
FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E COMBATE À POBREZA: UMA PROPOSTA PARA A CPMF

Fábio Giambiagi*

Resumo

A CPMF, aprovada em 1999 com uma alíquota de 0,38%, caiu para 0,30% posteriormente e deverá ser extinta em 2002 (junho). Isso, porém, implicaria uma contenção de despesa expressiva em 2002 e 2003, necessária para poder viabilizar o cumprimento das metas fiscais. Por outro lado, discute-se no Congresso Nacional a adoção de um Fundo de Combate à Pobreza, com despesas anuais da ordem de R\$4 bilhões a preços constantes de 2000. Este artigo contém uma proposta de prorrogação da CPMF com alíquotas declinantes a partir de 2002, visando (i) evitar ter que fazer novos cortes significativos de gastos; e (ii) viabilizar um aumento do salário-mínimo, de modo a direcionar os recursos fiscais adicionais para a população de menor renda.

* Economista, professor da PUC/RJ.

Abstract

The CPMF was approved in 1999 with a rate of 0,38 %. It has been reduced lately to 0,30 % and the tax should be eliminated in 2002 (June). In this case, important cuts of expenditures would be needed in 2002 and 2003 to make feasible the achievement of the fiscal targets. On the other hand, the Congress is debating the adoption of a Poverty Fund, with yearly expenditures of around R\$ 4 billion at constant prices of 2000. The paper includes a proposal of extension of CPMF with declining rates after 2002. This would (i) avoid the necessity of new expressive cuts of expenditures; and (ii) allow an increase of minimum wage, in order to benefit the population of low income.

1 Introdução

A Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) é um imposto considerado tecnicamente perverso pela maioria dos especialistas em questões tributárias. Apresenta vários problemas, dos quais dois são os mais notórios e se relacionam com o seu caráter de imposto “em cascata” – em contraposição às vantagens da tributação sobre o valor adicionado. Em primeiro lugar, distorce a alocação de recursos, pois penaliza aqueles setores com uma quantidade maior de instâncias na cadeia produtiva, obrigados a pagar mais vezes o mesmo imposto. E, em segundo lugar, prejudica as exportações, pois é impossível identificar, na ponta final do processo produtivo, qual é a proporção de tributos representada pela CPMF acumulada ao longo desse processo e que forma parte do preço. Isso significa que, na prática, ao serem colocadas as mercadorias nos portos, o Brasil está exportando impostos, o que obviamente prejudica a competitividade dos produtos nacionais, em um mundo em que a competição é a cada dia mais acirrada.

Entretanto, por mais relevantes que sejam os problemas que o tributo causa ao sistema econômico, sua cobrança tem sido justificada, nas três vezes em que foi votada – e aprovada – como proposta de emenda constitucional (PEC), em função do potencial de arrecadação que representava e do qual o governo, nas diferentes ocasiões, não podia abrir mão. De fato, mesmo após a redução da sua alíquota para 0,30%, a CPMF representa uma arrecadação da ordem de grandeza de R\$1 bilhão/mês, quantia expressiva à luz das dificuldades fiscais pelas quais ainda passa o país.

A CPMF, nos termos da emenda constitucional atualmente vigente, foi estabelecida para vigorar a partir de meados de junho de 1999, com uma alíquota de 0,38% nos primeiros 12 meses e de 0,30% por um período de 24 meses adicionais, que se conclui em meados de junho de 2002, quando, se nada mudar na Constituição, a alíquota deverá ser subitamente zerada.

Há, portanto, um problema fiscal a ser ainda equacionado. A meta de superávit primário do governo central para 2001 foi definida em 2,25%

do PIB, incluindo mais de 2% do PIB de receitas extraordinárias, que se extinguem até dezembro de 2002. Parte dessa queda da receita poderá ser acomodada mediante uma redução da própria meta fiscal entre os anos 2001 e 2003. Por outro lado, se o PIB crescer a um ritmo da ordem de 4% ou 5% a.a. nos próximos anos, haverá condições de diminuir a relação gasto/PIB, sem que isso requeira novos sacrifícios em termos de corte de gastos. Como disse – corretamente – em artigo recente o ex-secretário de Política Econômica, José Roberto Mendonça de Barros, “nenhum ajuste fiscal consegue sobreviver sem a retomada da economia” [Barros, 2000]. O problema é que – a não ser que ocorra um verdadeiro ‘boom’ no crescimento econômico a curto prazo a taxas de 7 ou 8% a.a., o que a princípio não está no horizonte previsível – a retomada do crescimento, por si só, não garante o cumprimento da meta fiscal definida para o início do próximo governo. Conseqüentemente, o atual governo deverá tomar alguma iniciativa no sentido de viabilizar a obtenção do superávit primário fixado para 2003 e, nesse sentido, a completa eliminação da CPMF em junho de 2002 pode se revelar um problema.

Ao mesmo tempo, aprofunda-se no país o debate sobre o tema da pobreza, relegado a um segundo plano nos anos de alta inflação e que ressurgiu naturalmente com o avanço da estabilização. Nesse contexto, o Congresso Nacional está discutindo uma PEC que estabelece um adicional de 0,08 ponto percentual da CPMF – na prática, repondo a alíquota original de 0,38% – e cria um compromisso de gasto futuro com o fim de ajudar a atenuar a pobreza no país.

O presente trabalho representa uma tentativa de contribuir simultaneamente para a viabilização de duas iniciativas: (a) o cumprimento das metas fiscais de 2002 e 2003, sem que seja necessário incorrer em cortes adicionais expressivos de despesa; e (b) a redução dos níveis de pobreza, sem que isso venha a prejudicar os outros programas de governo nem comprometer as metas fiscais futuras. Nos dois casos, a saída encontra-se na prorrogação da CPMF. Entretanto, a proposta a ser feita procura viabilizar um terceiro objetivo, que é o de reduzir gradualmente a alíquota dessa contribuição, de forma eqüidistante, tanto da eliminação súbita do tributo – o que poderia implicar prejuízos fiscais consideráveis –, quanto da sua prorrogação por tempo indefinido, com uma alíquota elevada como a atual.

O artigo parte da premissa de que a reforma tributária, caso aprovada, implicaria conservar, como proporção do PIB, as receitas ordinárias existentes atualmente, excluídas as receitas extraordinárias – entre as quais a CPMF.

O trabalho encontra-se dividido em sete seções. Após esta introdução, comenta-se a importância que a CPMF tem tido e deverá ter para a viabilização das metas fiscais. Posteriormente, descrevem-se as características do Fundo de Combate à Pobreza (FCP) previsto em PEC específica, atualmente em discussão no Congresso Nacional. Na quarta seção, discute-se a relação existente entre o salário-mínimo (SM) e as finanças públicas, ligadas especificamente à situação do INSS. Depois disso, é feita uma proposta de prorrogação da CPMF, com alíquotas declinantes, que visa simultaneamente os objetivos de respeitar as metas fiscais e contribuir para o combate à pobreza, proposta essa cujos resultados são apresentados na capítulo seguinte. Por último, apresentam-se as principais conclusões do artigo.

2. A CPMF e as Metas Fiscais

A CPMF foi estabelecida inicialmente para vigorar em 1994, então sob a denominação de Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). A lógica era de servir como uma espécie de “ponte” que atenuasse a dimensão do desequilíbrio fiscal, à espera de que as chamadas “reformas estruturais”, até então não muito bem definidas, fossem aprovadas e permitissem compensar a perda dessa fonte de receita por meio de mecanismos mais apropriados e da redução de algumas despesas.

Ao mesmo tempo, como se sabe, o INSS, que tradicionalmente tinha sido superavitário em termos de caixa, foi perdendo essa característica, em um quadro em que, conservando, ‘grosso modo’, a sua receita, viu comprometer uma sua fração cada vez maior com a despesa relativa a benefícios previdenciários, tornando-se crescentemente deficitário a partir de 1995. O organismo deixou assim de ser uma fonte de financiamento para o sistema de saúde, cujos recursos foram minguando, com o setor ingressando em uma grave crise de financiamento já em 1993.

Tendo como pano de fundo essa situação, com o precedente – bem-sucedido, em termos de geração de caixa – do IPMF e com o peso da sua reputação, o então ministro da Saúde, Adib Jatene, fez um trabalho de convencimento junto ao Congresso Nacional e conseguiu restabelecer aquele tributo, agora na qualidade de contribuição – isto é, não sujeita ao princípio da anualidade –, com uma alíquota de 0,20% de todas as transações financeiras realizadas no país, para vigorar por um período de dois anos, em 1997 e 1998, com os recursos sendo vinculados à saúde.

Partindo-se do pressuposto que, uma vez restabelecido certo 'status quo' em matéria de despesas com saúde, o nível de gasto com o setor não poderia cair, era claro que, com o fim da CPMF, a partir de janeiro de 1999, algum substituto teria que ser encontrado como fonte de financiamento para a área. Isso não quer dizer que esse tributo deva ser necessariamente permanente. De fato, em um quadro de recuperação da economia, podem-se trocar receitas temporárias por outras permanentes, na base de um aumento destas, associado ao dinamismo da economia. Em 1998/1999, porém, esse claramente não era o caso, haja vista o fato de que a renda 'per capita' caiu ao longo dos dois anos. Não haveria, portanto, como realizar esse tipo de substituição. A situação foi agravada pelo fato de que, na conjuntura crítica de final de 1998/início de 1999 e diante da flagrante necessidade de se promover um substancial ajuste fiscal, o governo tinha que encontrar meios de *umentar* a receita e, portanto, não se encontrava em situação de renunciar a uma fonte importante de arrecadação como era a CPMF.

O resultado foi que, após um intervalo de alguns meses para aprovar a reinclusão do tributo na Constituição e respeitado o prazo de carência das novas contribuições, não apenas a CPMF foi restabelecida, como também, nas duras circunstâncias do ajuste implementado no contexto do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a alíquota foi aumentada, em 1999, de 0,20 para 0,38%, antes de cair para o nível de 0,30% em junho de 2000.

A receita do IPMF/CPMF tem sido expressiva. Em 1994, o IPMF gerou uma receita de 1,0% do PIB, no ano em que vigorou. Quando o imposto "voltou", agora como CPMF, sua receita foi, em média, de 0,9% do PIB em 1998/1999 e, em 1999, mesmo vigorando por

apenas sete meses – porém com uma alíquota maior –, arrecadou 0,8% do PIB.

Para o ano 2000, prevê-se uma receita do imposto de 1,3% do PIB, que cairá para 1,1% do PIB em 2001, já sem a alíquota de 0,38%. Como para 2001 as despesas com saúde do governo federal com a rubrica denominada "Outras Despesas de Custeio e Capital" (OCC), que exclui o pagamento de pessoal, foram estabelecidas em R\$ 18 bilhões na proposta de Orçamento Geral da União (OGU) encaminhado ao Congresso Nacional, ou 1,4% do PIB, percebe-se a importância que o tributo tem como instrumento de financiamento do setor. Em 2002, com a alíquota vigorando por apenas cinco meses e meio, a receita de CPMF cairia para apenas 0,5% do PIB, e seria nula em 2003.

A importância de tais números é ressaltada pela dimensão relativa das metas fiscais perseguidas pelo governo central nesse período. Em 1999, a receita de CPMF representou pouco mais de 35% do superávit primário de 2,24% do PIB observado nessa esfera do setor público, enquanto em 2001 prevê-se que represente em torno de 50% da meta primária de 2,25% do PIB.¹

Como já foi dito, é razoável imaginar que, em um quadro de retomada do crescimento econômico, como o que se espera que ocorra ao longo da década, em torno de 4,5% a 5,0% a.a., o peso relativo do gasto público diminua, em um processo que combine crescimento real do gasto – que é o que se espera como tendência, em circunstâncias normais – com queda – pelo menos, durante certo período – da relação gasto público/PIB. Considere-se, por exemplo, a previsão do OGU de 2001 – retiradas as fontes de receita não aprovadas e de validade incerta – de uma despesa primária do governo federal, líquida de transferências a estados e municípi-

¹ A meta de superávit primário já definida para o governo central em 2001 é de 2,25% do PIB. Para 2002 e 2003, as metas são de 2,20% e 1,80% do PIB, respectivamente. Entretanto, como inicialmente a meta para 2001 era de 2,60% do PIB e ela diminuiu em 0,35% do PIB, é válido esperar que a mesma revisão possa ser feita para os anos posteriores. Nesse caso, as metas do governo central para 2002 e 2003 seriam de 1,85% e 1,45% do PIB, respectivamente, que são as premissas adotadas no trabalho.

os, de aproximadamente 16% do PIB. Para efeitos de raciocínio, se essa despesa crescer 3,0% a.a., em média, nos quatro anos, entre 2001 e 2005, em um quadro de crescimento da economia a um ritmo anual de 4,5%, até meados da década teria havido um ajustamento do gasto público da ordem de 1 ponto percentual do PIB. Em dois anos, porém, entre 2001 e 2003 – período no qual se prevê que a CPMF seja extinta –, não haveria tempo suficiente para uma queda relativa do gasto dessa magnitude. Isso posto, há basicamente duas possibilidades a serem consideradas: ou o gasto público continua sendo sujeito ao mesmo grau de aperto de 1999 e 2000 – o que tende a ser crescentemente difícil com o passar do tempo – ou, alternativamente, será necessário identificar fontes de receita que compensem a eliminação da CPMF. A prorrogação da própria CPMF, com uma alíquota declinante, em um contexto de dificuldades para o avanço de uma reforma tributária mais ambiciosa, é uma das possibilidades. As contas referentes a essa hipótese serão feitas em outro capítulo do trabalho.

3 O Fundo de Combate à Pobreza

A controvérsia que envolve o valor “justo” do SM definido no ano 2000 intensificou o debate acerca dos mecanismos mais adequados de combate à pobreza no Brasil. Tendo essa controvérsia como pano de fundo e independentemente da definição do valor acerca do novo SM, foi aprovada no Senado, com o fim de pagar parte da assim chamada “dívida social”, proposta que cria o Fundo de Combate à Pobreza. O projeto, que envolve a necessidade de uma PEC, deve passar ainda pelo processo de debate e votação na Câmara dos Deputados, podendo voltar ao Senado se sofrer emendas.

Os pontos destacados do substitutivo aprovado em primeira instância são:

(a) a instituição do FCP, para vigorar até 2010, “com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida”;

(b) o financiamento do fundo, mediante um conjunto de disposições tributárias, que serão definidas no restante do texto;

(c) a criação de Fundos de Combate à Pobreza no Distrito Federal e nos estados e municípios, "com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar";

(d) a regulação do funcionamento do fundo por meio de lei complementar;

(e) a criação de um fundo específico "constituído pelos recursos recebidos pela União em decorrência da desestatização de sociedades de economia mista ou empresas públicas por ela controladas, ..., cujos rendimentos ... reverterão ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza";² e

(f) a explicitação de que, no que diz respeito ao item anterior, "caso o montante anual previsto dos rendimentos transferidos ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ... não alcance o valor de quatro bilhões de reais, far-se-á complementação" de recursos, para atingir esse valor, devidamente corrigido.

Em relação ao item (b) acima, além dos recursos específicos, com o mencionado piso de R\$4 bilhões, citados no item (e), a PEC define como fontes de receita:³

(i) "a parcela da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento" (aplicável até 17 de junho de 2002, quando se extingue o tributo) na alíquota da CPMF;

(ii) "a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)";

(iii) o produto da arrecadação do imposto sobre grandes fortunas, ainda não regulamentado;

² Chamado neste artigo simplesmente de *Fundo de Combate à Pobreza*.

³ É importante frisar que o piso de R\$4 bilhões refere-se apenas aos recursos mencionados no item (e). A existência de outras fontes de receita implica que o gasto seria maior do que esse valor.

(iv) dotações orçamentárias;

(v) doações de qualquer natureza;

(vi) outras receitas, a serem definidas.

É claro, portanto, que os itens (iii) a (vi) tendem a ser, a princípio, inócuos, seja por não envolverem obrigatoriedade – caso das dotações orçamentárias –; por serem incertas ou economicamente irrelevantes – caso das doações –; ou por não serem definidas ou estarem associadas a impostos não existentes – caso do último item ou das receitas associadas ao imposto sobre grandes fortunas. Conseqüentemente, as duas fontes de receita serão o adicional de 0,08 ponto percentual da CPMF – que na prática repõe o percentual original da alíquota de 0,38% –, até junho de 2002; e a receita extra de IPI, até 2010.

É crucial destacar quatro elementos. Em primeiro lugar, a fórmula encontrada para o item (e) permite que a dívida líquida do setor público diminua em caso de privatização, mas destina os rendimentos associados a essa redução da dívida para o FCP. Em outras palavras, consegue-se o objetivo da política econômica de utilizar a privatização para o abatimento da dívida líquida do setor público – já que o estoque de recursos do fundo seria contabilizado como um ativo – mas não o objetivo complementar de, mediante isso, contribuir para a redução do déficit público. Isso porque a criação de um fundo com os recursos específicos da privatização diminuiria a dívida líquida, mas o citado ativo financeiro gerará uma receita financeira que terá uma contrapartida de despesa com o FCP, de modo que a diminuição da dívida seria inócua em termos de redução das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP).

Em segundo lugar, a lógica da emenda constitucional, se aprovada, é a de garantir um fluxo mínimo de recursos anuais para o FCP, composto, conforme já foi dito, da receita extra de IPI; dos recursos do adicional da CPMF até junho de 2002; e da receita financeira do fundo a ser criado com as novas privatizações, a partir de então.

Em terceiro, em relação a esse último dispositivo, prevê-se que o FCP receberá um piso – devidamente corrigido – correspondente a

R\$4 bilhões a preços de 2000. O importante, nesse aspecto, é que *este fator representará uma fonte adicional de despesa, se a privatização não conseguir arrecadar recursos cujos rendimentos atinjam esse valor até junho de 2002.*

FINANCIAMENTO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS E
COMBATE À POBREZA:
UMA PROPOSTA PARA
A CPMF

Por último, *o FCP não afeta diretamente a renda mínima das pessoas mais pobres, o que significa que, além do FCP, o governo poderá ter que arcar com as despesas extras decorrentes dos efeitos de eventuais aumentos do SM sobre as despesas do INSS, caso, no futuro, o SM venha a aumentar, como um dos ingredientes de uma política de combate à pobreza.* A combinação dessa possibilidade com o que foi dito no parágrafo anterior implica portanto o *risco de que no futuro as contas públicas venham a sofrer uma dupla pressão de despesas*, associada ao combate à pobreza e *também* a novas pressões por aumentos do SM. É justamente essa questão que o nosso artigo pretende discutir, associando o combate à pobreza ao aumento do SM, sem ferir o equilíbrio orçamentário.

4. O INSS e o Salário-Mínimo

O risco de agravar o déficit previdenciário representa um obstáculo para a implementação de uma política social baseada no aumento do SM [Neri, 1998; Giambiagi e Neri, 2000]. A tabela 1 é útil para ilustrar esse fato.

TABELA 1

Número de Ocupados por Faixa de Renda no Trabalho Principal (1998)

Múltiplos de SM	(Em milhares)			
	Com carteira	Empregado doméstico	Outros	Total
Abaixo de 1	223	1.643	7.860	9.726
Exatamente 1	1.279	1.268	2.360	4.907
Múltiplos exatos/a	1.324	184	1.166	2.674
Acima de 1 até 2	4.368	1.261	7.270	12.899
Demais	12.456	585	16.073	29.114
Total	19.650	4.941	34.729	59.320

/a 2, 3, 4 e 5 SM.

Fonte: LCA(2000), página 17, com base em dados da PNAD/IBGE/1998.

A tabela mostra que, conforme os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 1998 um universo da ordem de 4,9 milhões de pessoas ocupadas recebiam rendimentos de 1 SM e que outros 2,7 milhões recebiam múltiplos exatos correspondentes a 2, 3, 4 e 5 SM, compondo um total de pessoas diretamente afetadas pela política de SM de 7,6 milhões, ou 12,8% da população total ocupada.⁴ A necessidade de respeitar a austeridade fiscal, que limita a possibilidade de elevar o valor do SM, pelo impacto que isso poderia ter nas contas do INSS, afeta portanto diretamente esse contingente da população.

Ao mesmo tempo, essa informação deve ser complementada pelos dados da tabela 2, que mostram que, conforme o Ministério da Previdência Social, em dezembro de 1998, havia um universo de 11,7 milhões de aposentados e pensionistas – além de outras categorias específicas menos representativas – do INSS que recebiam um benefício correspondente a exatamente 1 SM.

TABELA 2

Benefícios Emitidos pelo INSS, segundo as Faixas de Valor, em SM (1998)

Múltiplos de SM	Número de benefícios (1000)	Composição (%)	
		Quantidade	Valor
Abaixo de 1	434	2,4	0,6
Exatamente 1	11.738	64,6	35,1
Acima de 1 até 2	1.906	10,5	8,3
Acima de 2	4.105	22,5	56,0
Total	18.183	100,0	100,0

Fonte: AEPS (1998), tabela B.14. Dado referente a dezembro.

⁴ Além disso, havia um contingente de 12,9 milhões de pessoas que ganhavam, na época, entre 1 e 2 SM. Admitindo-se que parte dessas pessoas ganhasse ligeiramente acima do mínimo e que se este aumentasse essas pessoas não ficariam com remunerações inferiores ao novo valor, o universo de pessoas afetadas pela política do SM seria maior do que os 7,6 milhões mencionados.

A conclusão da leitura conjunta das tabelas 1 e 2 é clara: *no Brasil, a maioria dos indivíduos que recebem exatamente 1 SM é composta de aposentados e pensionistas do INSS.*

FINANCIAMENTO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS E
COMBATE À POBREZA:
UMA PROPOSTA PARA
A CPMF

Isso coloca o governo diante de um dilema. Por um lado, em função dos números expostos, uma política destinada a aumentar a base das remunerações deveria contemplar prioritariamente o aumento do SM, como forma de elevar as remunerações básicas. Por outro, os benefícios do INSS já representam o maior item da despesa pública, individualmente considerada – em torno de 6% do PIB –, de modo que um aumento do SM, sem contrapartida de receita, poderia ter efeitos perversos sobre o equilíbrio fiscal. Como iremos ver, um aumento de 15% do SM implicaria um “delta” de despesa da ordem de grandeza de 0,5% do PIB. Isso significa dizer que o aumento do gasto corresponderia a algo em torno de 1/3 do gasto de OCC do Ministério da Saúde. Esse tipo de conta indica claramente as limitações com as quais se defrontam as autoridades no momento de definir o valor do aumento do SM.

5. Uma Proposta para a CPMF

A seguir, faz-se uma proposta que visa, por meio de emenda constitucional:

(i) reduzir gradual, mas não subitamente, a atual alíquota da CPMF de 0,30% destinada ao financiamento do setor de saúde, de modo a dar mais tempo ao Governo para compensar essa queda mediante o aumento igualmente gradual das receitas ordinárias, em um contexto de crescimento gradual da economia; e

(ii) mudar o enfoque da PEC que cria o FCP, modificando a origem dos recursos e utilizando-os para aumentar a renda dos aposentados e pensionistas mais pobres.

No primeiro caso, ao contrário da queda prevista de 0,30% para zero da alíquota da CPMF em junho de 2002, postula-se uma redução da parcela destinada ao financiamento da saúde para 0,20% por um período de 12 meses entre junho de 2002 e junho de 2003 e para 0,10% por outros 12 meses adicionais, entre junho de 2003 e junho

de 2004, após o que a parcela da alíquota da CPMF destinada ao financiamento dos gastos com o setor de saúde seria eliminada.

No segundo caso, propõe-se que a lógica do FCP seja mudada em favor do princípio de conceder os recursos diretamente a quem deles mais precisa. Isso significa aumentar a base das remunerações, coisa que é potencialmente possível no caso dos trabalhadores da ativa e não tem sido possível em maior medida até agora, na prática, pelo aumento dos gastos previdenciários associados à definição do SM. A fórmula proposta visa substituir o conceito de Fundo pela alternativa de um financiamento puro e simples de um aumento da despesa, representado pelo incremento do SM, financiado por uma alíquota específica da CPMF e por um adicional do IPI. Isso garantiria que os recursos adicionais chegassem diretamente aos mais pobres, o que significaria que as “ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social”, que constam da PEC atualmente em discussão, se concentrariam especificamente no item “reforço de renda familiar”. Pela proposta, as alíquotas extras de IPI seriam “calibradas” para gerar uma receita adicional de 0,05% do PIB, que não seria sujeita à partilha com os estados e municípios.⁵ Por sua vez, seria cobrada uma alíquota específica da CPMF, correspondente a 0,08% sobre as movimentações financeiras, que passaria a ser cobrada quando a CPMF de financiamento da saúde caísse 0,10 ponto percentual, em junho de 2002.

Os recursos arrecadados serviriam para financiar o impacto sobre as contas do governo federal de um aumento do SM da ordem de 15%, a partir da data de reajuste do SM em abril de 2002, após a aprovação das medidas aqui propostas, durante 2001. Os cálculos do presente trabalho foram feitos com base no SM atual, de R\$151, admitindo-se que este viesse a aumentar para R\$175, com um acréscimo de R\$24. Admitindo-se que todos os contribuintes recebessem o mesmo acréscimo nominal, para não haver mudanças na hierarquia de remunerações, isso corresponderia, ‘grosso modo’, no ano 2000, a uma despesa adicional do INSS de R\$ 24 x 13 pagamentos x 19,5 milhões de contribuintes = R\$6,1 bilhões, ou 0,52% de um PIB de R\$1.170 bilhões.

⁵ Em 1999, a receita total de IPI foi da ordem de 1,6% do PIB.

A alíquota extra proposta para a CPMF, de 0,08%, vigoraria até dezembro de 2006, após o que haveria uma redução gradual da alíquota, de 0,02 ponto percentual a cada ano, até 0,02% em 2010. Isso minoraria gradualmente as distorções derivadas do referido tributo e daria tempo ao governo para se acomodar diante da queda da sua receita temporária, de modo a substituir esta por receitas ordinárias. Em 2011, a parcela extra remanescente de 0,02% poderia ser extinta ou transformada em uma alíquota simbólica e fixa de 0,01%, que serviria para propósitos de fiscalização – para permitir à Receita Federal checar a movimentação financeira com a renda declarada das pessoas. As alíquotas e a receita esperadas até 2006 – compreendendo o resto do atual e a totalidade do próximo período de governo – encontram-se nas tabelas 3 e 4. Na tabela 3, consideram-se as alíquotas por semestre, embora o “aniversário” de vigência da CPMF seja em meados de junho. As contas com a previsão de arrecadação, porém, foram feitas levando em consideração esse detalhe.

TABELA 3

CPMF: Alíquotas Existente e Proposta

	2001	2002/I	2002/II	2003/I	2003/II	2004/I	2004/II	2005	2006
Legisl. atual	0,30	0,30							
Proposta	0,30	0,30	0,28	0,28	0,18	0,18	0,08	0,08	0,08
Saúde	0,30	0,30	0,20	0,20	0,10	0,10			
AumentoSM			0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08

TABELA 4

CPMF: Receita Prevista

	(Em porcentagem do PIB)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Legislação atual	1,10	0,50				
Proposta	1,10	1,06	0,82	0,46	0,29	0,29
Saúde	1,10	0,90	0,53	0,17		
Aumento SM		0,16	0,29	0,29	0,29	0,29

Na tabela 3, observa-se que a alíquota total da CPMF cairia de 0,30% para 0,28% no segundo semestre de 2002; e para uma média de 0,23% em 2003; 0,13% em 2004; e 0,08% em 2005/2006. Em resumo, o objetivo, a curto prazo, seria preservar parcialmente a receita da CPMF. Entretanto, a médio prazo, constata-se que:

- a alíquota da CPMF seria declinante; e
- no final da projeção, em 2006, a alíquota seria inferior a 0,1%, que é o que se tem cogitado manter como alíquota permanente, em alguns dos vários desenhos de reforma tributária discutidos no Congresso ao longo dos últimos meses.

A tabela 4 mostra o impacto das medidas propostas sobre a receita. Pela emenda constitucional vigente, a CPMF, com receita prevista de 1,1% do PIB em 2001, vai implicar apenas 0,5% de receita em 2002 e nada a partir de então. Já pela nossa proposta, a parcela destinada ao financiamento da saúde ainda se manteria em 0,9% do PIB em 2002 e permitiria arrecadar 0,5% do PIB em 2003 e 0,2% do PIB em 2004. A parcela referente à cobertura dos gastos adicionais do INSS corresponderia a 0,2% do PIB em 2002 e 0,4% do PIB nos anos seguintes. Em todos os cenários, adota-se a já citada premissa de cumprimento das metas fiscais do governo central de 2,25% do PIB em 2001; 1,85% do PIB em 2002; e 1,45% do PIB em 2003, e admite-se um superávit primário dessa esfera de governo de 1,5% do PIB nos anos posteriores.

6. Resultados

A tabela 5 mostra as hipóteses que foram adotadas para os cálculos a serem expostos no restante da seção e cujos resultados aparecem nas tabelas 6 a 8. O ano-base das projeções é 2001, à luz dos resultados esperados com base na hipótese de cumprimento das metas estabelecidas no acordo com o FMI. Na tabela 5, considera-se um crescimento anual do PIB de 4,5% a 5,0%; um crescimento automático – ou “vegetativo” – do gasto real com pessoal, de 2,5% a.a.; uma expansão do número de benefícios do INSS de 4,0% a.a.; um aumento do número de beneficiados de LOAS a taxas declinantes, inicialmente de 5%; e um piso correspondente aos

R\$4 bilhões atualizados monetariamente, do FCP, de 0,30 % do PIB em 2002, com uma participação declinante nos anos posteriores, em função do próprio crescimento do PIB.⁶

TABELA 5

Parâmetros

	(Em porcentagem)				
	2002	2003	2004	2005	2006
PIB	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0
Crescimento real gasto c/pessoal	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Crescimento no. apos.e pension. INSS	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Crescimento no. LOAS	5,0	4,0	3,0	2,0	1,0
Fundo de Combate à Pobreza (% PIB)	0,30	0,29	0,27	0,26	0,25

Na tabela 6, mostra-se o que cabe esperar que ocorra com as finanças do governo central. dadas as regras estabelecidas atualmente, pelas quais a CPMF caduca em meados de 2002. Observe-se que a combinação disso com o fim da receita de concessões – ainda de 0,7% do PIB em 2001 – e de outras receitas extraordinárias – como o IR extra, por exemplo –, que atingem atualmente 0,4% do PIB, gera uma queda acumulada de 13 % das “Outras Despesas de Custeio e Capital” (OCC) exclusive LOAS entre 2001 e 2003, única forma de, mediante o “achatamento” das despesas, viabilizar o cumprimento das metas fiscais, em um contexto de perda de receita de 2,2% do PIB entre 2001 e 2003. Note-se que essa perda de OCC ocorreria após a contenção já verificada no biênio 1999/2000. Assim, a perda de receita seria em parte acomodada por meio de uma redução da meta de superávit primário, de 0,8% do PIB, entre 2001 e 2003, mas também pela queda de OCC de 1,1% do PIB no período.

⁶ As despesas de LOAS referem-se à Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93), sendo os benefícios – de 1 SM – concedidos a partir de 1996 a idosos – adicionalmente aos benefícios do INSS – e portadores de deficiência física.

TABELA 6

Superávit primário do Governo Central, com CPMF atual

	(Em porcentagem do PIB)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita total	21,25	20,15	19,10	19,10	19,10	19,10
Ordinária	19,10	19,10	19,10	19,10	19,10	19,10
Tesouro	14,10	14,10	14,10	14,10	14,10	14,10
INSS	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Extraordinária	2,15	1,05	0,00	0,00	0,00	0,00
CPMF	1,10	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Concessões	0,70	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	0,35	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00
(-)Transferências E&M /a	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20
Receita líquida	18,05	16,95	15,90	15,90	15,90	15,90
Despesa excl.transfer.E&M	15,80	15,10	14,45	14,40	14,40	14,40
Pessoal	4,75	4,66	4,55	4,44	4,33	4,23
Benefic. previdenciários	5,80	5,77	5,72	5,66	5,61	5,56
OCC	5,25	4,67	4,18	4,30	4,46	4,61
LOAS	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,18
Outras	5,05	4,47	3,99	4,10	4,27	4,43
Superávit primário	2,25	1,85	1,45	1,50	1,50	1,50
Índice real OCC exc.LOAS	100,0	92,5	86,6	93,6	102,2	111,5
Creosc.real OCC (excl.LOAS,%)	n.c.	-7,5	-6,3	8,1	9,2	9,0

Obs.: n.c. = não considerado.

Na tabela 7, fazem-se as contas com a proposta original de FCP, supondo-se que o IPI extra seja de 0,05% do PIB. A alíquota extra de 0,08% da CPMF eleva a sua arrecadação em 2001 e 2002 em relação à tabela 5, enquanto a linha FCP capta a soma de: (a) o IPI extra; e (b) a receita de 0,08 ponto da CPMF até 2002, combinada com o piso de R\$4 bilhões a partir de então.⁷ Observe-se que a partir de 2002 a perda de receita devido ao fim da parcela de 0,08 ponto percentual da CPMF não tem como contrapartida uma queda de similar magnitude da importância relativa das despesas do Fundo de Combate à Pobreza, devido ao fato de essas terem um piso relativamente elevado. Em consequência, com uma receita igual à da tabela 6 e um aumento da despesa – pelo piso dos gastos do FCP –, a despesa de OCC exclusive LOAS fica ainda mais espremida, em apenas 3,7% do PIB em 2003 – contra 4,0% do PIB na tabela 6.⁸

⁷ O exercício não considera os efeitos da utilização de eventuais recursos da privatização, previstos no substitutivo que foi votado.

Isso significa que *o Fundo de Combate à Pobreza poderia reduzir, potencialmente, o espaço para as demais despesas, comprometendo o nível do gasto público em outras áreas que não o combate direto à pobreza.*

TABELA 7

Superávit Primário do Governo Central,
com Proposta Original de FCP

(Em porcentagem do PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita total	21,59	20,33	19,15	19,15	19,15	19,15
Ordinária	19,10	19,10	19,10	19,10	19,10	19,10
Tesouro	14,10	14,10	14,10	14,10	14,10	14,10
INSS	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Extraordinária	2,49	1,23	0,05	0,05	0,05	0,05
CPMF	1,39	0,63	0,00	0,00	0,00	0,00
Concessões	0,70	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00
IPI extra	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Outras	0,35	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00
(-) Transferências E&M /a	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20
Receita líquida	18,39	17,13	15,95	15,95	15,95	15,95
Despesa excl.transfer.E&M	16,14	15,28	14,50	14,45	14,45	14,45
Pessoal	4,75	4,66	4,55	4,44	4,33	4,23
Benefic. previdenciários	5,80	5,77	5,72	5,66	5,61	5,56
FCP	0,34	0,35	0,34	0,32	0,31	0,30
OCC	5,25	4,50	3,89	4,03	4,20	4,36
LOAS	0,20	0,20	0,20	0,20	0,19	0,18
Outras	5,05	4,30	3,70	3,83	4,01	4,18
Superávit primário	2,25	1,85	1,45	1,50	1,50	1,50
Índice real OCC exc.LOAS	100,0	88,9	80,3	87,4	96,0	105,2
Cresc.real OCC(excl.LOAS,%)	n.c.	-11,1	-9,7	8,9	9,8	9,6

Obs.: n.c. = não considerado.

A tabela 8 corresponde ao cenário em que se implementa a nossa proposta, defendida na seção anterior. Nela, a receita de IPI é similar à da tabela 7, a partir do momento em que se implementa o aumento do SM, com vigência sobre 9/13 do ano em 2002, dado que é a

⁸ Utiliza-se o ano de 2003 como referência, pois é nele que o fim da CPMF incidirá em cheio, se a CPMF acabar em meados de 2002.

partir de maio – conceito caixa – e afeta a remuneração do 13º. Esse aumento gera um acréscimo marginal na receita do INSS – vinculado ao aumento das contribuições – e maior desembolso de LOAS. O impacto principal, porém, se dá sobre as despesas do INSS, que aumentam substancialmente. A combinação de: (i) 'phasing-out' da CPMF, que evita o seu desaparecimento súbito em junho de 2002; e (ii) cuidados com o financiamento da despesa adicional do INSS mediante a alíquota extra da CPMF permite um certo crescimento das despesas de OCC e possibilita aumentar o SM, sem impactar o déficit da Previdência Social. O OCC exclusive LOAS seria então de 4,4% do PIB em 2003, acima dos 4,0% do PIB do "cenário 'status-quo'" da tabela e dos 3,7% do PIB do "cenário FCP" da tabela 7.⁹

A tabela 9 mostra qual seria o impacto extra da nossa proposta, no que se refere especificamente aos efeitos do aumento do SM, em relação ao quadro de preservação do seu valor real. Há um aumento da despesa do INSS de 0,52% do PIB e da LOAS de 0,03% do PIB, em boa parte contrabalançado pela maior receita do INSS, de IPI e principalmente pelo adicional de 0,08 ponto percentual da CPMF, que gera uma receita extra de 0,29% do PIB, sem considerar a parcela restante da alíquota – de 0,20% ou 0,10% – que é utilizada para financiar a saúde.¹⁰ Os números sugerem que o "delta" fiscal líquido associado à proposta de aumento do SM feita no artigo implica uma piora das contas do governo central – em face do que teriam que ser adotadas medidas compensatórias – de apenas 0,1% do PIB em relação ao cenário básico da tabela 6.

⁹ Na tabela 8, de qualquer forma, há uma pequena queda real do OCC nos primeiros anos da projeção, devido à diminuição das despesas extraordinárias, em face do desaparecimento da maior parte dos recursos das concessões de telefonia em 2002 e à própria redução da receita da CPMF – mesmo com prorrogação – em 2003 em relação a 2002, e em 2004 em relação a 2003. Uma alternativa a considerar seria estender a cobrança da alíquota até dezembro de 2004, o que evitaria a queda real do OCC em 2004 na tabela 8 e diminuiria ligeiramente o crescimento real dessa variável de 2005 em relação a 2004, suavizando a trajetória da penúltima linha da tabela 8.

¹⁰ A despesa do INSS como proporção do PIB não aumenta na mesma proporção de 0,52% do PIB, por ser também afetada pela diferença entre as taxas de crescimento do número de benefícios e do PIB.

TABELA 8

Superávit Primário do Governo Central, com Nova Proposta de CPMF/FCP

FINANCIAMENTO DAS
POLÍTICAS SOCIAIS E
COMBATE À POBREZA:
UMA PROPOSTA PARA
A CPMF

(Em porcentagem do PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita total	21,25	20,81	20,08	19,72	19,55	19,55
Ordinária	19,10	19,18	19,21	19,21	19,21	19,21
Tesouro	14,10	14,10	14,10	14,10	14,10	14,10
INSS	5,00	5,08	5,11	5,11	5,11	5,11
Extraordinária	2,15	1,63	0,87	0,51	0,34	0,34
CPMF	1,10	1,06	0,82	0,46	0,29	0,29
Concessões	0,70	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00
IPI extra	0,00	0,02	0,05	0,05	0,05	0,05
Outras	0,35	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00
(-)Transferências E&M /a	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20
Receita líquida	18,05	17,61	16,88	16,52	16,35	16,35
Despesa excl.transfer.E&M	15,80	15,76	15,43	15,02	14,85	14,85
Pessoal	4,75	4,66	4,55	4,44	4,33	4,23
Benefic. previdenciários	5,80	6,13	6,24	6,18	6,13	6,08
OCC	5,25	4,97	4,64	4,40	4,39	4,54
LOAS	0,20	0,22	0,23	0,23	0,22	0,21
Outras	5,05	4,75	4,42	4,17	4,17	4,33
Superávit primário	2,25	1,85	1,45	1,50	1,50	1,50
Índice real OCC exc.LOAS	100,0	98,2	95,9	95,2	99,8	108,9
Cresc.real OCC(excl.LOAS,%)	n.c.	-1,8	-2,3	-0,8	4,9	9,1

Obs.: n.c. = não considerado.

TABELA 9

Impacto Fiscal Extra da Proposta

(Em porcentagem do PIB)

Gasto	% PIB	Receita	% PIB
INSS	0,52	INSS	0,11
LOAS	0,03	CPMF	0,29
		IPI	0,05
Total	0,55	Total	0,45

7. Conclusões

A reforma tributária é um tema cuja complexidade técnica e política explica, em parte, o fato de até agora, após tantos anos de debate, ela ainda não ter sido aprovada.¹ Virou um “lugar-comum” do debate se afirmar que uma das premissas básicas da reforma deve ser a preservação da carga tributária, devidamente “engordada” por receitas extraordinárias que se situaram em torno de 2% a 3% do PIB no final da década de 90. Por outro lado, as classes empresariais, prejudicadas por um sistema tributário com forte incidência de impostos cumulativos, têm, compreensivelmente, defendido a sua eliminação. No caso da CPMF, inclusive, se nada for feito, é exatamente isso que deve ocorrer, a partir de junho de 2002, quando a alíquota de 0,30% deverá ser “zerada” subitamente.

Este artigo adota uma posição intermediária entre ambos os extremos. Por um lado, reconhece-se que a carga tributária atual é onerosa e que as contas da reforma tributária deveriam ser feitas procurando preservar a carga tributária atual, *excluídas as receitas extraordinárias*. Por outro, argumenta-se que seria inconveniente eliminar subitamente uma importante fonte de receitas, como tem revelado ser a CPMF. A lógica que está por trás da análise é que, com o passar do tempo e no contexto de um crescimento econômico a taxas maiores que as dos últimos anos, “é possível em poucos anos substituir (por receitas ordinárias) o que se chama de receitas extraordinárias ... (para) ... tornar permanente o ajuste fiscal”, como disse corretamente, há pouco tempo, o chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, José Guilherme dos Reis.² A questão-chave, nesse ponto, é como dosar, ao longo do tempo, esse processo de substituição.

Da postura intermediária por nós defendida resulta a proposta de definir uma estratégia gradualista de abandono da CPMF que, ao invés de eliminá-la em junho de 2002, comporte sua redução até um valor próximo de zero, porém com alíquotas declinantes e ainda relativa-

¹ Sobre esse tema, ver Werneck (2000).

² Reportagem da *Gazeta Mercantil*, 30 de maio de 2000, página A-7.

mente expressivas – acima de 0,10% – até o primeiro semestre de 2004, inclusive. Isso evitaria que o necessário cumprimento das metas fiscais do governo central, já definidas para 2002 e 2003, de 1,85% do PIB em 2002 e 1,45% do PIB em 2003, se desse às custas de uma queda expressiva dos gastos de OCC, já bastante comprimidos em relação aos níveis observados em 1998.

Por outro lado, seria criada uma alíquota extra de 0,08 ponto percentual – sem prejuízo do objetivo de diminuir gradualmente a CPMF total – para financiar um aumento da ordem de 15% do salário-mínimo, a partir do primeiro ano após a aprovação de emenda constitucional nesse sentido, o que significaria provavelmente que isso deveria ocorrer em 2002. Tal aumento teria que ser entendido como uma iniciativa pluripartidária, destinada a pagar parte da chamada “dívida social”, mas ao mesmo tempo preservando os seguintes objetivos: (i) conservar o ajuste fiscal, pelo fato de criar simultaneamente fontes de receita e de despesa; e (ii) diminuir gradativamente a alíquota da CPMF.

Os recursos arrecadados dessa forma substituiriam o Fundo de Combate à Pobreza, objeto de PEC aprovada recentemente no Senado Federal. Da forma como a proposta foi aprovada, há o risco de que se crie uma nova fonte de despesa a partir de 2002, associada à existência de um piso de gastos *adicionais* de R\$4 bilhões/ano. A fórmula alternativa que foi apresentada no texto procura ao mesmo tempo eliminar esse risco e garantir que a pobreza diminua, mediante o aumento das remunerações, aposentadorias e pensões de base. *O aumento das aposentadorias e do SM permitiria assim que os recursos fossem focalizados, uma vez que se dirigiriam diretamente às pessoas mais pobres.*

Desse modo, pela nossa proposta, a CPMF, atualmente de 0,30%, ao invés de ser subitamente eliminada em junho de 2002, cairia para 0,28% na referida data, por um período de 12 meses, após o que cairia para 0,18% em junho de 2003, e para uma média de 0,13% em 2004 e 0,08% nos dois anos seguintes. Assim, na tabela 8, a despesa de OCC exclusive LOAS em 2003 – primeiro ano do próximo governo e no qual, mantida a Constituição atual, não haveria mais CPMF – seria 11% superior à da tabela 6, que indica o

que deverá acontecer se as metas fiscais para 2003 forem cumpridas e a CPMF for completamente eliminada. É exatamente por isso que a prorrogação da CPMF com uma alíquota menor deveria ser assunto de interesse geral. Isso porque dificilmente o próximo governo – seja ele qual for – vai ter interesse em assumir tendo como sua primeira tarefa fazer um novo ajuste ou, alternativamente, comunicar a impossibilidade de cumprimento da meta de superávit primário de 1,45% do PIB já anunciada para 2003.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Governo Federal. Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). 1998.
- BARROS, José Roberto Mendonça de. *Os Juros e a Consolidação da Estabilização*. Jornal Valor, 22 de maio. 2000.
- GIAMBIAGI, Fábio e NERI, Marcelo. *Previdência Social e Salário-Mínimo: o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária?*. Revista do BNDES (a publicar). 2000.
- LCA. *Novo Salário-Mínimo: impactos sobre o consumo e sobre os resultados fiscais*. Carta LCA, estudo especial, maio. 2000
- NERI, Marcelo. *Análise de Sensibilidade da Relação Custo Fiscal/Benefícios Sociais de Modalidades de Reajustes dos Benefícios Previdenciários*. Boletim Conjuntural, IPEA, n. 42, Grupo de Acompanhamento Conjuntural, jul. 1998, nota técnica.
- WERNECK, Rogério. *A Nova Proposta de Reforma Tributária do Governo: limites do possível e incertezas envolvidas*. Revista de Economia Política, v. 20, n. 1, jan./mar. 2000.