

# SONEGAÇÃO, REFORMA TRIBUTÁRIA E PERDAS

Dernal Santos e Juçara Braga  
Jornalistas

*A arrecadação, em 1999, de R\$ 26 bilhões oriundos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e o Orçamento total de R\$ 36 bilhões confirmam São Paulo como o Estado mais rico da Federação. Neste mesmo ano, o Estado gerou quase um terço do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, ou seja, a fatia nada desprezível de R\$ 324 bilhões, num “bolo” que chegou a R\$ 1 trilhão, de acordo com o Banco Central.*

*A performance paulista na arrecadação de impostos é a melhor de todos os estados, segundo os especialistas. Contudo, estima-se que a sonegação fiscal corresponda a algo entre 20% e 24% de sua receita.*

*Esse prejuízo, que compromete todos os investimentos públicos, atinge diretamente as universidades estaduais, cujas verbas correspondem, por lei, a 9,57% da arrecadação anual do ICMS, após o desconto de 25% para o Fundo de Participação dos Municípios. Daquele percentual, 5,0295% são destinados à USP, 2,3447% à UNESP e 2,1958% à Unicamp. Nesses tempos de verbas escassas, uma melhora na arrecadação do ICMS influiria positivamente nas contas das universidades paulistas.*

*Ocorre que a reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional instituirá mudanças na cobrança do ICMS estadual, com impacto sobre a arrecadação dos estados que não se sabe, ainda, se será positivo ou negativo. O relatório da comissão especial encarregada de analisar a proposta de emenda constitucional (PEC 175/95) está nas mãos do presidente da Câmara dos Deputados, mas duvida-se das chances reais de votação da reforma, pois o governo federal não se mostra interessado nela.*



m tese de mestrado concluída em 1996, o pesquisador-visitante Fernando Blanco, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), identificou uma perda de receita com sonegação fiscal no Estado de São Paulo, no ano de 1990, da ordem de 24%. Tomando-se o Brasil como um todo, as estimativas de sonegação variam muito. O secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, afirma que a cada real arrecadado corresponde um real sonegado. Já o coordenador de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda de São Paulo, Clóvis Panzarini,

acredita que a sonegação não supe-re 20% da receita obtida, podendo até ser bem inferior a essa cifra: “Se pegarmos o PIB tributado do setor industrial e aplicarmos alíquotas médias de arrecadação, o valor obtido não fica muito distante do que se arrecada hoje”.

O pecado dessa fórmula, reconhece Panzarini, está precisamente em que no PIB considerado não aparece a parte sonegada. Sua conclusão: é muito difícil saber-se o grau de sonegação fiscal, simplesmente porque “o que é sonegado não existe no mundo formal, e o que não existe na formalidade não é mensurável”. O presidente do Sindicato dos Agentes Fiscais de Renda do Estado de

São Paulo (Sinafresp), David Torres, confirma a dificuldade, mas comunga com a opinião de Maciel: “No Brasil, até 50% de todos os tributos são sonegados”. Ele garante que a fiscalização em São Paulo é eficiente.

Outro diretor do Sinafresp, Luiz Antônio Moroni Amorim, observa que São Paulo tem 1 milhão de contribuintes e é o Estado melhor aparelhado em todo o país, no que se refere à fiscalização. Mas pondera que, com o número de fiscais que há hoje, 3 800, a fiscalização só pode ser feita por amostragem. O ideal, segundo ele, seria cobrir todo o universo passível de tributação. Como isso não acontece, utiliza-

## PROLETARIZAÇÃO DO CORPO DOCENTE

A compressão de verbas e salários vem resultando na precarização do ensino público em todos os níveis. Na USP, esse processo adquiriu proporções preocupantes para um numeroso contingente de professores. “O professor entrou num processo de proletarização nos últimos anos. Aviltar os salários significa, no futuro, ter uma mão-de-obra desqualificada”, fustiga Annateresa Fabris, professora de História da Arte Contemporânea, aposentada em 1996. Para ela, porém, isto não se deve somente à ação do governo. “A mentalidade brasileira não percebe a educação como um valor prioritário. Uma greve de pro-

fessores, por exemplo, não é encarada com o devido impacto pela sociedade”.

Há, no seu entender, uma campanha sistemática contra a universidade, “inclusive por parte dos governantes que, com isso, encaminham o ensino público para o processo de privatização”. Atualmente colaborando na pós-graduação, Annateresa, na USP desde 1971, só evita uma queda mais acentuada em seu padrão de vida porque recebe uma verba do CNPq. “Dinheiro que deveria ser investido em atualização e qualificação profissional, uso para complementar despesa de casa”. Para ela, o professor, atualmente,

está em pior situação do que na década de 70. “Naquela época consegui montar minha biblioteca. Hoje não consigo, sequer, bancar minhas viagens para estudos e pesquisas”.

Também aposentado, o professor de odontologia Aldo Décio Pancera consegue manter o padrão de vida anterior porque possui a sua própria clínica. “Há uma década recebia o equivalente a três mil dólares por mês na USP. Hoje, ganho menos de dois mil dólares”, cita. Afastado da ativa há três anos, Pancera observa que há um desânimo generalizado. Ele está convencido de que a responsabilidade por esta situação

se o critério da seleção: “A fiscalização é feita em segmentos com alto grau de sonegação já comprovado, como os setores industriais de açúcar e pneus”. São selecionados, assim, os contribuintes “com maior expressão econômica e reconhecida incidência como sonegadores”.

Panzarini, por seu turno, informa que o índice de informatização do sistema já chega a 90%, mas admite que o número de fiscais é insuficiente para atender às necessidades do Estado. E do que se precisa para chegar ao número necessário (4 500, segundo ele) é a realização de um concurso, para o qual falta a aprovação do governador Mário Covas.



*Panzarini, visão otimista da arrecadação*

Daniel Garcia



Daniel Garcia

*Annateresa, salários aviltados*

cabe tanto ao governo quanto à própria reitoria.

No corpo docente da USP, resignação e revolta misturam-se. Existem, por certo, casos como o do professor Joel Barbujani Sigolo, da Geologia, que atribui à “politicagem” os protestos contra os baixos salários. Ele acha que a remuneração é das melhores. É uma opinião rara.

“Para quem vive só do salário da USP a situação está muito difícil”, afirma o professor de música Lorenzo Mammi, da Escola de Comunicações e Artes. Na sua avaliação, o problema maior na Universidade é a falta de pessoal e de estrutura para lecionar adequadamente. “Depois que a USP passou a incenti-

var cursos para a comunidade como forma de arrecadar recursos, houve uma dispersão muito grande, ficou difícil preparar as aulas e o aperfeiçoamento profissional tornou-se quase inviável”, observa Lorenzo, que complementa sua renda com artigos que escreve para jornais.

Jesuína Almeida Pacca ratifica a afirmação do colega quanto à carência de recursos humanos e materiais. “Tudo isso, mais os baixos salários, sobretudo para quem está começando, afeta a qualidade de ensino.” Professora de Física, ela observa que a falta de incentivo para trazer novos professores faz com que a USP, hoje, tenha um corpo docente envelhecido, pois além de não pagar bem também não contrata.

Fernando Blanco considera que um forte estímulo à sonegação é o aumento no valor dos tributos. Ele acredita na possibilidade de chegar-se ao índice zero de perda na arrecadação, mas adverte que isso exige um conjunto de medidas que passam necessariamente pelo aperfeiçoamento do sistema fiscalizador e pelo aumento do efetivo de fiscais. Outros problemas precisam ser enfrentados, por exemplo, a chamada “elisão fiscal” — ação de empresas que aproveitam-se da complexidade da legislação ou de lacunas existentes nas leis, contratam bons consultores e advogados e conseguem livrar-se de certos tributos ou pagar muito pouco.

“Não existem estatísticas confiáveis. A sonegação de ICMS certamente é muito mais do que ‘um para um’, é um dos tributos mais sonegados, porque muita coisa é vendida sem nota fiscal”, resume a economista Maria Emília Pureza, assessora da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal, comentando a conhecida declaração de Everardo Maciel.

### Crise x tributos

De modo geral, a conjuntura econômica brasileira tem oferecido terreno fértil para a perda de receita tributária. O economista Amir Khair, secretário de Finanças do município de São Paulo na gestão de Luiza Erundina, atualmente coordenador do Grupo de

Financiamento Público e Orçamento do Instituto Florestan Fernandes, observa que “a sonegação é constante no Brasil, e é tanto maior quanto pior é a situação do País, pois as empresas, se estão em dificuldades, priorizam o pagamento de salários e de matéria-prima”.

Na esteira dessas dificuldades, as empresas procuram driblar o recolhimento de impostos de todas as formas possíveis. Na avaliação de Panzarini, as isenções fiscais são as mais danosas para o Estado: benefícios que privilegiam, indiscriminadamente, setores da indústria, comércio e inclusive pessoas físicas de diferentes faixas de renda. Panzarini defende a alíquota única e antecipa que esse nó deverá ser desfeito com a aprovação da reforma tributária que tramita no Congresso Nacional. “As pressões políticas são grandes, mas não deve haver exceções, mesmo que sejam meritorias”, opina, destacando a título de exemplo a isenção concedida aos portadores de deficiência física na compra de automóvel. O imposto deve ser “neutro”, na opinião do coordenador de Tributos da Fazenda.

Quanto às perdas geradas pela economia informal, Panzarini considera-as irrelevantes. Ele avalia que, nesse caso, não se pode falar em sonegação, mas sim em *infração formal*, pois, se o informal legalizar-se, transforma-se em microempresa, com direito à isenção de impostos. Ou seja, de qualquer forma não recolheria o tributo. O especialista considera

## VIRTUDES E

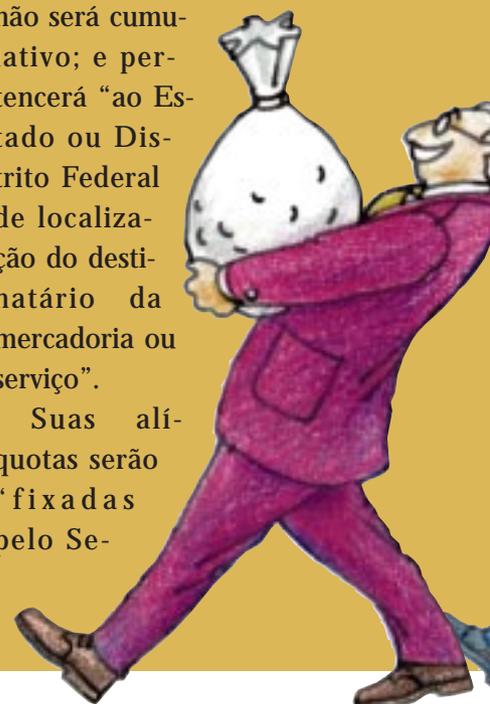
Pe

O ICMS foi mantido no texto substitutivo da PEC 175/95 resultante dos trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que o substituiria, foi descartado. O texto garante autonomia tributária aos Estados e traz alguns avanços em relação à legislação anterior, no tocante à simplificação do sistema e ao combate à guerra fiscal, impondo padronização e uniformidade na cobrança desse imposto pelos diferentes Estados.

De acordo com a proposta, o ICMS será instituído por lei estadual, que ratificará as normas a serem estabelecidas em lei complementar;

não será cumulativo; e pertencerá “ao Estado ou Distrito Federal de localização do destinatário da mercadoria ou serviço”.

Suas alíquotas serão “fixadas pelo Se-



# VÍCIOS DO “NOVO” ICMS

dro Estevam da Rocha Pomar

Editor da Revista Adusp

nado, mediante resolução aprovada por dois terços de seus membros, de iniciativa privativa de um terço dos senadores ou de um terço dos governadores dos Estados e do Distrito Federal, e uniformes em todo o território nacional por mercadoria ou serviço, vedada a distinção entre operações e prestações internas, interestaduais e de importação”, ressalvados os casos em que a lei estadual poderá aumentar em até 20% as alíquotas aplicáveis às operações e prestações internas e de importação.

A lei complementar determinará as regras de organização do colegiado que administrará o ICMS, composto por um representante de cada unidade da fe-

deração e que terá como atribuição elaborar um “regulamento” com essa finalidade.

O “novo” ICMS, contudo, incorpora antigos vícios, pois o texto cria uma classe de alíquotas especiais, as quais concedem tratamento favorecido (menores percentuais) não apenas aos gêneros alimentícios de primeira necessidade, o que é correto, mas também à prestação de serviços de navegação aérea e marítima e de educação. Isso abre chance para que o *lobby* do ensino privado mantenha suas vantagens fiscais, quando da regulamentação desse dispositivo na lei complementar.

Além disso, e mais grave, o texto isenta de cobrança “os serviços de radiodifusão sonora e de transmissão de sons e imagens, de recepção livre e gratuita”, concedendo

com isso um odioso privilégio às empresas que monopolizam a comunicação de massa no Brasil, em especial a Rede Globo.

um erro a isenção concedida às microempresas e informa que existem, em São Paulo, 400 mil empresas classificadas como “micros” que, se pagassem impostos, elevariam em 5% a receita tributária do Estado.

A inadimplência, segundo Panzarini, equivale a 7% da receita atual proveniente do ICMS. Já foi maior, mas caiu em função de alguns apertos promovidos pela Fazenda, como o aumento da taxa de juros na hora do acerto e a redução do número de parcelas para quitação do débito.

## Guerra fiscal

Outro problema que deverá extinguir-se com a reforma, segundo Panzarini, é a guerra fiscal, uma vez que a tributação passará a ser aplicada no destino e não mais na origem. Ou seja, um carro fabricado em São Paulo e vendido em Pernambuco será tributado lá. Estado mais industrializado do país, São Paulo sai perdendo, mas ganha em outro ponto, com a inclusão dos serviços na base de cálculo do ICMS.

O estabelecimento de uma alíquota interestadual única, ou “ICMS federal”, a ser cobrada no destino, evitaria fugas como as que ocorrem hoje, já que a alíquota é de 18% em São Paulo, enquanto no Paraná, por exemplo, é de 12%. Conforme a reforma proposta, essa alíquota deverá ser fixada em 17%. Os ganhos com a inclusão dos serviços são estimados entre 10% e 12%. Na



diferença, São Paulo perderia entre 6% e 7% da arrecadação obtida hoje com o ICMS.

De qualquer forma, Panzarini lembra que há um período de sete anos de transição previsto para que a reforma seja definitivamente implantada e essa perda, teoricamente, ocorrerá ao longo do tempo; assim mesmo, se forem mantidas as condições econômicas de 1998, ano base dos cálculos feitos por ele. Na verdade, no primeiro ano haveria um ganho para o Estado, diz Panzarini, certo de que a reforma introduzirá um modelo tributário mais eficiente, que eliminará fontes de sonegação. As isenções também serão eliminadas. Ou seja, há uma conjunção de fatores positivos que, segundo o especialista, poderiam anular a perda prevista.

curto prazo, e prefere manter as coisas como estão e tocar com a barriga, para não afetar o cumprimento das metas acertadas com o FMI”, analisa Maria Emília Pureza.

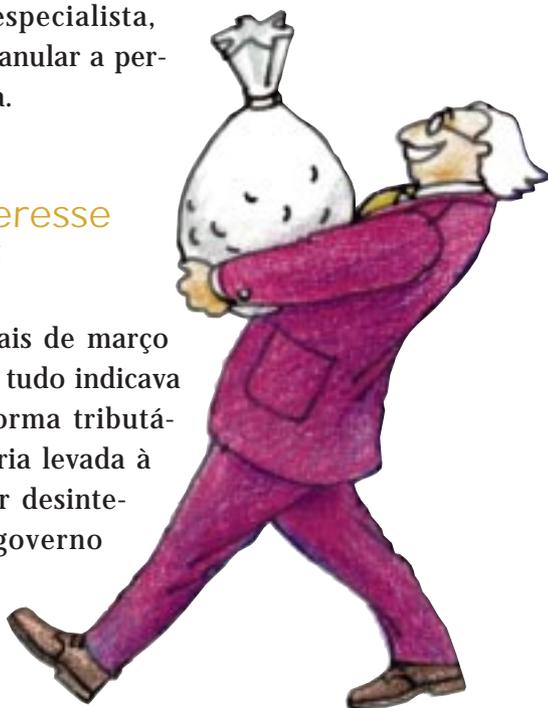
De acordo com a economista, ainda que venha a ser aprovada, a reforma, nos moldes em que foi pensada, não trará avanços substanciais na estrutura de tributação, que continuaria privilegiando os impostos indiretos, os quais incidem fortemente sobre os setores médios e pobres da sociedade. A correção de tal distorção exige uma cobrança mais efetiva dos impostos sobre o patrimônio e sobre a renda, e o combate à sonegação.



Callegari, apontando ilegalidades do governo Covas

### Desinteresse de FHC

Em finais de março deste ano, tudo indicava que a reforma tributária não seria levada à frente, por desinteresse do governo federal. “O governo opera muito no



“É um ledor engano concentrar na emenda constitucional a missão de suprimir as iniquidades do sistema, pelo simples motivo de que a Constituição não desce a detalhes sobre contribuintes, alíquotas, base de cálculo, penalidades aos infratores e forma de atuação da administração tributária, que são os verdadeiros instrumentos para se fazer uma revolução tributária neste país”, argumenta. “Por isso, a idéia de promover políticas distributivas pela via constitucional está fadada ao insucesso”.

### Verbas para educação em SP

Na avaliação de técnicos e estudiosos, há como minimizar e até anular as perdas que o Estado

de São Paulo sofre por conta de fatores como evasão, sonegação e até mesmo guerra fiscal entre os estados. Sanados estes problemas, São Paulo passaria a arrecadar mais e, em consequência, a educação contaria com maiores verbas. Será?

A julgar pela política do atual governo, a resposta é “talvez, quem sabe”. Desde o início de seu primeiro mandato, em 1995, o governador Covas insiste em descumprir a Constituição Federal quanto ao repasse de 30% do Orçamento estadual para a educação. Não cumpre, sequer, o percentual de 25% exigido pela Constituição paulista. Na Assembleia Legislativa, uma Comissão Parlamentar de Inquérito investiga denúncias de ilegalidades na aplicação dos recursos devidos ao setor.

O deputado estadual Cesar Callegari (PSB), presidente da CPI da Educação, alerta que mais de R\$ 200 milhões

foram

sonegados pelo governo estadual às universidades públicas nos últimos anos. Segundo o parlamentar, R\$ 75 milhões deixarão de ser destinados neste ano à USP, Unesp e Unicamp. Em franco desrespeito ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o governo resolveu descontar toda a parcela do ICMS destinada à habitação antes de aplicar o percentual devido às Universidades. “É uma atitude flagrantemente ilegal”, denuncia o deputado.

Ilegal na LDO, o governo Covas também afronta a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), a qual determina que as despesas com servidores inativos não podem ser incluídas entre as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. O próprio governador homologou decisão do Conselho Estadual de Educação nesse sentido. Contraditoriamente, porém, vem debitando tais despesas na conta da educação e no orçamento das universidades. “Tudo isso”, declara Callegari, “para construir os percentuais obrigatórios, que na verdade nunca foram atingidos”.

O relator da CPI afirma que somente 23% do Orçamento estadual têm sido aplicados na educação. “Até despesas com a alimentação de animais do Jardim Zoológico são trazidas para o setor, na tentativa de justificar o injustificável”. Com isso, em cinco anos mais de R\$ 5 bilhões teriam sido desviados da educação pública paulista, considerados todos os níveis de ensino. RA

