

Aspectos Tributários e Fiscais do Federalismo no Brasil: O que há de novo?

Palestra no IDP - Instituto Brasiliense de Direito Público
Brasília, 8/11/2005

José Roberto R. Afonso

- Economista do BNDES, a serviço da Câmara dos Deputados (Liderança PSDB)
- Opiniões de exclusiva responsabilidade do palestrante

INSTITUIÇÕES versus POLÍTICA

Recentes reformas estruturais das finanças públicas.

Tripé da política económica

Ciclo de reformas

I Anos 80:

- └ separação de contas e agentes fiscais x monetários (STN)
- └ reforma constitucional :
 - novo ciclo de planejamento: PPA > LDO > LOA
 - orçamento amplo e moderno: fiscal, seguridade, investimento das estatais

I Anos 90:

- └ reforma do Estado > processo de desestatização
- └ novas relações intergovernamentais = refinanciamento de dívidas subnacionais e transferências voluntárias decrescentes

I Virada do século:

- └ Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - "divisor d'água" > consolida normas, mais transparência, nova cultura de gestão fiscal

Responsabilidade Fiscal

I Princípios

- ⌞ planejamento governamental = prevenir x punir
- ⌞ equilíbrio fiscal a longo prazo = compensar novos gastos
- ⌞ maturidade federativa = sem financiamento federal
- ⌞ transparência = relatórios periódicos, responsabilizações

I Regras fiscais

- ⌞ metas fiscais - próprias; em lei, trianual (LDO); contingenciamentos
- ⌞ limites nacionais - pessoal (por Poder) e dívida (fixado pelo Senado)

I *Day after* - modernização da gestão

- ⌞ E-governo - investimentos crescentes, todas unidades, início tributário
- ⌞ Transparência - controle social, mais ações com menos recursos

Política Econômica do Tripé

I Plano Real:

- └ estabilização da economia = URV x câmbio fixo
- └ crises internacionais = sucessivas e graves

I Nova política econômica pós 1999

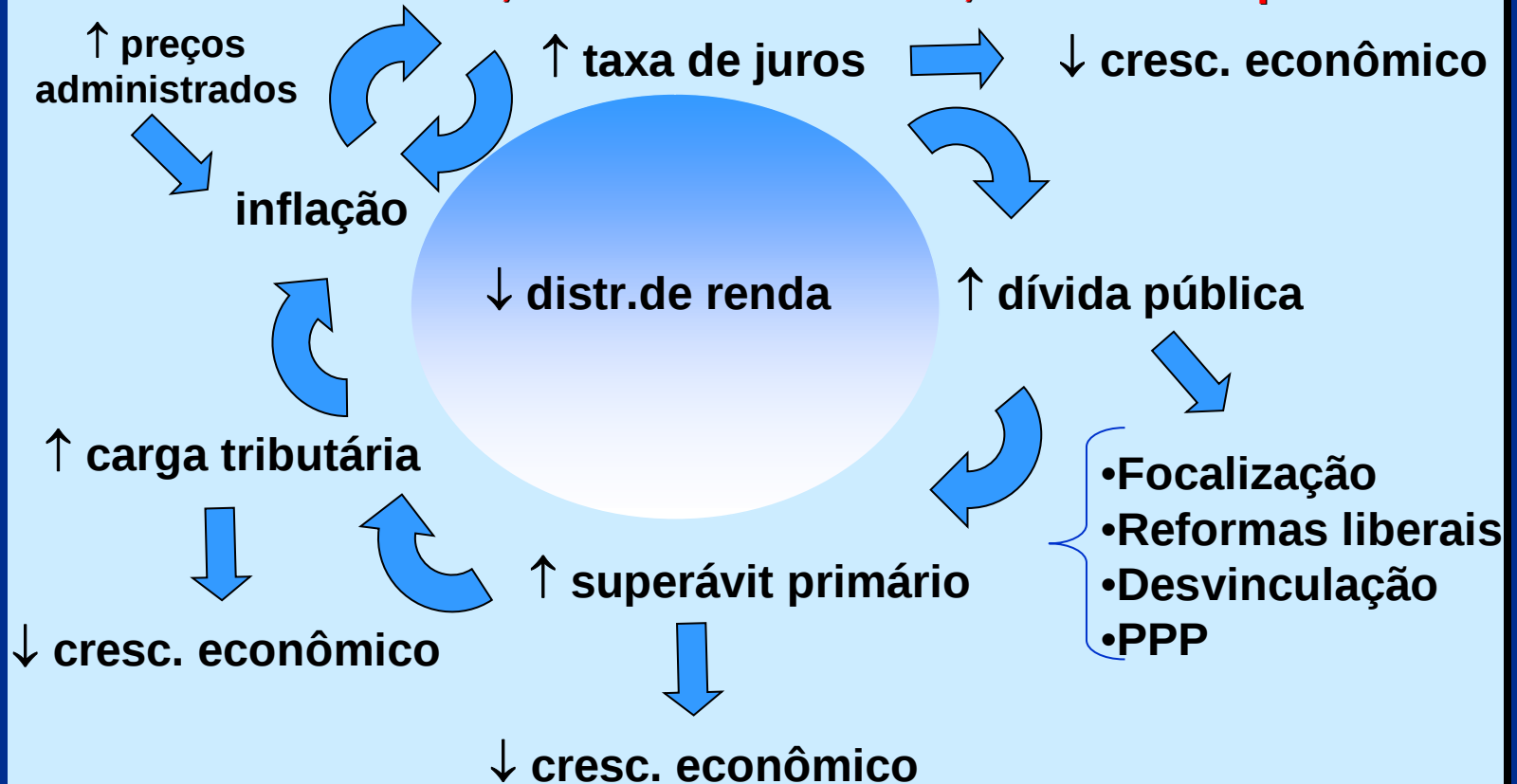
- └ tripé de políticas cambial, monetária e fiscal
 - regime de câmbio flutuante
 - regime de metas de inflação
 - austeridade fiscal

Política econômica > “efeito gabriela”



Instituto de Estudos Socioeconômicos

A ARMADILHA DE GABRIELA: “Eu nasci assim, eu cresci assim, e sou mesmo assim, vou ser sempre assim”



Crescendo para ficar pra trás...

Crescimento Real do PIB acumulado (2002-2004)	
América Latina	7,9 %
America Latina sem Brasil	9,0 %
Acima da Média	
1 Argentina	18,6%
2 Uruguay	14,8%
3 Costa Rica	11,0%
4 Panamá	10,8%
5 Chile	10,0%
6 Ecuador	9,8%
7 Perú	9,0%
8 Venezuela	8,8%
9 Honduras	8,7%
10 Colombia	8,4%
11 Paraguay	8,0%
Abaixo da Média	
12 Nicaragua	7,5%
13 Bolivia	6,5%
14 Cuba	6,0%
15 México	5,9%
16 Brasil	5,4 %
17 Guatemala	4,9%
18 El Salvador	3,3%
19 República Dominicana	0,1%
20 Haití	-3,3%
Fonte: CEPAL	

Governo Federal – responsabilidade macro

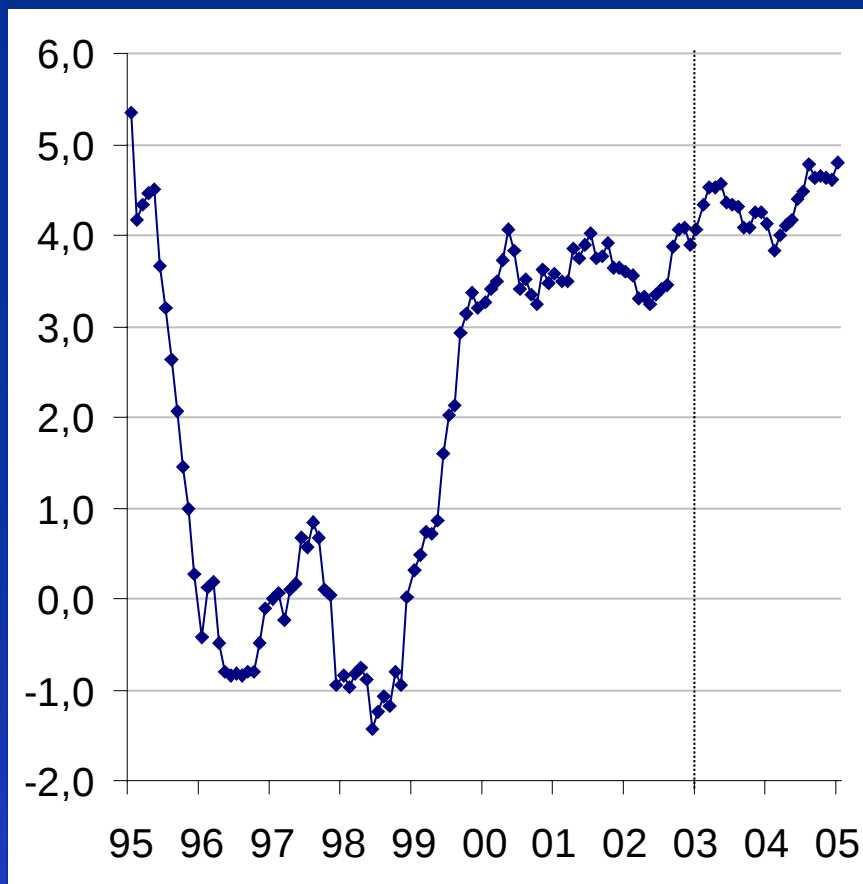


Restauração da Confiança

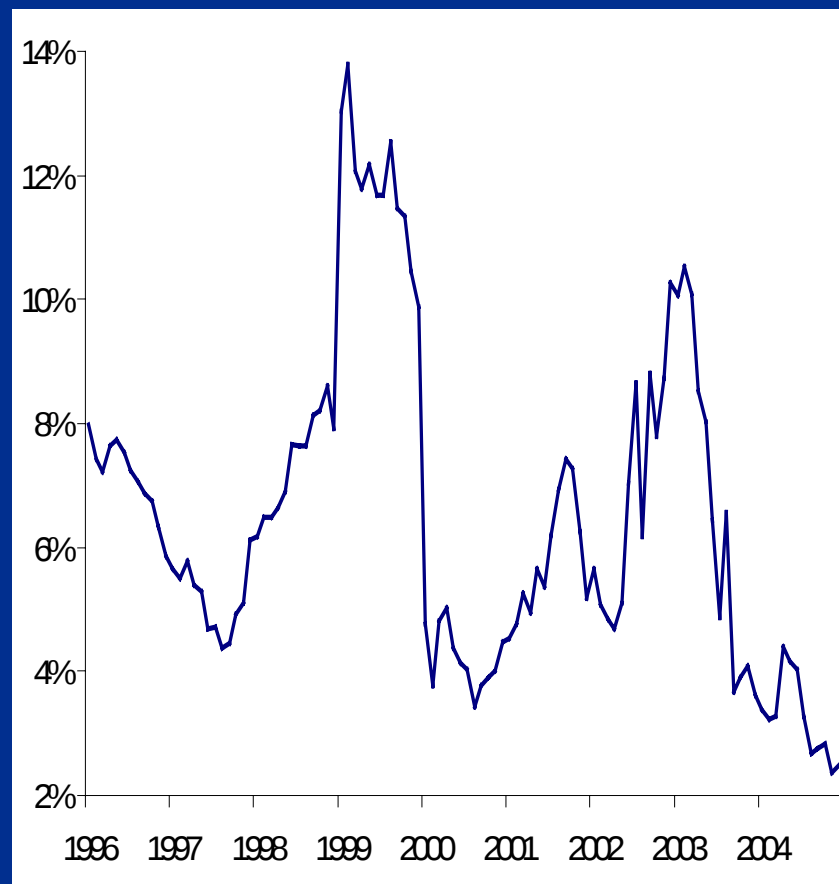
- A restauração da confiança foi possibilitada pelo compromisso firme do governo com:
 - Austeridade fiscal e redução da dívida líquida do setor público em relação ao PIB;
 - Complementação do ajuste externo;
 - Reformas (previdência, fiscal, nova lei de falências)
 - Respeito aos contratos;
 - Não-concessões na batalha contra a inflação.

Governo federal - superávit crescente

SUPERÁVIT PRIMÁRIO



DÉFICIT NOMINAL



Fonte: Min.Palocci, Senado, 31/5/05 – a partir de BACEN.

- J.R.Afonso - IDP - nov/05

Governo Federal - dívida decrescente



DIAGNÓSTICO: AJUSTE FISCAL

Política econômica do tripé: pós-1999.

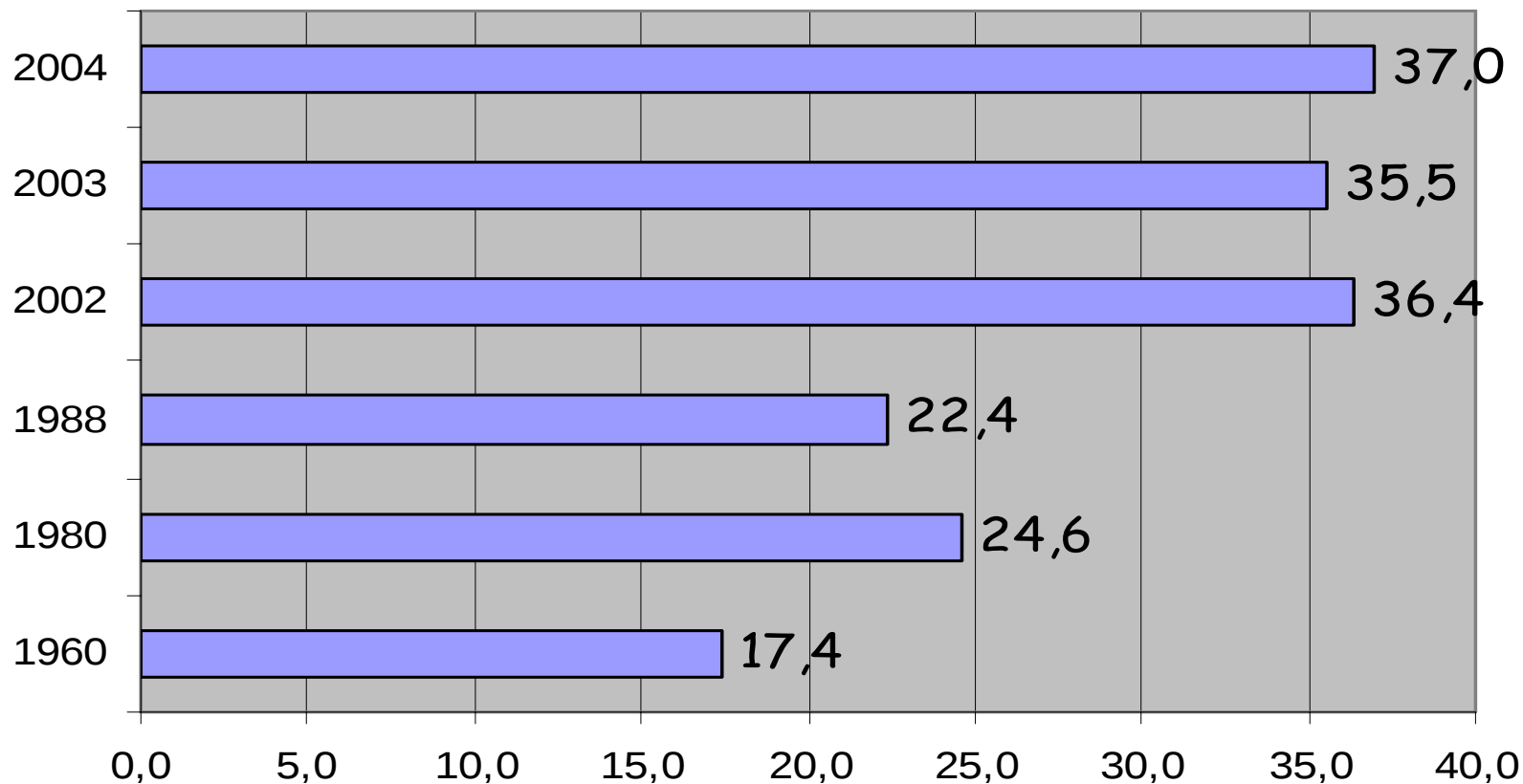
Austeridade fiscal - ênfase no superávit primário.

Ajuste pós-Real: mais carga e menos demanda

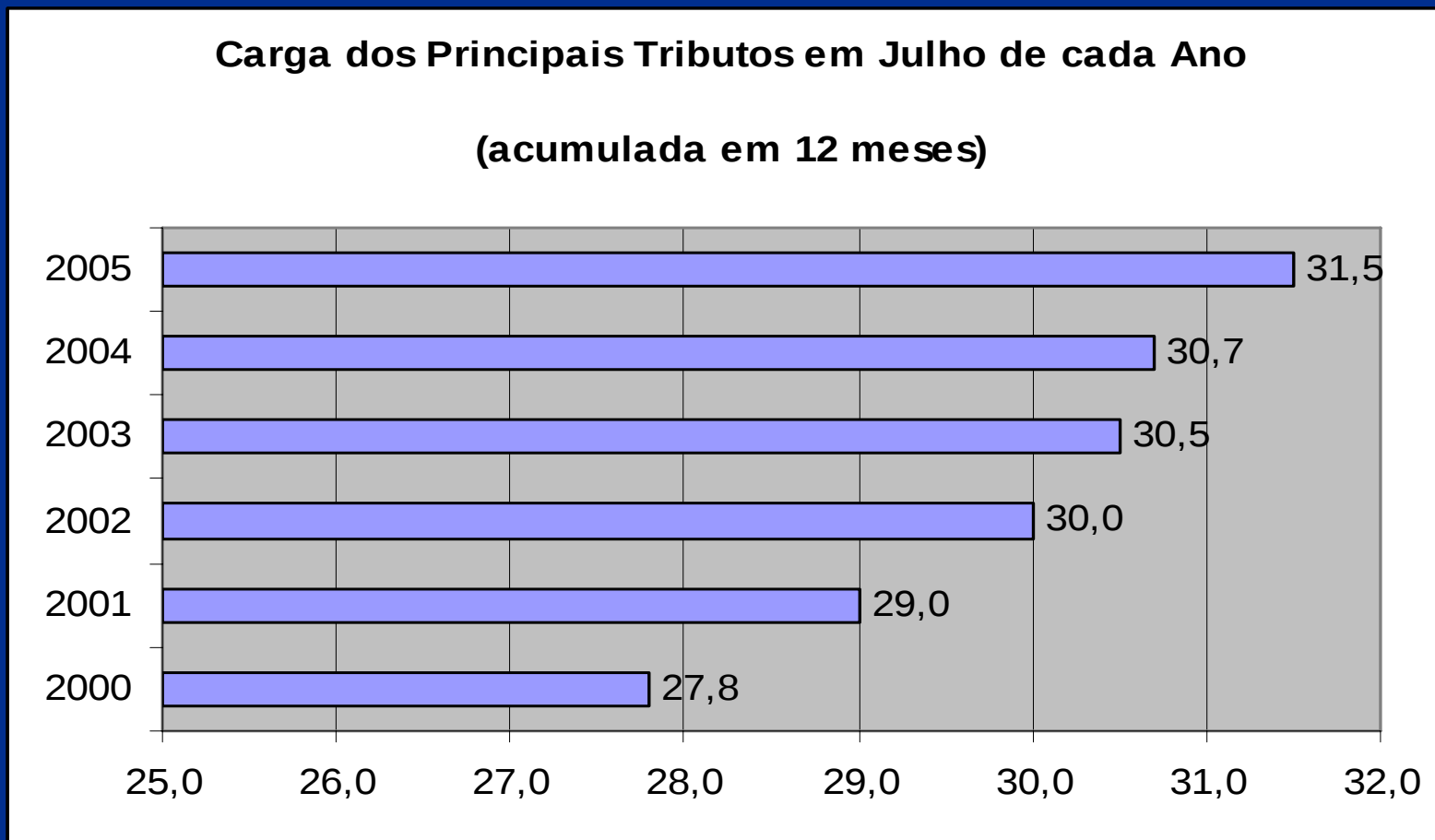
	Em % do PIB		Variação 03/95	
	1995	2003	Emp. p. do PIB	Distri-buição
Pelo lado da receita (A)	34,43%	42,35%	7,92	100,0%
Carga Tributária	28,44%	34,01%	5,57	70,3%
Outras receitas Correntes 1/	5,99%	8,34%	2,35	29,7%
Pelo lado da despesa (B)	36,1%	38,1%	1,93	24,4%
Demanda por bens e serviços (consumo + investimento)	22,13%	21,59%	-0,54	-6,8%
Gastos Previdenciários e Assistenciais 2/	13,15%	15,89%	2,74	34,6%
Outras Transferências de Renda ao Setor Privado 3/	0,86%	0,59%	-0,27	-3,4%
Margem Fiscal (A - B)	-1,71%	4,28%	5,99	75,6%

Carga Tributária Global Crescente

Evolução da Carga Tributária Global

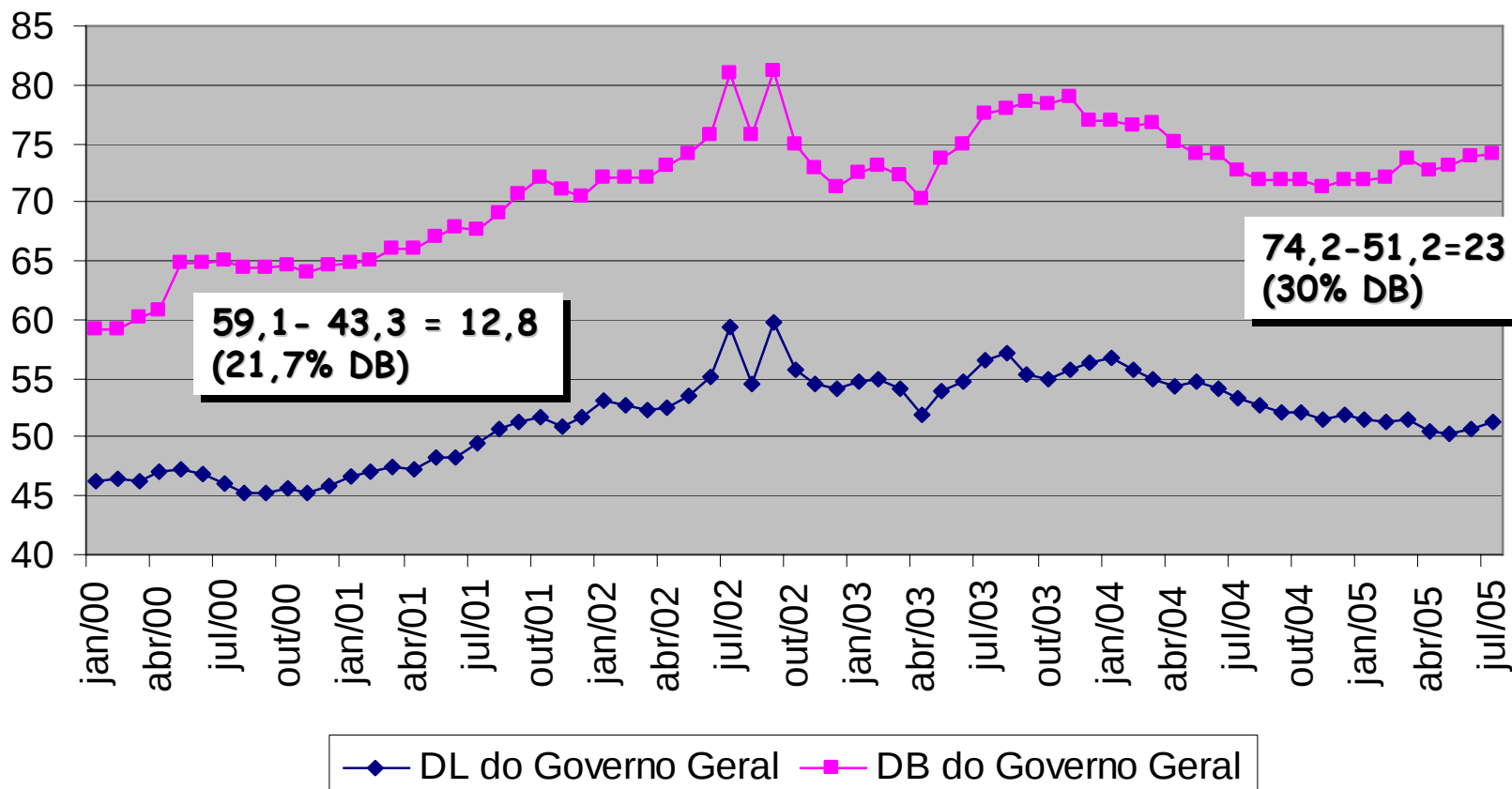


Carga tributária continua crescendo em 2005...



Dívida Pública - melhora líquida e piora bruta

Dívida Bruta e Dívida Líquida do Governo Geral em % do PIB



Dívida líquida com composição pitoresca...

DÍVIDA PÚBLICA - BRUTA E LÍQUIDA: ALGUNS COMPONENTES

R\$ bilhões

Discriminação	2003		2004		2005	
	Julho		Julho		Julho	
	Saldos	%PIB	Saldos	%PIB	Saldos	%PIB
Dívida líquida do setor público consolidado	877,2	57,0	945,7	55,3	971,8	51,3
Dívida líquida do governo geral	877,8	57,0	945,0	55,3	970,2	51,2
Dívida bruta do governo geral	1201,7	78,1	1288,8	75,4	1404,6	74,2
Dívida interna	960,7	62,4	1045,5	61,2	1212,3	64,0
Dívida mobiliária em mercado	629,8	40,9	714,9	41,8	876,8	46,3
Créditos do governo geral	-323,8	-21,0	-343,9	-20,1	-434,4	-22,9
Créditos internos	-318,3	-20,7	-340,0	-19,9	-430,7	-22,8
Disponibilidades no Bacen	-132,2	-8,6	-131,3	-7,7	-209,2	-11,1
Renegociação/Créditos gov subnacionais	369,3	20,2	370,1	19,9	372,8	19,7

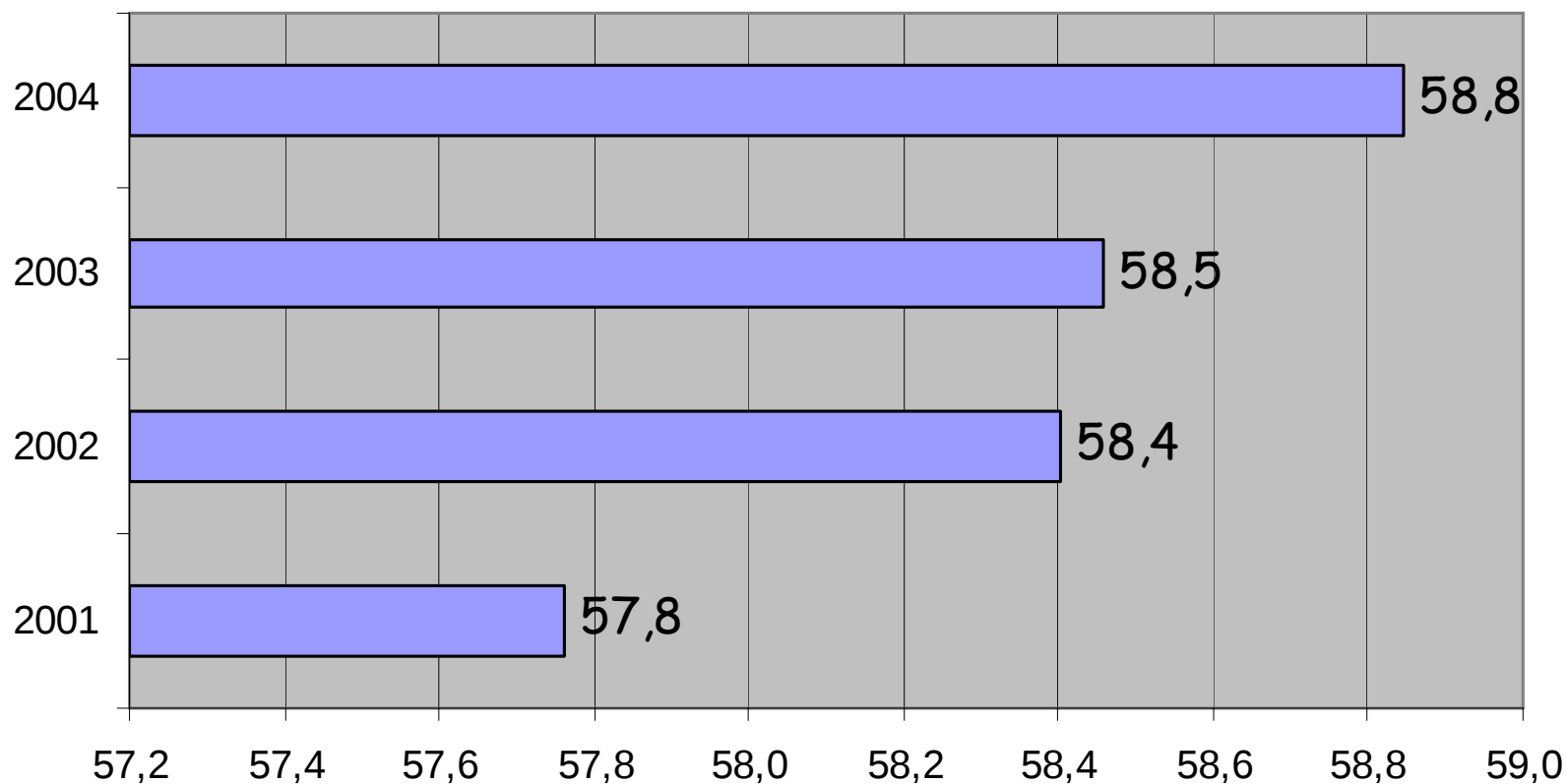
QUESTÕES FEDERATIVAS RECENTES

Descentralização tributária arranhada.

Gasto e resultado fiscal dependente governos subnacionais.

Centralização da Arrecadação

Participação da Receita Disponível do Governo Central



Divisão da receita tributária: municipal x estadual

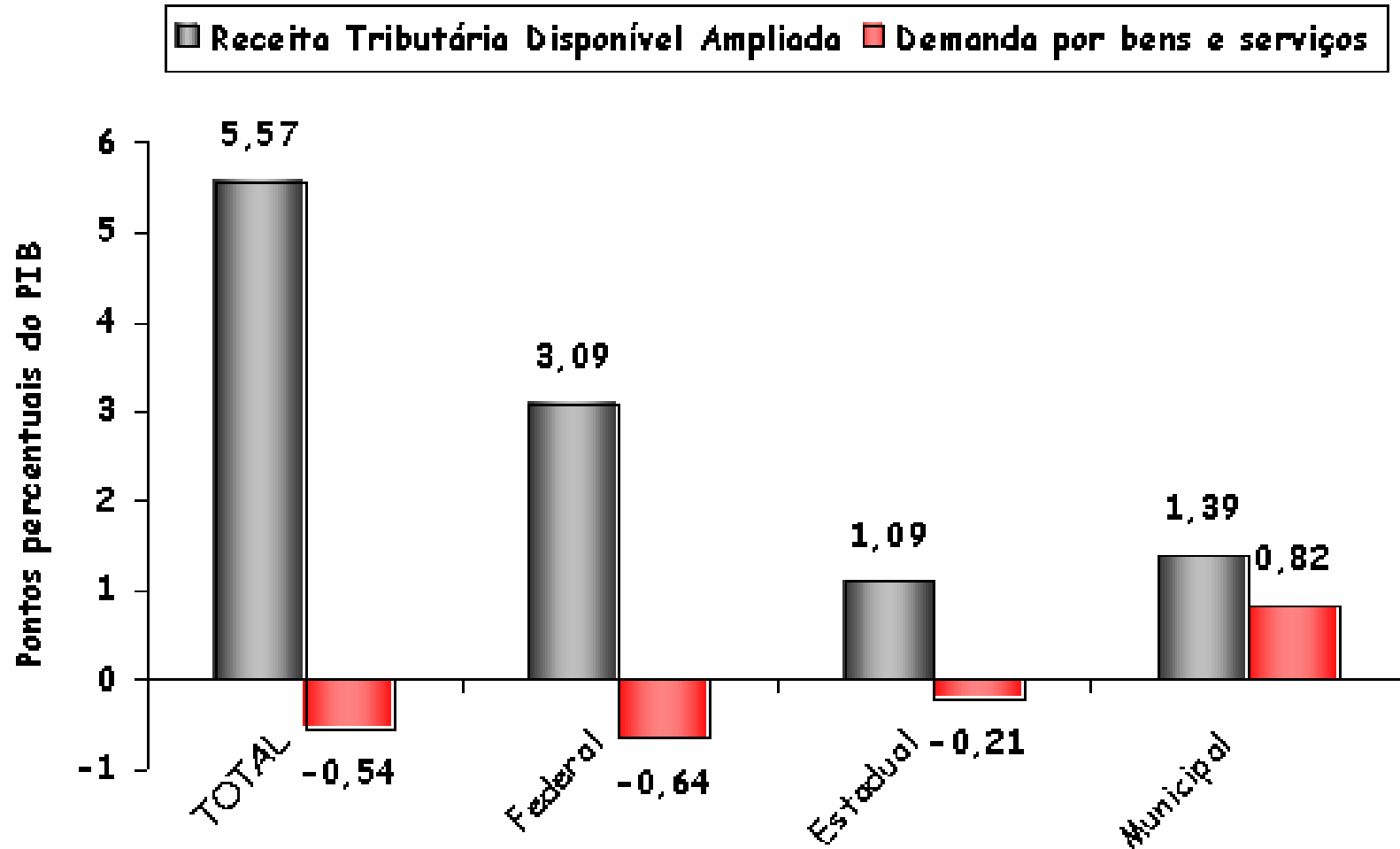
EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO - 1960/2004

(conceito contas nacionais)

	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,1	5,5	0,8	17,4	64,0	31,3	4,8	100,0
1980	18,5	5,4	0,7	24,6	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,8	5,9	0,6	22,4	70,5	26,5	2,9	100,0
2002	25,1	9,5	1,8	36,4	68,9	26,0	5,1	100,0
2003	24,2	9,4	1,9	35,5	68,1	26,5	5,4	100,0
2004e	25,1	9,9	2,0	37,0	67,8	26,7	5,5	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,4	5,9	1,1	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,0	5,5	2,1	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,0	6,0	2,4	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2002	21,2	9,1	6,0	36,36	58,4	25,0	16,6	100,0
2003	20,8	8,8	5,9	35,53	58,5	24,9	16,7	100,0
2004	21,8	9,1	6,1	36,98	58,8	24,7	16,5	100,0

Divisão federativa - aumento de renda e gastos

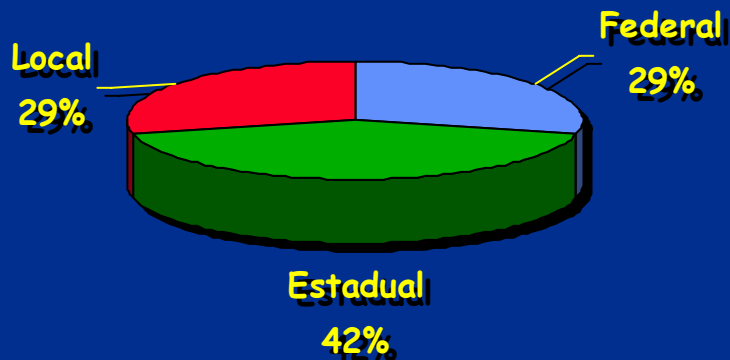
- 1995 x 2003, Em % do PIB



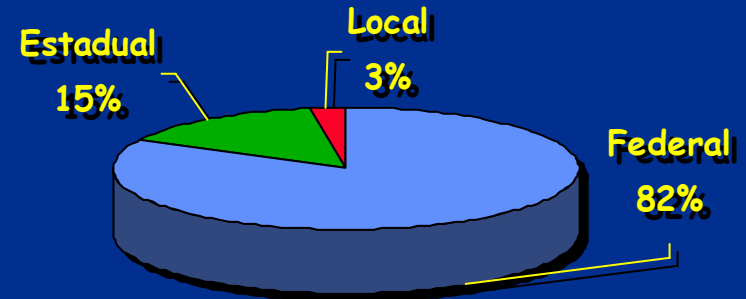
Divisão federativa: descentralização do gasto fiscal

- contas nacionais: 2003

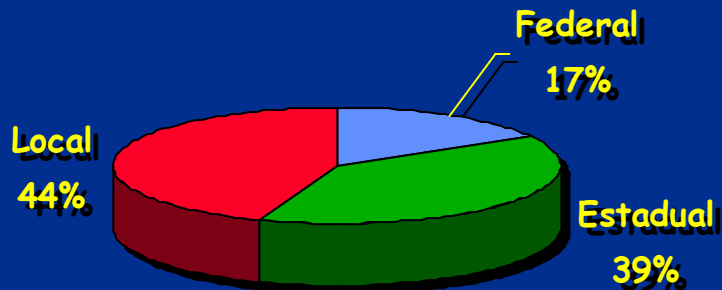
Pessoal Ativo (10,0% PIB)



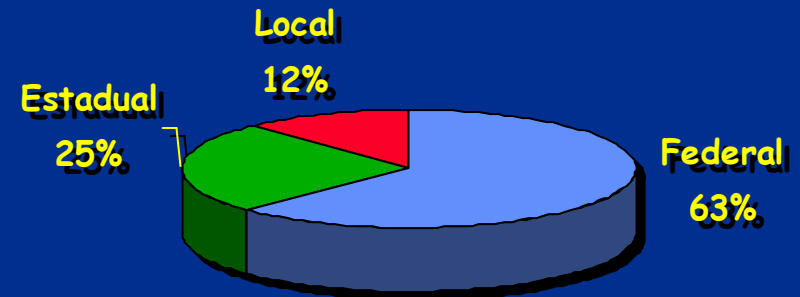
Benefícios Sociais (15,9% PIB)



FBKF (1,7% PIB)

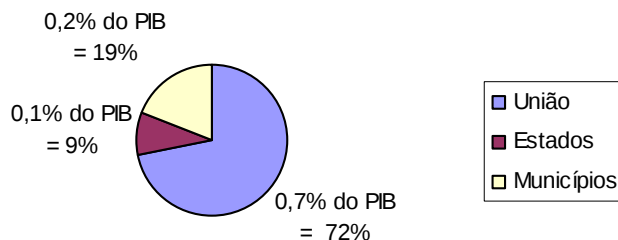


Total: inclui juros (39,2% PIB)

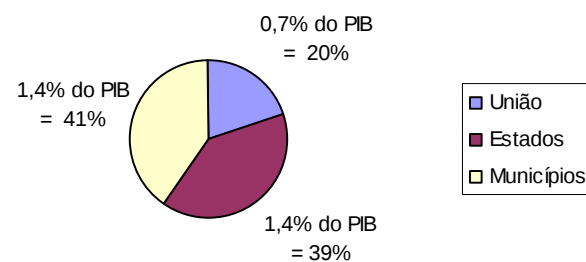


Divisão federativa do gasto - seguridade social

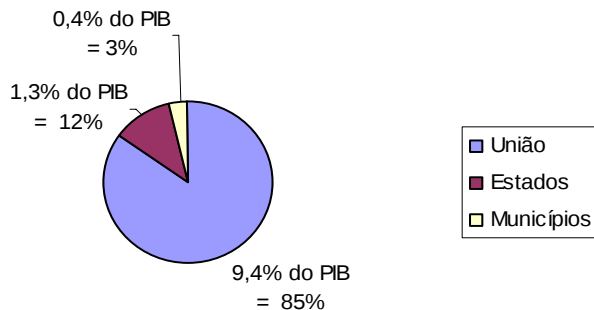
Assistência Social : Em 1,0% do PIB



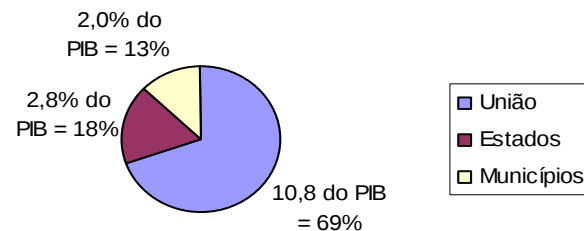
Saúde : Em 3,5% do PIB



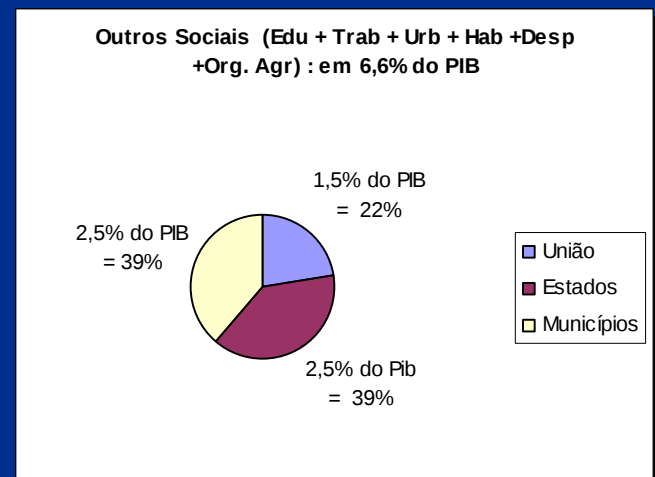
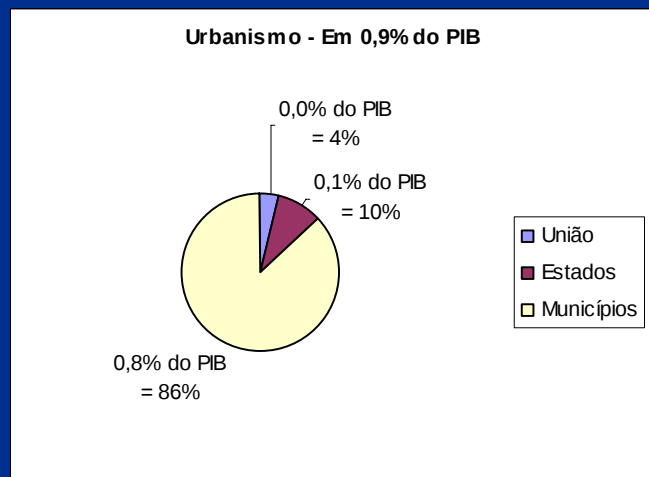
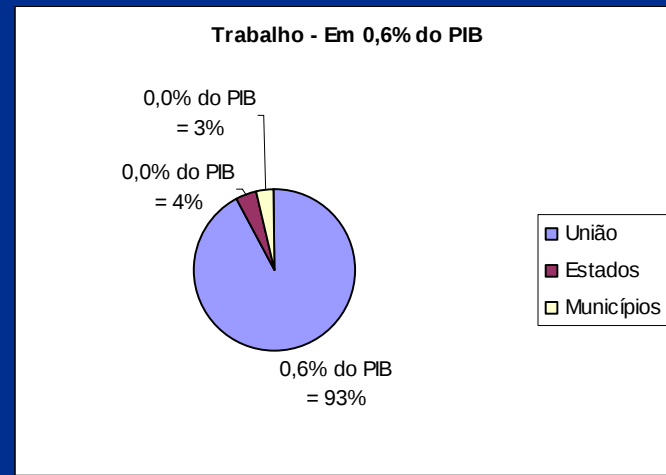
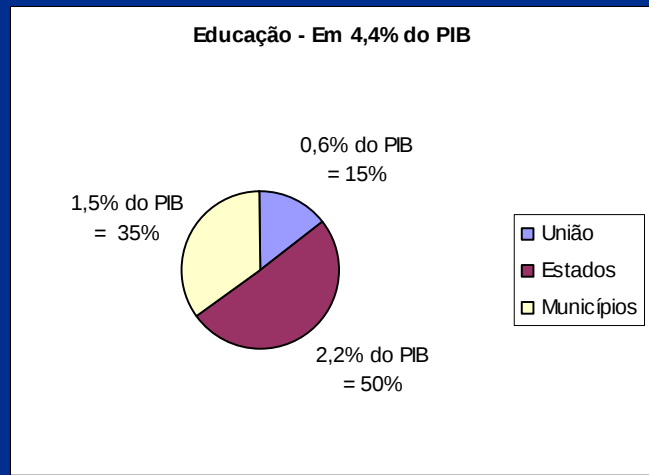
Previdência Social - Em 11,1% do PIB



Seguridade Social: Em 15,5% do PIB

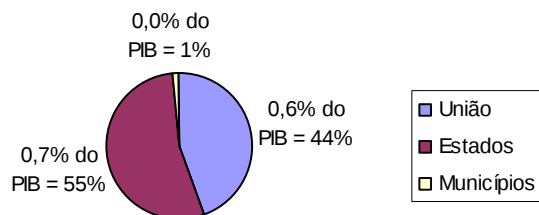


Divisão federativa do gasto - área social

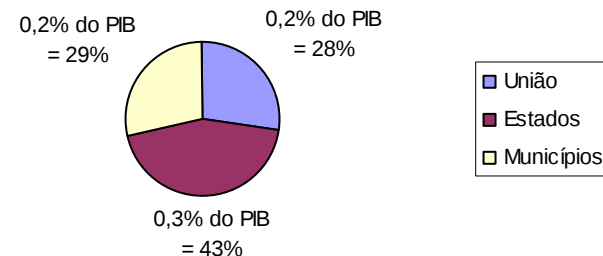


Divisão federativa do gasto – típicos superiores

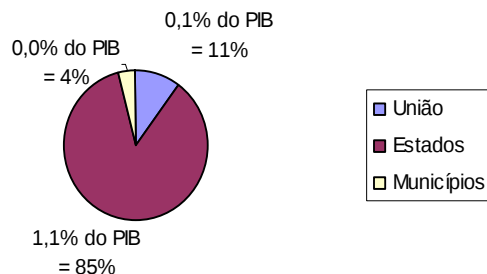
Judiciário - Em 1,3% do PIB



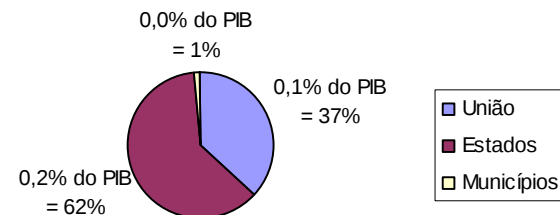
Legislativo - Em 0,7% do PIB



Segurança Pública - Em 1,3% do PIB

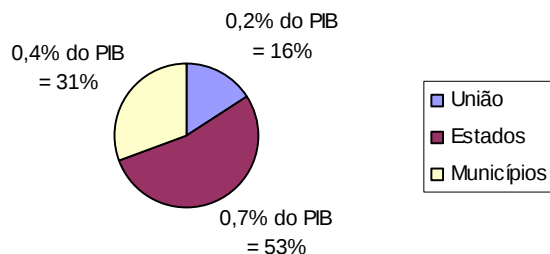


Essencial à Justiça - Em 0,3% do PIB

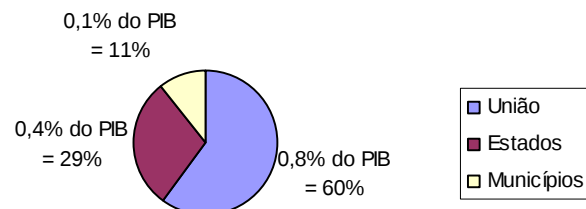


Divisão federativa do gasto - área econômica

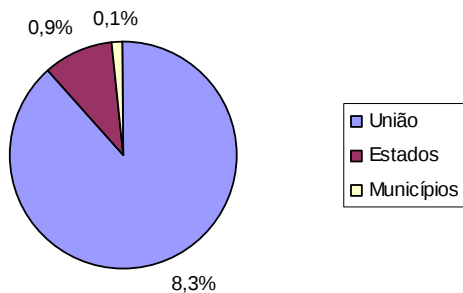
**Infra-Estrutura (Ener. + San + Com + Transp) -
Em 1,4% do PIB**



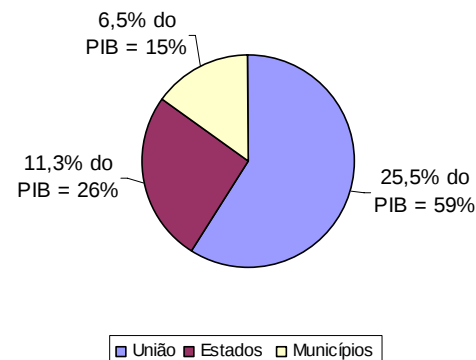
**Econômicos (Gest. Amb. + Cien. Tecno. + Ind. +
Com): Em 1,3% do PIB**



Serviço da Dívida: 9,4% do PIB



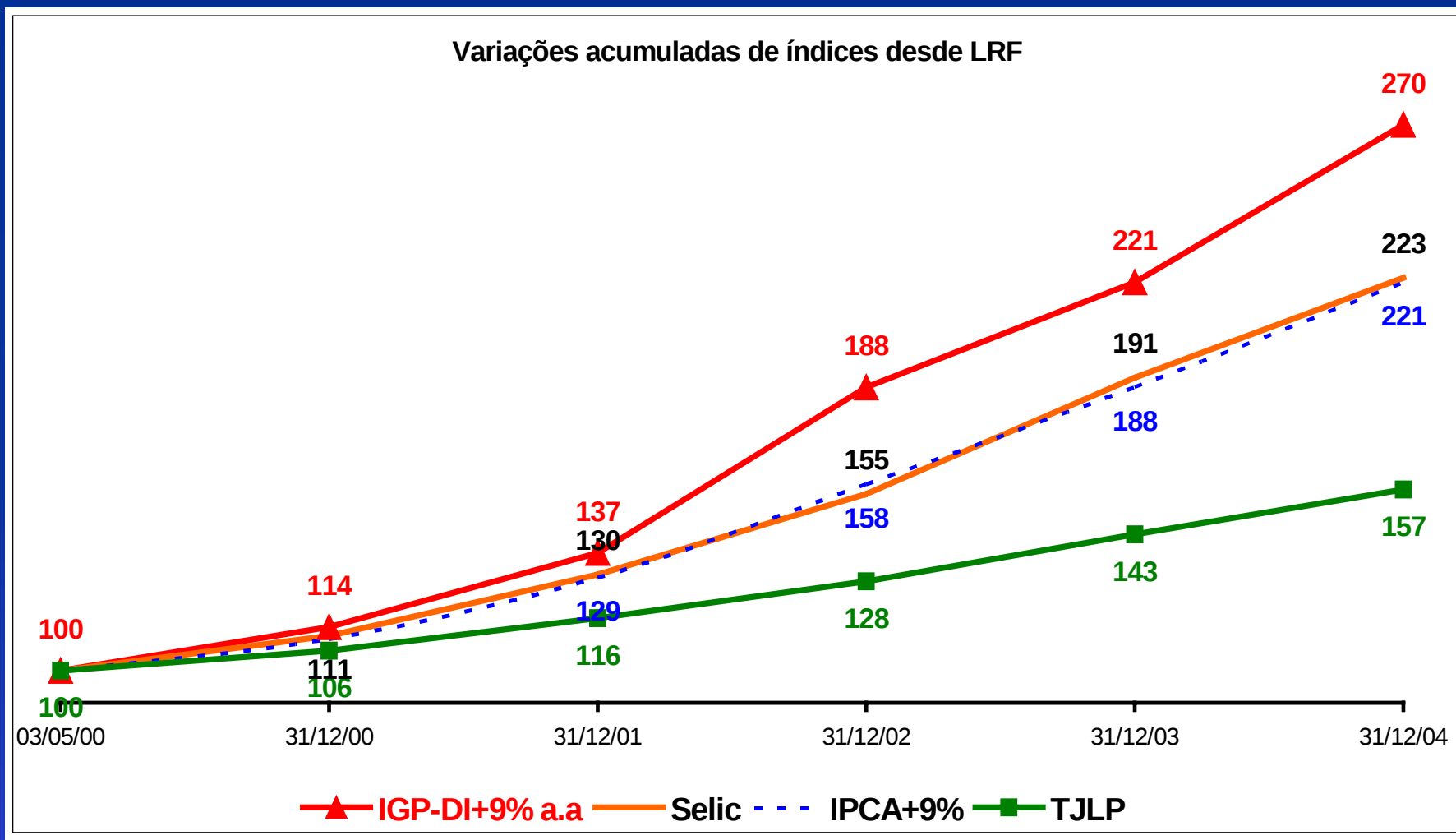
**Despesa Total - Execução Direta:
em 43.3% do PIB**



Melhoria do resultado – esforço diferenciada...

Necessidade de Financiamento do Setor Público - Jan-Jul				
	Em % do PIB			Variação
	2003	2004	2005	p.p. PIB
Resultado Nominal	5,14	1,97	2,14	-3,00
Governo Federal e Banco Central	3,44	0,38	2,48	-0,96
Estados	1,45	1,73	0,21	-1,23
Municípios	0,37	0,37	0,01	-0,36
Empresas Estatatais	-0,11	-0,50	-0,56	-0,45
Juros Nominais	10,21	7,35	8,41	-1,80
Governo Federal e Banco Central	7,17	4,41	6,67	-0,50
Estados	2,38	2,81	1,31	-1,08
Municípios	0,46	0,47	0,28	-0,19
Empresas Estatatais	0,19	-0,34	0,15	-0,04
Resultado Primário	-5,07	-5,37	-6,27	-1,19
Governo Federal e Banco Central	-3,74	-4,03	-4,19	-0,46
Estados	-0,94	-1,08	-1,09	-0,16
Municípios	-0,09	-0,10	-0,27	-0,17
Empresas Estatatais	-0,30	-0,16	-0,71	-0,41
PIB (R\$ Bilhões)	874,3	983,0	1.097,3	

Dívida intra governo: diferencial de índices



DEBATE FISCAL NO EXTERIOR

Fora do foco das novas discussões

Rating externo - discrepâncias brasileiras

Debate: fora da pauta internacional

I **Brasil:**

- ⌞ ênfase: superávit primário e dívida líquida
- ⌞ FMI: metas, avaliação periódica, sempre cumpridas
- ⌞ flexibilização = Petrobrás (2002) × PPP/projetos pilotos (2005/07)

I **Tendências internacionais recentes**

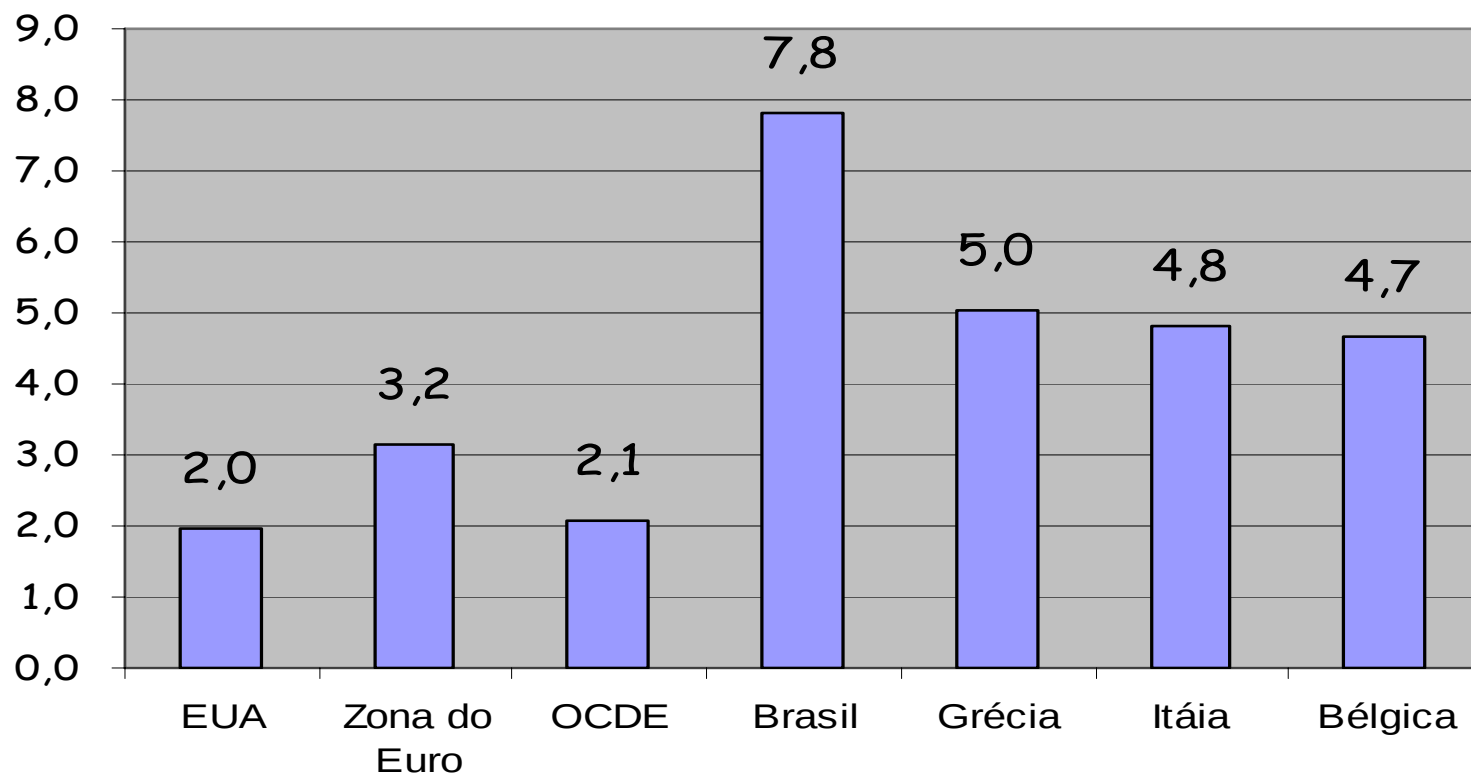
- ⌞ deterioração - EUA (megadéficits); Europa (descumpre Maastrich);
- ⌞ emergentes mais - China e Índia (grandes déficits)

I **Debate fiscal**

- ⌞ FMI - making room for public investment
- ⌞ Banco Mundial - fiscal space for infrastructure investment

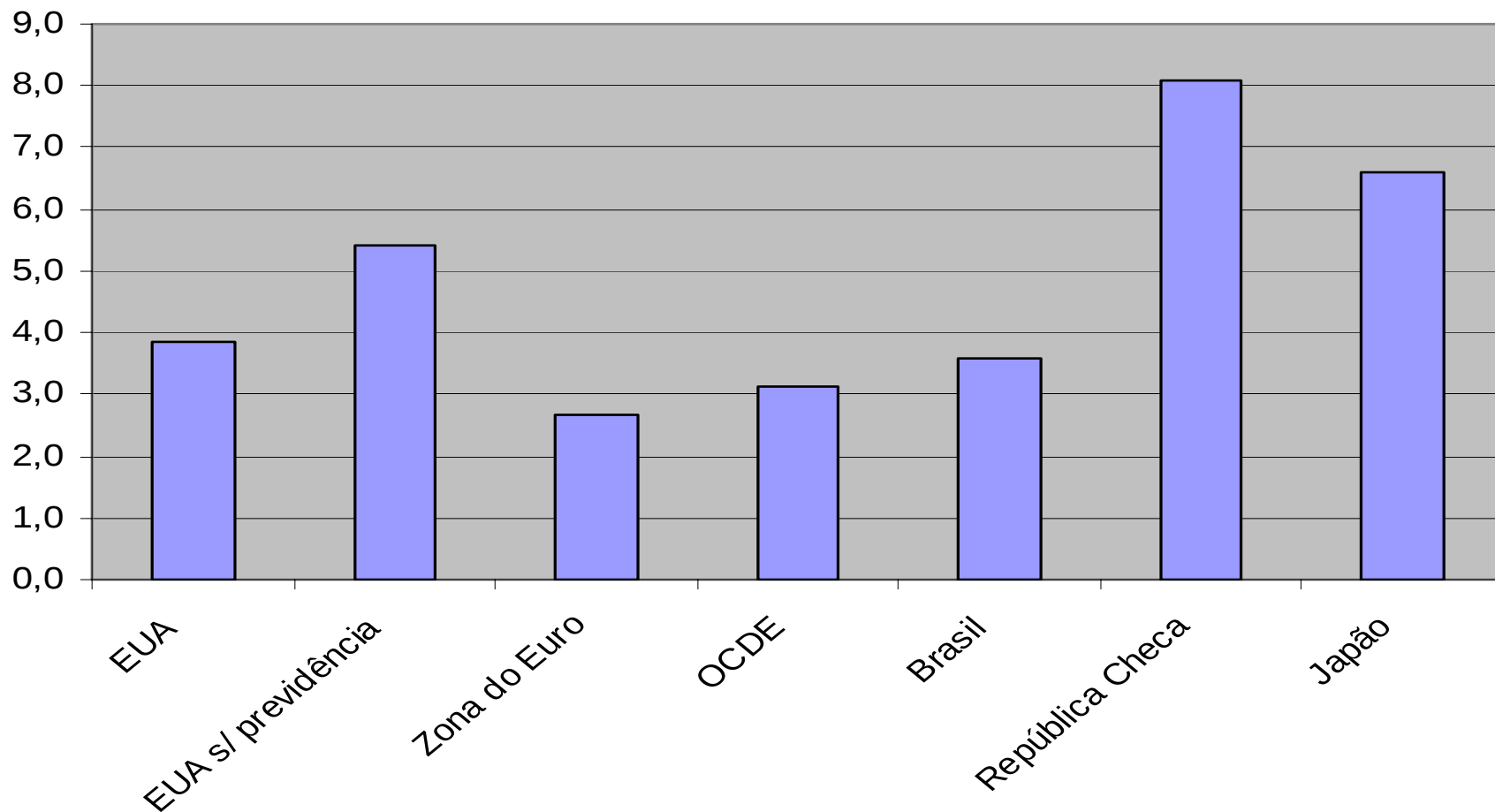
Comparações Internacionais - Juros da Dívida

Gasto com Juros da Dívida Pública (sem estatais) % do PIB
(2005)



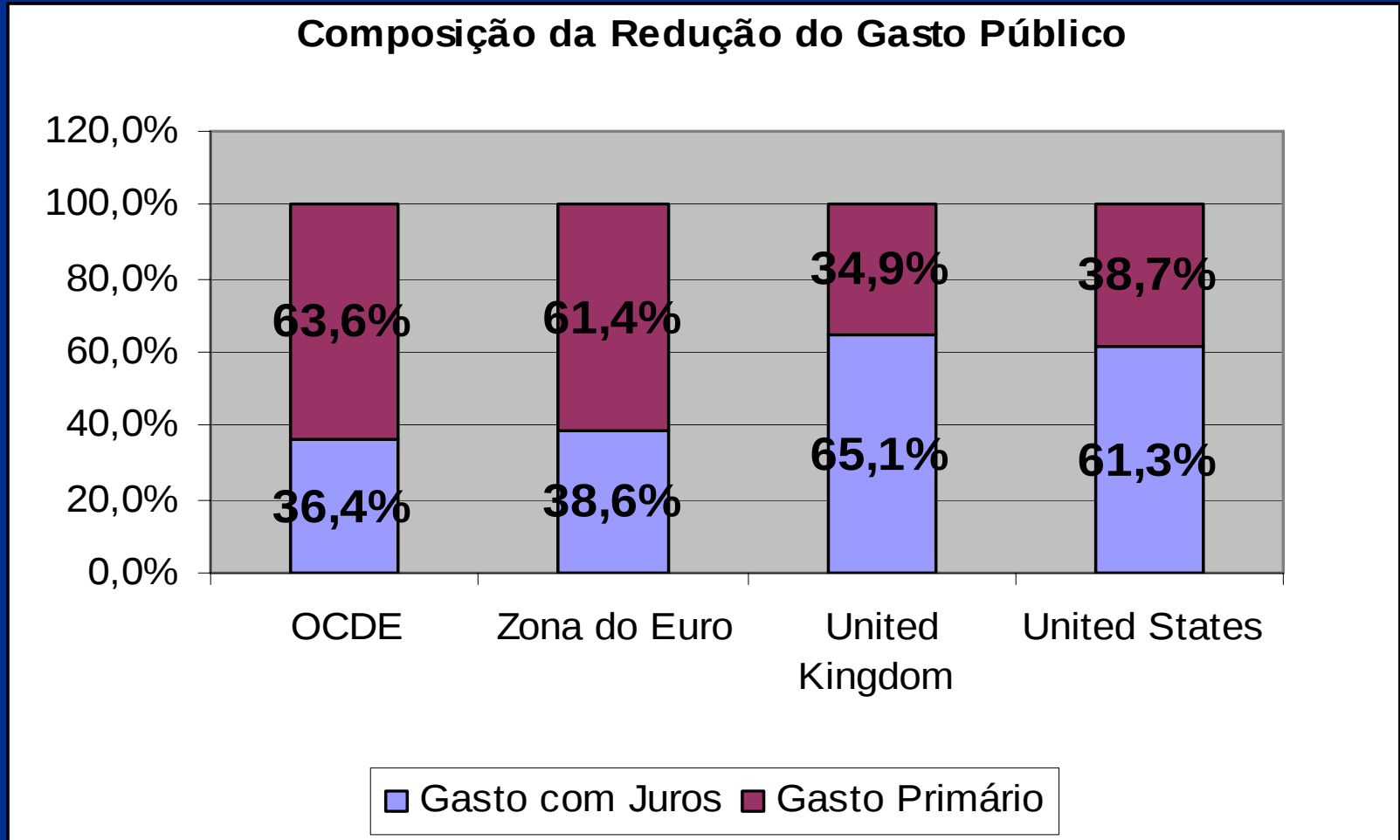
Comparações Internacionais - Déficit Nominal

Déficit Nominal (sem estatatais) em % PIB
(2005)



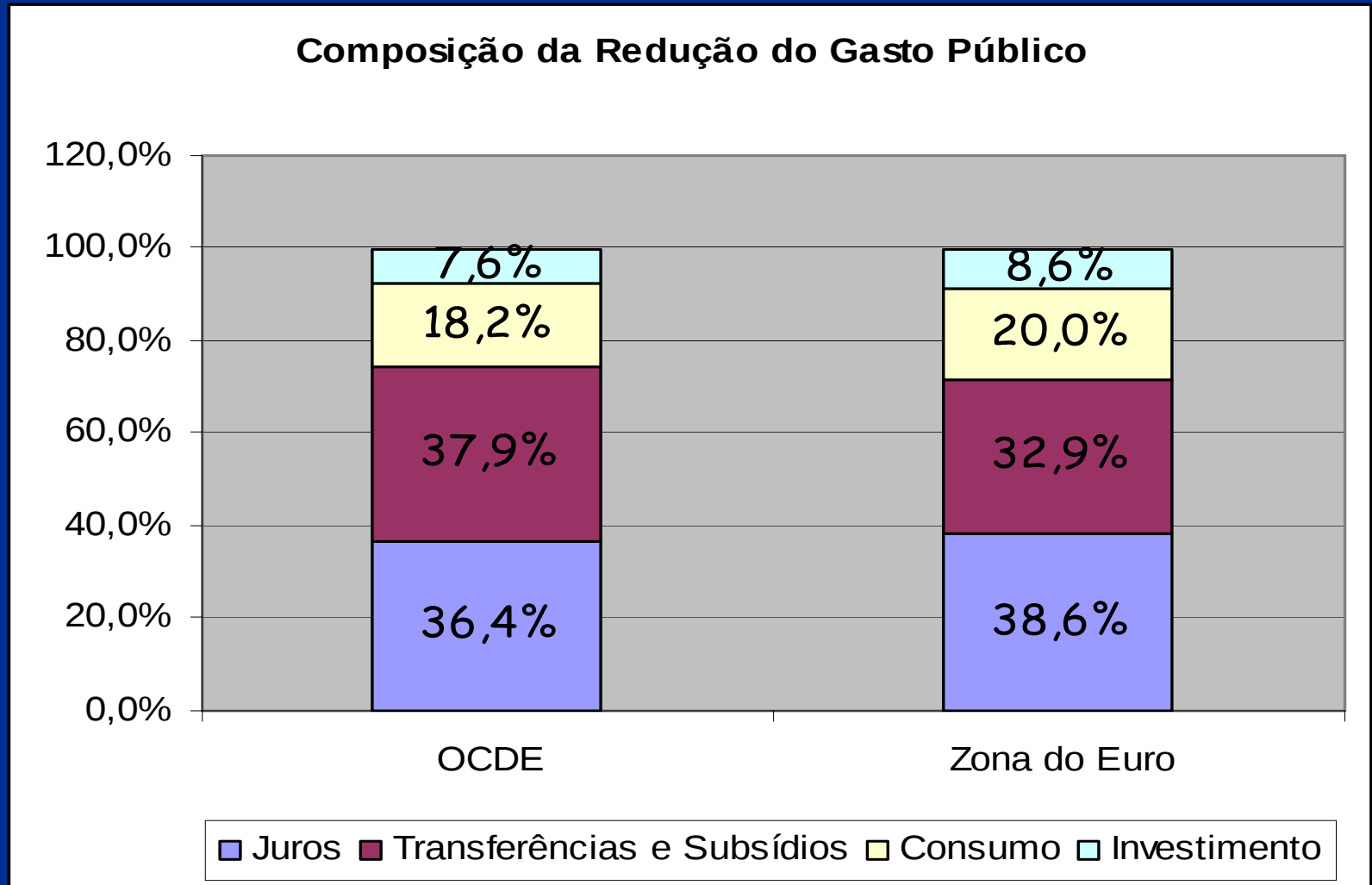
Composição da Redução do Gasto Público

OCDE, Zona do Euro, Reino Unido e EUA



Composição da Redução do Gasto Público

OCDE e Zona do Euro



PERSPECTIVAS & PROPOSTAS

Críticas ao excessivo conservadorismo.

Retomar ciclo de reformas estruturais.

Ajustar o ajuste

Ajuste fiscal (pós Real): exceção torna-se regra...

- I impacto negativo para renda nacional:
 - J forte incremento e elevado patamar de tributação
 - J redução da demanda pública, em especial investimentos
- I gasto total crescente por conta de transferências de renda:
 - J benefícios sociais e, sobretudo, encargos da dívida

Como encontrar espaço fiscal para retomada de investimentos e sustentar crescimento econômico ?

Reformar a reforma tributária

I alternativas de medidas tributárias imediatas:

- simplificação para pequenos contribuintes (SuperSimples)
- desoneração de investimentos via crédito (PIS/COFINS/IPI/ICMS)
- "desembarque" da CPMF - redução gradual da alíquota

I melhorar competitividade e, também, divisão federativa:

- reestruturação completa dos fundos de participação - base ampla
- unificar tributos, adotar IVA nacional com cobrança compartilhada
- exonerar plenamente exportações e investimentos (solucionar créditos) e fomentar aumento do emprego

Repensar a política fiscal

I Diagnóstico

- J rever fundamentos teóricos da sustentabilidade da razão dívida/receita - mobiliária x líquida; PIB x receita corrente
- J rever apuração das contas - conceito FMI (abaixo da linha)

I Crescimento econômico

- J rever inter-relações entre políticas fiscal e monetária
- J preservar estabilidade com políticas mais ativas

LRF, por que parou?

I LRF deveria ser início de novo ciclo de mudanças institucionais no campo das finanças públicas:

- J planejamento, gestão de resultados, contabilidade de custos
- J revisão federativa - mais cooperação e coordenação

I Agenda de trabalho:

- J criação do conselho de gestão fiscal
- J dívida - limitar a federal, corrigir distorções da rolagem
- J revisão da Lei n. 4320 - orçamentos, contabilidade
- J modernização apuração déficit/dívida e melhorar debate

Por que não ?

- J Como um País que acabou com uma inflação crônica sem golpe, que abriu e modernizou sua economia, que adotou um regime de responsabilidade fiscal mais austero do que de outros países, como não consegue reformar o seu sistema tributário?
- J Será que já não é hora de questionar dogmas, refazer diagnósticos, elaborar projetos amplos e consistentes e propor mudanças radicais?

Mais trabalhos no site do autor :

www.joserobertoafonso.ecn.br

e-mail: zeroberto.afonso@uol.com.br
