II – a execução plena da programação de trabalho dos órgãos, das entidades e dos fundos que integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social;

III – em relação ao orçamento de investimento de que trata o § 5º, II, a evidenciação das relações econômicas da União com as empresas que o componham, em razão de sua condição de controlador ou acionista, nos termos da lei complementar a que alude o § 9º, I;

IV – a aplicação de limites à expansão das despesas que integrem os resultados fiscais, os quais, nos termos de lei complementar:

a) devem ser fixados com base na variação do Produto Interno Bruto ou da arrecadação de tributos que incidam sobre valor agregado na produção;

b) podem ser diferenciados conforme o grupo ou a categoria de despesa aos quais se apliquem.

§ 11. Para efeito do disposto no § 10, I, deste artigo e do art. 52, VI, desta Constituição Federal, o Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República, aprovará as políticas de crédito e de endividamento da União e fixará limites específicos para os montantes globais da dívida pública federal bruta e líquida, sem prejuízo de que se estabeleçam outras metas fiscais, nos termos da lei, observado ainda que:

I – os limites de que trata este parágrafo poderão ser fixados para qualquer período de tempo, sempre que exista ao menos a especificação de limites ou sublimites anuais, considerando ainda os ciclos econômicos determinados pelo produto interno bruto efetivo e potencial;

II - a especificação de metas para a dívida líquida individualizará os diferentes grupos dos ativos e passivos que compoñham o respectivo cálculo, indicando prazos ou condições de liquidez e exigibilidade e levará em consideração a trajetória dos grupos de despesas com benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais, demais despesas obrigatórias, investimentos e quaisquer outras despesas discricionárias.

§ 12. A receita estimada e a despesa fixada serão compatíveis com o cumprimento das metas fiscais, particularmente dos limites de que trata o § 11, devendo a lei orçamentária anual, bem como o seu projeto, demonstrar os efeitos, sobre os montantes globais da dívida pública federal bruta e líquida, decorrentes:

I – da execução plena das programações de trabalho que compoñham os orçamentos fiscal e da seguridade social;

II – dos fatos extraorçamentários que possam afetar ou, efetivamente, afetem bens, direitos ou obrigações da União ou de suas entidades, especialmente aqueles considerados na definição dos limites a que se refere o § 11.

§ 13. A transgressão de limite global aplicável à dívida pública federal implica a imediata suspensão do empenho e do pagamento da despesa pública, exceto nos casos daquelas com pessoal e encargos sociais, das previdenciárias, das com saúde e das que, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, constituírem exceção.

§ 14. Sempre que necessárias à exequibilidade de meta fiscal ou ao livre empenho e pagamento da despesa pública, os Poderes, o Ministério Público e a Defensoria da União adotarão as providências fixadas em lei complementar para a suspensão de empenhos e pagamentos necessária à exequibilidade de que trata este parágrafo, desde que, simultaneamente, seja adotada a providência preconizada no § 15.

§ 15. Cumpre ao Poder Executivo, no cumprimento do disposto no § 14, encaminhar ao Congresso Nacional projeto de alteração da lei orçamentária anual, vedado o emprego de medida provisória ou ato administrativo, diferentemente dos casos previstos pelo art. 167, § 3º, cabendo-lhe ainda propor a redefinição dos limites aplicáveis à dívida pública federal, se for o caso.

§ 16. O disposto no § 10, II, vincula o poder público à execução da despesa, assim considerada a consecução de sua meta ou finalidade tal como especificada nos instrumentos legais de que tratamos incisos do **caput** deste artigo, ressalvados os casos em relação aos quais se demonstre, expressamente, que:

I – o objeto da despesa ou o seu modo de execução dê causa a ilegalidade ou se afigure inexecutável;

II – a consecução da meta ou da finalidade prevista se dê, no curso do exercício financeiro, por outros meios.

§ 17. É vedado o cancelamento, a limitação ou o contingenciamento, a qualquer título, dos recursos necessários à execução da despesa pública, previstos na lei orçamentária anual, de forma diversa à fixada nos §§ 14 e 15, ressalvados os casos de:

I – guerra, comoção interna ou calamidade pública;

II – abertura de crédito adicional ou destinação de recursos a despesas que restem a pagar desde exercícios anteriores ou à reabertura de créditos especiais ou extraordinários, no exercício em curso, sempre mediante cancelamento proposto em projeto de lei ou indicado na respectiva medida provisória.

§ 18. O disposto no **caput** e no § 12, I, aplica-se ao projeto e à lei de que decorra a abertura de crédito adicional ou que destine recursos tanto a despesas que restem a pagar desde exercícios anteriores quanto à reabertura de créditos no exercício em curso.

§ 19. Para fins do disposto no § 10, II, a programação financeira deverá:

I - sincronizar a realização da despesa pública e a arrecadação da receita pública, com as finalidades de:

a) oferecer as condições necessárias à plena execução, até o encerramento do exercício financeiro, da programação de trabalho dos órgãos, das entidades e dos fundos que integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social;

b) manter, durante o exercício, o equilíbrio entre as disponibilidades financeiras e a realização da despesa, de modo a minimizar insuficiências de tesouraria e custos financeiros;

II - em todo e qualquer de seus atos, projetar a execução, ao longo do exercício, de toda a despesa constante do respectivo crédito orçamentário, vedada a fixação de tetos inferiores à dotação que lhe for destinada na lei orçamentária anual e eventuais créditos adicionais, devendo as medidas de ajuste ou correção, em face das metas fiscais, ser adotadas por meio dos instrumentos especificados nos §§ 14 e 15.

§ 20. Em qualquer caso, a inexecução do programa de trabalho será motivada, expressamente, pelo titular, dirigente ou responsável máximo da unidade administrativa à qual a dotação orçamentária haja sido consignada, sempre que sua manifestação for solicitada pela comissão mista de que trata o § 1º do art. 166 desta Constituição Federal.

§ 21. A ausência ou a insubsistência da motivação exigida na forma do § 20 importa em infração da lei orçamentária e crime de responsabilidade, nos termos previstos pela legislação pertinente, por parte do Ministro de Estado, sob cujo poder hierárquico ou supervisão se encontre a unidade administrativa inquinada.

§ 22. Na hipótese prevista no § 21, o titular, dirigente ou responsável máximo pela unidade administrativa estará ainda sujeito às persecuções penal, civil e administra decorrentes da inexecução orçamentária imotivada ou com motivação viciada.

§ 23. Para fins do disposto no § 10, I, e dos limites de que trata o § 11, sempre que a trajetória de endividamento público se demonstrar crescente ou, nos termos da política de endividamento, extrapolar a meta que lhe for aplicável, nos dois exercícios financeiros anteriores, é vedado propor, aprovar, sancionar ou promulgar:

I – ato de que resulte aumento de qualquer despesa cujo pagamento seja obrigatório ou a cujo pagamento corresponda a aquisição de direito, por terceiro, oponível ao ente público ou a entidade que lhe integre a administração indireta;

II – ato de que resulte expansão do conjunto das despesas cuja execução dependa do uso de poder discricionário, pelo administrador público, para fins de seu empenho ou liquidação.

§ 24. Excetuam-se das vedações do § 23 os atos associados:

I – à gestão da dívida pública, observadas as políticas de endividamento e de crédito adotadas pelo ente público e suas entidades;

II – a categorias ou a grupos específicos de despesas, com destaque para os grupos referidos no § 11, II, nos termos da política de gastos definida pelo plano plurianual e detalhada pelas diretrizes orçamentárias vigentes.

§ 25. A proposta de que trata o § 11 será acompanhada das políticas fiscais e dos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento que a fundamentam:

I - cuja compatibilidade com a política de gastos e as metas fiscais será expressamente demonstrada;

II – nas quais serão identificadas as necessidades de financiamento dos setores público e privado, especificando-se os fatores que as condicionam, inclusive os associados às políticas monetária, creditícia e cambial adotadas pelas autoridades monetárias;

III – especificando os meios e as condições para a provisão de crédito ao setor privado, tanto para investimento quanto para consumo.

§ 26. As políticas de crédito e de endividamento federal serão propostas pelo Poder Executivo, ouvido o Conselho Nacional de Crédito, cujas prerrogativas e normas de organização, composição e funcionamento serão estabelecidas em resolução do Congresso Nacional.

§ 27. Tratando-se de despesa pública federal cuja execução ocorra por intermédio de Estado, do Distrito Federal ou de Município, a transferência dos correspondentes recursos fica condicionada, necessária e exclusivamente, a:

I – determinação, pela União, do objeto da despesa, das condições gerais necessárias à execução de objetos do mesmo gênero e dos procedimentos para a prestação, pelo ente destinatário, das contas referentes aos recursos transferidos;

II – celebração de compromisso, na forma de acordo de cooperação, entre a União e o ente público destinatário, pelo qual se assegurem a transferência dos recursos, a determinação do objeto da despesa, as condições gerais aplicáveis à execução desse objeto, os procedimentos para que se prestem contas da aplicação dos recursos transferidos e, quando a lei o exigir, cláusulas que disponham sobre outros deveres ou obrigações atinentes ao objeto ou à sua consecução.

§ 28. Cabe ao ente público destinatário zelar pela boa aplicação dos recursos a ele destinados, na forma do § 27, mediante a fiscalização a cargo de seus órgãos auxiliares de controle externo. (NR)

Art. 166-A. A transferência de recursos a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, na forma do § 27 do art. 165:

I – é excluída da base de cálculo para:

- a) fins da repartição constitucional de receitas entre os entes públicos;
- b) apuração da receita corrente líquida do ente destinatário;
- c) incidência de limites que, aplicáveis a despesas específicas, à dívida pública ou ao grau de endividamento de estado, do Distrito Federal ou de município, tenham por referência a arrecadação de receitas do ente destinatário;

II – poderá custear as despesas que motivam sua realização, mesmo quando essas despesas forem de competência exclusiva do ente destinatário, exceto quando se tratar de despesas com pessoal e encargos sociais e com juros e demais encargos da dívida do ente destinatário ou de entidade que lhe integre a administração indireta.

Art. 167.

III – a realização de operações de crédito em desacordo com as políticas de endividamento e de crédito e com os limites aplicáveis à dívida pública;

§ 6º A receita tributária vinculada a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos no inciso IV do caput:

I – poderá ser parcialmente destinada ao serviço da dívida pública, nos termos previstos na lei de diretrizes orçamentárias, sempre que a razão de endividamento público se demonstrar crescente ou, segundo a política de endividamento, aquém da meta que lhe for aplicável;

II – findo o exercício financeiro em que for arrecadada, poderá ser aplicada livremente, desde que, de sua aplicação, não resulte expansão da dívida pública.”.

Art. 2º Revogam-se os §§ 11 a 14 e 16 a 19 do art. 166 e o art. 166-A, assim como, no exercício financeiro posterior àquele em que se iniciar a vigência desta Emenda Constitucional, os arts. 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor, na data de sua publicação, produzindo efeitos no exercício financeiro posterior àquele em que se lhe der o início da vigência.

2.12. IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA JURÍDICA (IRPJ), CONCEITOS DE LUCRO TRIBUTÁVEL VIS-À-VIS LUCRO PASSÍVEL DE DISTRIBUIÇÃO E DIFERENÇA ENTRE ALÍQUOTAS NOMINAIS E EFETIVAS

Em função de uma miríade de fatores que se somam e se subtraem do lucro líquido, a base de cálculo dos tributos que sobre ele incidem – o lucro real fiscal para fins de tributação– não

reproduz, necessariamente, os resultados líquidos comerciais e societários que as empresas contribuintes efetivamente realizam, segundo critérios contábeis, ao longo do exercício financeiro. Exatamente por isso, o *quantum* do tributo devido, se tomado como razão do lucro antes da tributação, não reflete as alíquotas nominalmente previstas na legislação.

Conforme veremos a seguir, na análise dos números referentes ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), as alíquotas efetivas, apuradas com base na razão entre o tributo a pagar e o lucro antes da tributação pelo Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IPR.J) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), são, em casos significativos, bastante inferiores às alíquotas nominalmente previstas na legislação tributária. Isso evidencia as sérias divergências numéricas entre os conceitos de lucro líquido e de lucro real, denotando que o lucro real ou tributável, em muitos e significativos casos, afigura-se bastante inferior ao montante do lucro líquido que se apura segundo a legislação comercial ou societária. Entenda-se, nesse particular, que o lucro apurado pela legislação comercial ou societária é exatamente aquele que as empresas levam à distribuição, em benefícios de sócios, acionistas ou cotistas, a eles atribuindo participação na forma de renda¹.

O ajuste do lucro líquido contábil, para transformá-lo na grandeza tributária denominada “lucro real”, tem o propósito teórico de evitar a descapitalização do contribuinte e, no caso vertente, a descapitalização das instituições financeiras. Verifica-se, entretanto, que esse ajuste tem sido instrumento de elisão fiscal significativa, a ponto de quase anular a importância relativa das instituições financeiras como contribuintes dos tributos que incidam sobre renda, resultados ou lucros. Além disso, falece sentido à ideia de que o lucro passível de distribuição seja diverso daquele passível de tributação, haja vista o fato de que o lucro, uma vez distribuído, constitui renda para quem nele tenha participação.

2.13. OS SEGMENTOS DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN)

Realizamos levantamentos relativos às instituições financeiras e às demais instituições cujo funcionamento dependa de autorização do Banco Central, cobrindo os anos de 2017 a 2019. Essas instituições integram os segmentos 1 (S1), 2 (S2), 3 (S3), 4 (S4) e 5 (S5), conforme previstos pela Resolução nº 4.553, de 2017, do próprio Banco Central².

¹ Realizamos o estudo com base nos dados contábeis das instituições financeiras em virtude de sua divulgação, em caráter oficial, pelo Banco Central do Brasil. Nenhum outro setor, ramo ou segmento da economia organiza e divulga dados da mesma maneira, razão pela qual não se pode estender o universo de análise. Os tributos que constituíram objeto de análise são a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

² O S1 é composto pelos bancos múltiplos, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos de câmbio e as caixas econômicas que tenham porte igual ou superior a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ou exerçam atividade internacional relevante, independentemente do porte da instituição.

O S2 é composto pelos bancos múltiplos, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos de câmbio e as caixas econômicas, de porte inferior a 10% e igual ou superior a 1% do Produto Interno Bruto, assim como pelas demais instituições de porte igual ou superior a 1% do PIB.

O S3 é composto pelas instituições de porte inferior a 1% do PIB e igual ou superior a 0,1% do PIB.

O S4 é composto pelas instituições de porte inferior a 0,1% do PIB.

Em posição de 2017, foram contadas 1401 instituições, das quais seis instituições integravam o segmento S1, sete integravam o S2, 41 instituições, o S3, 463 instituições, o S4, e 884, o S5. Em 2018 e 2019, o número reduziu-se, respectivamente, para 1354 e 1306 instituições, refletindo o processo de concentração das atividades bancárias, muito pronunciado desde o final do século passado. Os dados são organizados e publicados pelo Banco Central, tendo por base o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), com dados e informações prestados pelas próprias instituições³.

Utilizaram-se os dados contábeis constantes das demonstrações de resultados e do balanço patrimonial. Nas demonstrações de resultados, encontram-se os valores realizados de receitas e despesas, por exercício de competência (ano civil), inclusive despesas com o IRPJ e a CSLL. Do balanço patrimonial, extraíram-se os dados relativos ao patrimônio líquido. Nesse particular, convém esclarecer que não há estatísticas apartadas de capital social, uma das contas ou elementos integrantes do patrimônio líquido bancário. Os números do capital social são englobados pelo patrimônio líquido, razão pela qual utilizou-se essa última grandeza contábil como valor de aproximação do capital social.

Os números de 2017 encontram-se em tabelas anexas a este trabalho (anexo 1). Essa série serve ao mero propósito de permitir visão retrospectiva do comportamento do setor financeiro, em face das obrigações tributárias. Por isso, ela retrata o comportamento das instituições financeira tanto resumidamente, por segmento, quanto, analiticamente, por instituição financeira.

Os dados estão reunidos nas tabelas 1 a 6, que se encontram anexas a este estudo (anexo 1). A Tabela 1 abrange todos os segmentos. As tabelas 2 a 6 detalham cada um dos segmentos (S1 a S5, respectivamente), mediante a apresentação dos dados por instituição independente ou conglomerado. Todas as tabelas dizem respeito ao exercício de 2017 e seguem o mesmo padrão, trazendo os números relativos a: resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados; participação do segmento (Tabela 1) e da instituição/conglomerado (demais tabelas) no total do resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados; a despesa relativa ao IPRJ e à CSLL; a razão entre a despesa com IRPJ e CSLL e o resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados; as despesas com participações nos lucros; o lucro líquido; as despesas com juros sobre o capital próprio; a razão entre as despesas com juros sobre o capital próprio e o resultado antes da tributação, do lucro e das participações nos resultados.

Antes que se prossiga, convém apontar três importantes aspectos de ordem metodológica.

O S5 é composto pelas instituições de porte inferior a 0,1% do PIB que utilizem metodologia facultativa simplificada para apuração dos requerimentos mínimos de Patrimônio de Referência (PR), de Nível I e de Capital Principal, exceto bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de câmbio e caixas econômicas, assim como pelas instituições não sujeitas à apuração de PR.

O indicador Exposição Total é definido por metodologia do Banco Central, tomando por base o ativo bancário.

³ Os dados podem ser acessados por intermédio da URL <https://www3.bcb.gov.br/ifdata/>.

Primeiramente, os dados relativos aos tributos combinam as despesas relativas tanto ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) quanto à CSLL. Essa é a maneira pela qual os dados foram organizados e publicados.

Em segundo lugar, os dados contábeis referem-se, isoladamente, às instituições financeiras e àquelas instituições que dependam de autorização do Banco Central para funcionar, estejam essas instituições atuando de forma independente ou mediante a formação de conglomerados financeiros ou prudenciais. Esses dados, portanto, não correspondem aos das demonstrações contábeis publicadas por empresas controladoras (“holdings”) com atuação no setor bancário, pois essas empresas ou “holdings”, ao elaborar e divulgar, publicamente, demonstrações contábeis, consolidam o patrimônio e os resultados de instituições financeiras com aqueles de suas demais entidades controladas e coligadas, tendo, portanto, escopo contábil não apenas diverso, mas, também, de maior abrangência que aquele das demonstrações divulgadas pelo Banco Central.

Em terceiro lugar, a discriminação dos dados por segmentos (S1, S2, S3, S4 e S5) aplica-se apenas aos exercícios de 2017 a 2019, pois, antes desse período, não havia um correspondente critério de segmentação aplicável ao Sistema Financeiro Nacional.

2.14. OS NÚMEROS DE 2017

Desde logo, convém assinalar haver-se verificado que há grande concentração de negócios nas instituições do segmento 1 (S1), formado, em 2017, por estas seis instituições/conglomerados: Banco do Brasil, Bradesco, BTG Pactual, Caixa Econômica Federal, Banco Itaú e Banco Santander (ver tabelas 1 e 2). O S1 responde por 70,5% dos resultados do SFN antes da tributação e da participação nos lucros (lucro bruto), mas sua participação, no total das despesas com IRPJ e CSLL, é bastante inferior: 46,0% (ver Tabela 2). De modo análogo, o S5 representa lucros brutos equivalentes a 2,9%, no cômputo de todas as instituições/conglomerados do SFN, e responde por despesas com IRPJ e CSLL igualmente tímidas, de apenas 0,4% (ver tabela 6).

Esse comportamento, verificado nos segmentos S1 e S5, altera-se no tocante aos segmentos S2 a S4 (ver tabelas 1 e 3 a 6). Para esses três segmentos, observou-se que, contra resultados antes da tributação e das participações de 18,3% do total realizado no âmbito do SFN, suas instituições/conglomerados contribuem com elevados 37,2% da arrecadação à conta do IRPJ e da CSLL. Quer dizer: no âmbito do SFN, há brutal iniquidade na distribuição da carga tributária, haja vista o confronto entre a magnitude dos resultados e o das despesas com IRPJ e CSLL. A desigual distribuição da carga anuncia-se tanto entre os diferentes segmentos quanto, no âmbito de cada segmento, entre as distintas instituições.

Outro aspecto digno de nota diz respeito à alíquota efetiva, combinadas as despesas do IRPJ e da CSLL (ver Tabela 1). Constatamos que as instituições/conglomerados do SFN operam, em seu conjunto, com alíquota efetiva de 12,7%, para a soma desses tributos, assim

distribuídas por segmento e em ordem crescente: S5, com 1,9%; S1, com 8,3%; S2, com 23,1%; S4, com 25,3%; S3, com 31,4%.⁴

Também se observou serem expressivas as despesas com juros sobre o capital próprio (ver tabelas 1 a 6, anexo 1)). Trata-se, efetivamente, de expediente para a distribuição de resultados, cujos valores distribuídos são subtraídos da base de incidência de tributos corporativos, notadamente o IRPJ e a CSLL. Perceba-se que essas despesas, relacionadas à remuneração de acionistas ou cotistas, assim como outros eventos patrimoniais e de resultados, são dedutíveis da apuração do lucro real, que é a base de cálculo para efeito da incidência tanto do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) quanto da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Além disso, considere-se que os juros sobre o capital próprio podem ter por fato gerador de seu pagamento os lucros de outros exercícios financeiros, desde que acumulados no patrimônio líquido. Exatamente por isso, esses “juros” são independentes dos resultados que se realizem ao longo do exercício financeiro, razão pela qual se podem prestar ao planejamento das obrigações tributárias (elisão fiscal), notadamente daquelas associadas ao IRPJ e à CSLL, cuja base de cálculo sofre a dedução prevista na legislação em vigor.⁵

Os juros sobre o capital próprio perfizeram 26,1% dos resultados, antes da tributação e das participações, considerados todos os segmentos (ver tabelas 1 a 6). O S1 ostentou as mais elevadas despesas com juros sobre o capital próprio: de 30,3% dos resultados.

⁴ A alíquota efetiva foi calculada com a razão entre o valor efetivo das despesas com IRPJ e CSLL e o valor do resultado antes da tributação e das participações.

⁵ Os juros sobre o capital próprio encontram-se previstos na Lei nº 9.249, de 1995. São definidos, pelo art. 9º dessa Lei, como os juros pagos ou creditados, individualmente, a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, sendo dedutíveis, como despesa, para efeitos da apuração do lucro real. Os juros são tributados à alíquota de 15%, para pessoas físicas ou jurídicas, havendo a retenção, na fonte, do crédito tributário, cujo recolhimento se considera pagamento definitivo. Os juros têm o capital social, as reservas de capital, as reservas de lucros, as ações em tesouraria e os prejuízos acumulados como sua base de cálculo, sendo limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). O efetivo pagamento ou crédito dos juros fica condicionado à existência de lucros, computados antes da dedução dos juros, ou de lucros acumulados e reservas de lucros, em montante igual ou superior ao valor de duas vezes os juros a serem pagos ou creditados.

Para efeito de incidência da CSLL, são feitos ajustes nos resultados do exercício, os quais incluem, além da dedução dos juros sobre o capital próprio, o seguinte:

- 1 - adição do resultado negativo da avaliação de investimentos pelo valor de patrimônio líquido;
- 2 - adição do valor de reserva de reavaliação, baixada durante o período-base, cuja contrapartida não tenha sido computada no resultado do período-base;
- 3 - adição do valor das provisões não dedutíveis da determinação do lucro real, exceto a provisão para o Imposto de Renda;
- 4 - exclusão do resultado positivo da avaliação de investimentos pelo valor de patrimônio líquido;
- 5 - exclusão dos lucros e dividendos derivados de investimentos avaliados pelo custo de aquisição, que tenham sido computados como receita;
- 5 - exclusão dos lucros e dividendos derivados de participações societárias em pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil que tenham sido computados como receita;
- 6 - exclusão do valor, corrigido monetariamente, das provisões adicionadas na forma do item 3, que tenham sido baixadas no curso de período-base.

Seguiram-no, em ordem decrescente, o S5, com 26,3%, o S3, com 24,3%, o S4, com 17,9%, e o S2, com 8,0%. Esse comportamento denota haver uma quase perfeita relação inversa entre os montantes das despesas com juros sobre o capital próprio e o daquelas com o IRPJ e a CSLL. Noutras palavras, quanto maiores as despesas com a distribuição de resultados a titulares, acionistas ou cotistas das instituições/conglomerados, menores tendem a ser os créditos tributários relativos ao IRPJ e à CSLL. E essa relação se torna tão mais aguda para a arrecadação tributária quanto mais se considera que o fato gerador dos juros sobre o capital próprio pode ser apenas a existência de valores acumulados, a título de lucros de exercícios anteriores, no patrimônio líquido das instituições/conglomerados.

Naturalmente, ainda há muitos outros elementos que se deduzem dos resultados, para efeito da apuração da matéria tributável, elementos esses que não se encontram discriminados entre os dados contábeis que são divulgados, publicamente, pelo Banco Central do Brasil. Exatamente por isso, não se sabe, com exatidão, que outros elementos podem e devem interferir na quantificação da matéria sujeita à tributação pela CSLL ou o IRPJ. Sabe-se, entretanto, que esses elementos parecem ter significativos impactos na base econômica de incidência tributária, haja vista as discrepâncias entre os valores efetivamente arrecadados, a título de IRPJ e CSLL, e os valores que seriam esperados em função, de um lado, da elevada rentabilidade líquida de muitas das instituições financeiras e, do outro, das alíquotas nominais que vigem para a CSLL e o IRPJ.

2.15. OS NÚMEROS DE 2018

Conforme já mencionado, em 2018 e 2019, a análise concentrou-se nos segmentos S1 a S3. São os segmentos que congregam as maiores instituições em operação no país. São, ao todo, 52 instituições financeiras, figurando 6 no segmento S1, 6 no S2 e 40 no S3. Combinadamente, o patrimônio líquido das instituições desses três segmentos representou 10,1% do PIB, distribuídos da seguinte forma: 7,0% no segmento S1; 1,8% no segmento S2; 1,3% no segmento S3. Na média, as instituições ostentaram patrimônio líquido da ordem de 1,2% do PIB, no segmento S1, de 0,3%, no segmento S2, e de 0,03%, no segmento S3. No âmbito do segmento S1, a instituição BTG Pactual é “ponto fora da curva”, com patrimônio líquido de 0,3% do PIB, enquanto, no do segmento S2, figura o BNDES como instituição atípica, com patrimônio líquido equivalente a 1,2% do PIB⁶.

Conjuntamente, as instituições dos três segmentos lucraram R\$134,8 bilhões de reais. Suas despesas com CSLL e IRPJ foram de R\$21,9 bilhões, acusando alíquota efetiva, para ambos os tributos, de meros 16,23%. A participação nos lucros e os juros sobre capital próprio foram, respectivamente, R\$14,4 bilhões e R\$32,4 bilhões, os quais, somados, representaram mais de duas vezes (2,14) o montante de tributos pagos a título de CSLL e IRPJ. E esses valores distribuídos não incluem os dividendos eventualmente destinados aos acionistas⁷.

⁶ O BTG Pactual figura no segmento S1 em função do nível de exposição de seus negócios no exterior.

⁷ A alíquota efetiva, como dito anteriormente, é a razão entre a despesa tributária (CSLL e IRPJ) e o lucro antes da tributação e das participações. A alíquota efetiva, ao ser contrastada com a nominalmente prevista na legislação, evidencia o nível de divergência entre o lucro apurado conforme as leis comerciais e societárias e o lucro tributável.

Também no conjunto das instituições, estimou-se o lucro real, em contraposição ao lucro líquido que se apura com arrimo na legislação comercial, antes da tributação e das participações. Pois bem: o lucro real foi estimado em R\$54,7 bilhões, contra os R\$134,8 bilhões apurados e contabilizados pelas normas comerciais. Esse lucro real ou tributável, no universo das instituições financeiras, teria sido a base de cálculo aproximada para o lançamento tanto da CSLL quanto do IRPJ, pelo valor combinado de R\$21,9 bilhões. Desse total, a CSLL teria representado algo como R\$10,9 bilhões, e o IRPJ, R\$11,0 bilhões.

O lucro real, estimado para as 52 instituições financeiras, representou 40,59% do lucro líquido apurado segundo as normas comerciais. Quer dizer: antes, mesmo, das alíquotas, o grande fator condicionante da carga tributária efetivamente suportada, pelo setor, é representado pela base de cálculo – o lucro real ou tributável.

Individualmente, os segmentos ostentam desempenhos absolutamente díspares entre si. Mesmo no interior de cada segmento, são identificadas disparidades bastante grandes, denotando que há, sim, indícios de forte interferência de estratégias e planejamentos tributários na definição da carga suportada por cada instituição financeira.

Como se sabe, o segmento S1 congrega as principais e maiores instituições ou os maiores conglomerados financeiros do país. São seis instituições, ao todo, duas delas sob controle societário da União: o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Embora o segmento S1 seja integrado pelas maiores e mais lucrativas instituições do país, a carga tributária por ele suportada, por conta da CSLL e do IRPJ, é a menor. A alíquota efetiva, para ambos os tributos, tomados combinadamente, foi de apenas 9,96%, em 2018, contra 36,00% do segmento S2 e 36,23% do segmento S3. Isso se explica pelo lucro real estimado para o primeiro segmento, que foi de R\$25,5 bilhões, contra um lucro líquido, contabilizado segundo as normas comerciais, de R\$102,4 bilhões. Dessa forma, o lucro real representou apenas 24,91% do lucro líquido apurado pelas regras comerciais ou societárias.

As disparidades também se verificam no interior do próprio segmento S1. A instituição que suportou a menor carga tributária foi privada e registrou despesas com CSLL e IRPJ da ordem de 1,97% do lucro antes da tributação e das participações. A maior alíquota efetiva, de 19,52%, coube a uma instituição estatal – o Banco do Brasil.

À exceção de uma, todas as instituições do segmento S1 ostentaram elevadas razões, em relação ao lucro líquido apurado segundo as normas comerciais, de participação nos resultados e de juros sobre o capital próprio (uma forma de distribuição de resultados para os detentores de ações ou cotas). Em média, essas razões foram, respectivamente, de 12,95% e de 27,27%, situando-se muito acima da alíquota efetiva média da CSLL e do IRPJ, tomados esses tributos combinadamente.

Os dois outros segmentos, formados por instituições financeiras de muito menor porte, apresentaram comportamento bastante distinto daquele verificado no segmento S1. Desde logo, o lucro real estimado, para os segmentos S2 e S3, ficou muito próximo do lucro líquido contabilizado antes das participações e da tributação. A razão entre o lucro real e o lucro comercial foi de 90,01%, no caso do segmento S2, e de 90,58%, no do segmento S3. Lembremo-nos que essa razão, no segmento S1, foi de irrisórios 24,91%, o que explica suas baixas alíquotas tributárias efetivas.

As alíquotas efetivas, na combinação da CSLL e do IRPJ, foram de 36,00%, no segmento S2, e 36,23%, no segmento S3. São alíquotas razoavelmente próximas das alíquotas nominais previstas na legislação tributária e muito distantes da alíquota efetiva do segmento S1, que foi de meros 9,96%. No segmento S2, as mais elevadas alíquotas efetivas foram suportadas pelo BNDES, com 43,35%, o Banco do Nordeste, com 38,02%, e o Bannrisul, com 33,99%, ou seja, por entidades sob controle do setor público.

2.16. OS NÚMEROS DE 2019

Também, aqui, a análise contempla os segmentos S1, S2 e S3. São, ao todo, 54 instituições financeiras, figurando 6 no segmento S1, 6 no segmento S2 e 42 no segmento S3. Combinadamente, o patrimônio líquido das instituições desses três segmentos representou 10,7% do PIB, distribuídos da seguinte forma: 7,2% no segmento S1; 2,1% no segmento S2; 1,4% no segmento S3. Na média, as instituições ostentaram patrimônio líquido da ordem de 1,2% do PIB, no segmento S1, de 0,3%, no segmento S2, e de 0,03%, no segmento S3. No âmbito do segmento S1, a instituição BTG Pactual permanece como o “ponto fora da curva”, com patrimônio líquido de 0,3% do PIB, enquanto, no do segmento S2, figura o BNDES como instituição atípica, com patrimônio líquido equivalente a 1,4% do PIB⁸.

Conjuntamente, as instituições dos três segmentos lucraram R\$147,3 bilhões de reais. Na soma de todas as instituições, os dados contábeis revelam, salvo erro, não ter havido despesas com CSLL e IRPJ, mas a constituição de créditos líquidos perante a Fazenda Pública, da ordem de R\$11,6 bilhões. Os créditos foram constituídos no âmbito do segmento S1, enquanto os segmentos S2 e S3 ostentaram despesas líquidas com a CSLL e o IRPJ. A participação nos lucros situou-se em R\$17,6 bilhões, não tendo sido registrada a distribuição de resultados com base no expediente dos juros sobre capital próprio.

Esse fenômeno, a inexistência de juros sobre capital próprio, reforça a suspeita de que se trate de expediente para planejamento tributário. Uma vez que não houve despesas efetivas com IRPJ e CSLL, parece não ter havido motivo para a distribuição dos juros sobre capital próprio, ainda mais porque os juros sobre capital próprio são tributáveis, na fonte, antes de sua atribuição ao sócio, acionista ou cotista, pela alíquota de 15%.

Também no conjunto das instituições, o resultado real, em contraposição ao resultado líquido que se apura com arrimo na legislação comercial, antes da tributação e das participações, foi estimado como um prejuízo de R\$32,0 bilhões, contra lucros R\$147,3 bilhões, apurados e contabilizados pelas normas comerciais. É esse resultado real ou tributável negativo, totalmente formado no âmbito do segmento S1, que explica a constituição do que se supõe serem créditos, por CSLL e IPRJ, contra a Fazenda Pública.

Tomados apartadamente, os segmentos ostentam desempenhos absolutamente díspares entre si. Mesmo no interior de cada segmento, são identificadas disparidades igualmente importantes, reforçando a suposição de que se afiguram extremamente decisivas as formas de apuração do lucro real, principalmente no que tange à determinação da carga tributária a ser suportada por cada instituição financeira ou conglomerado.

⁸ O BTG Pactual figura no segmento S1 em função do nível de exposição de seus negócios no exterior.

O segmento S1, como já se sabe, reúne as principais e maiores instituições ou conglomerados financeiros do país. São seis instituições, ao todo, e duas delas encontram-se sob controle societário da União: o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

A despeito de o segmento S1 ser formado pelas maiores e mais lucrativas instituições do país, a carga tributária por ele suportada, em face da CSLL e do IRPJ, foi negativa. Quer dizer: em seu conjunto, as instituições do segmento não pagaram CSLL e IRPJ, salvo se os dados contábeis dessas instituições, divulgados oficialmente pelo Banco Central, estiverem errados. Em lugar disso, os dados contábeis revelam a constituição de créditos desses tributos contra a Fazenda Pública. Infelizmente, a forma de apresentação dos dados contábeis não permite a verificação e a confirmação desse fenômeno, o que se faria mediante a análise de lançamentos, a débito, no ativo das instituições financeiras. Esses lançamentos de aumento do ativo, se fossem evidenciados, eventualmente demonstrariam e confirmariam a eclosão de créditos contra a Fazenda Pública, por conta da CSLL e do IRPJ.

De qualquer modo, apenas duas instituições financeiras – o Itaú e o BTG Pactual – acusaram efetivas despesas com a CSLL e o IRPJ. O Itaú suportou alíquota efetiva de 3,53%, enquanto o BTG Pactual, de 15,55%. As demais instituições ou conglomerados, surpreendentemente, parecem haver constituído créditos, pois é isso que se infere dos números por elas preparados e divulgados de forma pública pelo Banco Central do Brasil.

Os dois outros segmentos, sabidamente formados por instituições financeiras de muito menor porte, apresentaram comportamento bastante distinto daquele verificado no segmento S1. Desde logo, houve lucro real nos dois segmentos. No S2, o lucro real foi estimado em 53,27% do lucro contábil, ao passo que, no S3, foi de 35,28%. Em ambos os casos, de qualquer maneira, o lucro real estimado foi bastante inferior ao verificado em 2018.

Não por outra razão, as alíquotas efetivas, na combinação da CSLL e do IRPJ, também se reduziram significativamente, em relação ao desempenho verificado em 2018. Foram de 19,31%, no segmento S2, e 12,79%, no segmento S3. No primeiro segmento, as mais elevadas alíquotas efetivas foram suportadas pelo BNDES, com 23,00%, o Banco do Nordeste, com 24,35%, e o Citibank, com 15,08%.

2.17. ESTIMATIVA DE ARRECAÇÃO NO ÂMBITO DO SFN

Evidentemente, a arrecadação, por meio do IRPJ e da CSLL, no âmbito do SFN, afigura-se insubsistente, salvo incorreção dos dados divulgados pelo Banco Central. Além disso, a carga tributária demonstra-se mal distribuída pelas instituições, havendo claras vantagens comparativas de certos grupos, tipos ou segmentos de instituições, em face dos demais. Esses parecem ser os casos do consolidado bancário do tipo b1 (bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e caixas econômicas), das instituições sob controle privado nacional (tipo 2), dos bancos múltiplos (tipo 8) e do segmento composto pelas seis maiores instituições financeiras em operação (segmento 1). As instituições classificadas nesses grupos ostentam números contrastantes, pois, porquanto respondam por imenso volume de negócios e parte significativa dos resultados do SFN, são as que menos contribuem, em termos relativos, para a arrecadação tributária pela via do IRPJ e da CSLL. Esboça-se, aí, não apenas a possibilidade de elisão fiscal, mas, também, estrutura de

tributação que, aparentemente, está dissociada de seus mais mezinhos princípios e propósitos.

Em função disso, procedeu-se ao exercício de estimar hipotéticas cargas tributárias, considerando três possibilidades de majoração da alíquota efetiva média, combinando o IRPJ e a CSLL. As hipóteses foram baseadas nas alíquotas de 10%, 20%, 30% e 39%, no conjunto de ambos os tributos. Ante uma arrecadação efetiva, em 2018, de R\$15,3 bilhões, para o universo do SFN, as alíquotas hipotéticas elevaram essa arrecadação, respectivamente, a R\$17,6 bilhões, R\$35,3 bilhões, R\$52,9 bilhões e R\$68,8 bilhões, tratando-se das 1.502 entidades classificadas por tipo de controle, de consolidado e de instituição. No caso dos segmentos, para uma arrecadação efetiva, em 2018, de R\$16,4 bilhões, as alíquotas hipotéticas geraram, respectivamente, R\$14,0 bilhões, R\$27,9 bilhões, R\$41,9 bilhões e R\$54,4 bilhões (ver tabelas do Anexo 2).

Vê-se, portanto, do ponto de vista contas públicas, da arrecadação de tributos e, possivelmente, até da promoção de mínima justiça fiscal e tributária, que há muitas opções a serem estudadas e exploradas. Tudo leva a crer que existam não apenas importantes clareiras na base econômica de tributação, em âmbito doméstico, mas, também, profundas desigualdades na forma como a carga tributária se distribui tanto entre setores da economia quanto entre contribuintes.

Confirmando-se os dados divulgados pelo Banco Central, o SFN configura caso que demanda urgente atenção. Assim se considera tanto do ponto de vista fiscal, haja vista as graves distorções que a atual forma de tributá-lo parece gerar no panorama de toda a economia brasileira, quanto na perspectiva do próprio SFN, que já experimenta grave e, até aqui, imparável processo de concentração de suas atividades.

A propósito de concentração e desigualdades crescentes no âmbito do SFN, convém assinalar que esta Consultoria já se debruçou sobre a matéria, havendo elaborado estudo a respeito do tema. Uma das conclusões a que se chegou é a de que a formação de gigantescos conglomerados não gera significativas economias de escala no setor, ao menos não a ponto de viabilizar a intermediação do crédito, no âmbito das transações estritamente privadas, nas condições de prazo, volume e preço (taxas de juros) requeridas para efeito da alavancagem da economia brasileira, notadamente de seus investimentos. Exatamente por conta dos insubsistentes ganhos associados à escalada dos conglomerados financeiros, especialmente dos bancários, nada parece justificar que se lhes estendam benefícios e favores tributários específicos, dando origem a vantagens comparativas artificiais e aprofundando o processo de concentração das atividades no seio do SFN.

2.18. O IMPOSTO SOBRE A RENDA DA PESSOA FÍSICA (IRPF)

Em 2018, a Receita Federal do Brasil recebeu as declarações do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) de 29,8 milhões de contribuintes. A renda bruta declarada por

todos esses contribuintes, somando os rendimentos tributáveis, os sujeitos à tributação exclusiva e os isentos, foi de R\$2,5 trilhões de reais⁹.

Basicamente, há cinco elementos importantíssimos para caracterizar a matéria tributável ou de relevância para a administração tributária do país. Esses cinco elementos são: (1) a renda tributável bruta, (2) os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, (3) os rendimentos isentos, (4) as despesas dedutíveis e (5) os bens e direitos.

Para simplificar, tenha-se em mente o seguinte: a renda tributável bruta seria, em tese, a renda sobre a qual incidiria o imposto de renda. Seria, mas não é. A legislação em vigor baseia-se em todo um emaranhado de regras, regras essas que, em geral, visam reduzir o valor final da renda bruta tributável. Nesse sentido, abatem-se da renda bruta os valores relativos a rendimentos sujeitos à tributação exclusiva ou a rendimentos isentos. Além disso, são deduzidas da renda bruta as despesas ditas “dedutíveis”, como as previdenciárias, as com dependentes, as de instrução e as de pensão alimentícia. Somente após abatimentos e deduções é que chegamos ao que se pode considerar a base efetivamente tributável da renda percebida pelas pessoas físicas.

As despesas dedutíveis, logicamente, são importante benefício fiscal para as classes de renda média e baixa. São essas as classes de renda que gastam a maior parte de seus rendimentos, em geral com despesas médicas, de instrução e previdenciárias. Em contrapartida, os rendimentos isentos e os sujeitos à tributação exclusiva são de especial proveito das classes de renda mais elevadas. Essas classes, dado seu elevadíssimo padrão de renda e patrimônio, dedicam ínfimas frações de seus rendimentos à realização de despesas dedutíveis, concentrando seus ganhos ou vantagens no usufruto de benefícios como isenções e tributação exclusiva na fonte, normalmente a alíquotas inferiores àquelas que incidem sobre a renda do trabalho.

Os bens e direitos não são um capítulo à parte. Eles explicam a riqueza e sua distribuição. No caso brasileiro, a riqueza e sua concentração. Também explicam o perfil de aplicações ou investimentos em ativos, por parte das pessoas que declaram renda anualmente, ativos esses que, ao final das contas, geram não apenas a renda tributável bruta, mas, principalmente, os rendimentos sujeitos à tributação exclusiva e os rendimentos isentos de tributação.

O que há de importante nisso? Bem, o raciocínio pode ser feito de forma objetiva e direta: quanto maiores os rendimentos a serem abatidos da renda bruta, assim como os valores dedutíveis dessa renda, tão menor será o valor da renda suscetível à tributação pelo imposto de renda da pessoa física e, portanto, tão menor será a proporção entre o imposto devido e a renda tributável bruta. Pessoas com imensos valores passíveis de isenção ou de tributação exclusiva certamente exibirão perfil de aplicações, em bens e direitos, bastante distinto do das pessoas comuns, que auferem rendimentos do trabalho.

⁹ Os dados da Receita Federal do Brasil podem ser encontrados neste endereço eletrônico: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/distribuicao-da-renda-por-centis/dados-informacoes-e-graficos-setoriais-2008-a-2012?fbclid=IwAR2OEt9UWpFflxh8tET6mMtA5fDTdcdCCI0yndn6K1jtjt70spruZJxuFGs>.

Os números revelam legislação aparentemente injusta, incorreta e desequilibrada. Para demonstrar isso, adotar-se-á abordagem menos detalhada para efeito da apresentação dos achados, pois números em profusão tendem a nublarem o entendimento do problema.

Primeiramente, cabe entender como estão organizados os dados. Os contribuintes estão divididos em 100 classes de renda (os centis), em ordem crescente de rendimentos declarados. O primeiro centil é o de menor renda, assim como o último centil, de maior. Há 298.488 contribuintes em cada centil. No total, são 29.848.843 contribuintes. Portanto, do primeiro ao último centil, passamos, gradualmente, dos contribuintes de menor renda para os de maior renda. No último centil, o 100º, estão os 298.489 contribuintes mais abastados do país.

O que se observa em relação a bens e direitos? Observam-se duas características básicas: concentração e composição.

Do ponto de vista da concentração, verifica-se que o último centil – o centil dos mais ricos do país – concentra 30,9% de todos os bens e direitos declarados à Receita Federal. Isto, mesmo: 1% dos contribuintes do país concentra 30,9% de todos os bens e direitos oficialmente declarados. Mas, não apenas isso. No último centil (o dos mais ricos), há um pequeno grupo, de 29.848 contribuintes, que concentra, sozinho, 16,4% de todos os bens e direitos do Brasil.

O vetor da concentração são os ativos financeiros. O 100º centil – o centil de maior renda – controla 46,1% de todos os ativos financeiros do país. Quer dizer: 1% dos contribuintes detém 46,1% de todos os ativos financeiros do país. No âmbito desse último centil, as 29.848 pessoas de maior renda, no Brasil, controlam 27,4% de todos os ativos financeiros em circulação no país. É isto: 0,1% dos contribuintes mantém, em carteira, 27,4% de todos os ativos financeiros.

Sob o ângulo da composição, as faixas de renda interferem com os tipos ou categorias de bens e direitos que integram o patrimônio dos contribuintes. Basicamente, as mudanças de composição mais drásticas e perceptíveis ocorrem, ao longo dos centis, com imóveis e ativos financeiros. Imóveis tendem a ter maior participação relativa nos patrimônios dos contribuintes de menor renda. No caso dos ativos financeiros, ao revés, a relação é outra: quanto maior a renda, maior o peso dos ativos financeiros no patrimônio.

Para o centil de maior renda – aquele 1% dos contribuintes que se encontram no ápice da pirâmide da economia –, os ativos financeiros perfazem 75,8% dos bens e direitos. Indo um pouco além, verifica-se que os 29 mil contribuintes mais abastados do Brasil (0,1% de todos os contribuintes) têm 84,8% de todos os seus bens e direitos representados por ativos financeiros.

Qual seria o efeito da concentração e da composição patrimonial? Muito simples: composição e concentração afetam o valor da renda efetivamente tributável por meio do imposto de renda. Não por outra razão, 71,7% da renda bruta do último centil (o centil dos contribuintes de maior renda, no Brasil) são representados por rendimentos isentos. Outros 22,7% da renda bruta são oriundos de rendimentos sujeitos à tributação exclusiva. No geral, os contribuintes de maior renda (do 100º centil) abatem de sua renda bruta 94,4% de

rendimentos ou sujeito à tributação exclusiva ou isentos, tudo com base na legislação em vigor.

Essa montanha de valores passíveis de abatimento tem explicação. Está relacionada à composição do patrimônio dos contribuintes. No caso dos contribuintes de maior renda, ao fato de que os ativos financeiros perfazem grande parte dos bens e direitos, os quais geram rendimentos que ou estão sujeitos à tributação exclusiva ou são isentos por lei.

Naturalmente, a maior propensão a consumir, por parte dos contribuintes de menor renda, tende a tornar o sistema de tributação regressivo. É que os contribuintes de menor renda, menos aptos a poupar e a aplicar seus recursos em ativos financeiros, ficam alijados de toda a intrincada teia de isenções e benefícios fiscais. A esses contribuintes, de menor renda, resta apenas o limitado alívio das “despesas dedutíveis”, cujo papel na promoção de alguma justiça fiscal tem sido, surpreendentemente, questionado por autoridades da área econômica.

Também se afigura óbvio que a reforma da Previdência, ao não procurar instituir um adequado e bem concebido regime de capitalização, impediu que se implantasse, no país, processo de redistribuição de renda e riqueza que fosse, a um só tempo, sustentável e permanente. Quer dizer: o país continuará a dissipar renda e riqueza, notadamente na forma daquelas oriundas da privatização de estatais, de *royalties* de petróleo e da alienação de bens públicos, ou a transferi-las aos estamentos superiores da economia, notadamente em função do fato de que somente esses estamentos são capazes de acumular capitais, na forma de ativos financeiros.

Vejam-se, agora, os dados de tributação dos rendimentos. Os 29.848 contribuintes de maior renda, equivalentes a 0,1% do universo de 29,8 milhões de contribuintes, declararam renda bruta total de R\$229,6 bilhões. Cada um desses 29,8 mil contribuintes percebeu renda bruta média, em 2018, de R\$1,63 milhão.

Procedeu-se à análise desses dados, conforme divulgados pela própria Receita Federal do Brasil. Concluiu-se o seguinte:

1) os 29 mil contribuintes de maior renda (0,1% de todos os declarantes) perceberam 9,0% de toda a renda bruta declarada, em 2018, à Receita Federal do Brasil;

2) a renda bruta média de cada um desses 29 mil contribuintes foi de R\$1,63 milhão, em 2018, enquanto a renda bruta média de todos os demais 29,8 milhões de contribuintes, no mesmo ano, foi de R\$69,7 mil;

3) os 29 mil contribuintes de maior renda suportaram alíquota efetiva do imposto de renda devido, em 2018, de 3,1%, contra alíquota efetiva, para todos os demais 29,8 milhões de contribuintes declarantes de 7,5% (incluindo os isentos, de baixa renda);

4) do total da renda bruta desses 29 mil contribuintes de maior renda, que foi de R\$229,0 bilhões, os rendimentos isentos, decorrentes de lucros e dividendos, alcançaram R\$128,9 bilhões, equivalentes a 56,2% de sua renda bruta total;

5) considerando todos as categorias de rendimentos isentos de tributação pelo imposto de renda, os 29 mil contribuintes de maior renda declararam R\$186,8 bilhões em rendimentos isentos, equivalentes a 81,4% de toda a renda bruta desses contribuintes.

Num contexto como esse, afigura-se evidente que toda a legislação aponta no sentido de propiciar absurda distribuição da carga tributária, privilegiando diminutos grupos de pessoas.

A correção dessas aberrações seria relativamente simples e dispensaria iniciativas dispendiosas e inúteis, que visam apenas desviar a atenção do público. Veja-se um exemplo de correção: com dividendos declarados, por pessoas físicas, da ordem de R\$361,1 bilhões de reais, em 2018, somente a incidência de imposto de renda, retido na fonte, à alíquota única de 15% renderia aos cofres públicos a monumental soma de R\$54,2 bilhões ao ano em arrecadação de receitas. Em dez anos, isso representaria montante superior a R\$600 bilhões de reais, considerando estimativas conservadoras de crescimento da economia e de variação dos preços.

Em evidente contraste com os números supracitados, o sistema tributário norte-americano, no que tange ao imposto de renda das pessoas físicas, exhibe características e resultados bem distintos daqueles que são observados, aqui, no Brasil. Em rápidas palavras, esse sistema é mais equilibrado que o nosso, não exibindo chagas como tratamentos discriminatórios, regressividade e privilégios. É um sistema equilibrado e que cumpre múltiplas funções econômicas, a principal sendo a de funcionar como instrumento de arrecadação, mas com justiça fiscal¹⁰.

Os dados do imposto de renda da pessoa física, dos Estados Unidos da América, indicaram o seguinte, em 2016:

1) 140,9 milhões de contribuintes declararam renda tributável bruta de US\$10,2 trilhões e pagaram imposto de renda de US\$1,4 trilhão, o que representou alíquota efetiva de 13,7%;

2) o 100º centil do universo de contribuintes (o centil de maior renda) declarou renda tributável bruta que representou 19,7% do total da renda declarada por todos os contribuintes, sendo responsável pelo pagamento de 37,3% do total de imposto de renda pago por todos os contribuintes;

3) do 50º ao 100º centil (os 50% mais ricos do país) responderam por 97% de toda a arrecadação do imposto de renda, o que significa dizer que os benefícios tributários estão concentrados nas camadas de renda média e baixa, diferentemente do que ocorre no Brasil;

4) o 100º centil (o 1% mais rico do país) foi responsável por 37,3% da arrecadação total de imposto de renda, enquanto os primeiros 90 centis representaram, juntos, 30,5% da arrecadação total, o que reforça o entendimento de que as camadas de maiores rendimentos suportam a maior parte da carga tributária;

5) os dez últimos centis (do 91º ao 100º centil) – os dez por cento de maiores rendimentos – representaram 69,5% de toda a arrecadação com o imposto de renda da pessoa física;

¹⁰ Os dados a esse respeito podem ser encontrados neste endereço eletrônico: <https://taxfoundation.org/summary-latest-federal-income-tax-data-2018-update/>.

6) o 100º centil (o 1% mais rico do país) pagou imposto de renda à alíquota efetiva de 26,9% da renda tributável bruta, o que representou mais de 7 vezes a alíquota efetiva suportada, conjuntamente, pelos 50 primeiros centis (alíquota efetiva de 3,7%).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, entende-se ser plenamente factível instituir fontes de custeio para o programa Renda Cidadã, cogitado pelo governo federal com o propósito de reunir, num único e coerente feixe de ações, programas de assistência social que foram concebidos e são executados, de maneira esparsa e inorgânica, por órgãos e entidades da administração pública federal. Mais do que isso, afigura-se possível, no processo de instituição dessas fontes, promover profunda e necessária reestruturação não apenas das contas públicas, mas, também, imprescindíveis mudanças na forma pela qual o setor público se relaciona com o setor privado e administra duas de suas principais categorias de despesa: as previdenciárias e as com pessoal.

Viu-se, inicialmente, que as pressões, sobre o teto de gastos, originam-se das despesas de natureza previdenciária. Assim para as despesas evidentemente previdenciárias, pagas pelo Regime Geral da Previdência Social, como para aquelas associadas às próprias despesas com pessoal e encargos sociais, pagas pelo Regime Próprio do Servidor Público.

No tocante às do Regime do Servidor, verificou-se que mais de 40% das despesas com pessoal e encargos sociais têm natureza previdenciárias, decorrentes do pagamento de aposentadorias a inativos e pensões a dependentes de servidores públicos. Desde 2012, entretanto, deixaram de existir fatores de expansão inercial dessas despesas, haja vista que os servidores públicos, a partir dessa data, passaram a aposentar-se pelo Regime Geral, podendo complementar suas aposentadorias por seus próprios meios ou pelo ingresso em entidade aberta ou fechada de previdência privada complementar. Exatamente por isso, é inexorável, de hoje para o futuro, a gradual redução das despesas com pessoal e encargos sociais, sendo certo afirmar que, ao cabo de uma geração, a fração previdenciária das despesas com pessoal da União tenderá a zero. Restar-lhe-á, tão-somente, a contribuição previdenciária, de caráter patronal, que lhe caiba na condição de empregador dos servidores públicos.

As despesas do Regime Geral da Previdência Social, por seu turno, seguem constituindo grave problema de ordem fiscal, na espécie, e macroeconômica, no gênero. A reforma previdenciária, recentemente aprovada, não corrigiu os graves defeitos que sempre macularam o modelo de previdência brasileiro.

Um desses graves defeitos reside no fato de que o regime vigente converte a poupança do trabalhador, na forma de suas contribuições ao sistema de previdência, diretamente em renda previdenciária. Quer dizer: transforma o que seria a poupança do trabalhador, para fins de desinvestimento na fase em que ingressasse na inatividade, no consumo imediato de quem já se tenha aposentado e, por isso, perceba benefícios à conta do sistema previdenciário.

Não por outra razão, a renda de origem previdenciária tornou-se verdadeiro problema fiscal e macroeconômico. À sua magnitude associam-se chagas variadas, a exemplo do “peso-morto” da tributação, do efeito *crowding-out*, da concentração de renda, da escassez de capitais, do tímido crescimento da economia, da insubsistente poupança agregada e da incapacidade do sistema previdenciário de conviver com os ciclos econômicos. A Previdência continua a ser protagonista no tocante ao desarranjo das contas públicas, assim como vetor de sofrível crescimento econômico e gradual empobrecimento da população trabalhadora.

A via de solução, contrariamente aos pressupostos que presidiram a recente reforma previdenciária, não reside na contração da renda previdenciária, no afã de reduzir as despesas que tanto pesam nos orçamentos públicos. A contração da renda previdenciária, como a recentemente promovida pela reforma, apenas aprofunda o círculo vicioso da pobreza, pois mantém cativo o déficit previdenciário, impede a economia de crescer, notadamente por falta de capitais de origem previdenciária, e, conseqüentemente, fragiliza a base econômica de arrecadação tanto da própria Previdência quanto do setor público.

Viu-se que a criação de um sistema previdenciário híbrido, em que repartição e capitalização se combinem, constitui a solução efetiva não apenas para a própria Previdência Social, mas, também, para que se recuperem a higidez das contas públicas e a capacidade de crescimento econômico do país. Um sistema híbrido contempla a formação de um patrimônio previdenciário, constituído por capitais de dívida e de risco, patrimônio esse capaz, ao longo do tempo, de produzir receitas previdenciárias próprias e, ao produzi-las, de reduzir o peso da Previdência no seio das contas públicas.

Naturalmente, a formação de um patrimônio previdenciário significa irrigar toda a economia com novas fontes de capitais de risco e de dívida. Significa, portanto, criar os meios de alavancagem dos negócios e da economia, pois os capitais são a imagem financeira da produção, do consumo, da renda e do emprego.

A formação de um patrimônio previdenciário não pressupõe contemplar novas fontes de arrecadação ou, colocando-se de outra forma o desafio, a elevação da carga tributária. Nada disso. É possível que se forme um patrimônio previdenciário mediante a redistribuição de ativos que já existem na economia, sem que se recorra à tributação ou, pior, ao confisco. Entre os ativos passíveis de redistribuição figuram os títulos representativos de participação em empresas estatais, inclusive a potencial arrecadação decorrente de sua alienação (privatização), os bens imóveis do patrimônio disponível da União, os direitos de participação, compensação financeira e royalties pela exploração de recursos naturais, e os direitos sobre a rentabilidade líquida de fundos públicos, a exemplo do FGTS e do PIS-Pasep/FAT. Todos esses ativos podem ser movimentados e transferidos à Previdência Social, sem qualquer trauma jurídico ou econômico, dando origem ao que talvez possa vir a ser uma das mais importantes iniciativas, no mundo, no sentido de redistribuir renda e riqueza a favor dos menos afortunados.

Logicamente, tomou-se o cuidado de ressaltar a necessidade de cautela no tocante à participação de instituições financeiras na realização desse processo, seja para conduzi-lo, seja para que se faça a gestão futura dos ativos previdenciários. Sabe-se que o SFN, em sua atual configuração, opera com base numa estrutura ineficiente e dispendiosa. Essa estrutura é responsável pela retenção, por meio de mecanismos variados, como as taxas de juros, de

parte significativa da renda gerada pelas atividades produtivas, sendo, por essa razão, importante fonte de custos para o restante da economia, além de fator que deprime a alavancagem.

De qualquer forma, contemplar o sistema previdenciário no bojo do problema não teve apenas o propósito de revelar seu peso significativo na formação das despesas primárias que pressionam o teto de gastos. Também o objetivo de lançar luz sobre o fato de que qualquer programa assistencial, como o Renda Cidadã, não pode ser concebido e executado à revelia do maior e do mais importante entre os programas sociais – a Previdência Social.

Também se constatou que o NRF, conhecido como teto de gastos, padece de artificialismos atrozes. O mais importante deles reside no fato de inexistir lógica matemática ou econômica em confinar a despesa pública à trajetória de um indicador de preços – no caso, o IPCA.

Para resolver esse problema, sugeriu-se renovação dos marcos normativos das finanças públicas, de modo a criar inteira compatibilidade entre disciplina fiscal, orçamentos exequíveis, limites para despesas e endividamento e política econômica. A renovação veio na forma de proposta de emenda à Constituição, proposta essa pensada, entre outras coisas, com o intuito de substituir o regime fiscal que, ainda vigente, já se encontra em processo falimentar.

No tocante, especificamente às fontes de receita, contemplou-se a possibilidade, desde logo, de promover-se a convergência entre os conceitos de lucro tributável e de lucro passível de distribuição a sócios, acionistas ou cotistas. Mediante exemplo colhido no SFN, com base nos dados contábeis de suas instituições financeiras, reunidos pelo Banco Central e por ele divulgados oficialmente, verificou-se que esses conceitos parecem ser muito díspares entre si. O lucro tributável seria uma fração daquele passível de distribuição, o que responderia por drástica redução no *quantum* de arrecadação de tributos como o IRPJ e a CSLL.

A despeito das alíquotas nominalmente previstas na legislação, as alíquotas efetivas, calculadas como a razão entre o IRPJ e CSLL e o lucro líquido contábil, seriam extremamente baixas, denotando, entre outras coisas, frontal desrespeito ao princípio da capacidade contributiva. A ideia, portanto, seria promover a correção da legislação tributária em vigor, de modo que os conceitos de lucro tributável e de lucro passível de distribuição convergissem entre si, o que geraria ganhos significativos de arrecadação, mesmo que apenas no âmbito do SFN. Considerando todos os seus segmentos, conforme os dados contábeis de 2018, a arrecadação efetiva cresceria de R\$16,4 bilhões para algo como R\$54,4 bilhões, representando ganho líquido de R\$38,0 bilhões de reais, somente no âmbito do SFN.

A convergência desses conceitos afigura-se absolutamente defensável e racional. O lucro que se leva à distribuição constitui renda efetiva de quem o receba, razão pela qual algumas de suas formas de atribuição, como o dividendo, precisam gozar de isenção a fim de que não sofram a incidência de tributo sobre a renda. Além do mais, a convergência significa instituir regras de jogo extremamente benéficas para o bom contribuinte e a Fazenda Pública, pois se elimina o incentivo de apurar lucro tributável e lucro passível de distribuição díspares entre si. Com a convergência, a base de cálculo para a distribuição de lucros seria a mesma que aquela levada à tributação.

Com base em dados do IRPF, publicados pela RFB, verificou-se ser regressiva a tributação da renda pessoal, no Brasil. Em boa medida, a regressividade deve-se à elevada concentração de ativos financeiros, combinada essa concentração a benefícios fiscais variados, como a isenção de que gozam os dividendos ou a tributação, exclusivamente na fonte, de certas categorias de rendimentos.

Tomando por base os dados do IRPF de 2018, estimou-se que somente a tributação dos dividendos poderia render arrecadação, anual, superior a R\$54 bilhões de reais. E a tributação dos dividendos, além de contribuir para a promoção da justiça fiscal, ajudaria a recuperar a progressividade do imposto sobre a renda, hoje claramente empanada por regras de tributação que, embora rigorosas com os rendimentos do trabalho, favorecem os rendimentos derivados de ativos financeiros, brindando-os com isenções ou tributação exclusiva na fonte.

Em suma, afigura-se cristalina a ideia de que a discussão do programa Renda Cidadã ou de qualquer ou programa social pode ser a oportunidade de reorganizar e recuperar não apenas as finanças públicas, mas, também, as finanças do país, de uma maneira geral. Naturalmente, todas as medidas e as providências aqui aventadas podem melhor produzir seus efeitos se adotadas em concerto. Um programa social de distribuição de renda exige toda uma completa reprogramação financeira do país, sob pena de sua adoção, ao invés de melhorar a vida do brasileiro, vir a representar o estopim de novas crises e o aprofundamento de um quadro de miséria que já se afigura grande.

Feitas essas considerações, colocamo-nos à disposição desse gabinete para quaisquer esclarecimentos ulteriores que se façam necessários.

Fernando Veiga Barros e Silva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos