

O Novelo Fiscal. Onde está o fio da meada?



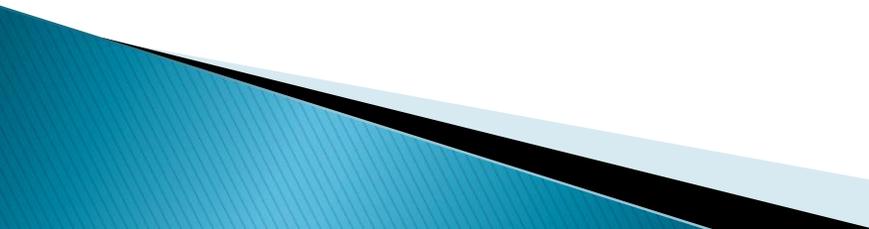
A Dimensão da Crise– Muito além dos números

- ▶ Por que a surpresa? Há muito tempo que a realidade vem sendo escondida
 - ▶ A novilíngua orçamentária e a limitação dos debates.
 - ▶ O acúmulo de vícios.
 - ▶ A indisposição para corrigir a raiz dos problemas.
 - ▶ A outra face dos desequilíbrios fiscais
 - ▶ A crença numa ilusão.
- 

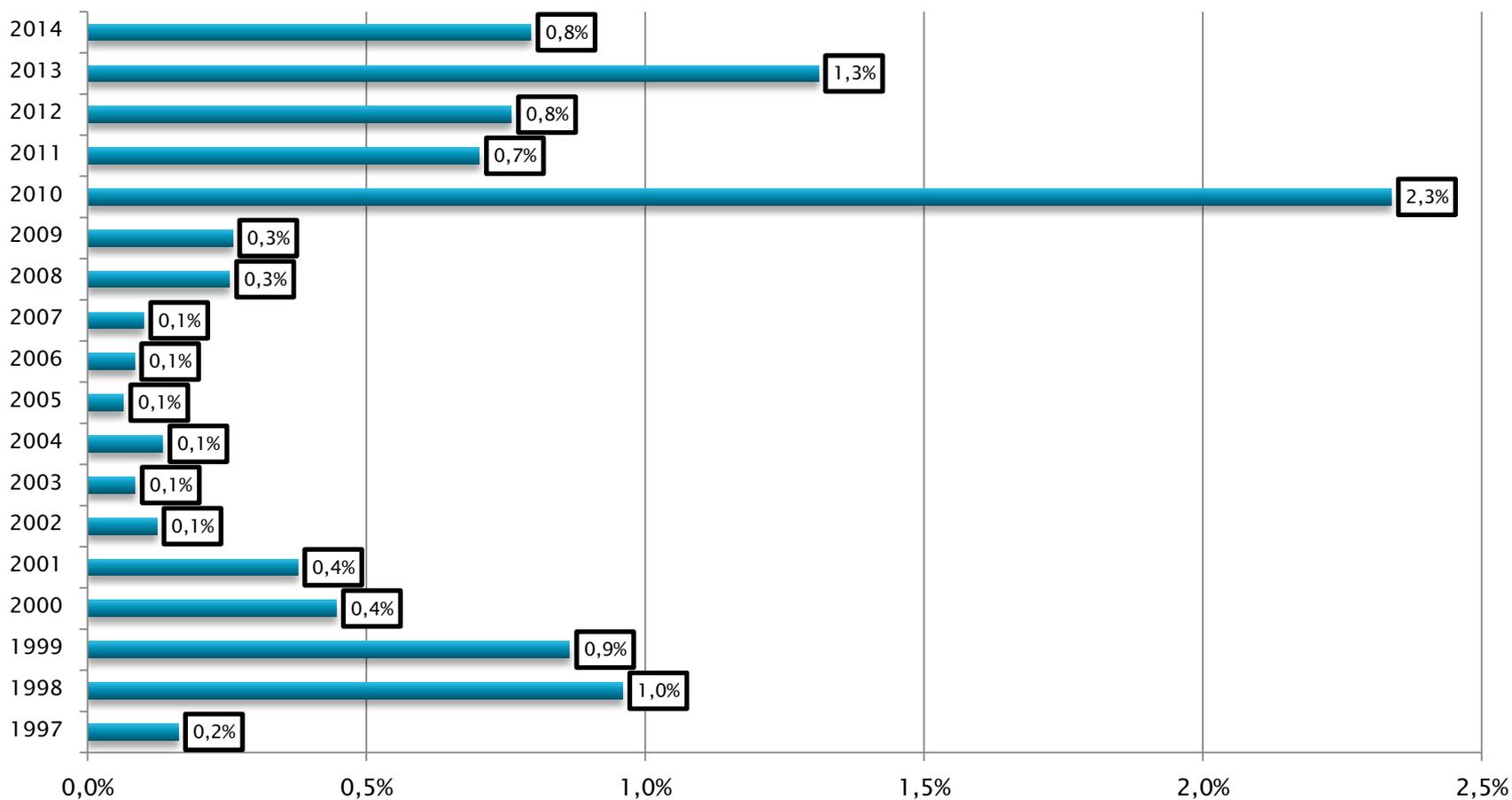
Esperanças e Frustrações– Levy, o Breve.

- ▶ De fracasso em fracasso só restou o cansaço.
- ▶ A progressiva deterioração do quadro fiscal ao longo de 2015.
- ▶ A venda da ilusão: sucessivas revisões da meta fiscal de 2015 e a busca do perdão para os pecados cometidos.
- ▶ Pela primeira vez o Congresso parecia inclinado a ser mais realista– relatório da CMO.
- ▶ Reconhece a queda mas não desanima– aprovação da meta de 2015 e anúncio de resultados favoráveis em 2016.

A indisposição para enfrentar os problemas estimulou a irresponsabilidade

- ▶ O Estado tem se comportado como herdeiros de uma família rica.
 - ▶ Não consegue se livrar da dependência de consumir receitas extraordinárias – venda de ativos, refinanciamento de dívidas, securitização de recebíveis...
 - ▶ Expande o tamanho da represa que acumula despesas que não foram pagas.
 - ▶ E não expõe a outra face dos desequilíbrios
- 

A sustentação do vício – receitas extraordinárias - 1997-2014



Despesas acumuladas em Restos a Pagar correspondem a um orçamento paralelo

- ▶ Entre 2010 e 2014, o volume de gastos transferidos para o orçamento paralelo subiu de R\$ 127 bilhões para R\$ 225 bilhões
- ▶ A parcela que ainda não tinha sido contratada em 2015 representava cerca de 85% do total, mas grande parte dessas despesas não pode ser cancelada.
- ▶ Inclui despesas de educação, saúde e investimentos que se referem a obras em andamento, além de emendas parlamentares.
- ▶ **Em 2015, o orçamento paralelo já superava as despesas discricionárias do orçamento do exercício corrente**
- ▶ Novas dificuldades à frente. Despesas de saúde e educação armazenadas no orçamento paralelo: 33 bilhões de reais = a 30% do total das despesas de custeio nesses dois programas em 2014.

A novilíngua orçamentária concorre para o desequilíbrio nas prioridades.

- ▶ Obrigatório não é sinônimo de prioritário e discricionário não é irrelevante
- ▶ Corte de gastos penaliza investimentos
- ▶ Custeio de programas sociais não acompanham aumento capacidade de atendimento – caso da educação.
- ▶ Todos os demais direitos sociais do capítulo 6º da Constituição foram expulsos do orçamento – segurança, moradia...

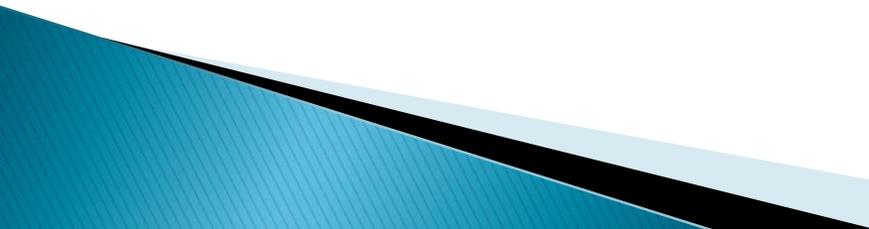
A crise da saúde é um bom exemplo dos desequilíbrios

- ▶ Criação da CPMF em 1994 –primeira tentativa de abrir espaço no condomínio da seguridade social
 - ▶ Fracassou e foi substituída pela EC 29/2000 – vinculação crescimento do PIB
 - ▶ EC 86/2015 definiu nova regra– 15% da RCL em 2020, que já está sendo reavaliada
 - ▶ Nada disso será solução para os problemas de financiamento do setor.
- 

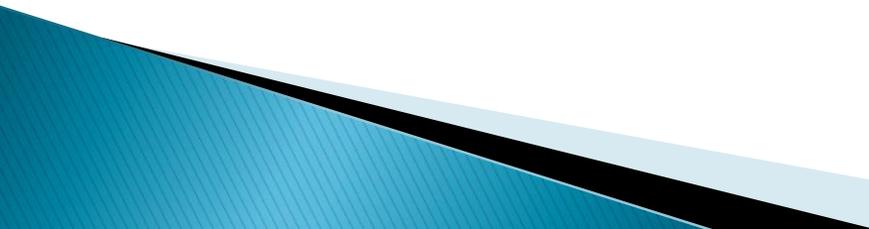
Abandono do planejamento

- ▶ Ignora impacto futuro de benefícios concedidos aos que têm maior poder de pressão em períodos de bonança.
- ▶ Dificulta a correção dos desajustes na reversão do ciclo– cortes de gastos concorrem para ampliar o efeito da crise
- ▶ Medidas pontuais, como a desoneração de tributos e o adiamento de reajustes de salários repercute à frente aumentando as dificuldades para equilibrar as contas
- ▶ Importa retomar o planejamento plurianual – MTEF

O risco de recorrer mais uma vez ao aumento de tributos ainda não está afastado

- ▶ Urgência leva à preferencia por aqueles que independem de aprovação do Congresso—Cide, IOF, IPI...
 - ▶ Reforma nas contribuições para o PIS e a COFINS tem sido debatidas e geram preocupações quanto a seus resultados
 - ▶ Sempre lembrada é a possibilidade de renovar o convite para a visita da Velha Senhora.
 - ▶ O que pode arrefecer o ânimo de empreender as reformas
- 

É hora de abandonar a ilusão

- ▶ Os desequilíbrios estruturais não serão corrigidos apenas com a retomada do crescimento
 - ▶ Receitas ordinárias já não são suficientes para cobrir despesas obrigatórias
 - ▶ As raízes dos desajustes fiscais são profundas– acúmulo de direitos pré assegurados sobre o orçamento.
 - ▶ A outra face dos desequilíbrios fiscais está escondida
- 

A formação do novo sistema fiscal: Onde está o fio da meada?

- ▶ Em 1988 foi plantado um pé de jabuticaba para abrigar alguns grupos
 - Dualidade de regimes tributários
 - Criação de um regime tributário próprio para financiar a seguridade social
 - Contribuintes não atentaram para as implicações disso
- ▶ Demais interessados se contentaram em buscar ganhos imediatos
 - Descentralização das competências tributárias (ICMS e ISS) e ampliação das transferências constitucionais.
 - Extinção impostos únicos.
- ▶ Enquanto o pé era pequeno não despertava atenção

Mas ele cresceu e muito –O pé de jabuticaba



À medida que crescia, o pé de jabuticaba foi ocupando a maior parte do terreno

- ▶ No clima desfavorável do final de 1998 a opção foi adubar e irrigar o pé de jabuticaba, que cresceu rapidamente.
 - O incrível abraço do ajuste fiscal com a seguridade social
 - Os que se abrigavam na sombra da árvore se beneficiaram da ampliação desse espaço e os demais foram perdendo terreno.
 - Recentralização das receitas, destruição da qualidade dos tributos e multiplicação dos desequilíbrios federativos com perda dos estados e aumento da fatia dos municípios na repartição do bolo fiscal.
- ▶ Associação entre centralização e políticas sociais foi retomada – pela primeira vez na democracia.

Alterando a ocupação original do terreno e provocando desabamentos

- ▶ A arquitetura do conjunto construído nesse terreno em 1965, com base no desenho de 1963, exibia um conjunto equilibrado e apoiado numa base sólida que sustentava o STN
- ▶ A reforma orçamentária – Lei 4320–64
- ▶ A construção do Sistema Tributário Nacional
 - Redefinição das competências tributárias
 - Produção, renda e impostos únicos na competência federal.
 - Consumo na competência dos estados – IVA/ICM– normas nacionais
 - Serviços na competência dos municípios
- ▶ Adoção de moderno regime de transferências a estados e municípios – equalização fiscal
- ▶ Coparticipação em tributos vinculados a investimentos na infraestrutura– impostos únicos
- ▶ Reforço da política nacional de desenvolvimento regional

A implosão do conjunto gerou grande desordem na ocupação do terreno

- ▶ Destruição do processo orçamentário – desequilíbrios e dificuldades para conter a expansão das despesas.
- ▶ Abandono da necessidade de reconstruir um Sistema Tributário Nacional.– Reformas Fatiadas!
 - Mudanças pontuais no PIS/COFINS e no ICMS
 - Ampliação do Simples Nacional.
 - Etc...
- ▶ Conflitos federativos, fragilização dos estados e municipalização da política estadual.
- ▶ Abandono de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional – guerra fiscal e quebra de cadeias produtivas nacionais.

De volta para o futuro. A Reforma do Estado

- ▶ Que lições podem ser extraídas do modelo concebido em 1963 e das mudanças posteriores?
 - Observar princípios e conceitos
- ▶ Abandonar remendos e promover uma ampla reforma
 - Ênfase na flexibilidade – rigidez não combina com velocidade das mudanças – equilibrar recursos e responsabilidades
- ▶ Ter em conta as implicações da nova ordem mundial no campo tributário.
 - Abertura, globalização, tecnologias e erosão das bases tributárias
 - Quais as transformações que a economia digital provoca na produção e comercialização de bens e serviços?
 - E como as recomendações que buscam eficiência e progressividade da tributação são afetadas?
- ▶ Superar conflitos e antagonismos na federação
 - Rever a discriminação constitucional de rendas na federação – Adotar um novo modelo de federalismo fiscal e uma nova política nacional de desenvolvimento regional

Em Busca do tempo perdido. É preciso buscar o fio da meada para desembaraçar o novelo fiscal

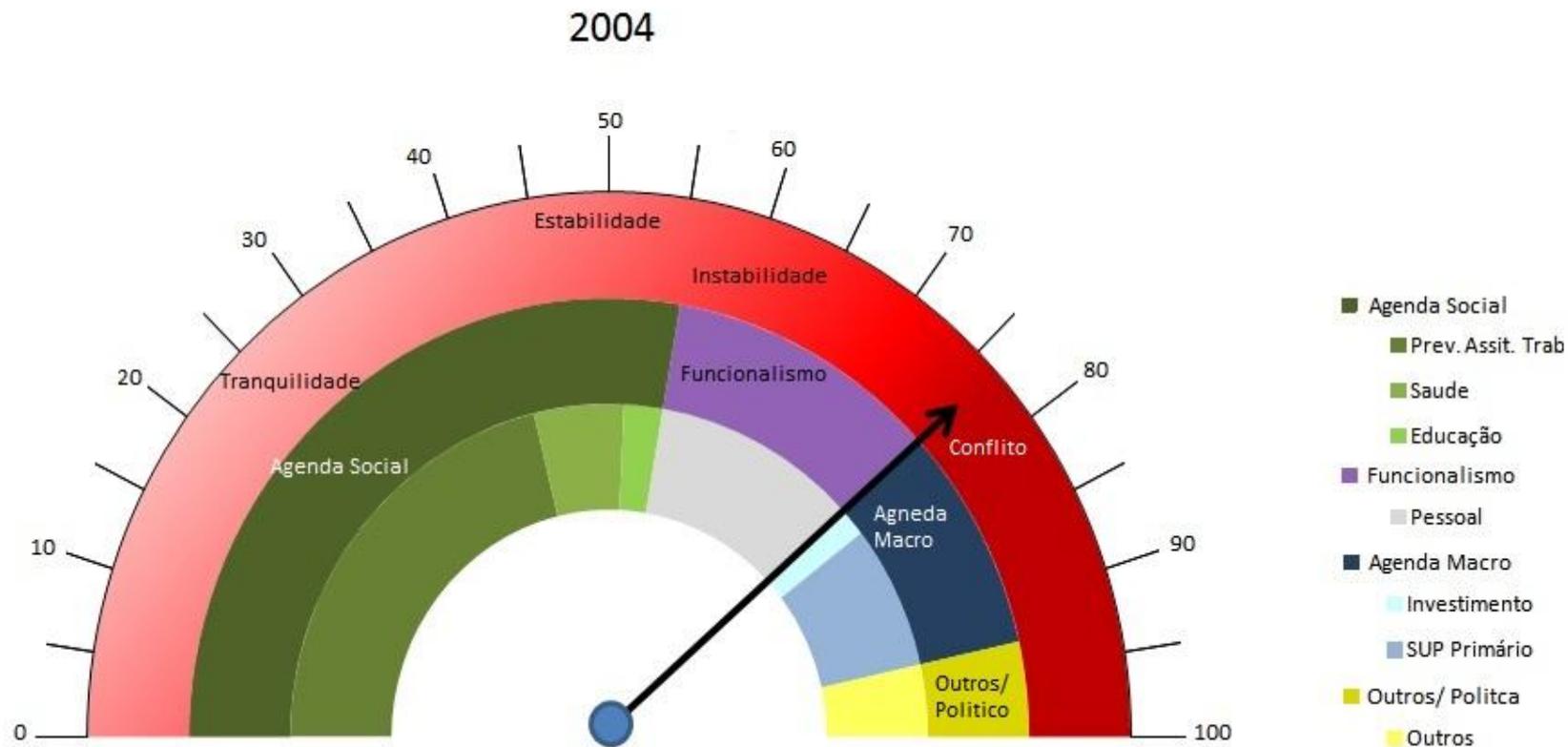
- ▶ Iluminar os desequilíbrios nas prioridades para expor os conflitos e ampliar o foco dos debates políticos.
- ▶ Reforma fiscal não pode ser vista como prejudicial ao avanço das políticas sociais.
- ▶ É preciso evitar a visita da velha senhora – se vier sua vingança será adiar o enfrentamento das reformas que precisam ser feitas para corrigir os desequilíbrios estruturais das contas públicas

A construção do barômetro: O que se pretende?

- ▶ Expor os conflitos de uma maneira clara, de forma a destacar o que explica o *status quo*.
- ▶ Iluminar os conflitos que se manifestam no interior de cada uma das três principais agendas do governo, e entre elas, com o propósito de provocar um debate entre os principais atores envolvidos.
- ▶ Trazer ao debate político os demais interesses prejudicados – questão urbana.
- ▶ Destacar a importância de avançarmos no rumo de uma reforma fiscal.

O Barômetro em 2004

Despesas em % da receita líquida inclui receitas extraordinárias



O Barômetro em 2008

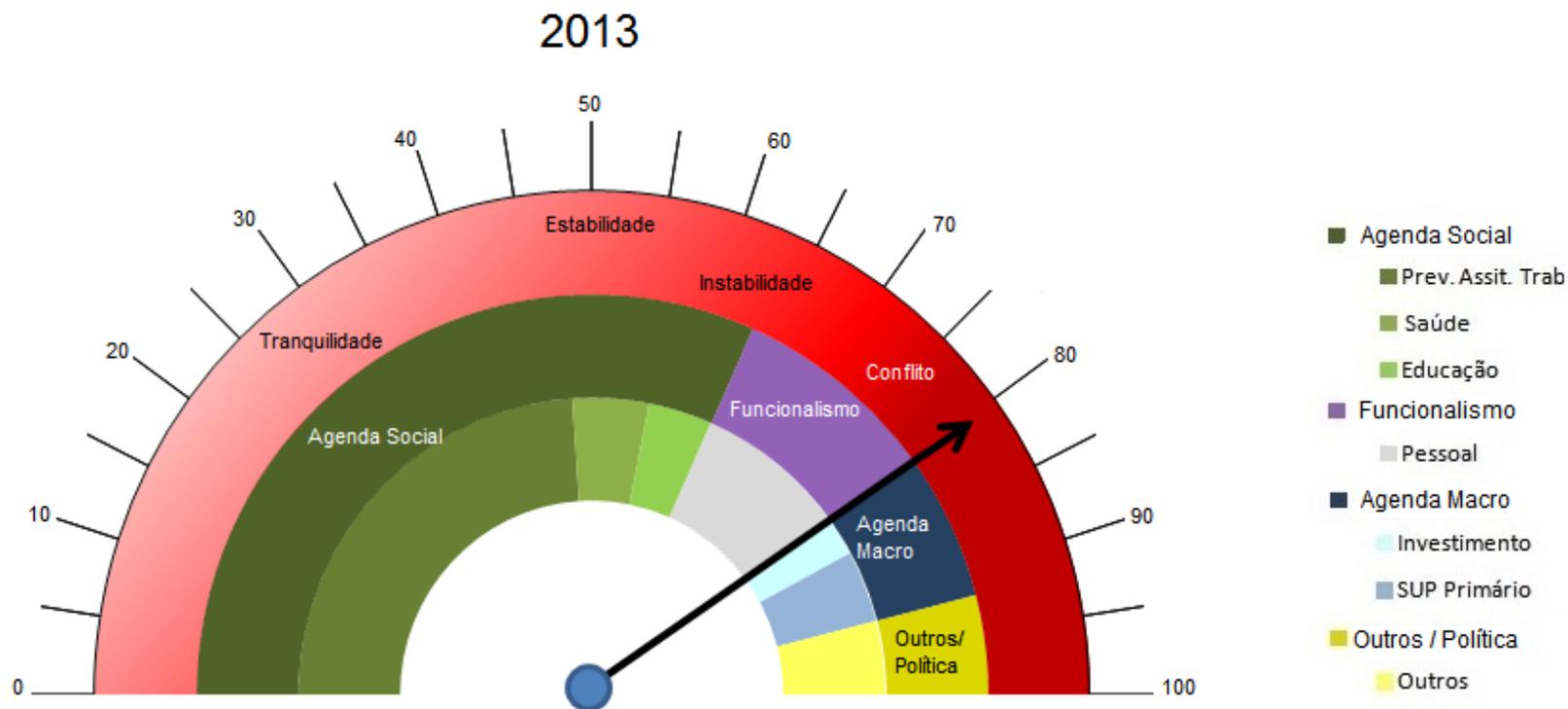
inclui receitas extraordinárias

2008



O Barômetro em 2013

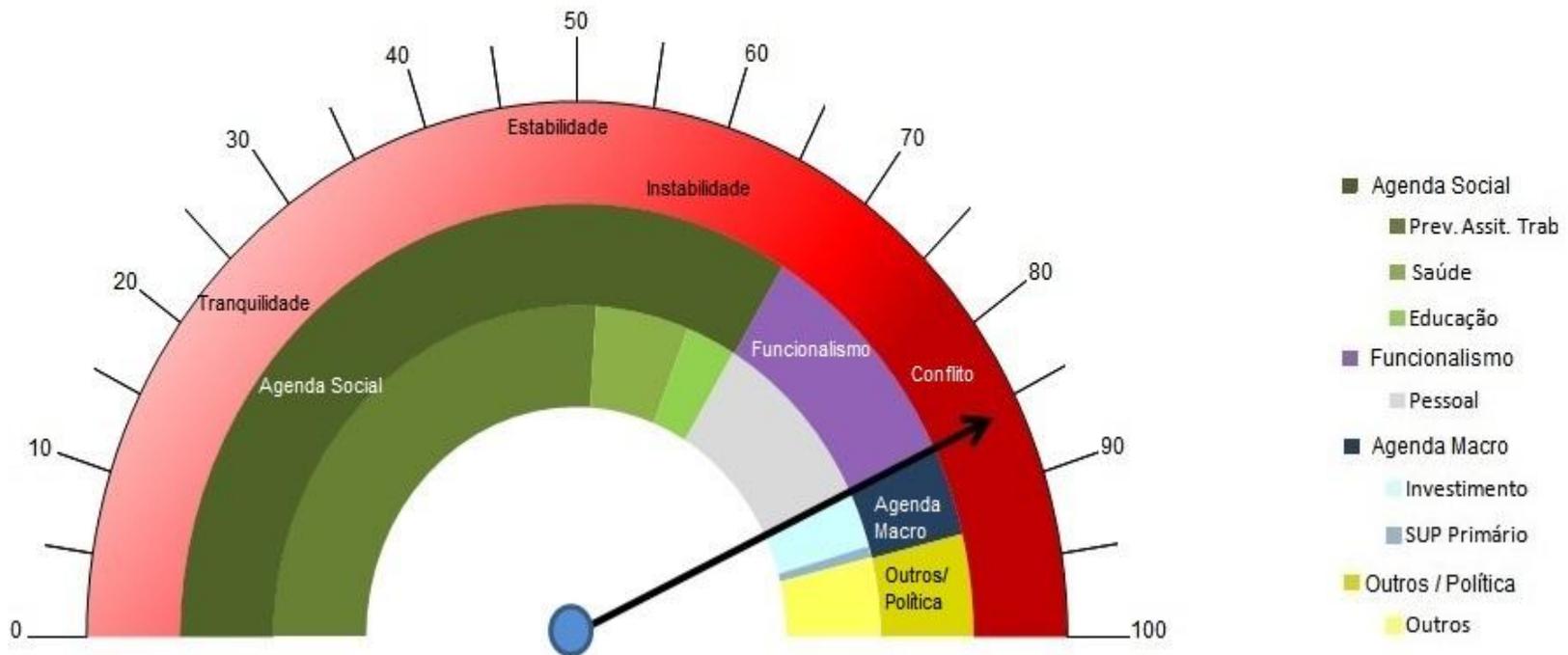
inclui receitas extraordinárias



O barômetro em 2018

Inclui receitas extraordinárias

2018



Despertar um Sentimento de Urgência

- ▶ O tempo perdido ameaça comprometer o objetivo de recuperar a confiança da população na capacidade de o país retomar uma trajetória de crescimento com inclusão social
 - ▶ A urgência é necessária para corrigir os equívocos cometidos
 - ▶ E tomar medidas duras para reverter uma trajetória que ameaçava conduzir o Brasil a uma nova década perdida.
- 

O Novelo Fiscal – É Preciso Puxar o Fio da Meada

- ▶ O Novelo Fiscal – tentativas de puxar pontas aparentes foram aumentando a dificuldade para desembaraçá-lo.
- ▶ O aperto do novelo engessou o orçamento, destruiu a racionalidade tributária, desequilibrou a federação e aumentou a burocracia fiscal.
- ▶ O que acontece quando o fio da meada for sendo puxado?
- ▶ O que explica a resistência em tomar essa iniciativa?

A oportunidade de fazê-lo estaria surgindo?

- ▶ DRU já não oferece solução
 - Esconde deficit previdência, amplia desequilíbrios prioridades e não atende à meta fiscal
- ▶ Modelo de execução despesa
 - Abandono planejamento e acúmulo RAPs compromete eficácia das vinculações.
- ▶ Dependência de receitas extraordinárias não ajuda a corrigir desequilíbrios estruturais.
- ▶ Novas perspectivas que se abrem com as mudanças no governo e suas propostas.

O novelo fiscal adquiriu proporções e deformações inusitadas. À medida que o novelo crescia, fios de má qualidade muito resistentes foram se entrelaçando, aumentando a dificuldade para desembaraçá-lo toda vez que tentavam puxar uma de suas pontas aparentes. Para desenrolar este novelo é preciso puxar o fio da meada.