



## Cadernos da Controladoria

Nova série Ano VI, nº 4 - dezembro de 2006

Reformas fiscais: o que falta fazer?

### Apresentação

Dando continuidade aos Seminários da Controladoria Geral gostaria de convidar José Roberto Afonso, que fará uma apresentação sobre o tema *Reformas fiscais: o que falta fazer?* Antes, leio um resumo do currículo do nosso palestrante: ele é economista e técnico em Contabilidade, concluiu mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1989 e é economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde agosto de 1984. Ex-superintendente da área fiscal e de emprego, atualmente está cedido (desde dezembro de 2002) para a Câmara dos Deputados onde é assessor técnico parlamentar. José Roberto Afonso publicou 27 capítulos em livros, inclusive no exterior (Estados Unidos, Suíça, Chile, Argentina, Cuba, Bolívia e México), possui vários artigos em periódicos especializados, inúmeros trabalhos em anais de eventos e cerca de 200 textos publicados em jornais e revistas. Ele atua na área de economia com ênfase em finanças públicas internas. Caro José Roberto, a palavra é sua.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município





## Reformas fiscais: o que falta fazer?

José Roberto Afonso

Rio de Janeiro, 10 de novembro de 2006

Antes de iniciar gostaria de agradecer ao Dr. Lino Martins pelo convite e ao Dr. Francisco de Almeida e Silva, Secretário Municipal de Fazenda aqui presente, pelo apoio que sempre me deu. Sobre o tema *Reformas fiscais: o que falta fazer*, eu acho que falta muito. Diria que tínhamos feito muito, mas retrocedemos e agora precisamos avançar. Minha apresentação está dividida em duas partes: primeiro farei um diagnóstico da situação atual e em seguida apresentarei algumas sugestões sobre como poderíamos avançar, naturalmente com opiniões minhas, e não institucionais.

O ponto de partida que marca o debate é a pergunta: por que estamos ficando tão para trás em termos de crescimento econômico? Acho curioso quando dizem no Brasil que a economia vai bem, a inflação está baixa, mas o crescimento está ruim. Não consigo entender. De acordo com o que estudei em economia, o grande objetivo é crescer, algo que não estamos conseguindo. Quero dizer, estamos crescendo, mas crescendo muito pouco. Só para vocês terem uma idéia, dados da revista *The Economist* divulgados há cerca de um mês mostram que a última taxa anual de várias economias emergentes aponta a China crescendo acima de 10% - a média internacional dos países emergentes está em torno de 6% e o Brasil tem a façanha de crescer menos de 2%... Até o final do ano vamos melhorar um pouco o desempenho, mas vamos chegar a 3%. Na América Latina o Brasil só consegue ganhar do Haiti: estamos perdendo de El Salvador, da Guatemala...

Com certeza a questão fiscal tem muito a ver com a nossa dificuldade em crescer. Não sou leviano de achar que basta resolvermos a situação fiscal, mesmo porque essa é uma condição suficiente para o País retomar o crescimento, mas é uma condição necessária. Estamos com problemas e falarei sobre isso nesta primeira parte. A questão principal que deve marcar o nosso debate é: por que políticas e práticas fiscais no Brasil continuam presas à chamada "gestão de choque"? Todo mundo fala em choque de gestão, mas na verdade vivemos uma gestão de choque - o tempo todo reagindo a problemas. Não se antecipa, não se planeja, corre-se para resolver problemas com soluções provisórias que viram permanentes. Vejam o caso da CPMF, da desvinculação de receita da União, etc, todas medidas provisórias que já duram 12 anos com a proposta de se tornarem ainda mais provisórias no futuro.

Continuamos com uma ótica muito imediatista e presos a uma armadilha do ajuste. Estamos sempre fazendo ajuste fiscal. Ajuste é como fazer uma reforma em casa: nunca sabemos quando vai acabar. No Brasil estamos fazendo ajuste fiscal há décadas e não conseguimos progredir. Ajuste é uma situação temporária, para "arrumar a casa", não podemos ter políticas públicas que estão o tempo todo voltadas para "arrumar a casa". Dessa forma, em que momento vamos conseguir sair do ajuste para chegarmos à normalidade? Creio que já esteja na hora de caminharmos para a normalidade.

Desde os anos 80 o Brasil fez um ciclo de reformas com mudanças muito expressivas, mas esse processo recentemente chegou ao esgotamento. Isso acontece desde meados dos anos 80, quando as contas fiscais foram separadas das contas monetárias, na época de criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nossa metodologia de cálculo da dívida pública foi montada antes dessa mudança, em 1982, quando o Brasil recorreu ao FMI e foi preciso criar todo um arcabouço de indicadores fiscais que na realidade são financeiros. Não se pergunta sobre a dívida pública para quem deve, mas sim ao credor. Quem calcula é o Banco Central, não é a STN. O Banco Central pergunta para o Sistema Financeiro quanto foi emprestado para determinado órgão público. Concebiam-se e mediam-se indicadores pela ótica financeira porque havia uma mistura entre contas fiscais, monetárias e financeiras no Brasil. O Banco do Brasil e o Banco Central executavam despesas. A emissão de títulos da dívida mobiliária era feita pelo Banco Central, não pela Secretaria do Tesouro. O Banco do Brasil emitia cheques a descoberto para comprar alimentos, dar empréstimo a agricultores, etc por isso foi necessário montar em 1983 um arcabouço institucional no qual não se partia das finanças públicas, mas do sistema financeiro. Precisei fazer esse parêntese para mostrar que fizemos um ciclo de reformas, modernizamos as finanças públicas, mas continuamos presos a conceitos e medidas de superávit primário e dívida pública que possuem uma concepção e uma mensuração financeira.

Se fizermos uma comparação entre o que o sistema financeiro fala em relação às dívidas de estados e municípios e o que eles possuem em caixa, as informações são desencontradas. O valor que o Banco Central diz que os estados têm em caixa é menor do que a quantia que o governo do estado de São Paulo sozinho declara no seu balanço, ou seja, não bate. Não se mente em disponibilidade financeira: caixa é caixa. Embora a STN faça a consolidação dos balanços de estados e municípios e pertença ao Ministério da Fazenda (a quem pertence o Banco Central, que consolida o balanço dos bancos), nunca ouvimos: "alguém está mentindo: ou os estados e os municípios estão dizendo que possuem mais dinheiro em caixa do que realmente possuem ou os bancos estão fornecendo para o Banco Central uma informação errada". Só que essa informação baliza o cálculo da dívida pública líquida (o que se deve menos o que se tem em caixa) e a variação da dívida líquida é que leva ao resultado do superávit primário.

Vemos na mídia pessoas discorrendo sobre a importância de se manter o superávit primário, que está baseado em um cálculo extremamente precário. Não estou dizendo que a dívida ou o superávit estão calculados para baixo ou para cima, só estou dizendo que não corresponde ao divulgado, há problemas de mensuração e, mais ainda, de conceito. O conceito ignora tudo o que fizemos no Brasil em avanços de finanças públicas. Estamos presos a uma metodologia que foi criada em 1982/1983, quando não existia a STN, em um ciclo de planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária). Fizemos avanços muito importantes - aliás, o Banco Mundial considera o nosso ciclo de planejamento um dos mais avançados do mundo em uma economia de mercado. Estamos em novembro de 2006 e a União ainda não aprovou a LDO: ao que tudo indica vai aprovar o orçamento sem aprovar a LDO. No entanto, as metas fiscais estão na LDO e se não há metas, não há obrigação de se alcançar nada (pelo menos legalmente). Nem mesmo os jornalistas, que gostam tanto de defender o superávit primário, comentam o assunto. A meta do superávit primário está na LDO e se ela não for aprovada, não há meta a perseguir, isso fora o objetivo principal da referida lei, que é traçar as diretrizes. Preocupa-me criar um paradigma para os outros anos e especialmente para estados e municípios.

A LRF encerrou uma lista de reformas ou abriria um novo ciclo de reformas? Na minha opinião ela deveria abrir um novo ciclo de reformas, não encerrar o passado. A Lei 4.320/64 (Lei da Contabilidade Pública) é excelente, mas precisa ser urgentemente modernizada. Se olharmos o arcabouço que foi construído em 1964, veremos que poucos outros países no mundo tiveram a visão estratégica de construir documentos nos quais são ligadas questões orçamentárias, contábil, financeira e patrimonial. No entanto, ela precisa ser modernizada: no próprio Congresso não há, na prática, muito interesse em modernizá-la. Isso acaba reduzindo a lei a uma queda de braço entre Legislativo e Executivo em torno do processo orçamentário, quando na realidade a lei é muito mais do que isso, com muitos outros aspectos a serem discutidos. Aproveito para agradecer à Controladoria Geral pela publicação no último número da RCA - Revista de Controle e Administração do meu artigo defendendo a importância da modificação dessa lei. A questão envolvendo a Lei 4.320 é uma continuidade do processo que tínhamos de adotar da LRF. Muitas pessoas dizem que após a LRF não é preciso fazer mais nada: é o contrário, ainda há muito a ser feito. A LRF, como era a rolagem da dívida, é um acerto de contas com o passado, mas temos de iniciar um novo modelo, olhar para frente. Entretanto, nós paramos. Enquanto estamos preocupados somente com o resultado primário, há uma discussão enorme na Europa sobre até onde os países devem convergir para 3% de déficit no máximo. O conceito europeu de 3% de déficit não tem a ver com o conceito brasileiro. Na Europa não é primário, é nominal, inclui juros e não inclui empresas estatais.

Na verdade não é nem nominal puro, eles fazem um cálculo chamado déficit estrutural: se a economia vai bem, a receita sobe mais do que deveria; quando a economia vai mal, a despesa sobe mais. Temos de tirar esses efeitos cíclicos, porque fazem um cálculo que nunca consegui entender. Quando eu estava no BNDES dois técnicos passaram duas semanas visitando a Europa para isso e voltaram sem entender como é feito o cálculo. Acho curioso as pessoas nos acusarem de esconder contas e nada falarem sobre o que ocorre lá fora. Os Estados Unidos possuem um déficit monumental, assim como os países emergentes que mais crescem no mundo - como China e Índia - e boa parte dos déficits tem a ver como os déficits municipais e estaduais. Não estou dizendo que devemos fazer déficit para crescer, mas há países que crescem muito apesar do déficit. Sendo assim, não há necessariamente uma correlação.

Recentemente surgiu uma grande preocupação: investimento público. Depois do Consenso de Washington, começa a ficar claro que o setor privado não consegue dar conta de tudo. Temos uma situação pitoresca: o FMI e o Banco Mundial estão produzindo uma série de estudos, organizando seminários, fazendo reflexões sobre como construir alternativas para melhorar o investimento público, especialmente em infra-estrutura. Do outro lado temos o Brasil completamente fora desse debate. Há pouco tempo fiz um trabalho com o Banco Mundial sobre alternativas para a melhoria dos investimentos públicos. Um jornal noticiou esse trabalho e deu como manchete: "vale tudo para liberar investimento". Os ortodoxos no exterior estão preocupados com investimento e em como encontrar alternativas. No Brasil, se falamos alguma coisa que seja diferente do padrão é um "vale tudo".

Há algo errado no conceito e o nosso debate está fora do contexto internacional. Estamos ainda na fase de discutir o fim do Consenso de Washington, enquanto todo mundo sabe que acabou lá fora. No exterior o consenso é que não há consenso e cada um deve buscar sua própria solução diante dos condicionantes econômicos, sociais e culturais. Isso significa que temos de repensar onde estamos e para onde queremos ir no Brasil, e não ficarmos presos em uma fórmula única. Não vai se trocar uma fórmula por outra fórmula, é cada um por si. O Brasil está ficando para trás porque não conseguimos encontrar a nossa alternativa.

O nosso ajuste fiscal tem sido aumento de receita governamental. Pelas contas nacionais - incluindo União, estados e municípios - de 1995 a 2003 o aumento de receita do governo foi de 8% do PIB, boa parte via tributação. Se o aumento da receita do governo é em 8% do PIB significa que diminuiu a receita do setor privado em 8% do PIB, o que é menos renda das empresas e das famílias. Pode-se pensar: "aumentou a estatização da economia". Em geral a idéia de estatização é que o governo está comprando mais. No entanto, quando vemos para onde foi o aumento dos 8%, descobrimos que pouco voltou para a economia na forma de demanda pública ou demanda governamental por mais bens e serviços. Dos 8%, grosso modo, 2% foram aumento de despesa primária e 6% foram para o pagamento dos juros. Dentro da despesa primária, os gastos previdenciais e assistenciais estão crescendo acima de tudo porque o setor público como um todo reduziu a demanda por bens e serviços no sentido de investimentos, obras e compras.

Temos uma situação *sui generis*: estamos fazendo o inverso do mundo e da teoria. Aumenta-se a presença do Estado e como contrapartida aumenta-se a transferência de renda. Não se aumentou a presença do Estado na economia no sentido de ele comprar bens e serviços: todo o esforço fiscal foi para aumentar a transferência de renda para os rentistas que aplicam em títulos do governo ou para os rentistas que vivem de benefícios (previdenciários ou assistenciais). Costumo brincar que conseguimos a união perfeita das bolsas: da Bolsa Escola à Bolsa de Valores. É um governo que funciona para as bolsas. A meu ver o próprio ajuste fiscal está gerando desajuste; as ações emergenciais nunca acabam e as reformas institucionais ficam incompletas.

Nos anos 80 nossa carga tributária estava em torno de 22% do PIB; atualmente está em 39%. A carga tributária no Brasil no pós-Constituinte aumentou na casa dos 16% do PIB (1% do PIB por ano), ou seja, o nosso aumento de carga tributária é o que muitos países asiáticos, e até mesmo o México, arrecadam de tributação. Nenhum país no Ocidente em tempos de paz fez algo parecido com o que o Brasil fez. Aliás, não é à toa que o nosso país é um sucesso no exterior quando se quer aumentar a arrecadação: se algum país precisa aumentar a carga tributária, chama um brasileiro.

O problema principal é como a carga tributária aumentou. Do pós-guerra até os anos 80 fica claro que havia uma correlação entre PIB e tributação. Quando o PIB melhorava (principalmente na época do

"milagre econômico"), a arrecadação crescia; quando a taxa de crescimento diminuía, a arrecadação também decrescia. Aumentávamos a carga tributária quando a economia crescia e mantínhamos a carga estável quando a economia caía, assim como pregam a teoria e a experiência internacionais. Mas desde os anos 80 conseguimos uma façanha: a taxa de crescimento caiu (estamos patinando em 2% do PIB), mas a arrecadação de impostos está alta (em torno de 6%). Nesse caso, a meu ver, a tributação passa a ser um problema sério, um freio para o crescimento econômico, na medida em que aumentamos a carga tributária quando a economia desacelera (e isso funciona como um peso). Mais do que a quantidade é a qualidade dessa tributação: é uma tributação indireta que atinge exportação, alimentos etc. O Brasil tributa máquinas, equipamentos e obras de forma pesada. De acordo com um estudo feito pelo BID, na América Latina só o Brasil e a República Dominicana tributavam investimento. Atualmente a República Dominicana não tributa mais. Enquanto isso, continuamos tributando máquinas e equipamentos. Com a mudança da Cofins e do PIS, tributava-se a importação de máquinas e equipamentos, mas o correto era no momento seguinte devolver o imposto cobrado para o investidor. Quando isso não é feito, encarecem-se os investimentos.

Em economia há um termo chamado "deflator implícito" nas contas nacionais, uma medida de inflação para o consumo e para o investimento. Desde 1998 a inflação do investimento físico (máquinas, equipamentos, obras) cresceu muito mais do que o custo de vida. Boa parte da explicação tem o sistema tributário por trás. Como foi feito o aumento da carga tributária? O que aumentou foram os tributos desvinculados. A tese que quero defender é que a desvinculação da receita da União funciona como um alavancador da carga tributária. No período pós-Constituinte, de 16,5% de aumento de carga tributária só 20% são aumento de imposto; os outros 80% são aumento em contribuições, especialmente as desvinculadas. Ficamos anos discutindo ICMS, enquanto aumentava a Cofins.

O aumento da Cofins a partir de 1998 tem um efeito sobre a economia brasileira que é o triplo do aumento do ICMS. A Constituinte limitou os impostos federais sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações. Decidiu-se que essas bases iam ser exploradas somente pelos estados e que serviço ia ser uma base municipal. De fato até hoje não há impostos sobre essas bases, mas não faltam contribuições. Acabamos com o imposto único, mas há Cofins e PIS sobre tudo isso o que falamos, além Cide, Funtel, Fistel etc. Recentemente um empresário do setor elétrico me disse que uma portaria do Ministério de Minas e Energia mudou o cálculo de uma cota presente na conta de luz com motivo de investimento. Uma mudança feita por portaria significa um aumento do custo na energia elétrica e de arrecadação tributária de R\$ 1,5 bilhão. E não é contribuição. Quando se faz trabalho sobre cálculo de carga tributária é necessário olhar no balanço da União o item "demais receitas correntes". Às vezes nem conseguimos saber direito a que a cota se refere. Na realidade é mais um imposto que se está cobrando sobre a conta de luz.

Em relação aos serviços, o governo federal avançou pesadamente, não só Cofins, PIS, mas em especial com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que só não avançou mais devido aos protestos contra a Medida Provisória 232 (que altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências). Na prática, a arrecadação de Cofins sobre o setor de serviços já deve estar superando a arrecadação de ISS, o que piora o sistema tributário.

Vamos falar agora sobre três sintomas da piora do sistema tributário. Por que nossa carga tributária está completamente fora dos padrões internacionais? Segundo estudo feito com cerca de 50 países no mundo, os países emergentes possuem uma carga tributária em torno de 26% do PIB, enquanto que o Brasil e os países industrializados possuem média de 38%. Pelo menos na hora de tributar ficamos ricos. Podemos nos perguntar: cobra-se IPTU igual ou há propriedades aqui tão valiosas quanto às dos Estados Unidos e Europa? Tanto aqui quanto lá fora impostos sobre propriedade são baixos. O imposto de renda no Brasil está na casa de 7 a 8% juntando imposto e contribuição - está acima dos países emergentes, mas os países ricos cobram cerca de 15%. Com relação às contribuições sociais sobre salários, a distância é menor, mas cobramos menos que os países ricos. O problema está no bloco de tributação de bens e serviços. A média dos países ricos e dos emergentes é até semelhante (fica em torno de 12%), mas o Brasil destoa completamente (20%) - nesse quesito somente a Croácia está perto do Brasil.

Cofins, PIS, ICMS, ISS são vários tributos acumulados sobre bens e serviços. O nó da questão está na chamada tributação indireta, a forma como tributamos a produção, as vendas e o consumo. Boa parte desses tributos não é sobre valor adicionado, enquanto que nos países ricos e emergentes se dá na forma de valor adicionado, o que significa que não há muitos problemas para exportar, investir e, dessa forma,

conseguir competir melhor. O resultado de usar muito tributo indireto é que acabamos tendo uma carga tributária extremamente regressiva. Segundo estudo feito pela Fipe, quem ganhava até dois salários mínimos em 2004 pagava entre tributo direto e indireto 49% da renda (até porque a renda é baixa). Quem ganha pouco consome praticamente tudo o que ganha e como no Brasil há muito imposto indireto, essas pessoas pagam proporcionalmente mais. Quem ganhava mais de 30 salários mínimos tinha uma carga tributária de 26% da sua renda. Quanto maior a renda, menor a carga tributária. O problema não está na tributação direta, que é progressiva (quem ganha mais paga mais), e sim na indireta. Boa parte disso acontece sem as pessoas saberem. Quando compramos um produto não sabemos quanto estamos pagando de imposto - assim, cobra-se imposto sobre imposto.

A carga tributária, que em 1965 (antes da reforma centralizadora dos militares) era de 19%, em 2005 passou para 39% do PIB. O bolo aumentou, mas como ele é dividido? Em 1965 a União tinha 55% do bolo tributário, chegou a quase 70% na época de centralização do regime militar (1983), voltou para 55% em 1991 - ponto de menor participação da União, quando entraram plenamente em vigor o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ainda não havia sido criado o imposto sobre cheque - e em 2005 passou para 57,6%. Se a União não repassasse nada da Lei Kandir, em 2005 teria tido 58% do PIB.

Nos últimos 15 anos tivemos um processo de recentralização tributária. Nesse período os municípios ganharam no longo prazo: estavam na casa de 10% antes da reforma dos anos 60, na época no Plano Real quase chegaram a 16% e estão desde 1998 em torno de 17% do bolo tributário. Não perderam recentemente, mas também não ganharam. E isso só aconteceu em grande parte porque os municípios foram beneficiados pelo Fundef, que em termos agregados nacionais tirou dinheiro dos estados e transferiu para os governos municipais (o que é correto, levando-se em consideração a municipalização da saúde).

Quem está perdendo em curto, médio e longo prazo são os estados brasileiros. Em 1965, eles possuíam 35% do bolo tributário, perderam muito na época do regime militar, em 1988 passaram a 26,6% e vêm perdendo participação chegando a 25% do bolo tributário. Ou seja: União e estados perderam com a reforma tributária. Em termos proporcionais, a perda dos estados é maior. Temos um problema na federação brasileira chamado estados. Temos uma crise federativa que, na minha opinião, é do governo intermediário. Qual a função dos estados na federação brasileira? Nos últimos anos acelerou-se um processo que já era antigo: o governo federal se relacionando cada vez mais direto com as prefeituras quando não diretamente com os cidadãos (como no caso dos programas de previdência e assistência social). Mais uma vez estamos fora dos paradigmas internacionais. Se conversarmos com argentinos e canadenses, eles não entendem como o governo federal pode se reportar diretamente a uma prefeitura, porque para eles os municípios são uma criação dos estados. É lógico que isso veio para ficar, mas acho que temos que discutir melhor qual a presença dos estados.

Em 1988 acho que sem querer os constituintes já sabiam um pouco disso porque quando olhamos a distribuição de competência e de gastos há uma coisa muito curiosa. A Constituição Brasileira afirma: as competências da União são estas, as dos municípios são estas e os estados ficam com a segurança pública e com os demais itens que as duas outras esferas de governo não fizerem. Em serviços tipicamente locais estamos bem (é lógico que ainda há muito a se fazer, mas estamos melhorando). Já os itens que são tipicamente estaduais, como segurança pública, não precisamos nem comentar. Acho curioso muitas pessoas falarem que devemos reduzir os gastos, mas ninguém discute a centralização e a descentralização. O governo federal passou a fazer muita coisa que os governos estaduais não fazem - até porque não têm receita.

Temos dificuldades enormes para implementar mudanças. Ajustes fiscais de longo prazo implicam mexer em direito, garantias e em questões federativas. O primeiro passo para enfrentar essas questões é pegar as mudanças fiscais que já foram feitas e que não estão sendo praticadas. A Constituição determina desde 2003 que o Senado tem competência exclusiva para fazer avaliação periódica sobre a funcionalidade do sistema tributário e o desempenho das administrações tributárias. O documento diz ainda que 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. Essa é uma das medidas mais importantes que temos pela frente na área tributária. Precisamos ter um número único neste país: o CNPJ. Mas para isso é preciso haver mudanças que permitam



compatibilizar as necessidades dos fiscos estaduais e municipais. Pouco avançamos nesse sentido: o governo federal não quer mudar o seu cadastro, assim como estados e municípios.

Muito se fala sobre a reforma da previdência, mas a própria Constituição prevê um regime de previdência complementar para os novos servidores públicos. No entanto, a instituição desse regime depende de uma lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que apresentou e brigou por essa emenda, mas nem mandou o projeto de lei para o Congresso. Estamos discutindo fazer uma nova reforma previdenciária sem sequer ter completado o que está previsto em relação à passada. Já está na Constituição desde 1998 a possibilidade de criação de fundos de previdência e pouco de fez, a meu ver, nessa área. A Prefeitura do Rio tem uma situação singular em relação aos outros municípios: aqui vocês têm um instituto que funciona, mas a realidade carioca é uma exceção no âmbito municipal.

Muito se fala que a administração moderna poderia ser por desempenho, ter contratos de gestão, com autonomia e cobrança de metas. A Constituição prevê autonomias gerencial, orçamentária e financeira para órgãos e entidades da administração pública, englobando até as universidades. Estamos dependendo de uma lei e há uma série de parâmetros. Não existe a lei e ao mesmo tempo discute-se no Congresso uma reforma universitária para dar autonomia às universidades, quando o que deveria ser feito era regulamentar a autonomia dos órgãos como um todo. Autonomia significa liberdade para gerir recursos, mas também compromissos em torno deles.

Na mesma reforma administrativa, ao contrário do que muita gente diz, vem a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela não foi feita a pedido do FMI, mas porque a reforma administrativa deu um prazo para que o governo federal regulamentasse o artigo 163. A LRF se tornou o que os críticos do projeto de lei diziam que ela ia ser - e a meu ver não se mudou a Lei, os críticos é que a mudaram. Entre 1999 e 2000, quando se debatia a elaboração da LRF, os críticos diziam que a lei estava sendo feita para gerar superávit primário. No texto não existe a citação de superávit primário, exceto por um caso, quando a dívida de um ente da federação exceder o limite fixado pelo Senado, ocasião em que o ente deverá gerar superávit primário. Isso não se aplica atualmente à União por um motivo muito simples, ela não possui limite de dívida até hoje; somente estados e municípios possuem. E nem o governo federal está obrigado a gerar superávit primário.

Entretanto, esquecemo-nos de muitos itens presentes na LRF: não aprovamos limites, não criamos o Conselho de Gestão Fiscal e ficamos presos à questão de superávit primário como se responsabilidade fiscal se limitasse a isso. O Conselho teria a função de harmonizar, normatizar e discutir as regras fiscais, bem como o processo orçamentário e contábil em um fórum com a presença da três esferas de governo. Enquanto não se cria esse Conselho, a STN delibera sobre a matéria. Por isso dá para entender porque o governo federal não tem interesse algum em criar o Conselho. Na prática, fizemos um retrocesso em relação à situação que tínhamos na Lei 4.320 porque hoje temos o governo federal deliberando sobre essa matéria isoladamente - depois da Constituição de 1988 o governo havia perdido esse poder. Foi feita uma mudança na lei com a preocupação de ter as três esferas de governo participando do processo de normatização da gestão fiscal e deixou-se um item transitório virar permanente. Enquanto isso, a STN pode baixar normas às vezes discutindo com estados e municípios e Tribunais de Contas e muitas vezes por conta própria.

Outro item que me preocupa são os retrocessos que estamos tendo em termos de transparência fiscal: a renúncia de receita tem tratamento extremamente flexível. A idéia era que se pudesse não somente mensurar, mas também tratar a renúncia de receita como se fosse gasto. No Brasil, quando o Executivo tem interesse em conceder a renúncia, muitas vezes ignora as regras. Quando a renúncia (ou incentivo fiscal) é dada pelo Legislativo, o Executivo lembra da LRF para vetar.

O uso de fundos extra-orçamentários estaduais é um retrocesso enorme em todo o esforço que foi feito para se ter um balanço que consolide todas as contas e seja abrangente. Essa prática começou com um estado da região Centro-Oeste da seguinte forma: se uma empresa quiser contribuir para o fundo social, essa contribuição vira um crédito contra o ICMS. Na prática está se arrecadando ICMS como fundo social e não como ICMS. O estado que começou com essa prática ainda destinou aos municípios 25% da receita do fundo social segundo os mesmos critérios de partilha do ICMS. Após um tempo, outros estados - inclusive o Rio de Janeiro - tentaram fazer a mesma coisa sem partilhar com os municípios. Dessa forma, não é

necessário aplicar na educação, na saúde e não é preciso pagar ao Tesouro Nacional a parte correspondente à rolagem da dívida. O mais curioso é que o próprio Tesouro Nacional faz de conta que não vê. É um "me engana que eu gosto" de ambos os lados.

O Tesouro, por sua vez, aproveita-se da dívida com um indexador desbalanceado como foi o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), que inflou a dívida de estados e municípios de uma forma, na minha opinião, inadequada e indevida. Com isso estados e municípios devem mais do que deveriam dever. Em compensação, o Tesouro Nacional faz de conta que não vê que vários estados - acho que os municípios têm menos possibilidade de fazer essa maquiagem contábil - estão arrecadando cada vez mais receitas por fora do seu orçamento e com isso não pagam ao Tesouro tudo o que deveriam pagar da rolagem da dívida.

Do lado das despesas, a principal e mais importante regra de criação de gastos (gasto permanente tem que ser necessariamente compensado) é difícil de ser aplicada. Há problemas de gasto com pessoal - isso envolve também alguns Tribunais de Contas na questão de como tratar o imposto de renda na fonte - e com inativos. No início o gasto com inativos do Judiciário pertencia ao Executivo porque a função é previdência e esta pertence ao Executivo. Posteriormente (em alguns poucos casos) a função sumiu do Judiciário, do Legislativo e do Executivo. Há situações sui generis no Brasil na relação entre gasto com pessoal e receita corrente. Criaram-se também tratamentos diferenciados entre Tribunais de Contas e fiscalizados. O Tribunal de Contas do Estado dá um tratamento e o do Município dá outro. O ponto principal é que somos uma federação e inclusive no início da LRF está escrito que todos os entes federados são iguais perante a lei. Não tem cabimento, na prática, termos tratamentos diferenciados. O Conselho de Gestão Fiscal ou a revisão da Lei 4.320 poderia resolver isso.

Outro problema na área de despesa é a prática federal recente de liquidação virtual - no final do ano, tudo o que está empenhado é liquidado automaticamente ignorando o que prega a Lei 4.320: a liquidação ocorre quando se tem um compromisso líquido e certo. Liquidam-se obras que sequer foram licitadas. Em 2005 o governo federal fechou com restos a pagar não processados de R\$ 32 bilhões. Aliás, é um atentado à gramática chamar R\$ 32 bilhões de "restos a pagar" - sabemos que não serão pagos mesmo... O pior é o Ministro da Fazenda convocar uma coletiva para mostrar que, ao contrário do que muita gente pensa, o investimento público está altíssimo porque o grosso do empenho liquidado automaticamente é investimento e no ano seguinte cancelarem-se aqueles restos. No ano passado o investimento empenhado e pago do governo federal não chegou a ser um terço do que foi no final liquidado, porque dois terços do que foi liquidado foram escritos em restos a pagar e quase tudo em restos a pagar não processados.

Temos ainda problemas cada vez maiores no tratamento de padrões e classificações das contas. Quando falamos em documentos contábeis, o próprio TCU afirma que na Previdência Social, dependendo do documento usado, o déficit do regime geral vai de R\$ 30,9 bilhões para R\$ 37,1 bilhões. Vemos sempre na imprensa que há um rombo na Previdência e que é preciso fazer uma reforma para acabar com esse rombo. Qual é o rombo da Previdência? Essa é uma questão preliminar. O TCU mostra na prestação de contas de 2005 que de um documento para outro há uma diferença de R\$ 7 bilhões no rombo da Previdência (os documentos foram emitidos pela STN). Estamos discutindo reformar algo que não sabemos o que é, a começar pela arrecadação de contribuição previdenciária (que é regime de caixa). O balancete e o balanço anual, no governo federal, não batem - e isso serve como mau exemplo para estados e municípios. Em relação aos municípios, a maior excrescência que tivemos recentemente (espero que tenha sido um caso isolado) foi a cidade de São Paulo no final da gestão passada, que empenhou e depois cancelou R\$ 5,8 bilhões entre compras de bens e serviços efetivamente realizados e comprovados (o inverso do que acontece com o governo federal). Depois o novo prefeito é acusado de fazer déficit primário e aumentar a despesa...

Por isso acho que o processo de LRF deve ser o início de um novo ciclo de mudanças no campo de finanças públicas, e não o final. A revisão da Lei 4.320 é imprescindível. Muito do que se identifica como problema da LRF pode ser resolvido na nova lei complementar que substituir a Lei 4.320, inclusive na discussão do processo de escrituração (que está completamente parado no Congresso Nacional porque não há interesse de nenhuma autoridade). A questão federativa também é importante: precisamos cooperar e reunir os entes para enfrentar os problemas.

Com relação à reforma tributária, a idéia era que não se poderia mexer na federação, mas acho que a



nossa federação está desequilibrada. Temos que discutir a federação e um sistema tributário novo, não há mais como fazer consertos pontuais. Essa questão do sistema tributário deve ser feita juntamente com os gastos públicos porque nossa sociedade amadureceu muito. Que estado queremos? Que gastos queremos? Quem vai fazer o quê? Se você vai estar responsável por tais gastos precisa ter fontes de recursos pertinentes. Acho um erro discutir somente a reforma previdenciária, devemos discutir a reforma do Estado brasileiro. E devemos regulamentar o que já fizemos.

Sobre a reforma fiscal creio que precisamos pensar nas várias vertentes, não adianta olhar só a tributação ou só a previdência e não a emenda constitucional. Está voltando à discussão a Lei Kandir: atualmente ela é só um pretexto para fazer repasses para estados e municípios, que devem ser feitos porque o governo federal centralizou tanto que devemos usar a lei como um pretexto para ter o repasse. O que deve ser discutida é a centralização. Há três anos governadores e prefeitos brigaram com o governo federal para criar a partilha da Cide - 25% dessa contribuição sobre a gasolina vão para os estados e desses 25% são destinados 25% aos municípios. No mês seguinte à entrada em vigor da partilha da Cide, a Receita Federal mudou a forma de tributação do petróleo e transferiu a maior parte da tributação da Cide para a Cofins - cobrava-se Cide sobre importação e passou-se a cobrar Cofins sobre importação. Se olharmos de 2003 até os dias atuais, o tributo federal de pior desempenho é a Cide. A "MP do Bem" era bem para poucos à custa dos outros. Os incentivos fiscais concedidos pela "MP do Bem" no âmbito da tributação da renda eram todos do imposto de renda e nenhum da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSSL). Não adianta termos um percentual grande de fatias pequenas. É melhor ter um percentual menor do bolo como um todo.

A desburocratização também é essencial. Recentemente foi divulgada pelo Banco Mundial uma pesquisa sobre o tempo gasto para pagar tributos em vários países. O Brasil é campeão mundial. É um pouco, por exemplo, a discussão do Super Simples. Já ouvi vários microempresários dizendo que eles não estão preocupados com o tamanho da alíquota: a preocupação maior é com a parafernália burocrática para conseguir arrecadar. O Super Simples é um caminho. Primeiro temos de criar um sistema único, simplificar a normatização. Uma grande mudança que deve ocorrer na tributação indireta é juntar tudo em um imposto sobre valor adicionado e compartilhar esse imposto entre União, estados e municípios.

A União não vai atrás do pequeno e do médio contribuintes, até porque o número de fiscais é pequeno. A União fiscaliza o grande contribuinte, assim como o Estado. Acredito que devemos normatizar isso e fazer uma divisão - o corte não precisa ser necessariamente por tamanho, pode ser setorial -, dar à administração local a competência para fiscalizar, supervisionar e arrecadar impostos. A complexidade do nosso sistema é para esconder uma carga tributária alta demais. Um dos principais vetos que escuto em Brasília para unificar os impostos é que a junção acarretará uma alíquota monstruosa. Na verdade ela já é monstruosa, só está escondida, e o custo de esconder é maior ainda. Nas outras competências não é muito diferente. O que deveria ser nacional não se nacionaliza; onde deveria haver descentralização aumentam-se a legislação e a competência federal.

*<sup>1</sup> A "MP do Bem" - Medida Provisória nº 252, de 25 de junho de 2005 - instituía o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital, dispunha sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dava outras providências. Como a MP não foi votada pelo Congresso, perdeu a sua eficácia em 13 de outubro de 2005*

Precisamos instituir o mais urgente possível o Conselho de Gestão Fiscal e trabalhar na revisão da Lei 4.320. E para isso é preciso que haja conscientização e movimentação das entidades profissionais da área. No caso da Lei 4.320 o grande imbróglio é a fronteira entre Executivo e Legislativo para mexer no orçamento. Defendo que se deixe essa questão por último ou não se trate desse assunto, mas resolva-se o resto. É preciso que esse Conselho tenha credibilidade e que entre os membros haja representantes dos Tribunais de Contas, como se fosse uma câmara separada na qual pudessem ocorrer debates até se chegar a consensos mínimos. A pior solução possível é a dada atualmente: o Tesouro Nacional dita uma regra, muitas vezes sem ouvir as autoridades fiscalizadas e os fiscalizadores. As distorções são enormes, o que acarreta interpretações conforme a conveniência. O principal problema da LRF são os artigos 41 e 42. A idéia é que o mandato caiba dentro do tempo de mandato, ou seja, pode-se levar compromissos assumidos em um ano para o ano seguinte, mas no último ano de mandato que se tenha um caixa correspondente para o restos a pagar. A consolidação das contas nos balanços é essencial.

O grau de mobilização dos contadores para algumas questões que estão presentes no Congresso foi fundamental. Se os contadores fizessem 10% da mobilização que fizeram para derrubar a MP 232, a Lei 4.320 passava. É uma questão técnica e o momento é apropriado. A imprensa está sempre falando que se deve mudar a LRF devido à rolagem da dívida. Não é essa a discussão. As assessorias técnicas do Congresso sabem da importância dessa matéria, já há projeto, mas falta vontade política e empenho dos especialistas para mostrar a importância dessas alterações. E as entidades sindicais, profissionais - não só da contabilidade, mas de administração, economia - podem se unir e fazer uma pressão junto ao Congresso para que a lei possa enfim progredir.

No Brasil confundimos publicidade com transparência. Melhoramos muito de publicidade, mas caminhamos para uma opacidade: uma das formas de não vermos é dar publicidade exagerada. Peguemos o orçamento da União: se quisermos, achamos detalhes, mas não temos idéia dos grandes números. Divulgamos inúmeros relatórios, mas não fazemos análise ou pelo menos uma análise consistente. Todos os meses observamos a execução financeira do Tesouro, mas ninguém olha o balancete, que é muito mais completo.

Para finalizar reforço a necessidade e a urgência de dois movimentos simultâneos: instituir o Conselho de Gestão Fiscal (cuja criação depende de uma lei ordinária parada na Câmara) e revisar a Lei 4.320 (que depende de uma lei complementar também parada na Câmara). Agradeço novamente a oportunidade de estar na Prefeitura do Rio, em especial ao Dr. Lino Martins.

### [Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

**Vice-Prefeito:** Otavio Leite

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Sub-controlador:** Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

**Assessora:** Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

**Organização de Eventos:** Graça Louzada

**Administração de Eventos:** Vanda Pastro

**Edição de Texto:** Sonia Virgínia Moreira

**Editoração, Capa e Fotos:** Gabriel Campano

**Transcrição de Áudio:** Janaína Soares

**Versão Online:** Renato Gomes Chaves