



Escola de Formação Política Miguel Arraes

Curso de Atualização e Capacitação Sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas

Módulo I

Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: Competências das Esferas de Governo na Gestão das Políticas Públicas

Aula 4

Finanças públicas no Brasil - formas e mecanismos de arrecadação e os critérios para a partilha das receitas e alocação dos recursos



CARGA TRIBUTÁRIA - CONCEITOS

- ➡ **Carga Tributária Bruta** refere-se à relação entre o montante total da receita de natureza tributária, arrecadada em determinado período, e o Produto Interno Bruto (PIB) nesse mesmo período
- ➡ **PIB – Produto Interno Bruto** – é a soma de todos os bens e serviços produzidos em determinado território (país) ao longo de um determinado período de tempo (ano).



CARGA TRIBUTÁRIA e SUA EVOLUÇÃO

- ➡ **1947:** início Do registro sistemático das contas nacionais do Brasil.
- ➡ **Neste período**, a carga tributária brasileira era de 13,8% do PIB.
- ➡ Desde então, apresentou um crescimento lento até atingir 18,7% do PIB em 1958.
- ➡ A partir daquele ano, iniciou uma trajetória de queda, chegando em 1962, em meio à crise institucional, a 15,8% do PIB.
- ➡ Nos anos seguintes, marcados pela mais profunda reforma tributária por que passou o país, recuperou sua tendência ascendente



CARGA TRIBUTÁRIA e SUA EVOLUÇÃO

- ➡ **Década de 60:** a reforma da década de 60 criou um sistema tributário que, a despeito de pecar contra a eqüidade e o grau de centralização, era tecnicamente avançado para a época.
- ➡ Adotou-se a tributação sobre o valor adicionado tanto para o principal imposto estadual como para o imposto federal sobre produtos industrializados, técnica cuja adoção estava prevista para países da Comunidade Econômica Européia mas que, naquela época, era utilizada apenas na França.



CARGA TRIBUTÁRIA e SUA EVOLUÇÃO

- ➡ Reduziu-se drasticamente a tributação cumulativa, que ficou restrita à tributação dos serviços e aos impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes e sobre energia elétrica.
- ➡ Reformulou-se o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, ampliando consideravelmente seu poder arrecadador.
- ➡ Promoveu-se substancial melhoria na qualidade da administração fazendária.



CARGA TRIBUTÁRIA e SUA EVOLUÇÃO

Reforma Tributária (1964-1967):

- ➡ Completado o período em que se fez a Reforma Tributária (1964-1967), a carga tributária atingiu um patamar em torno de 25% do PIB, estabilizando-se nesse nível no final dos anos 60 e ao longo de toda a década de 70.



CARGA TRIBUTÁRIA e SUA EVOLUÇÃO

Década de 80:

- ➡ A despeito da recessão do início da década de 80, a carga tributária manteve-se nesse nível, até mesmo crescendo um pouco mais até 1983.
- ➡ A partir daí observa-se nova fase de declínio que perdura pelo restante da década.
- ➡ Após o resultado excepcionalmente obtido, em virtude do **Plano Collor**, em 1990 (28,8% do PIB), restabelece-se o patamar do início da década de 80.
- ➡ Com a estabilização da economia decorrente do **Plano Real**, a carga tributária volta a crescer e, após passar por um máximo em 1994 (29,8% do PIB), manteve-se em um patamar ao redor de 29% do PIB.



CARGA TRIBUTÁRIA e SUA EVOLUÇÃO

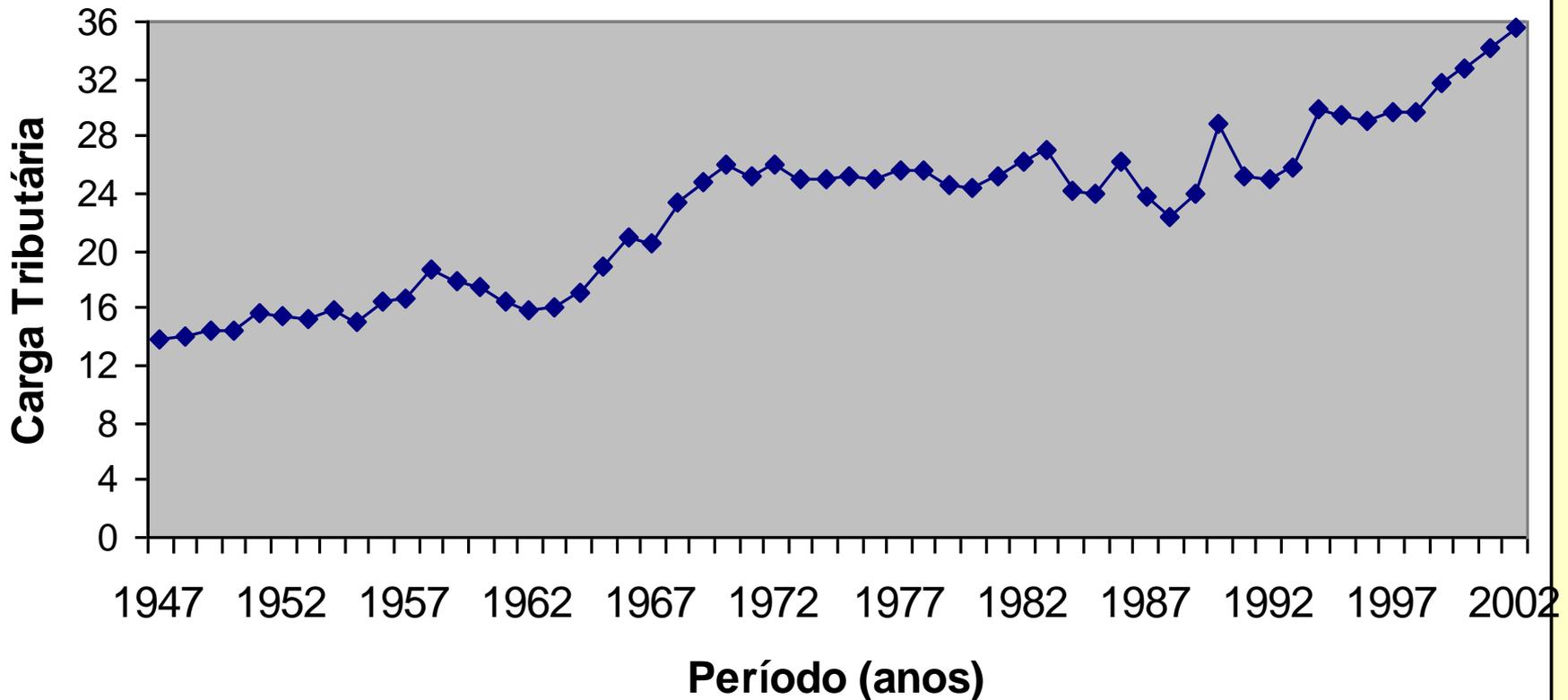
Em suma:

- ➡ a carga tributária mostra uma tendência claramente ascendente ao longo dos últimos 50 anos.
- ➡ O crescimento é, de um modo geral, lento; mas, em duas ocasiões — nos triênios 1967/69 e 1994/96 —, houve mudanças rápidas para patamares mais altos.
- ➡ No primeiro caso, o resultado é fruto da profunda reforma tributária realizada; no segundo, da estabilização da economia conseqüente ao Plano Real.



CARGA TRIBUTÁRIA e SUA EVOLUÇÃO

Evolução da Carga Tributária



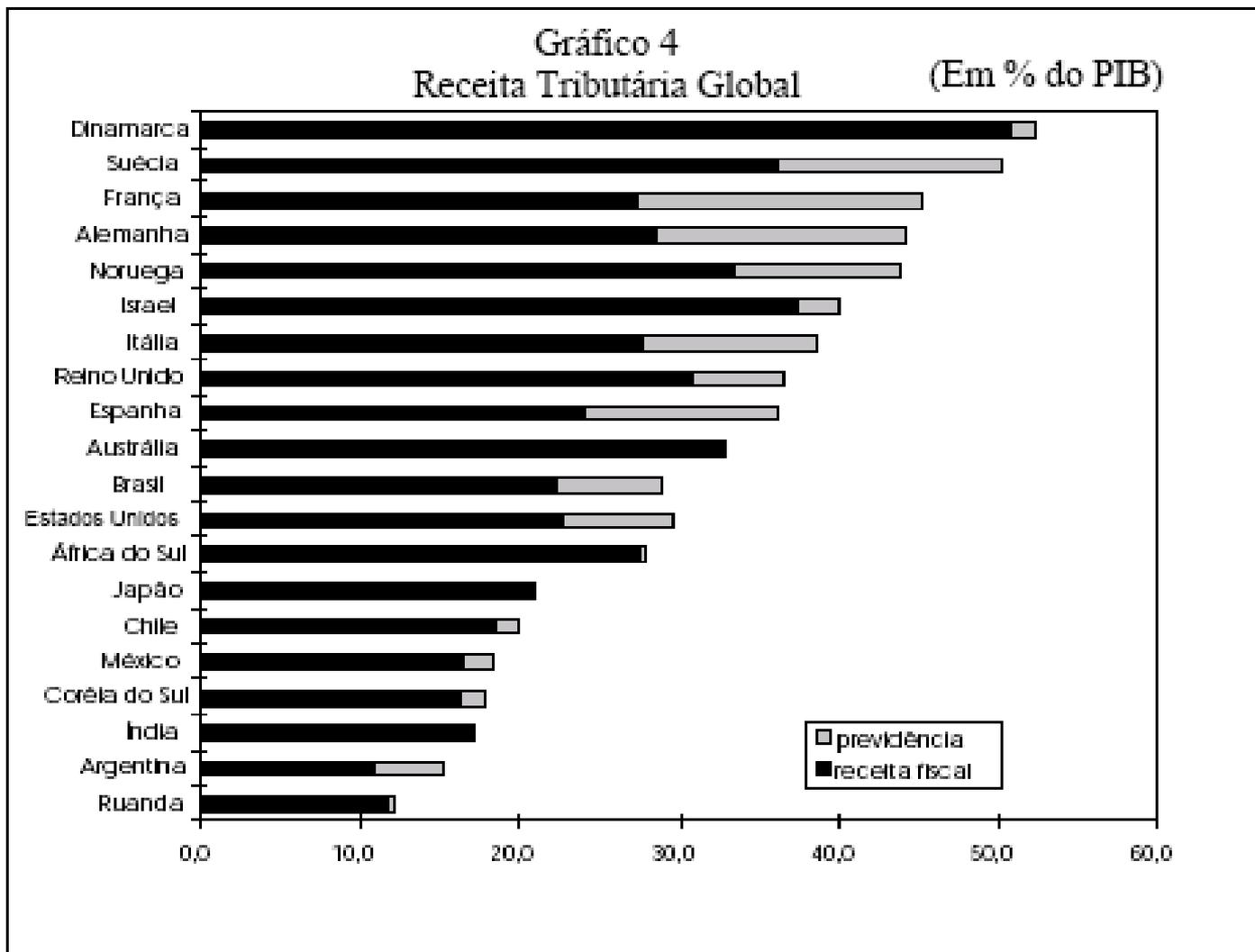
CARGA TRIBUTÁRIA: um estudo comparado

- ➡ Os países europeus são os que apresentam maior carga tributária, em alguns casos ultrapassando a marca dos 50%. Entre os países latino-americanos observados (Brasil, Chile, México e Argentina), a carga tributária média é inferior a 20%, sendo o Brasil aquele que apresenta a maior proporção (acima de 30% do PIB).

Obs: De modo geral, parcela considerável da receita tributária destina-se ao financiamento da previdência social, se excluirmos tal parcela, verifica-se que a carga tributária dos países europeus torna-se bem mais próximas aos dos demais países.



CARGA TRIBUTÁRIA: um estudo comparado



Sistema Tributário Nacional

Tipologia de Tributos

- ➡ A Constituição Federal estabelece, em seus artigos 145-162, as **espécies de tributos** – impostos, taxas e contribuição de melhoria – os **limites do poder de tributar e a competência tributária de cada ente federado** – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e, finalmente, a **repartição da receita tributária**.



Sistema Tributário Nacional

Tipos:

- ➡ **Tributos ligados à renda e a propriedade:** os quais incidem sobre a geração de renda corrente e sobre o acúmulo desta renda ao longo do tempo, no formato de um estoque de renda, correspondente à propriedade.
- ➡ **Tributos ligados à produção e importação:** os quais incidem sobre o ato de transformação de matéria-prima e/ou sobre o ato de prestação de serviços e, sobre a importação de produtos e serviços.



Sistema Tributário Nacional

Classificação dos Tributos em Contas Nacionais:

➡ Impostos ligados à produção e à importação:

- Impostos sobre Produtos:
 - Impostos sobre o valor adicionado: IPI e ICMS;
 - Outros Impostos sobre Produtos: Imposto sobre Exportação, Imposto sobre operações mobiliárias e Imposto sobre Serviços.
- Imposto sobre Importação
- Outros Impostos Ligados à Produção: Impostos sobre a folha de pagamento, Contribuição do salário educação, Contribuição para Sesi, Sesc, Senai e Senac, Taxa de poder de polícia, Taxa de prestação de serviços, Contribuição p/ fundo investimento social (COFINS) e Contribuições para o PIS / PASEP.



Sistema Tributário Nacional

Classificação dos Tributos em Contas Nacionais:

➡ Impostos ligados a Renda e a Propriedade:

- Impostos sobre a Renda: IRPF e IRPJ.
- Impostos sobre a Propriedade: IPTU, IPVA, IPMF/CPMF, Contribuição Social sobre Lucro de Pessoa Jurídica
- Contribuições aos Institutos Oficiais de Previdência
- Contribuições Previdenciárias do Funcionalismo Público



Transferências Intergovernamentais e Partilhas de Receitas

1967

- Fundo de Participação dos Estados (10% do IR + 10% do IPI)
- Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + 10% do IPI)
- 40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IMU transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios. Receita do ITR atribuída aos municípios
- 20% do ICM atribuído aos Municípios

1988

- Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + 21,5% do IPI)
- Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + 22,5% do IPI)
- Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)
- Receita do ITR atribuída aos Municípios
- Fundo de Desenvolvimento Regional (NE, N e CO) – 3% da Receita do IR + 3% do IPI
- 25% do ICMS atribuídos aos Municípios
- 50% do IPVA atribuídos aos Municípios



Transferências Intergovernamentais e Sistema Tributário Brasileiro

- ➡ O governo federal, para enfrentar o seu desequilíbrio financeiro, adotou sucessivas medidas que pioraram a qualidade da tributação e dos serviços prestados.
- ➡ Na área tributária ocorreu a criação de novos tributos e a elevação das alíquotas dos já existentes, em particular daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios, o que
- ➡ Isto ocasionou uma queda na qualidade do sistema tributário sem, contudo, acarretar um equacionamento definitivo de seu problema de desequilíbrio.



Transferências Intergovernamentais e Partilhas de Receitas

- ➡ Foi **nos municípios** que ocorreram os maiores ganhos;
- ➡ Em 1996, os municípios tiveram uma participação de 16,7% no montante de recursos disponíveis, praticamente o dobro da que apresentaram na década de 70 e nos quatro primeiros anos da década de 80;
- ➡ No entanto, os benefícios da reforma tributária de 1988 não se distribuíram uniformemente. Graças à manutenção dos critérios de rateio do FPM que vigoravam anteriormente, os de médio e grande portes beneficiaram-se proporcionalmente menos que os pequenos.

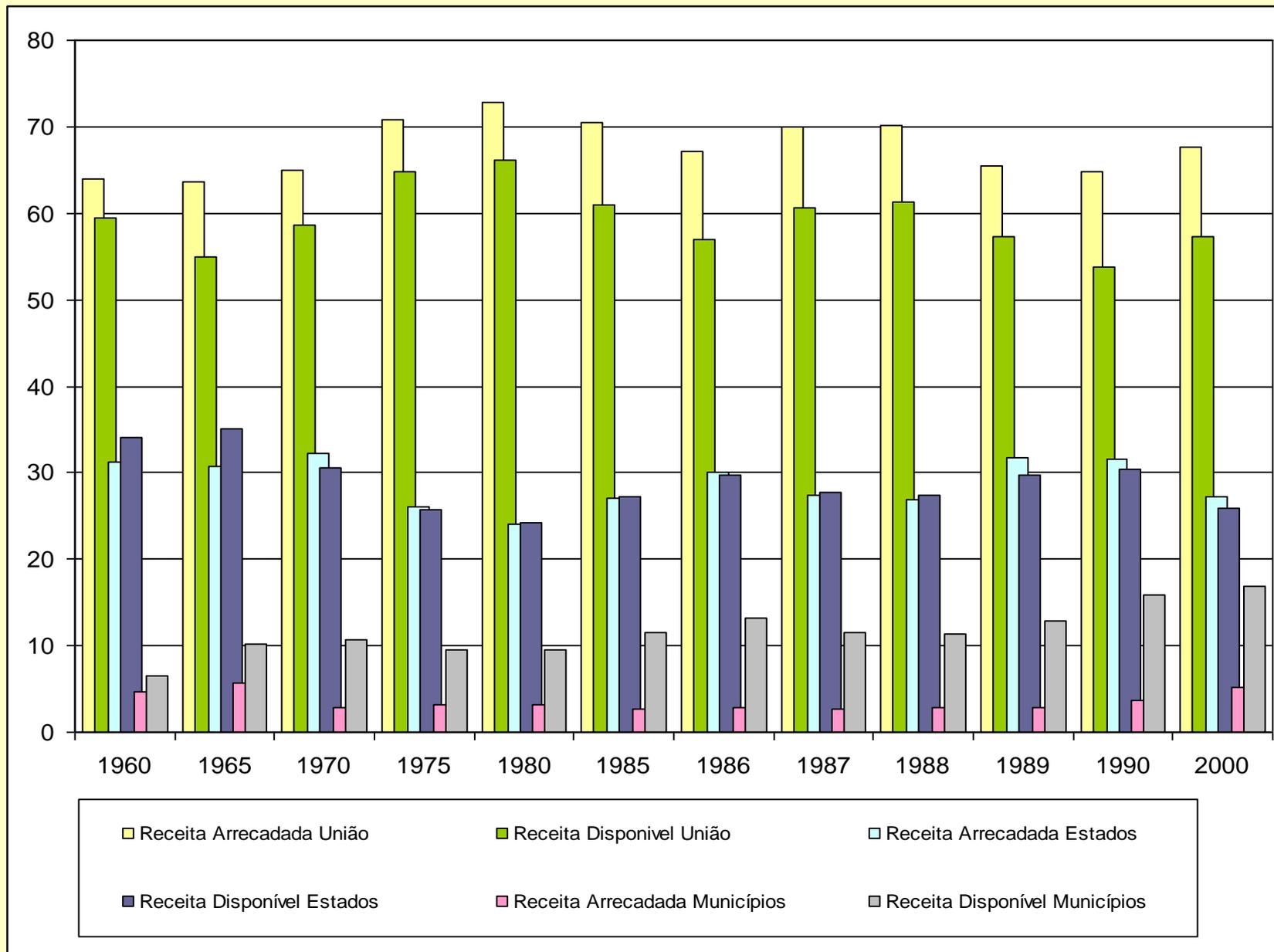


Transferências Intergovernamentais e Partilhas de Receitas

- ➡ A distribuição atual da receita tributária entre os níveis de governo é fruto de negociação política realizada à época da elaboração da Constituição de 1988.
- ➡ Na Constituição não se fez o casamento de recursos e encargos, o que vem causando deterioração da qualidade tanto da tributação como dos serviços públicos.
- ➡ Os critérios de rateio dos fundos de participação, principalmente o do FPM, carecem de revisão.
- ➡ É preciso também ordenar e aprofundar o processo de descentralização para que melhore a qualidade do gasto público.
- ➡ Isso requer mudanças também nas fontes de receita.



Arrecadação Própria e Receita Disponível, por nível de governo



Sistema Orçamentário Nacional

- O orçamento público, no Brasil, está disposto na Constituição Federal de 1988 como um conjunto de peças orçamentárias que são estabelecidas pelo Executivo, por meio de Lei.
- Os instrumentos são:
 - Plano Plurianual,
 - Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO,
 - Orçamento Geral e



Instrumentos do Sistema Orçamentário Nacional

- ➡ **Plano Plurianual:** define de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e os programas do governo, devendo ser encaminhado ao Congresso, no primeiro ano de cada administração.
- ➡ **LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias:** estabelece as prioridades das despesas de capital, alterações de política tributária e os objetivos do programa governamental de fomento, para o exercício fiscal subsequente, cujo projeto é elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e, enviado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano.
- ➡ **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101,** sancionada no dia 04/05/2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade e gestão fiscal mediante ações em que se previnam os riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.



Instrumentos do Sistema Orçamentário Nacional

- ➡ **Orçamento Geral** – estima a receita, aloca recursos e fixa as despesas, em consonância com o Plano Plurianual e com a LDO, por meio do orçamento fiscal das administrações públicas direta e indireta, do orçamento de investimento das empresas estatais e do orçamento de seguridade social (assistência médico-hospitalar, pensões e aposentadorias) do governo.

*O **Orçamento Geral da União** é o instrumento fundamental da atuação do Governo Federal, especificando as formas de intervenção governamental na economia por meio da tributação e do dispêndio.*

Ciclo Orçamentário

“O ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas”

(Orin Cope)

Fases do Ciclo Orçamentário

- 1) elaboração e apresentação;
- 2) autorização Legislativa;
- 3) programação e execução;
- 4) avaliação e controle.



Nota Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Relação com o Orçamento Público

- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
(Lei Complementar 101/2000)
 - Regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal
- Quatro Elementos presentes na LRF
 - Planejamento
 - Transparência
 - Controle
 - Responsabilização



Os Quatro Elementos da LRF

➡ Planejamento

- A LRF criou novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receitas e para a geração de despesas, articulando-as com o PPA, a LDO e LOA.

➡ Transparência

- A LRF exige a ampla divulgação de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas:
 - Relatório de Metas Fiscais
 - Relatório de Riscos Fiscais
 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária
 - Relatório de Gestão Fiscal



Os Quatro Elementos da LRF

(continuação)

➡ Controle

- Por meio da exigência de maior transparência, inclusive por meio do uso da internet, a LRF amplia o controle social sobre o PPA, a LDO e a LOA.
- Nota: a publicação dos Relatórios deve ser ampla e trimestral.

➡ Responsabilização

- Embora não se tenha avançado muito no que diz respeito à “punição” dos agentes públicos estatais, a LRF a prevê.

