



Gestão de Choque

José Roberto R. Afonso

3º Forum de Economia da FGV - Painel "Reforma Administrativa"

São Paulo, 31/07/2006



Questões para o debate...

- **Por que políticas e práticas fiscais no Brasil ficam presas apenas a uma *gestão de choque* – ótica imediatista, reagindo a problemas, soluções provisórias?**
 - Como mudá-las para um *choque de gestão* que planeje longo prazo, antecipe questões e promova equacionamento completo e definitivo?
- **Quando findará o ajuste e o sistema fiscal voltará à normalidade?**
 - Como e por que o ajuste se revelar ineficiente?
 - Será que forma peculiar de ajuste brasileiro, especialmente combinando carga tributária elevada com investimentos públicos irrisórios, não engendra a própria debilidade das contas públicas?



Um ajuste fiscal que está desajustando...

- **Ações emergenciais nunca acabam...**
 - desde 1993: emendas constitucionais sucessivas para duas regras provisórias - desvinculação orçamentária e tributo movimento financeiro
 - desde 1998: estabilização fiscal via aumentos de carga tributária, cortes de investimentos e crescentes superávit primário, juros e déficit nominal
- **Reformas institucionais incompletas...**
 - importantes mudanças constitucionais e leis complementares mas insuficientes (previdenciária), esquecidas (administrativa), parciais (LRF), quando não inexistentes (tributária)



Ajustando contas e encolhendo a demanda...

contas nacionais = mais governo e menos mercado interno
mais receita do governo = menos renda privada
menos demanda governamental = mais transferências

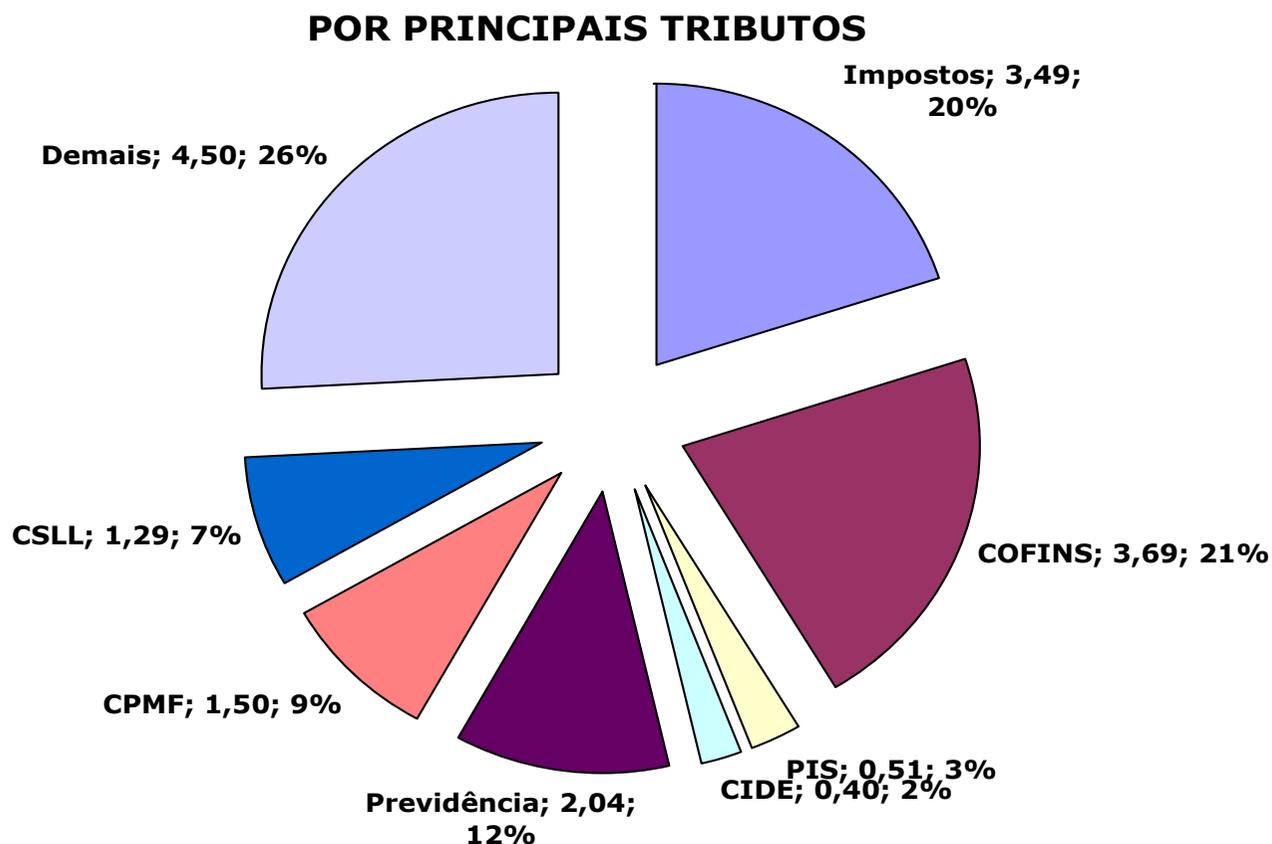
	Em % do PIB		Variação 03/95	
	1995	2003	% do PIB	Distribuição
Pelo lado da receita (A)	34,43	42,35	7,92	100,0%
Carga Tributária ↗	28,44	34,01	5,57	70,3%
Outras receitas Correntes 1/	5,99	8,34	2,35	29,7%
Pelo lado da despesa (B)	36,15	38,08	1,93	24,4%
Demanda por bens e serviços (consumo + investimento) ↘	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%

Elaboração: (Afonso & Araújo, 2005). Fontes Primárias: SCN/IBGE



Recarga via tributos desvinculados..

Aumento de carga pós-Constituinte: +16,5% do PIB
80% no período de DRU, 80% fora de impostos e 63%
concentrado na arrecadação federal...



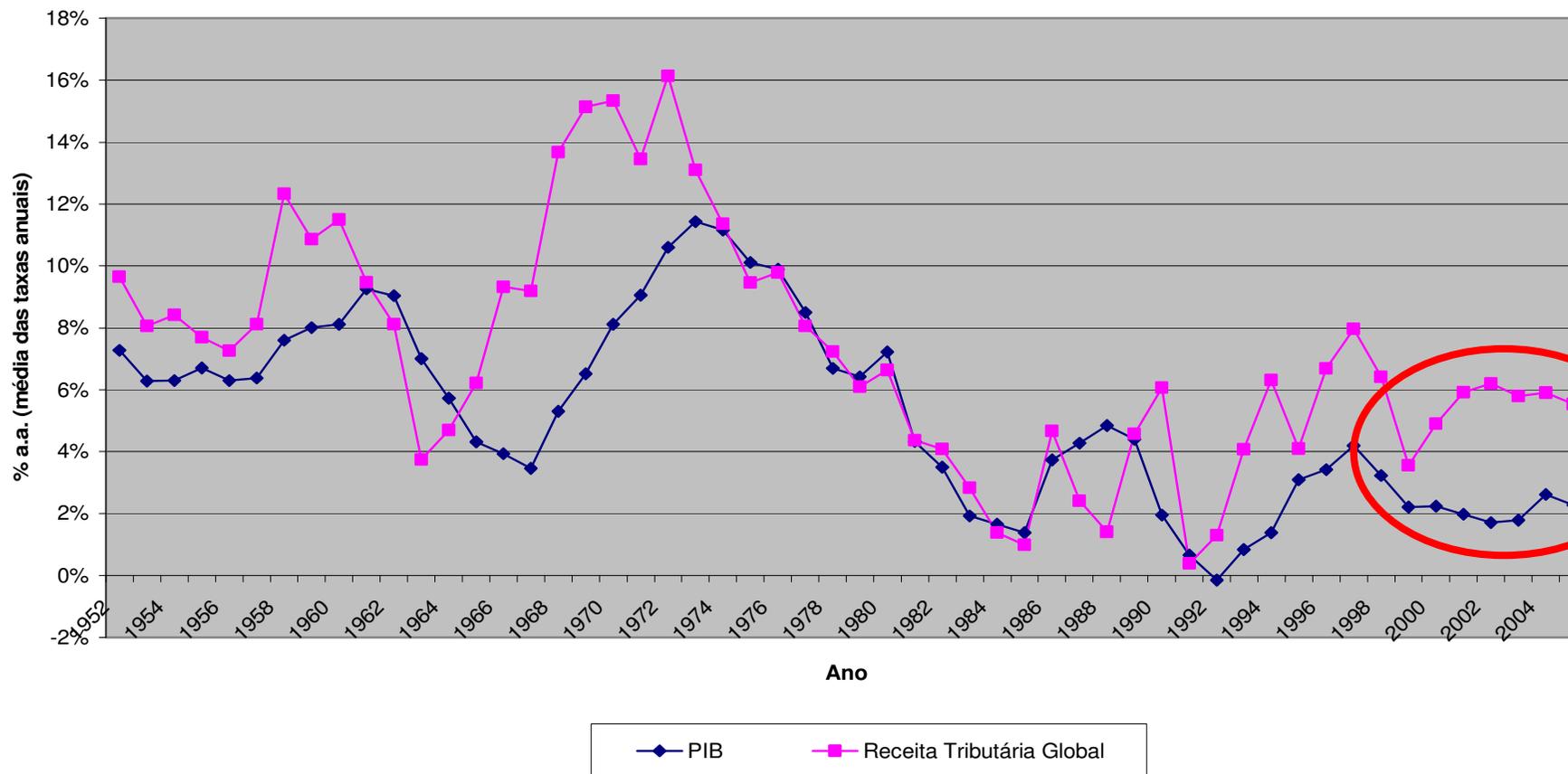
Aumento de carga tributária na desaceleração da economia



Elasticidade tributo/renda: rompido padrão histórico pós-88

Carqa tributária global em 2005: 38,9% do PIB

CRESCIMENTO NO PÓS-GUERRA DO PIB E DA RECEITA TRIBUTÁRIA GLOBAL -
1952 a 2005e: média móvel últimos 5 anos da taxa real anual



Aumento de carga profundamente regressivo



Carga indireta supera a direta e foi crescente...

Quanto menor a renda, maior foi o aumento da carga

Renda Mensal Familiar	Em % da Renda Familiar				Carga Tributária Total		Acréscimo de Carga Tributária (em pontos percentuais)
	Tributação Direta		Tributação Indireta		1996	2004	
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até 2 SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,9	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	3,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,6	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,5	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Elaboração: (Zockun, 2006). Fontes Primárias: POF/IBGE; Viana et. Alii (2000)



Divisão federativa da receita tributária: crise latente

Municípios crescem e Estados perdem importância histórica
União já recuperou muita posição relativa (melhor que 1965)

Ano	CARGA % do PIB	DIVISÃO FEDERATIVA			
		União	Estados	Municípios	Soma
1965	18.99	54.8	35.1	10.1	100.0
1983	26.97	69.8	21.3	8.9	100.0
1988	22.43	60.1	26.6	13.3	100.0
1991	25.24	54.7	29.6	15.7	100.0
1994	29.75	59.3	25.1	15.6	100.0
1998	29.64	56.2	26.6	17.2	100.0
2005	38.94	57.6	25.2	17.2	100.0
<i>2005-LK</i>	<i>38.94</i>	<i>58.2</i>	<i>24.8</i>	<i>17.0</i>	<i>100.0</i>

2005-LK: sem transferências federais ref. Lei Kandir

Bom superávit primário com má formação ...



Contas nacionais pós-Real: mais tributo, mais gasto
Menos investimentos, sobretudo infra-estrutura

	Em % do PIB									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Receitas Correntes	34,43%	34,25%	34,10%	35,90%	37,78%	38,64%	40,28%	42,37%	42,35%	
Despesas Correntes	39,91%	37,31%	36,35%	41,65%	42,79%	41,24%	41,64%	44,07%	45,31%	
Consumo	19,60%	18,49%	18,20%	19,13%	19,08%	19,06%	19,25%	19,93%	19,72%	
Juros	6,30%	5,10%	4,60%	7,31%	8,39%	6,76%	6,84%	7,74%	9,11%	
Outras Transferências e Subsídios	14,01%	13,72%	13,55%	15,22%	15,32%	15,42%	15,56%	16,39%	16,48%	
Superávit Bruto	-5,48%	-3,07%	-2,25%	-5,75%	-5,01%	-2,60%	-1,36%	-1,70%	-2,96%	
Despesas de Capital	2,92%	2,25%	1,94%	1,93%	1,32%	1,69%	1,89%	2,00%	1,50%	
Formação Bruta de Capital Fixo	2,54%	2,31%	1,98%	2,80%	1,73%	1,90%	2,20%	2,20%	1,70%	
<i>da qual: investimento em infraestrutura</i>	0,93%	1,08%	0,84%	1,09%	0,52%	0,61%	0,68%	0,52%	0,43%	
Aquisição Líquida de Ativos Não-Financeiros	0,00%	0,00%	-0,17%	-1,02%	-0,47%	-0,47%	-0,36%	-0,14%	-0,05%	
Transferências Líquidas	0,38%	-0,06%	0,14%	0,16%	0,07%	0,27%	0,05%	-0,06%	-0,14%	
Erros e Omissões	2,51%	0,01%	-1,45%	0,74%	0,48%	-0,06%	-0,89%	-0,88%	-1,27%	
Superávit Primário	0,41%	-0,20%	-1,04%	0,36%	2,54%	2,41%	2,70%	3,16%	3,38%	
Superávit Nominal (NFAP)	-5,89%	-5,30%	-5,64%	-6,95%	-5,85%	-4,35%	-4,14%	-4,58%	-5,73%	

Elaboração: (Afonso, Biasotto & Araujo, 2005). Fontes Primárias: SCN/IBGE, BCB



Reformas interrompidas...

reforma administrativa

Exemplo: Contrato de Gestão

EC 19/1998 – art. 37 da Constituição

“A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal....”



Reformas insuficientes... reforma previdenciária

Exemplos: Novo regime para (novos) servidores

EC 41/2003 – art. 15, § 15, da Constituição

“O regime de previdência complementar ... será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.”

EC 20/1998 – art. 249, da Constituição

“Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria ... concedidas aos respectivos servidores ..., em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, ... poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.”



Reformas inexistentes...

reforma tributária

Exemplos: Integração fiscos, avaliação sistema, micros

EC 42/2003 – arts. 37, XXII, 52, XV, 146, da Constituição

"(compete exclusivamente ao Senado) avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias"

"as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ... atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio."

"A lei complementar definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas ... também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ... o recolhimento será unificado e centralizado ... adotado cadastro nacional único de contribuintes."



Reformas incompletas...

responsabilidade fiscal

Normas não-regulamentadas:

- Endividamento federal sem limite: tanto para dívida consolidada (projeto parado no Senado), quando mobiliária (parado na Câmara)
 - *Só dívida subnacional é limitada e sem avaliação anual*
- Conselho de gestão fiscal (acompanhamento e avaliação, harmonização federativa, consolidação de contas, membros de cada governo e cada poder): projeto parado na Câmara
 - *Contadoria federal normatiza até Conselho: conflitos com Lei n. 4320 e práticas e classificações diferenciadas*
- União não fixa meta para déficit nominal na LDO



Reformas evitadas...

deterioração fiscal

Retrocessos na transparência fiscal:

- *Receitas:*
 - renúncia de receita com tratamento flexível
 - fundos extraorçamentários estaduais (anti-rolagem)
 - arrecadação de tributo parcelado inadequada (anti-partilha)
- *Despesas:*
 - gastos permanentes novos sem necessária compensação
 - gastos com pessoal escamoteados (IRF, inativos, custeio)
 - empenho federal com liquidação virtual (infla investimentos)
 - restos cancelados com gasto feito em fim de mandato local
- *Demonstrativos:*
 - governo federal abandona Lei 4320/1964: sem atualização da lei, padrões e classificações diferenciadas por governo

Déficit de informações e superávit de opacidade



Exemplos

- *Contas da União de 2005:*

- arrecadação impostos parcelados e partilhado: R\$ 5,7 bi de 2003/04 (TCU, p.103)
- déficit do regime geral: R\$ 30,9 ou 31,7 bi? (TCU, p.102)
- arrecadação contribuição previdenciária: R\$ 109 ou 111,6 bi? (TCU, p.103)
- gasto contribuição patronal (servidores): R\$ 98 mi x 4,1 bi 2004 (TCU, p.80)
- restos a pagar: R\$ 34 bi não-processados, +95% x 2,9 bi processados (TCU,p.88)
- investimento anunciado: R\$ 17,1 bi x 11 bi obras não iniciadas (MINIFAZ,jul06)
- relatórios de gestão LRF: assinado ministros x chefe Executivo (STN,abr06)

- *Estados em 2005:*

- arrecadação ICMS subestimada (já líquida para FUNDEF): 4 UFs
- despesas com inativo: custeio ao invés de pessoal: 6 UFs
- sem relatórios LRF na internet: 3 UFs

- *Municípios em 2004:*

- despesa realizada e cancelada: só em S.Paulo, R\$ 5,8 bi vencido e não pago



Proposta: **travar** ao invés de facilitar...

- **Restringir re-carga tributária...**
 - restringir uso de medida provisória
 - tratar contribuição como se imposto fosse
 - *regra de desembarque* para DRU e CPMF
- **Exigir compensação para novos gastos**
 - *regra de ouro* para conter gasto: compensação
 - não falta lei: inovação constitucional para seguridade; LRF até para renúncia
 - rever operacionalidade e melhorar controle: concentrar na LDO, vetar medida provisória e mais publicidade do *espaço fiscal* aberto e usado

Compensação mais que desvincular



Constituição, art. 195...

"§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total."

Lei de Responsabilidade Fiscal, seção "da geração da despesa"

"Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A ... ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício ... e nos dois subseqüentes;

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos ... deverão ser instruídos com a estimativa ... e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º .. o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais ..., devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. ..."



Proposta: novo ciclo de reformas

- **Agenda fiscal mínima:**
 - esforço para regulamentar leis
 - fixar limites para dívida federal e déficit nominal
 - regular e implantar Conselho de Gestão
 - desoneração tributária de investimentos e micros
 - exclusão de estatais e receitas próprias
- **Reformas**
 - criar novo sistema tributário e, ao mesmo tempo, repensar federação e seguridade social, criar novos instrumentos e processo orçamentário, reformar administração pública e sistema financeiro



Mais trabalhos no site do autor :
www.joserobertoafonso.ecn.br

e-mail: ze.afonso@terra.com.br
