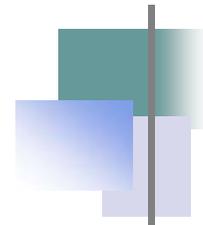


Desafios do Federalismo Brasileiro: **A Dimensão Econômica-Fiscal**

José Roberto R. Afonso
Senado/Interlegis, Brasília, 19/10/2012

Opiniões exclusivamente pessoais.



Paradoxos tributários



✓ Avaliações:

- **Desempenho:** arrecada tanto quanto avançados, como raro outro emergente...
- **Funcionalidade:** regressivo, anticompetitivo, oneroso, complexo, opaco...

✓ Reforma Tributária:

- **Nunca concretizada:** muitos projetos fracassados, resistência federativa???
- **Reforma tímida ou pouco:** mudanças pontuais, evitando emendas ???
- **Resultado:** crescentes contradições e disfunções do sistema

✓ Perspectivas:

- **Turbulências ou Crise?** No mínimo, ampliar/acelerar/integrar mudanças. Até possível, se torne inevitável construir novo sistema.
- **Estratégias para mudanças:** reforma fatiada x reforma abrangente x novo sistema

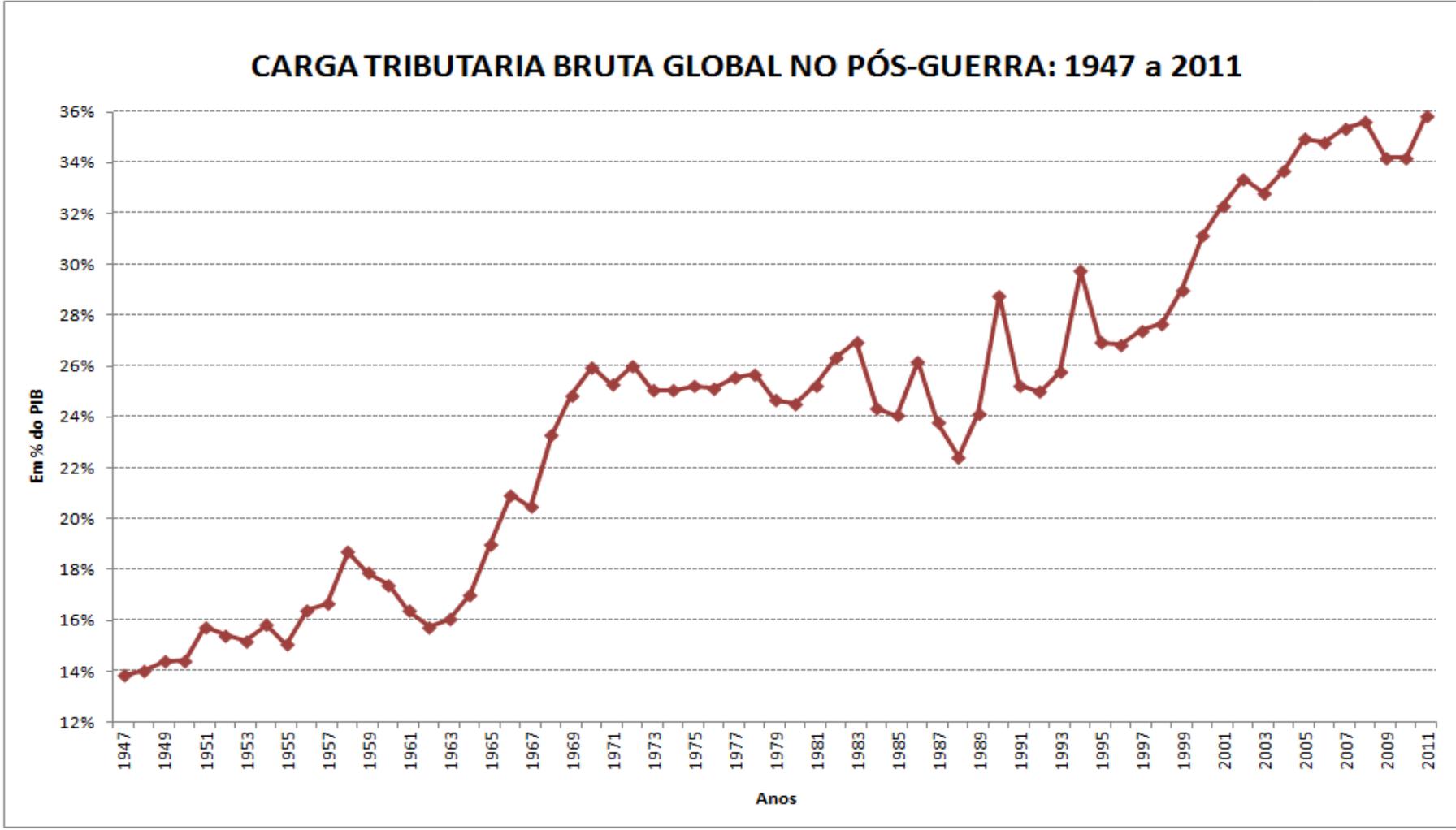
Contradições



- ✓ Carga tributária crescente e, o mais grave, de má qualidade
 - cada vez mais contribuições e taxas (novas e revistas) no lugar de impostos (que concentram partilha e incentivos);
 - recarga disfarçada via acúmulo de créditos (exportadores, investidores), substituição tributária e cobrança na fronteira;
 - perda noção de tributação sobre valor adicionado e crescente retorno à imposição cumulativa (desoneração salarial)
 - multiplicação de regimes especiais e desconhecido regime normal !!!
- ✓ Conflitos federativos latentes:
 - esvaziado ICMS (guerra fiscal, sem serviços) e base do FPE/FPM
 - reações descoordenadas: propostas de redistribuir royalties já lícito; quebrar unanimidade do CONFAZ; critérios irracionais no rateio do FPE
 - impostos diretos (IPTU, taxas) preteridos diante da cobrança fácil (ISS)
 - Estados perdem espaço historicamente na federação, Municípios são mais dinâmicos, e reconcentração do poder e da arrecadação tributária na União

Carga tributária global

Pós-guerra: recordes sucessivos

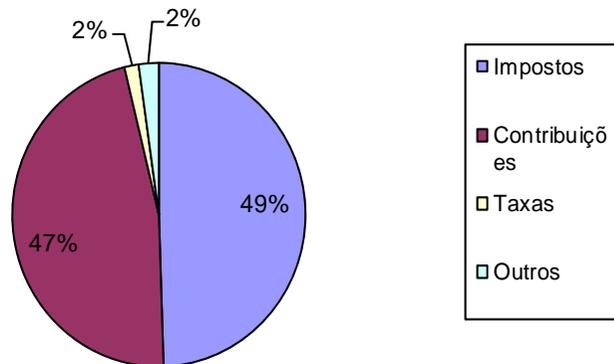


Concentração da arrecadação

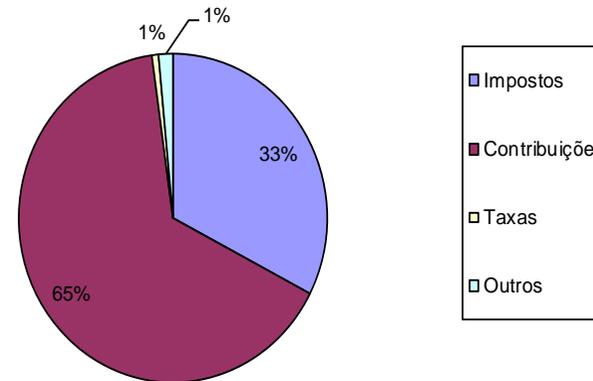
Composição por tipo, tributos e bases



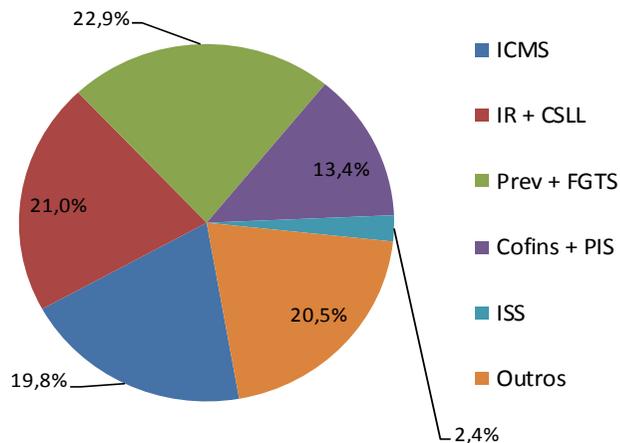
Composição da Carga Tributária Global



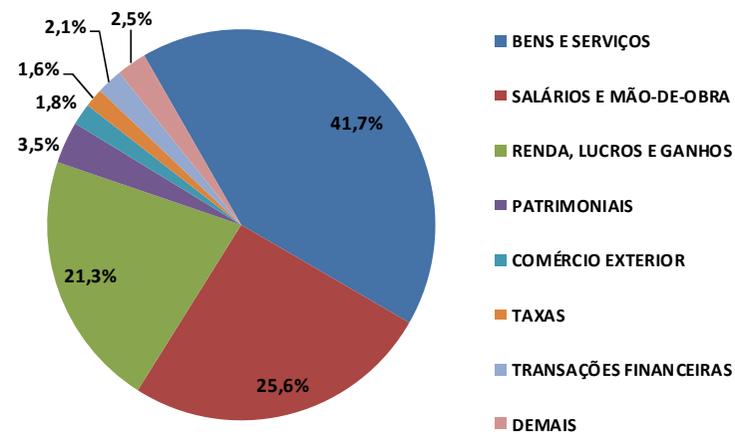
Composição da Carga Tributária da União



Maiores Tributos



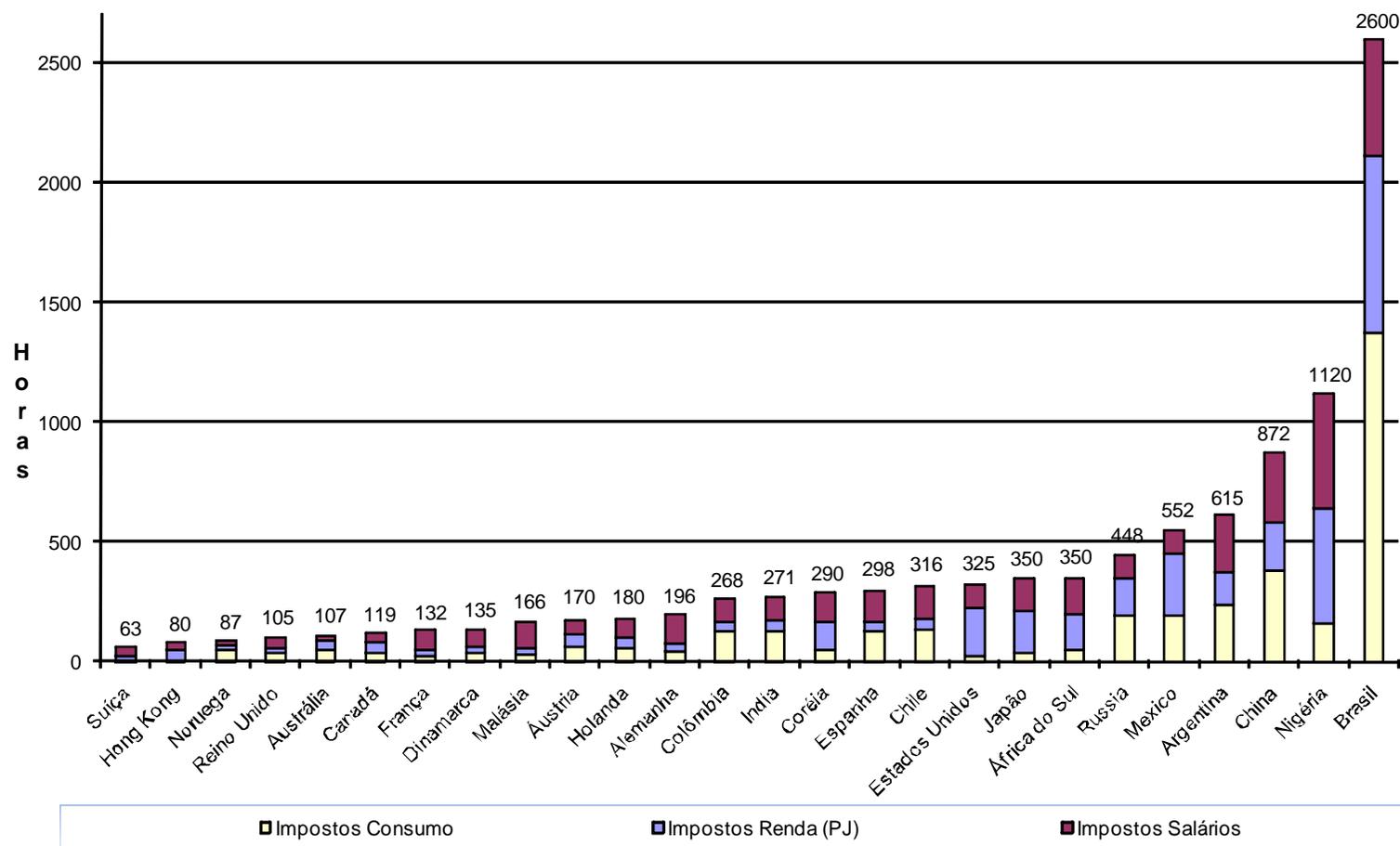
Base de Incidência



Sistema complexo/oneroso -campeão mundial de compliance!



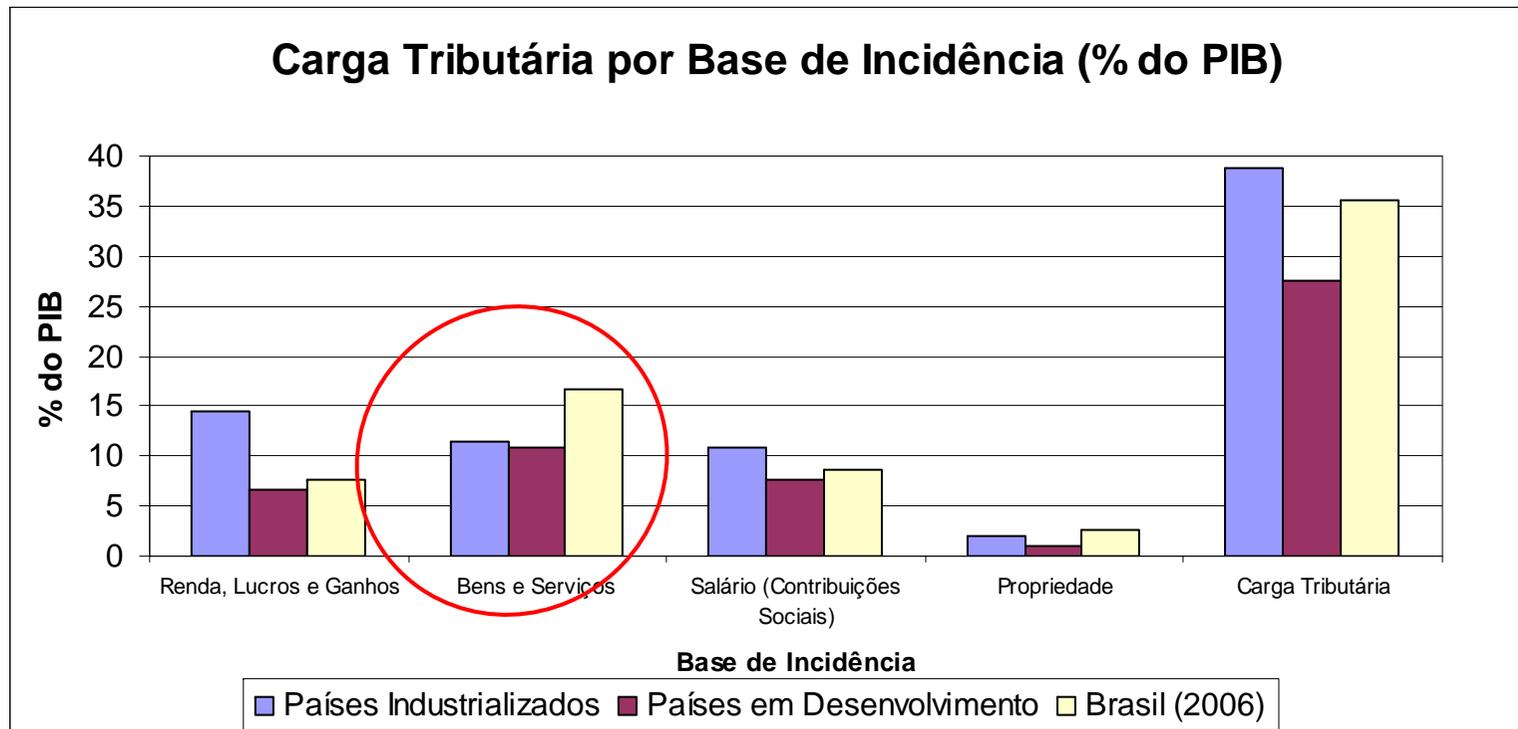
HORAS GASTAS PARA SE PAGAR IMPOSTOS EM PAÍSES SELECIONADOS



Fonte primária: World Bank and Price Waterhouse Coopers, Paying Taxes 2008.

Impostos compreendem também contribuições e taxas. 23 dos 177 Países pesquisados exigem mais de 500 horas/ano para pagar impostos.

Carga tributária indireta: liderança mundial



Custo Brasil da indústria



Custo Brasil Indústria de transformação

Diferencial de custos na produção nacional em relação aos concorrentes internacionais

Componentes do Custo Brasil	Aumento de custos em ponto percentual da RL
2 Custo Brasil	36,27
2.1 Impostos não recuperáveis na cadeia produtiva	2,98
2.2 Encargos sociais e trabalhistas	2,84
2.3 Logística (1)	1,90
2.4 Impacto dos juros sobre capital de giro	7,95
2.5 Burocracia e custos de regulamentação	0,36
2.6 Custos de investimento	1,16
2.7 Custos dos insumos básicos (2)	18,57
2.8 Custos de energia (2)	0,51

(1) Comparativo com Estados Unidos; (2) Comparativo com Alemanha e EUA.

Custo adicional de mais de 40% entre a indústria brasileira de transformação e a de países desenvolvidos.

Tributação do investimento produtivo

Custo da tributação sobre o investimento



Estudo FIESP (out/2010): tributos impactam em **24,3%** a taxa nacional de investimento fixo (ou produtivo), sendo 16,8% em tributos pagos e 7,5% em juros implícitos para pagar tributos

	ATUAL	
	R\$ bi	% FBKF
Formação Bruta de Capital Fixo	464,14	100,0%
Consumo Intermediário do produtor de BK	285,17	61,4%
Valor Adicionado pelo produtor de BK	178,97	38,6%
Custo da tributação total sobre a FBCF (A+B)	112,64	24,3%
Tributação no Consumo Intermediário (A)	37,98	8,2%
Tributos não recuperáveis	32,47	7,0%
Imposto de Importação	4,16	0,9%
Outros	28,31	6,1%
Tributos Recuperáveis	98,78	21,2%
ICMS	56,72	12,2%
PIS/COFINS	28,07	6,0%
IPI	13,99	3,0%
(-) Crédito recuperado de Tributos	-93,27	-20,0%
ICMS	-53,56	-11,5%
PIS/COFINS	-26,50	-5,7%
IPI	-13,21	-2,8%
Tributação no Setor produtor de BK (B)	74,66	16,1%
Tributos não recuperáveis	45,82	9,9%
IPI	17,80	3,8%
Imposto de Importação	1,85	0,4%
Outros	26,16	5,6%
Tributos Recuperáveis	101,63	21,9%
ICMS	64,56	13,9%
PIS/COFINS	37,07	8,0%
(-) Crédito recuperado de Tributos	-72,79	-15,7%
ICMS	-40,35	-8,7%
PIS/COFINS	-32,45	-7,0%

Fontes: TRU/IBGE, BCB, Receita Federal; Elaboração: DECOMTEC/FIESP

Tributação das exportações



Tabela 2: Estrutura de custos e tributos sobre as compras de insumos da indústria. Tributos recuperáveis e não recuperáveis nas exportações.

Estudo FIESP (out/2009): tributadas (as vezes de forma recuperável) 23% das despesas com insumos dos produtos exportados pela indústria.

Descrição das Despesas da Indústria	Valor das Despesas (R\$ x 1 000) (i)	Tributos Incidentes nos Insumos			Tributos Passíveis de Incidência (v)*
		Não Recuperáveis (ii)	Recuperáveis (iii)	Total (iv)	
Gastos de pessoal	174.076.095	39.167.122	0	39.167.122	INSS
Matérias-primas, materiais auxiliares e componentes	665.919.129	0	191.868.841	191.868.841	ICMS / IPI / PIS / COFINS
Mercadorias adquiridas para revenda	64.389.675	0	18.552.361	18.552.361	ICMS / IPI / PIS / COFINS
Consumo de combustíveis usados para acionar maquinaria	12.956.072	0	3.732.986	3.732.986	ICMS / PIS / COFINS
Compra de energia elétrica utilizada na produção	21.946.395	0	6.430.294	6.430.294	ICMS / PIS / COFINS
Consumo de peças, acessórios e pequenas ferramentas	17.036.980	4.908.797	0	4.908.797	ICMS / IPI / PIS / COFINS
Serviços industriais prestados por terceiros	32.462.645	0	2.856.949	2.856.949	ICMS (ou ISS) / PIS / COFINS
Serviços de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos ligados à produção prestados por terceiros	13.656.281	1.852.151	0	1.852.151	ICMS / PIS / COFINS
Aluguéis e arrendamentos	7.010.485	0	616.974	616.974	PIS / COFINS
Despesas com arrendamento mercantil	4.812.875	0	423.568	423.568	PIS / COFINS
Depreciação, amortização e exaustão	45.878.271	0	0	0	x
Despesas com propaganda	16.925.575	4.070.724	0	4.070.724	ISS / PIS / COFINS
Fretos e carretos	33.078.010	0	7.955.503	7.955.503	ICMS / PIS / COFINS
Impostos e taxas	10.568.091	10.568.091	0	10.568.091	IPTU / ITR / Demais taxas não associadas diretamente à produção
Prêmios de seguros	1.901.945	167.385	0	167.385	ICMS / PIS / COFINS
Variações monetárias passivas	29.737.294	0	0	0	x
Despesas financeiras	54.321.584	0	0	0	x
Resultados negativos de participações societárias e em sociedade em conta de participação	7.098.894	0	0	0	x
Serviços prestados por terceiros	26.583.611	0	3.605.438	3.605.438	ISS / PIS / COFINS
Demais custos e despesas operacionais	74.757.535	17.979.733	0	17.979.733	ICMS / IPI / PIS / COFINS
Despesas não-operacionais	11.316.233	1.534.779	0	1.534.779	ICMS / IPI / PIS / COFINS
Royalties e assistência técnica	1.855	0	0	0	x
Total	1.326.435.500	80.248.782	236.042.915	316.291.697	x
Participação na Receita Líquida (vi)	96,15%	5,82%	17,11%	22,93%	x

Sistema anti-competitivo



Cumulatividade estimada pelo Ministério da Fazenda

Incidências Cumulativas	R\$ bilhões de 2006		
	Arrecadação	Impacto*	% do PIB
Tributos Cumulativos			
ISS	15,3	9,9	0,4%
CIDE-Combustíveis	7,8	3,9	0,2%
Créditos não compensados			
ICMS		17,0	0,7%
PIS/COFINS		13,0	0,6%
Total		43,8	1,9%

*/ Parte da incidência do ISS e da CIDE afeta apenas consumidores finais, não sendo considerada como incidência cumulativa.

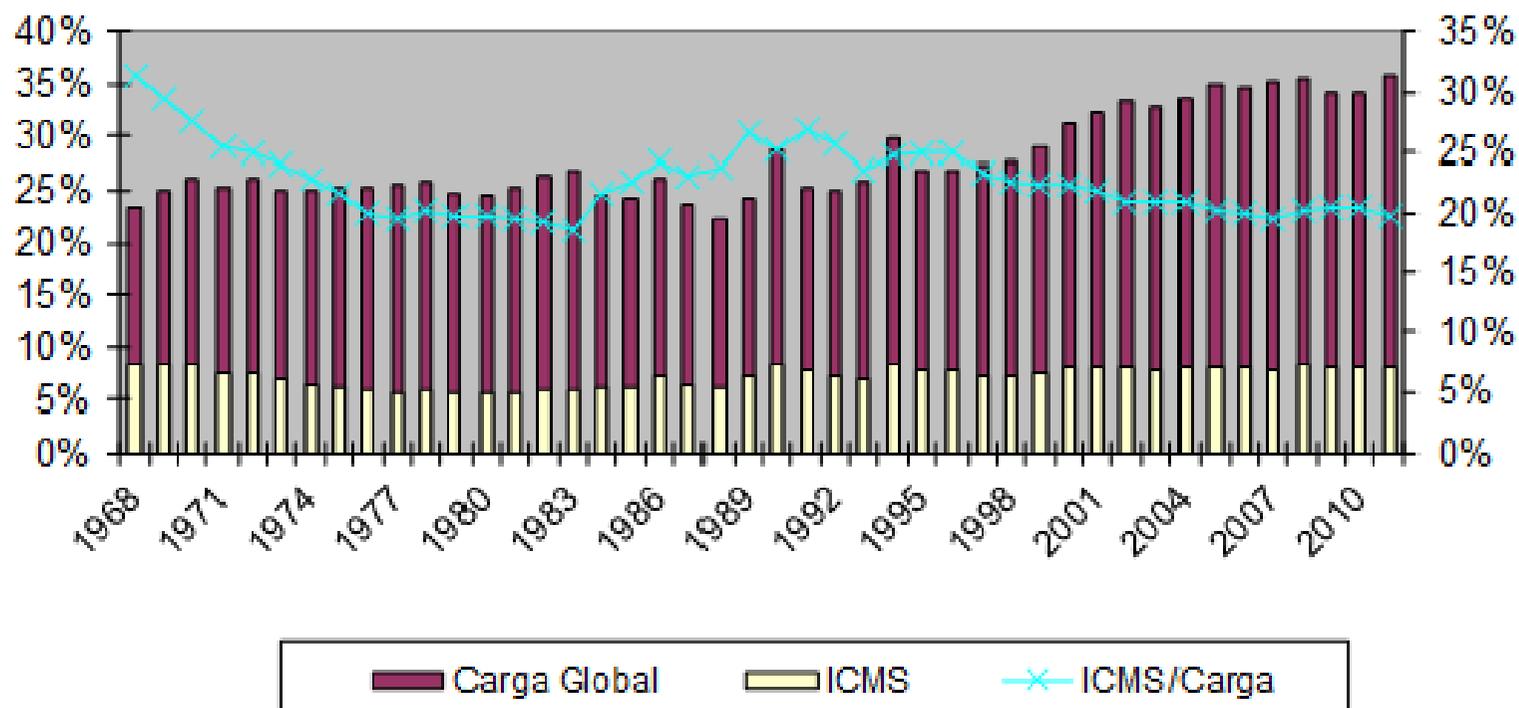
ICMS Decadente

Perda contínua de importância relativa



Evolução da Carga Tributária Global e da do ICMS 1968-2011

% do PIB (esquerda) e % da Carga (direita)

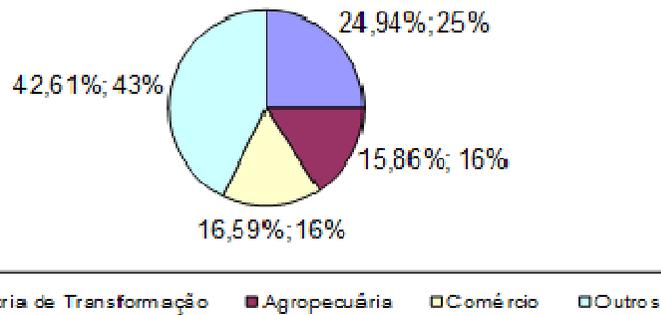


Estrutura produtiva

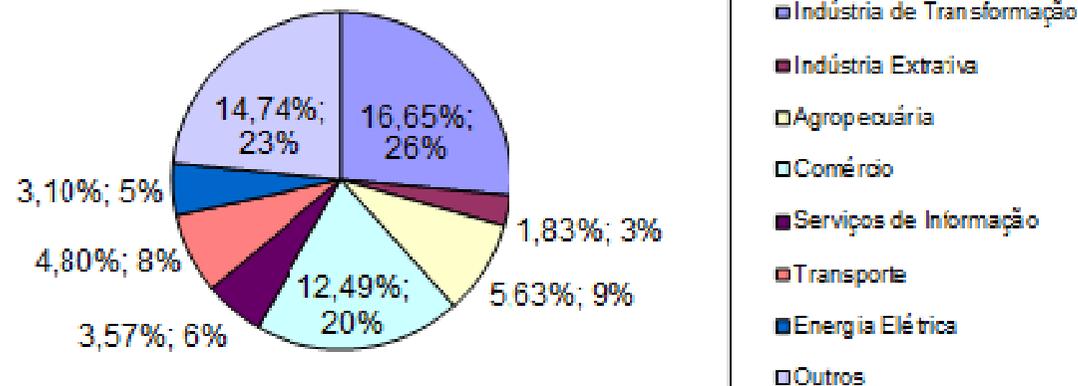
Mudança radical no longo prazo: desindustrialização



Participação Setorial do VA no PIB - 1965



Participação Setorial no VA do PIB - 2009

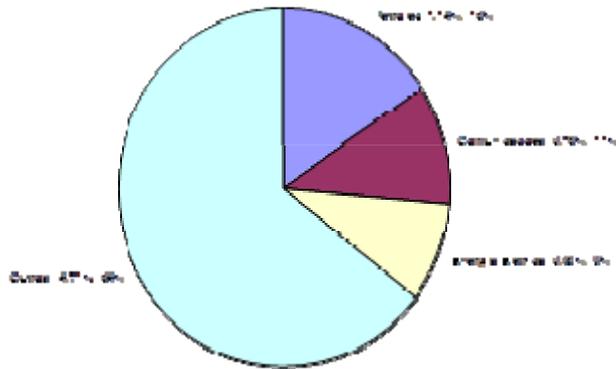


Composição setorial

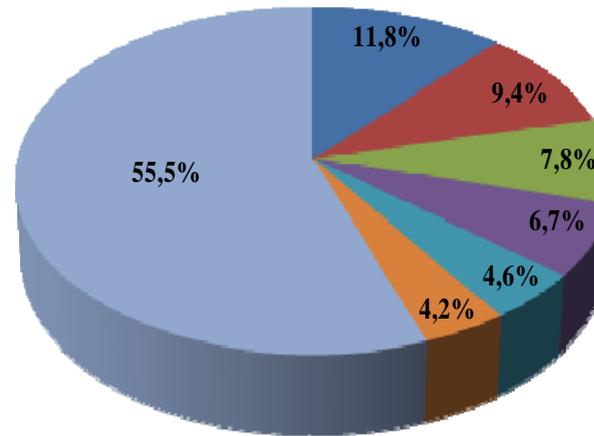
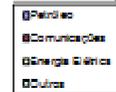
Carga 2011: curiosidades



ARRECAÇÃO SETORIAL 2011 - ICM I (PI/FI)



Arrecadação Tributária de IPI, COFINS, PIS e PASEP por Setor - 2010



- COMERCIO P/ ATACADO, EXCETO VEIC. AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS
- FABRICAÇÃO DE VEICULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS
- ATIVIDADES DE SERVICOS FINANCEIROS
- FABRICAÇÃO DE COQUE, DE DERIV. DO PETROLEO E BIOCOMBUSTIVEIS
- ELETRICIDADE, GASE OUTRAS UTILIDADES
- COMERCIO VAREJISTA
- DEMAIS SETORES

Carga desigual

ICMS concentrado em setores de maior carga



ICMS E DEMAIS IMPOSTOS SOBRE PRODUÇÃO NO PIB DE 2009

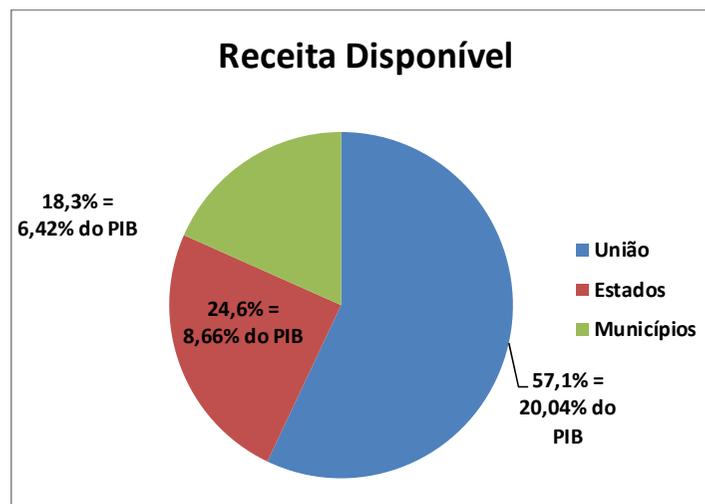
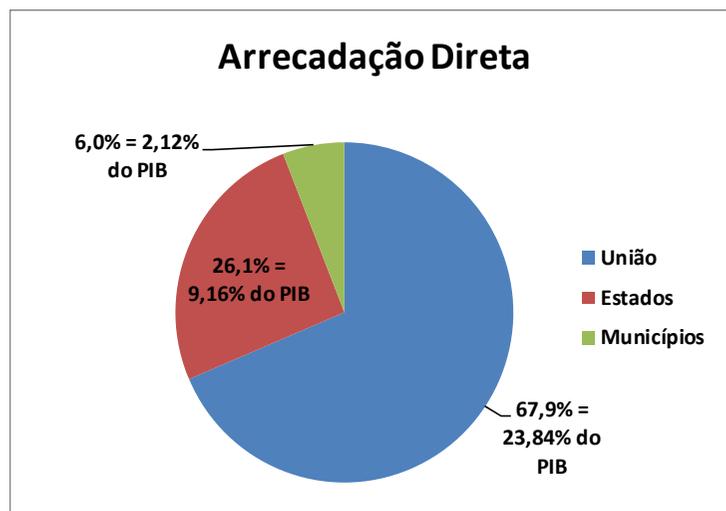
Tabela de recursos de bens e serviços - valores correntes e indicadores

Descrição do produto	ICMS				Demais impostos líquidos (menos subsídios)				Total de impostos líquidos de subsídios				Oferta total a preço básico
	R\$ milhõe:	% Total	% PIB	OfertaTotal	R\$ milhõe:	% Total	% PIB	OfertaTotal	R\$ milhõe:	% Total	% PIB	OfertaTotal	
Agropecuária	7 401	3,3%	0,23%	2,8%	5 400	2,5%	0,17%	2,1%	12 801	2,9%	0,40%	4,9%	261534
Indústria extrativa	1371	0,6%	0,04%	0,8%	1398	0,6%	0,04%	0,8%	2 769	0,6%	0,09%	1,7%	15 254
Indústria de transformação	140 514	61,9%	4,34%	7,2%	118 250	53,3%	3,59%	5,9%	258 764	57,7%	7,93%	13,1%	1954 341
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	29 598	13,0%	0,91%	16,8%	8 754	4,0%	0,27%	5,0%	38 352	8,6%	1,18%	21,7%	176 574
Construção civil	0	0,0%	0,00%	0,0%	7 819	3,6%	0,24%	2,7%	7 819	1,8%	0,24%	2,7%	284 422
Comércio	0	0,0%	0,00%	0,0%	0	0,0%	0,00%	0,0%	0	0,0%	0,00%	0,0%	491858
Transporte, armazenagem e correio	7 306	3,2%	0,23%	2,6%	10 107	4,6%	0,31%	3,6%	17 413	3,9%	0,54%	6,2%	280 357
Serviços de informação	27 791	12,2%	0,86%	12,9%	11909	5,5%	0,37%	5,5%	39 700	8,9%	1,23%	18,4%	215 788
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	0	0,0%	0,00%	0,0%	25 505	11,7%	0,79%	8,1%	25 505	5,7%	0,79%	8,1%	315 104
Atividades imobiliárias e aluguéis	0	0,0%	0,00%	0,0%	3 039	1,4%	0,09%	1,0%	3 039	0,7%	0,09%	1,0%	308 873
Outros serviços	12 921	5,7%	0,40%	1,8%	27 942	12,8%	0,86%	3,9%	40 863	9,2%	1,26%	5,7%	722 863
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	0	0,0%	0,00%	0,0%	0	0,0%	0,00%	0,0%	0	0,0%	0,00%	0,0%	663 620
Total	226 902	100,0%	7,00%	3,9%	218 123	100,0%	6,73%	3,7%	445 025	100,0%	13,74%	7,6%	5 841 588

Elaboração própria. Fonte primária: IBGE, Contas Nacionais 2005-2009

Descentralização fiscal

Municipalização no longo prazo



EVOLUÇÃO DA DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO (conceito contas nacionais)

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,14	5,45	0,82	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0
1970	17,33	7,95	0,70	25,98	66,7	30,6	2,7	100,0
1980	18,31	5,31	0,90	24,52	74,7	21,6	3,7	100,0
2000	20,77	8,61	1,77	31,15	66,7	27,6	5,7	100,0
2011	24,60	9,14	2,12	35,86	68,6	25,5	5,9	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,37	5,94	1,11	17,41	59,5	34,1	6,4	100,0
1970	15,79	7,59	2,60	25,98	60,8	29,2	10,0	100,0
1980	16,71	5,70	2,10	24,52	68,2	23,3	8,6	100,0
1988	13,48	5,97	2,98	22,43	60,1	26,6	13,3	100,0
2011	20,46	8,81	6,59	35,86	57,1	24,6	18,4	100,0

Fonte: Elaboração própria, a partir de STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços Municipais.

Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive CPMF, FGTS e royalties, bem assim dívida ativa.

Receita Disponível = arrecadação própria mais e/ou menos repartição constitucional de receitas tributárias e outros repasses compulsórios.

Reforma Tributária



- **Melhores condições para reformar**

- ✓ transparência fiscal ampliaram e facilitaram o acesso às estatísticas, mais detalhadas, especialmente sobre finanças estaduais e municipais
- ✓ para equalizar situação das finanças locais é possível complementar ou até mesmo substituir parâmetros correlatos (por ex., renda, população, índices de desenvolvimento...) por fiscais (por ex., arrecadação própria, gasto setorial...)

- **Mudar aos poucos não é mudar pouco**

- ✓ visão estratégica deveria primeiro pactuar princípios para mudanças estruturais que organizassem novo sistema tributário e federativo
- ✓ simular efeitos e, depois, elaborar e apreciar alterações de projetos legislativos seriam os passos seguintes
- ✓ mudanças sempre passarão por atos diferentes em momentos distintos mas que deveriam seguir um fio condutor para guardarem consistência entre si

Além da reforma: novo sistema

Ao invés de reforma, **construir um novo sistema tributário**

(ainda vigente o de 1965: economia fechada, pouco diversificada e centralizada)



Estratégia do Senado (*Proposta Dornelles*)

- atualizar diagnóstico, acordar princípios, simular resultados e só depois apreciar texto da emenda constitucional: inverso de hoje
- repensar todo o sistema: mudanças pontuais não solucionaram questões estruturais, tornam cada vez mais complexo e de baixa qualidade, e agora fomentam conflitos federativos
- adotar um novo sistema tributário, simples e eficiente, que elimine tributos (consolide contribuições e impostos) e que redefina sistema de competências/repartição com todos *sócios* da mesma federação
- implantação em etapas mas consistente:
 - curto prazo: mudanças com arcabouço constitucional vigente
 - médio prazo: reforma constitucional (radical *lipoaspiração*)
 - longo prazo: concentrar definições no código tributário nacional



*José Roberto Afonso é economista,
especialista em finanças públicas.*

Opiniões de exclusiva responsabilidade do palestrante.
Kleber Castro, Eliza Gurgel e Marcia Monteiro
deram apoio para a elaboração desta análise.

***Mais trabalhos sobre o tema
no site do autor :***

www.joserobertoafonso.com.br