



Análise de Conjuntura

Boletim periódico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Os textos são da exclusiva responsabilidade de seus autores. O boletim destina-se a promover discussões sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

NESTA EDIÇÃO: 1) Arrecadação federal continua estagnada.
2) Dispensa de diploma para jornalistas.

Arrecadação federal ainda não reagiu

Entre janeiro e maio deste ano, a arrecadação de tributos e contribuições federais alcançou R\$ 260 bilhões, com perda nominal de 0,8% em relação ao mesmo período do ano passado; em termos reais (IPCA), a perda é de 6%.

A Receita Federal aponta como motivos da queda: a desaceleração econômica, a concessão de benefícios fiscais, o fim da CPMF e as compensações tributárias, algumas delas “atípicas”, como as que resultaram da alteração do regime de tributação dos contratos em moeda estrangeira, realizada, dentre outros, pela Petrobrás.

Nos bons tempos, “dribles contábeis-fiscais” passam quase despercebidos, diluídos em meio a outros negócios lucrativos ou recolhimentos inesperados de outros contribuintes. Nas “vacas magras”, uma única forma de planejamento fiscal representou quase metade de toda a renúncia de receitas utilizada pelo Governo como instrumento macroeconômico no combate aos efeitos da crise.

Contribuições previdenciárias continuam “salvando a lavoura”

Neste ano, em termos agregados, praticamente todos os tributos e contribuições federais apresentaram queda real (IPCA) em relação ao ano passado: IPI (-30%), IOF (-14%), Cofins (-14%), PIS (-10%), IR (-6%) e CIDE-Combustíveis (-77%).

Expediente

Boletim de Análise de Conjuntura (BAC). Ano 1, nº 18. Quinta-feira, 2 de julho de 2009.

Colaboraram neste número: Marcelo Barroso Lacombe (coordenador), Bernardo Estellita Lins e Murilo Rodrigues da Cunha Soares.

O Boletim de Análise de Conjuntura é uma publicação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Destina-se a promover o debate sobre temas de conjuntura e não reflete a posição de parlamentares, de suas assessorias ou do corpo técnico da Câmara dos Deputados.

Parte significativa do mau desempenho da arrecadação pode ser imputada aos incentivos fiscais concedidos para combater os efeitos da crise. Foram reduzidos o IPI sobre automóveis, eletrodomésticos da “linha branca” e material de construção civil e o IOF sobre operações de crédito de pessoas físicas, benefícios recentemente prorrogados. Foram criadas também alíquotas intermediárias na tabela do IRPF. Segundo a Receita Federal, até maio deste ano, essas medidas custaram quase R\$ 11 bilhões.

Com desempenho positivo, em termos reais, temos o imposto de importação (+2%), a CSLL (+2%) e as contribuições previdenciárias (+6%). O tributo aduaneiro elevou-se graças à desvalorização da moeda nacional, o que aumenta a base do imposto. Já a CSLL aumentou por conta da elevação das alíquotas da contribuição sobre o lucro dos bancos.

Surpresa mesmo é o bom desempenho das contribuições sobre folha de pagamentos, mostrando que a massa salarial ainda não sofreu impactos significativos com a crise. Além disso, tem havido uma melhoria na eficiência da arrecadação das contribuições previdenciárias.

Entre janeiro de 2004 e abril de 2009, os salários do setor privado formal (empregados com carteira assinada; seis regiões metropolitanas) elevaram-se em 40% enquanto a receita própria do INSS (contribuições sobre folha de pagamento de empregado e empregador, contribuintes individuais, repasses do Simples, parcelamentos, etc.) mais que dobrou.

Não houve durante esse período criação de tributo novo ou alteração radical na legislação a ponto de explicar essa diferença. Entre os fatores que afetam tal comportamento aponta-se a menor participação das regiões metropolitanas pesquisadas na renda total de assalariados e a maior eficiência no recolhimento das contribuições previdenciárias, decorrente da criação da “Super-Receita”.

Desonerações “do bem” e desonerações “do mal”?

Os benefícios tributários concedidos pelo Governo conseguiram, em alguma medida, conter a retração da demanda e o aumento do desemprego. Se existem críticas, elas são no sentido de que os incentivos privilegiaram o consumo e que agora seria o momento de desonerar o investimento, como se tentou nesta semana.

Porém, há um vazamento de receitas que tem incomodado sobremaneira o fisco: são as compensações tributárias, operações em que o contribuinte registra créditos na apuração de um determinado tributo e os utiliza para quitar débitos relativos a outros tributos.

A Receita Federal não se conformou com as recentes compensações, cujos créditos surgiram depois que os contribuintes modificaram o critério de reconhecimento dos ganhos e perdas com variações cambiais sobre direitos e obrigações em moeda estrangeira.

De fato, a Medida Provisória nº 2.158-85/2001 havia alterado a legislação aplicável ao assunto. Estabeleceu o regime de caixa como regra geral na apuração do IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, a partir de 1º de janeiro de 2000. Porém, a MP facultou ao contribuinte a adoção ou manutenção do regime de competência. Na prática, com a modificação da legislação, ficou ao alvitre do contribuinte a escolha do regime que lhe fosse mais favorável.

Um exemplo pode mostrar a diferença entre um regime e outro. Imagine que uma empresa tenha contraído empréstimo de US\$ 1.000,00, a taxa de câmbio de 2 R\$/US\$, com vencimento em 2010. Ingressam no seu caixa, portanto, R\$ 2.000,00. Se ao final de 2009 a taxa de câmbio for de 3 R\$/US\$, pelo regime de caixa essa flutuação não tem qualquer repercussão fiscal nesse exercício, uma vez que a dívida somente será quitada no ano seguinte. Já pelo regime de competência, a empresa tem direito de deduzir despesa cambial de R\$ 1.000,00 em 2009, pagando menos IRPJ e CSLL nesse exercício.

Com a crise, houve, de início, uma forte desvalorização da moeda nacional. Algumas grandes empresas, inclusive a Petrobrás, vislumbraram vantagens tributárias na migração de um regime para o outro. Por isso alteraram o critério de reconhecimento das variações cambiais e refizeram a apuração do lucro fiscal do ano de 2008, reduzindo-o.

Como consequência, os tributos sobre o lucro das empresas (IRPJ e CSLL) pagos ao longo de 2008, se recolhidos a título de mera antecipação do devido, ficaram maiores do que o necessário para realizar o ajuste anual, transformando-se numa espécie de “pagamento indevido” ou “pagamento a maior”, situações em que o contribuinte tem direito à compensação do excesso com outros tributos federais devidos.

A Receita Federal informa que essas operações, neste ano, frustraram o recolhimento de receitas – especialmente de Cofins, PIS e Cide-Combustíveis – da ordem de R\$ 4,2 bilhões. Trata-se de montante equivalente a quase metade de toda a perda de receitas decorrente das ações tributárias contracíclicas adotadas pelo Governo (R\$ 11 bilhões).

Isso mostra a fragilidade das receitas públicas em tempos de crise. Uma mera alteração de critério jurídico realizada por um pequeno grupo de grandes empresas, com base em legislação que está em vigor desde 2000, foi capaz de provocar um impacto muito significativo na arrecadação federal.

Em tempos de crescimento, o aproveitamento de brechas da legislação tributária são comuns, mas seus efeitos passam praticamente despercebidos, mascarados pelos incrementos nas receitas tributárias.

Na crise, cada centavo faz falta, para o fisco, para os contribuintes, para a sociedade, enfim. Como as empresas montam planejamentos tributários cada vez mais ousados e arriscados, surgem questões jurídicas e éticas sobre essas operações, que são acessíveis apenas aos grandes contribuintes.

Fim do diploma de jornalista: sinal dos tempos?

O Supremo Tribunal Federal extinguiu, em 17 de junho de 2009, a obrigatoriedade do diploma de jornalista para o exercício da profissão. Trata-se de uma dura decisão, que tem provocado reações indignadas da categoria e coloca em questão a tradicional estrutura de regulamentação profissional do Brasil. Esta baseia-se em uma contrapartida que tem origem nas guildas medievais. Garante-se, por um lado, uma barreira de entrada no mercado de cada profissão pela exigência de diploma de graduação específico e de registro profissional. E exige-se, por outro lado, uma supervisão das práticas de mercado e da ética profissional.

A quebra da regulamentação do jornalista parece apontar uma tendência à desregulamentação. As implicações para o mercado de trabalho são importantes. Mais relevante, porém, deverá ser o impacto sobre a estrutura de ensino superior.

Um pouco de história

Esta não é a primeira decisão da justiça nesse sentido. Em 6 de maio de 1976, dispositivos da Lei nº 4.116, de 1962, que regulamentava a profissão de corretor de imóveis, foram considerados inconstitucionais, uma vez que impunham exigências para a obtenção do registro que, no entender do STF, feriam a liberdade de exercício profissional. A questão foi contornada, poucos anos depois, com nova regulamentação dada pela Lei nº 6.530, de 1978.

O argumento do relator apontou, à época, a diretriz do que viria a consolidar a postura do judiciário perante a regulamentação profissional: “a Constituição assegura a liberdade de exercício de profissão... o legislador ordinário não pode nulificar ou desconhecer esse direito ao livre exercício profissional.... pode somente limitar ou disciplinar esse exercício pela exigência de condições de capacidade, pressupostos subjetivos referentes a conhecimentos técnicos ou a requisitos especiais, morais ou físicos.”

A delimitação da profissão é um elemento crítico da regulamentação. É preciso haver um reconhecimento social de que o profissional precisa dominar um conjunto de conhecimentos ou receber algum tipo de adestramento que não seja de uso comum. A regulamentação das profissões é, portanto, um processo evolutivo. Na medida em que a escolaridade da população aumenta e o cidadão comum passa a dominar técnicas que eram de uso exclusivo de um grupo de pessoas, certas denominações profissionais ficam anacrônicas ou se extinguem. Hoje não faz sentido, por exemplo, pretender a regulamentação do operador de computador, como se desejava há vinte anos atrás, em um mundo em que milhões de pessoas, inclusive as crianças, sabem operar computadores.

A decisão do Supremo em relação ao diploma de jornalista, portanto, não traz novidade. Apenas reafirma, embora em um tom mais contundente e algo irônico, ao equiparar repórteres e cozinheiros, uma interpretação que tem mais

de trinta anos. Ressalvadas as peculiaridades de cada profissão, o desconforto dos jornalistas hoje deve ser parecido com o que os corretores de imóveis viveram há três décadas.

Ambiente favorável à desregulamentação

A grande mudança não está na atitude do STF, mas na pressão do governo e do mercado pela desregulamentação. Na quarta-feira, 24 de junho, em exposição ao Confea, conselho da categoria dos engenheiros, o Secretário de Ensino Superior do MEC, Paulo Wollinger, informou que iria reduzir drasticamente o número de especializações reconhecidas de engenharia: de mais de 230 para apenas 22. E que tal esforço de limpeza seria também aplicado às demais profissões.

O que há por trás dessa decisão é uma questão administrativa. Para avaliar o desempenho dos cursos superiores, o MEC precisa adotar um número restrito de categorias e colocar sob um mesmo rótulo cursos que sejam, digamos, razoavelmente parecidos. Senão, o Enade ficaria inviabilizado.

Mas outras evidências acumulam-se. A própria Câmara dos Deputados perdeu parte do seu entusiasmo pela regulamentação profissional. Nos últimos vinte anos, poucas foram as novas profissões regulamentadas: bombeiro civil, técnico em saúde bucal, oceanógrafo, enólogo, despachante documentalista, agente comunitário de saúde, profissional de educação física, assistente social, técnico de futebol, guia de turismo e mais umas poucas denominações. A maior parte das demandas é rejeitada devido à inexistência de curso superior reconhecido ou de habilidade específica para o exercício profissional.

Ainda assim, há profissões já reconhecidas que estarão sempre na berlinda. Ou porque não demandam habilidade específica, ou porque são de nível médio, ou porque entraram em extinção. Em alguns casos, há um contexto social que as protege, a exemplo da empregada doméstica. Em outros, sindicatos fortíssimos, como o de operadores de carga. Essas deverão sobreviver. Dados os critérios do STF, porém, as categorias que poderão vir a ter sua legislação degolada fazem fila. Basta alguém pedir.

Implicações de longo prazo da medida

No âmbito das relações de trabalho, as mudanças deverão ser por ora menores do que se projeta. Por um lado, há atividades na mídia que requerem conhecimento técnico refinado. A pessoa comum que entra num estúdio de televisão se surpreenderá com o ambiente tenso, os equipamentos complexos, o número de profissionais envolvidos e a velocidade e precisão com que as ações são executadas, revelando o grau de especialização e adestramento requeridos. Nessas atividades, a demanda por pessoas com formação específica continuará sendo a tônica. E, por outro lado, as relações sindicais serão preservadas, até

por exigência legal, quem sabe migrando da denominação profissional para a categoria econômica. O ajuste é apenas questão de tempo.

O efeito sobre a estrutura de ensino superior poderá ser mais contundente, em especial se a justiça empreender uma caça às bruxas contra a regulamentação de outras profissões. A quebra da estrutura segmentada do mercado de trabalho tornará sem sentido a departamentalização das universidades. Aos poucos, poderá haver uma migração no rumo de bacharelados e licenciaturas genéricos, com orientação a domínios de conhecimento (o *major* e o *minor*, como nos EUA), mas sem denominação profissional específica, que seria remetida à pós-graduação.

Nesse ambiente, o surgimento de entidades certificadoras privadas, alternativa sugerida por representantes do STF ao anunciar o fim do diploma, passará a fazer mais sentido. Em algumas áreas, como administração, engenharia da produção e ciência da computação, as certificações são bem aceitas no mercado brasileiro e têm um razoável valor curricular.

Mas a grande mudança, já em curso, vale para o cidadão comum. A partir de agora, qualquer blogueiro é um profissional de comunicação em potencial, com garantia de acesso à informação, com o direito ao sigilo da fonte e com a vedação de anonimato. São disposições fortíssimas da Carta, cláusulas pétreas reservadas, até ontem, às instituições de imprensa e seus profissionais. Mas, aos olhos do STF, parece que o mercado pulverizou-se, a regulamentação profissional caiu, o You Tube passa a competir legitimamente com a Globo. Abriu-se uma caixa de Pandora. Que dores haverá dentro dela?