

Proposta alternativa para um novo regime fiscal no Brasil.

Apresentação na CAE/CCJ Senado – 8 de novembro de 2016

Estrutura da apresentação.

- Diagnóstico do atual regime fiscal brasileiro.
- Princípios para um novo regime fiscal.
- Operacionalização do novo regime fiscal.
- Avaliação da PEC como proposta de “novo regime fiscal”.
- Diagnóstico da situação fiscal atual.
- Propostas para um novo regime fiscal.
- Comparações de resultados entre PEC e proposta alternativa.
- Vantagens e desvantagens de cada regime.

Diagnóstico do atual regime fiscal brasileiro

- O regime fiscal brasileiro é curto-prazista, inadequado do ponto de vista cíclico, do apoio ao investimento, da execução do planejamento e da transparência das contas públicas.
- O sistema tributário brasileiro é injusto, complexo, ineficiente e gera distorções econômicas que precisam ser corrigidas, seja para dar apoio ao crescimento, seja para contribuir para a melhoria da distribuição da renda.
- **Conclusão:** Um novo regime fiscal deve emergir para garantir capacidade financeira ao Estado Brasileiro e viabilizar o crescimento de longo prazo com distribuição de renda e riqueza.

Princípios para o novo regime fiscal.

- **Transparência das contas públicas** (medidas de gastos, déficits e dívida), separando analiticamente os efeitos fiscais das políticas fiscal, parafiscal, monetária e cambial.
- Garantir saúde financeira para que o Estado brasileiro seja capaz **prover bens públicos** que atendam às necessidades sociais, cumprindo adequadamente sua função alocativa e prezando pela equidade social.
- Garantir **capacidade de atuação anticíclica** para a política fiscal, permitindo que ela atue para moderar as recessões e os momentos de “boom” da economia, preservando assim a função estabilizadora do Estado.
- Garantir recursos destinados ao **financiamento do Investimento público**, em particular aqueles que promovem o crescimento de longo prazo, gerando fluxos de receitas sem criar excessivas despesas correntes.

Operacionalização do novo regime fiscal.

- Do ponto de vista operacional, estes princípios devem ser viabilizados por um regime fiscal que possua uma institucionalidade coerente, flexível e adequada ao estágio de desenvolvimento da economia brasileira. Para isso, as seguintes mudanças institucionais se fazem necessárias:
 - **Reformar o sistema tributário brasileiro**, prezando pelo princípio da equidade e da simplicidade tributária, tornando-o socialmente progressivo e economicamente competitivo.
 - **Aperfeiçoar as regras fiscais brasileiras**, aumentando a transparência dos dados, a eficácia dos controles e a previsibilidade da trajetória dos principais indicadores fiscais.
 - **Coadunar as regras fiscais com os instrumentos de planejamento público**, reforçando o PPA e garantindo financiamento estável para os projetos de investimento de longa maturação.

A PEC 55 institui um novo regime fiscal?

- A PEC 55 (antiga PEC 241) altera apenas um aspecto do regime fiscal vigente, qual seja, o ritmo de crescimento de parte dos gastos primários da União.
- Apesar de ser um tema relevante no longo prazo, não foi o crescimento “descontrolado” dos gastos públicos que nos trouxe para a situação fiscal atual, que decorre basicamente do aumento da carga de juros (SELIC, inflação, *swaps*) e da queda da arrecadação pública (desonerações e recessão).
- Ao não modificar nossa estrutura tributária, não discutir os gastos financeiros e os “gastos tributários”, não modificar o caráter pró-cíclico do regime atual e atuar contra o planejamento e a ampliação dos investimentos, a PEC 55 não pode ser tratada como uma proposta de “novo regime fiscal”.

Avaliando a atual situação fiscal brasileira.

- A atual situação das contas públicas brasileiras, em particular a trajetória do endividamento, precisa ser enfrentada de forma conjuntural e estrutural, revertendo a trajetória crescente do endividamento público e retomando a capacidade de investimento do Estado.
- Do ponto de vista conjuntural, o maior desafio é a retomada do crescimento econômico e das receitas públicas, permitindo que o equilíbrio fiscal seja coerente com o aumento do emprego e da renda. Para isso, o investimento público é fundamental.
- Do ponto de vista estrutural, o desafio é reformular nosso regime fiscal (com base nos princípios elencados), melhorar o sistema tributário e colaborar para a estabilização da relação dívida/PIB num prazo razoável.

Propostas para um novo regime fiscal.

- As propostas elencadas para enfrentar estes desafios estruturais podem ser divididas em três grandes eixos:
 - *Transparência e racionalidade o regime fiscal.*
 - *Recomposição das receitas públicas e mudanças tributárias.*
 - *Controle e racionalização das despesas públicas, melhorando sua composição.*

Transparência e racionalidade fiscal

- Adoção de um sistema de apuração do **resultado ajustado pelo ciclo econômico**, retirando eventuais distorções causadas pelos momentos recessivos e de forte crescimento econômico.
- Estabelecer um **sistema de bandas fiscais para o resultado primário**, similar ao regime de metas de inflação, que garanta previsibilidade e flexibilidade para a política fiscal atingir seus objetivos de médio/longo prazo.
- **Retirar os investimentos públicos em infraestrutura do cálculo do resultado primário**, que possuem elevado multiplicador fiscal e geram receitas futuras.

Transparência e racionalidade fiscal

- **Explicitar os impactos das desonerações tributárias** não apenas no montante total de arrecadação, mas particularmente no financiamento do Orçamento da Seguridade Social (OSS) e dos Fundos federativos (FPE e FPM).
- **Substituir as atuais “operações comprometidas”**, que distorcem os indicadores de endividamento público com operações típicas da política monetária, por **“depósitos remunerados”**, explicitando seu custo fiscal sem distorcer os indicadores de dívida.
- Enfatizar os **indicadores de dívida** que explicitem os impactos das decisões de política monetária, cambial e parafiscais no montante total da dívida (indicadores de dívida líquida).

Receitas públicas e mudanças tributárias.

- **Tributação sobre distribuição de lucros e dividendos**, abolida em 1995 no Brasil, mas presente em quase todos os países do mundo.
- Regulamentação do **Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)** e reforma do **Imposto sobre Grandes Heranças (IGH)**, que hoje tem alíquotas regressivas e baixas.
- Recriação de **faixas adicionais de IRPF** (eliminadas na década de 1990), que tributem rendas elevadas e tornem o sistema tributário mais progressivo.
- **Rever as regras dos abatimentos da base de cálculo do IRPF**, criando limites superiores que para gastos com saúde privada e alterando alguns regimes de tributação exclusiva, que beneficiam os rendimentos do capital em detrimento daqueles obtidos pelo trabalho.

Receitas públicas e mudanças tributárias.

- Compensar gradualmente o aumento de carga tributária decorrente da adoção dos impostos acima mencionados pela **correção mais veloz do piso de isenção tributária do IRPF** e pela **redução de impostos em cascata incidentes sobre a produção e o consumo**. Desta forma, será possível reduzir o peso, a complexidade e ineficiência da tributação indireta atual (em particular resolvendo problemas do ICMS, PIS/COFINS e outros tributos), que só pode ser financiada pelas propostas de aumento da arrecadação direta e substituição gradual do ônus tributário.

Receitas públicas e mudanças tributárias.

- **Revisar as isenções tributárias existentes**, que somam mais de R\$ 270 bilhões anualmente, mantendo-se apenas aquelas que garantem a execução de investimento produtivo e a manutenção de empregos considerados cruciais para a atual conjuntura econômica.
- **Combater sonegação fiscal**, para o que a recriação de um imposto sobre movimentações financeiras com alíquota desprezível (0,01%) seria de grande valia para controlar crimes contra o sistema tributário, fornecendo valiosos dados para a Receita Federal.
- **Agilizar os mecanismos de cobrança da Dívida ativa da União**, seja através de sua securitização, seja através de sua execução e cobrança oriundos de renegociações.

Controle e racionalização de despesas públicas.

- Discutir democraticamente uma **reforma da previdência social**, que reconheça a particularidade brasileira de misturar, em um só Orçamento da Seguridade Social, diferentes regimes previdenciários e diversos programas de assistência social.
 - A reforma não pode apenas se basear em novo regramento para acesso aos benefícios, mas também se concentrar em **mecanismos de fiscalização e controle dos benefícios** atualmente existentes, minimizando fraudes e desperdícios.
 - O novo regramento deve levar em consideração a **heterogeneidade de um país continental como o Brasil**, com expectativas de vida regionais bastante distintas, assim como condições de trabalho formal e idade de entrada no mercado de trabalho bastante diversas.
 - A separação analítica entre o orçamento da previdência urbana, rural, do funcionalismo público, benefícios LOAS e outros é fundamental para analisar onde se encontram os desequilíbrios e quais as melhores medidas para combatê-los.
 - A reforma deve prezar pelo **princípio da progressividade e transparência**, reduzindo benefícios indevidos e/ou que aprofundem a péssima distribuição de renda presente no Brasil.

Controle e racionalização de despesas públicas.

- Do ponto de vista do gasto primário total, adotar um **limite de crescimento das despesas primárias vinculado ao crescimento do PIB (calculado por uma média móvel dos últimos três anos)** revista a cada ciclo político, com cláusulas de escape para baixo e para cima, evitando assim a pró-ciclicidade do gasto público.
 - Do ponto de vista da composição do gasto, **retirar dos limites máximos de crescimento os investimentos públicos**, toda vez que a média móvel do PIB crescer abaixo de 1% (garantindo um potencial de realização de políticas anticíclicas).

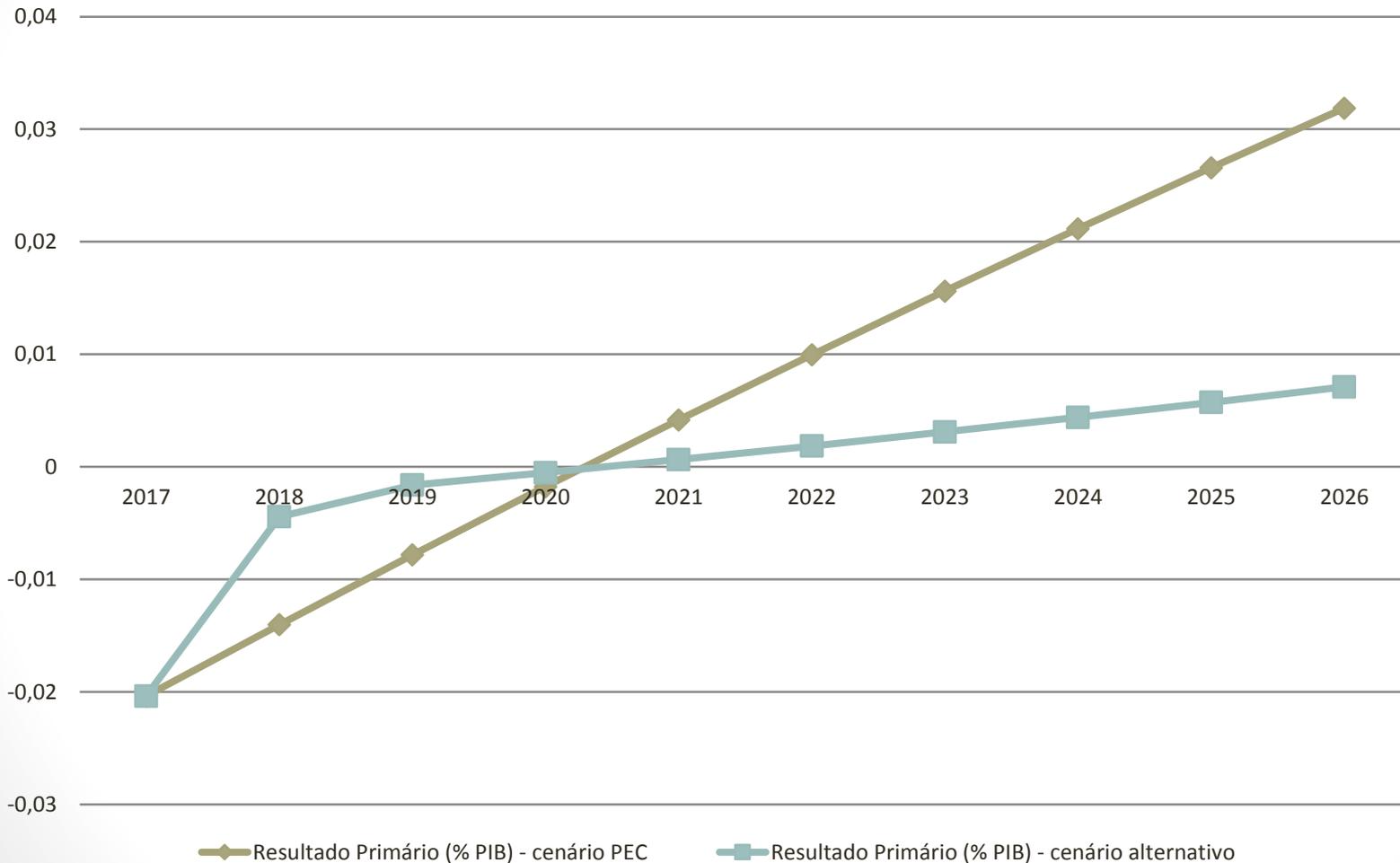
Controle e racionalização de despesas públicas.

- Do ponto de vista do gasto com juros nominais, promover a **redução gradual das taxas de juros**, que diminuem os gastos financeiros com juros da dívida e aliviam o déficit nominal, reduzindo assim o ritmo de crescimento da dívida pública.
 - O objetivo deve ser o de no mínimo respeitar a paridade descoberta da taxa de juros, mantendo as taxas de juros domésticas alinhadas com as taxas internacionais.
- Substituição da estratégia de intervenções nas taxas de câmbio somente através da oferta de *swaps* cambiais (com custos relevantes) por estratégias inteligentes de **controle de entrada de capitais**, como recomendado pelo FMI em momentos de alta liquidez global, reduzindo assim o custo financeiro de administrar a taxa de câmbio.

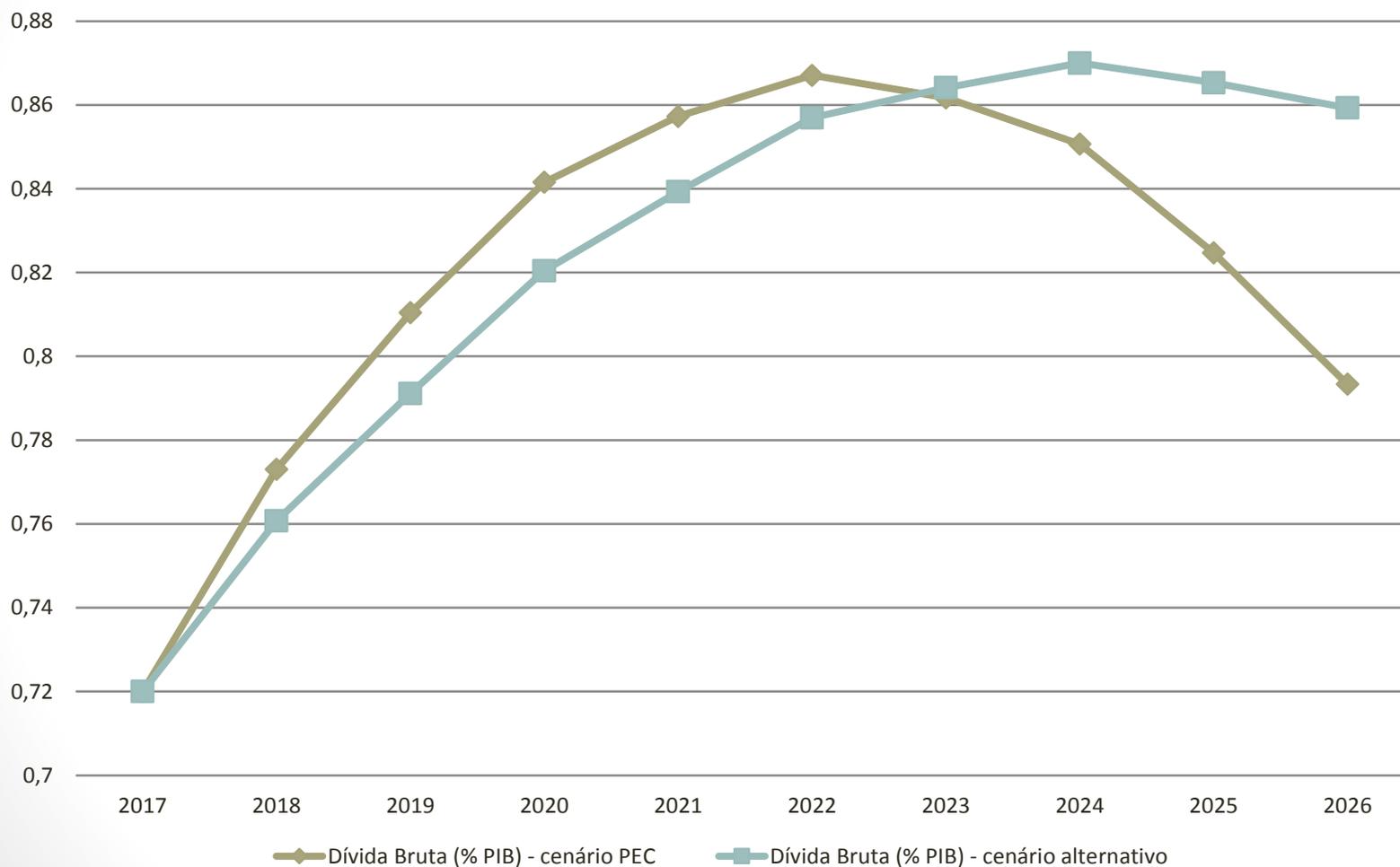
Cenários: PEC e proposta alternativa.

- Pressupostos:
 - Dados iniciais de 2017 retirados da PLOA 2017.
 - Taxa de inflação de 4,5% a.a.
 - Taxa de crescimento real do PIB de 3% a.a.
 - Elasticidade PIB da receita pública: 1,2
 - Juros implícitos da dívida bruta: 11% (2017) se reduzindo até 7% a partir de 2024.
- Diferenças dos cenários:
 - Crescimento das despesas:
 - PEC: crescimento real da despesa de 0% (igual IPCA)
 - Alternativa: crescimento real da despesa de 2,5% (teto hipotético).
 - Crescimento das receitas:
 - PEC: Nenhuma (sem previsão de mudanças nas receitas).
 - Alternativa: Aumento de R\$ 83,5 bilhões, decorrentes de fim de desonerações, isenções, negociação da dívida ativa e medidas tributárias.
 - Efeito do aumento de arrecadação se dilui com o tempo, através da queda de impostos em cascata e a revisão da tabela do IRPF.

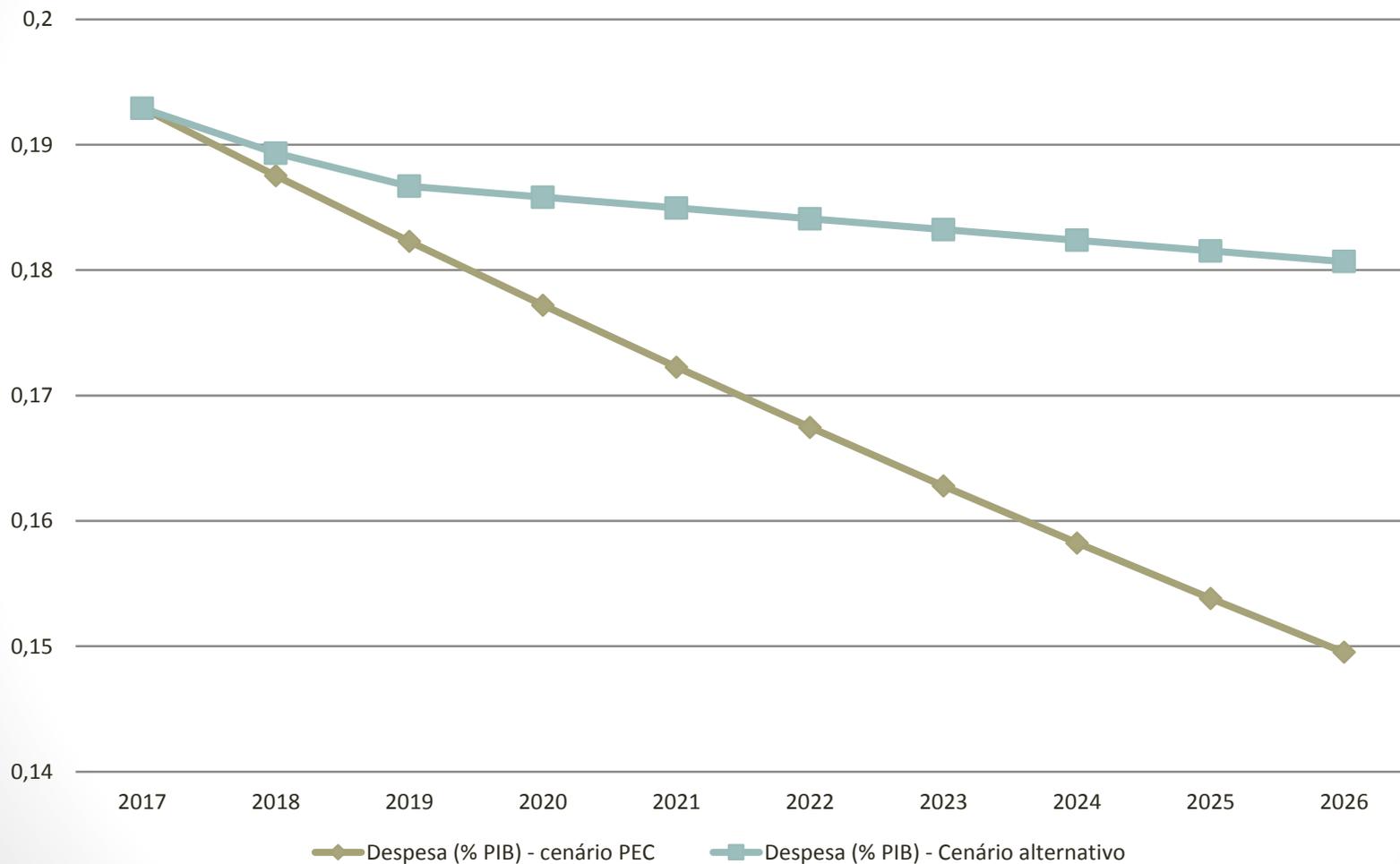
Resultado primário nos dois cenários.



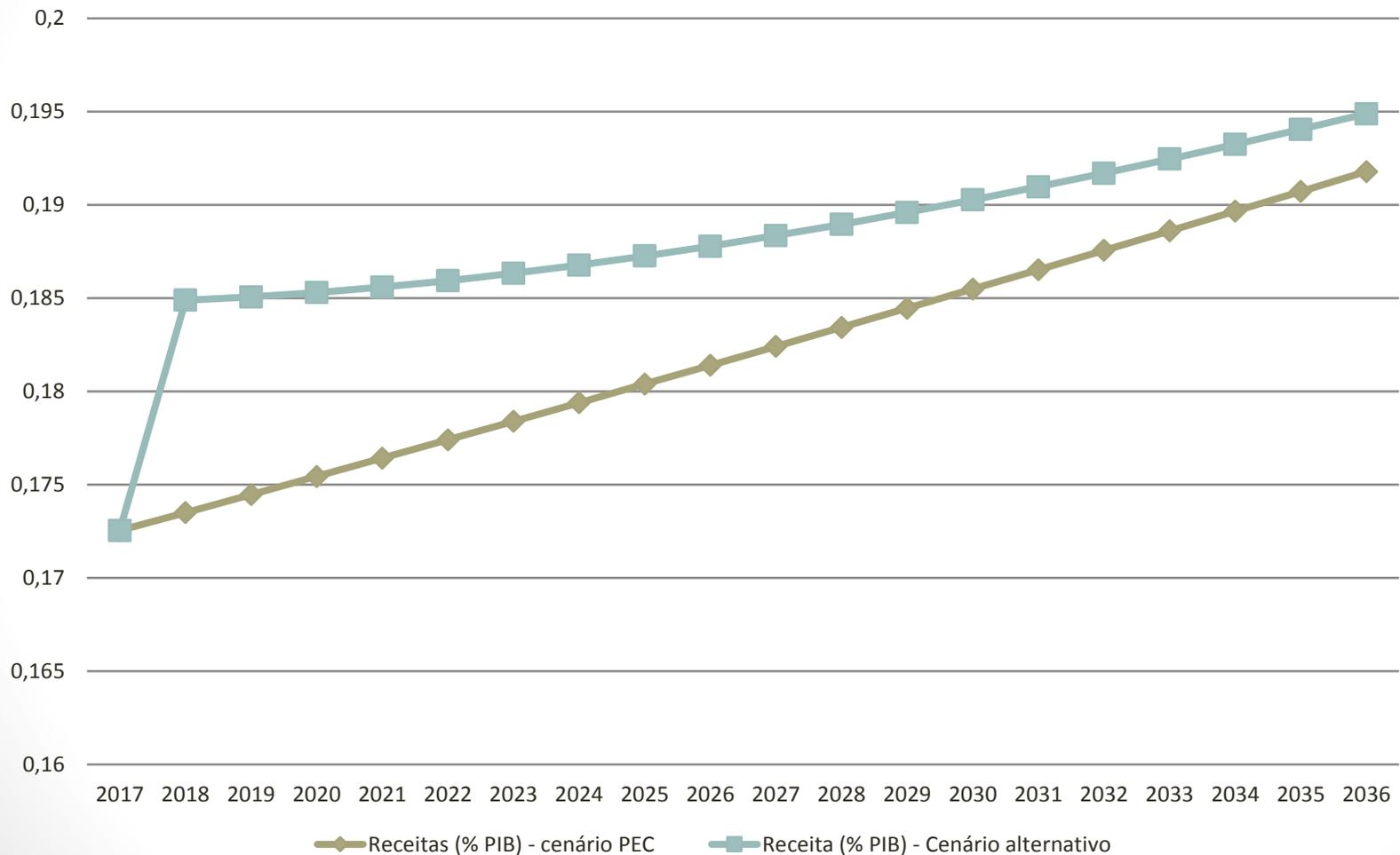
Dívida Bruta nos dois cenários.



Despesa primária nos dois cenários.



Receita pública nos dois cenários



Vantagens e desvantagens

PEC – Vantagens:

- Recuperação mais veloz do resultado primário.
- Reversão mais veloz da dívida bruta (reverte trajetória em 2022)

PEC – Desvantagens

- Trajetória “explosiva” do primário.
- Redução drástica do tamanho do Estado e dos serviços públicos.
- Não altera a estrutura tributária nem o regime fiscal.
- Pressiona os investimentos públicos, limitando o crescimento e prejudicando o planejamento.

Alternativa – Vantagens:

- Cria ajuste suave e sustentado do primário e da dívida (reverte em 2024).
- Mantém o tamanho do Estado, não pressionando serviços públicos e dando preferência ao investimento.
- Melhora a estrutura tributária praticamente sem aumento da carga.
- Reforma o regime fiscal, garantindo seu papel anticíclico, de apoio ao investimento e a transparência.

Alternativa – Desvantagens:

- Retomada mais lenta do primário (mas retomada ao campo positivo no mesmo momento).
- Reversão da dívida dois anos depois da PEC (mas com patamar similar).

Conclusões

- Regime fiscal brasileiro atual é inadequado para nossas necessidades e deve ser reformado.
- A PEC 55 não constitui propriamente uma reforma do regime fiscal, mas apenas uma proposta de redução do Estado e dos bens públicos na economia.
 - Não enfrenta temas centrais e mais relevantes que os gastos primários, como os gastos financeiros, os gastos tributários, a estrutura de receita, a procíclicidade do regime atual, etc...
- É plenamente viável a adoção de propostas alternativas a PEC, que ataquem as questões centrais (estruturais e conjunturais) do regime fiscal brasileiro, com resultados similares do ponto de vista da trajetória da dívida e do resultado primário.
- As alternativas são menos custosas do ponto de vista social, político, preservam o investimento e possibilitam a atuação do Estado no ciclo econômico.
- Se há alternativas melhores, por que não considerá-las?

OBRIGADO!

- Prof. Dr. Guilherme Santos Mello, IE-UNICAMP
- Guil.Mello@gmail.com
- Fontes:
- <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/14/imposto-sobre-lucros-e-dividendos-geraria-r-43-bi-ao-ano-diz-estudo>
- <https://www.abdib.org.br/sala-de-imprensa/abdib-na-midia/artigo-surge-uma-nova-esperanca>
- <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/DGTPLOA2016FINAL.pdf>
- PLOA 2017.