



e-Book MÓDULO 04

SUMÁRIO

1 Federalismo: quem cuida do seu dinheiro?	05
2 Como funciona a repartição do dinheiro público?	06
3 O que são os programas de ajuste fiscal?	07
4 Como compatibilizar receitas e despesas?	09
5 O que é a rigidez orçamentária?	10

Para onde
vão os
impostos
que
pagamos?

The background features a complex, abstract pattern of thin green lines and shapes. It includes various geometric forms such as circles, squares, and arcs, some of which are partially cut off by the edges of the page. The lines are scattered across the white background, creating a sense of movement and depth.

MÓDULO

04

1 Federalismo: quem cuida do seu dinheiro?

O federalismo fiscal é o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas com objetivo de atender às necessidades da população. De forma simplificada, o conceito de federalismo fiscal pode ser entendido como a divisão de tarefas entre as diferentes esferas do governo. Em outras palavras, ele define quem (Estados, Municípios, Distrito Federal ou União) arrecada qual tributo e quem oferta qual serviço público (saúde, educação, segurança pública, etc.). Essa estrutura tem o objetivo de compor um sistema que maximize a eficiência do setor público, permitindo a oferta de serviços públicos de maior qualidade.

O federalismo fiscal tem por principais desafios, ampliar a inserção comercial e política dos entes federados nos cenários nacional e global, assim como garantir o máximo de igualdade na disponibilidade de recursos entre os indivíduos dentro de uma mesma unidade federativa ou entre unidades federativas, e favorecer a estabilidade econômica nacional.

De forma mais específica, a estabilidade

econômico-financeira nacional é caracterizada pela manutenção da inflação em níveis adequados, geração de emprego em nível nacional, sustentabilidade da dívida pública e crescimento econômico.

Como em geral ocorre a descentralização da prestação de serviços, os estados e municípios usualmente têm como dever a realização de políticas locais, como o provimento de saúde, educação e segurança. Apenas como escopo do nosso curso, a seguir vemos as competências de cada ente definidas na Constituição Federal:

Compete apenas à União (governo federal), oferecer ou regular, principalmente:

- relações internacionais
- segurança nacional (exército, polícia federal)
- política macroeconômica (emissão de moeda, câmbio)
- sistema financeiro
- ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social
- serviços nacionais como: correios, telecomunicações, energia, aviação, portos
- relações trabalhistas
- seguridade social: previdência social – RGPS (INSS), bolsa-família, etc.

direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho

Compete à União em conjunto com os Estados e Municípios:

saúde
educação, cultura, ciência e tecnologia
meio ambiente
habitação e saneamento básico
polícia civil

Compete aos Estados:

tudo o que não é exclusivo da União
polícia militar

Compete aos Municípios:

assuntos de interesse local
educação infantil e ensino
fundamental (com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado)
atendimento de saúde à população (com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado)
planejamento urbano local

O Distrito Federal é uma unidade da federação *sui generis*. Não é estado nem município, mas acumula as competências desses dois tipos ao mesmo tempo, tanto para arrecadação de impostos como em relação às obrigações e prestação de serviços.

2 Como funciona a repartição do dinheiro público?

No federalismo fiscal, existem mecanismos de descentralização que promovem uma participação mais independente dos níveis subnacionais de governo (estados, municípios e DF) em relação à cobrança de tributos. Isso possibilita uma certa autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e arrecadação, mas também lhes confere responsabilidades perante os cidadãos daquelas regiões.

Desse modo, o federalismo fiscal está relacionado à distribuição do poder de tributar, sempre considerando a otimização da distribuição de recursos, para que a arrecadação de cada ente seja compatível com as suas responsabilidades.

Resumindo de forma simples, o federalismo fiscal é a divisão de competências sobre a cobrança de tributos (quem cobra qual imposto, por exemplo) e a repartição das responsabilidades entre os entes federados (quem executa o quê, ou qual política pública). Assim, o sistema busca ordenar as finanças públicas para concretizar o federalismo político, conferindo autonomia financeira aos entes federados. Ela é a capacidade dos estados, municípios e DF atuarem da

forma que considerarem mais efetivas e convenientes para a sua população, o que leva em conta as especificidades de cada localidade.

A competência tributária é a atribuição dada pela Constituição Federal aos entes políticos para instituir normas acerca da cobrança de tributos de sua alçada. Essa competência está vinculada à função legislativa e se subdivide em 4 categorias:

a) Competência Tributária Comum: é a competência de todos os entes políticos para instituição de taxas, contribuições de melhoria e contribuição previdenciária dos seus servidores, dentro da esfera de competência político-administrativa de cada um.

b) Competência Tributária Residual: é a competência da União para instituir impostos novos não previstos na Constituição Federal.

c) Competência Tributária Extraordinária: é a competência da União para instituir impostos extraordinários na iminência ou no caso de guerra externa.

d) Competência tributária cumulativa: é a competência da União para instituir, em território federal, impostos estaduais e/ou municipais.

Mesmo com o estabelecimento dessas regras e competências, pode ocorrer um desequilíbrio entre as despesas e os recursos de cada ente. No caso de um estado ou município ter mais obrigações a pagar do que recursos para receber, ele pode ainda recorrer às transações intergovernamentais. Essas transações nada mais são que transferências de recursos entre os entes governamentais que, no contexto de federalismo fiscal, são utilizadas para corrigir ou minimizar os desequilíbrios verticais¹ e horizontais².

3 O que são os programas de ajuste fiscal?

No período compreendido entre 1989 e início dos anos 2000, com o objetivo de equilibrar as contas federais, o país assistiu a uma série

¹ Referem-se às desigualdades comparativas na capacidade de gastos entre níveis de governo: federal, estadual, distrital e municipal.

² Referem-se às desigualdades comparativas na capacidade de gastos entre entes do mesmo nível.

de socorros financeiros prestados pela União a estados e municípios, que consistiram em medidas como assunção de dívidas, refinanciamentos, alongamentos de prazos de pagamento, saneamento de bancos públicos, descontos, e redução de encargos financeiros.

Entretanto, os refinanciamentos supramencionados não foram suficientes para recuperar o equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, conter o crescimento das dívidas estaduais e municipais, problema que se aprofundou após a estabilização da inflação em níveis baixos, a partir de 1994.

A manutenção desse tipo de situação causou descontrole fiscal e obrigou o país a conviver com elevadas taxas de juros. Além disso, aquela situação induzia a um comportamento irresponsável por parte dos governos estaduais: como o impacto do déficit estadual podia ser diluído por toda a sociedade brasileira, via refinanciamento da dívida, os estados maiores tendiam a gerar déficits monumentais, em especial em períodos eleitorais, que eram amenizados durante os anos subsequentes às eleições, mas que causavam imenso descontrole às finanças públicas federais.

Em um dos principais refinanciamentos, da Lei nº 9.496/97 e do PROES, a União assumiu dívidas dos estados, concedeu-lhes descontos (correspondentes a 11% do total refinanciado

ou R\$ 48 bilhões de 2017, excluído o PROES) e outras vantagens, como alongamento de prazo e redução de encargos financeiros. Como contrapartida, foi vedada a emissão de dívida mobiliária (que é aquela referente aos títulos públicos emitidos), restrita à contratação de novas operações de crédito, e fixadas metas de melhoria de desempenho fiscal, cujo cumprimento seria supervisionado pelo Tesouro Nacional.

A partir daquela época as dívidas estaduais e municipais passaram a ser cada vez mais de natureza contratual (endividamento público a partir da assinatura de contratos) e, por isso, estavam sujeitas às regras específicas estabelecidas pela União em tais documentos. Nesse sentido, pôde-se notar gradual melhoria na relação dívida líquida/ PIB, especialmente devido à participação do endividamento dos Estados com a União, a partir do início de 2003.

Apenas para contextualizar a magnitude dos refinanciamentos realizados nessa época, considerando estados e municípios, aproximadamente 15% do PIB foi refinanciado.

Uma vez encerrada a contratação das operações de refinanciamento, conforme mencionado anteriormente, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que vedou a realização de novas operações de crédito

entre os entes federados, inclusive novos financiamentos. Com a edição dessa norma, buscou-se, entre outros objetivos, colocar um termo final ao ciclo de endividamento e socorros financeiros iniciado em 1989. Contudo no final da década de 2000, a situação fiscal dos estados voltou a piorar.

É muito importante, portanto, ter em mente o seguinte: quando um estado apresenta uma situação fiscal insustentável, com despesas maiores que receitas e acúmulo de dívidas, o custo do resgate é, em geral, pago por toda a sociedade brasileira, não importa que o ente da federação - que onera todos os demais - seja, por exemplo, rico.

Isso perverte o pacto federativo, e desloca recursos que seriam gastos para o desenvolvimento de estados mais pobres para aqueles que precisam de socorro financeiro, aumentando a distância entre o nível de desenvolvimento das unidades da federação.

4 Como compatibilizar receitas e despesas?

Depois destes exemplos, você deve estar completamente convencido da importância

do equilíbrio fiscal nas finanças públicas. Como já vimos, só há uma maneira de fazer com que a dívida não aumente, mantendo despesas compatíveis com as receitas. Caso as despesas sejam maiores que as receitas, ou as receitas tem que subir, ou as despesas tem que diminuir.

No Brasil, atualmente a carga tributária é considerada alta, comparada a de países nos mesmos níveis de desenvolvimento social e econômico. Ou seja, não há espaço para aumentar as receitas através do aumento puro e simples das alíquotas dos tributos, pois a sociedade já paga um valor considerável para manter o estado. É bem verdade que é necessária uma reforma tributária que simplifique o pagamento de impostos e torne o sistema tributário mais progressivo.

No entanto, enquanto não há definições nesse sentido, para conter a dívida, só restaria a opção de manter as despesas em níveis toleráveis. Contudo, como veremos a seguir, as despesas no Brasil são muito rígidas, e mais do que isso, há muitos casos em que a despesa tem que crescer automaticamente quando a receita cresce e, em alguns casos, essa mesma despesa não pode cair quando a receita cai. É por isso que algumas reformas no processo orçamentário e na rigidez das despesas são tão importantes.

5 O que é a rigidez orçamentária?

Você pode estar se perguntando sobre o porquê dessa rigidez. A rigidez orçamentária é característica estrutural do orçamento brasileiro, resultante da combinação de:

1. elevado nível de despesas obrigatórias, devido a imposições legais ou constitucionais; e
2. alta taxa de vinculação das receitas.

Por restringir a flexibilidade do orçamento e a implementação de políticas fiscais, esta característica do orçamento da União torna-se ainda mais grave em períodos de baixo desempenho da economia, como o que o Brasil está experimentando.

A rigidez orçamentária limita a destinação do dinheiro público e a decisão discricionária de governos legitimamente eleitos em como utilizar esses recursos entre usos alternativos, dificultando, de antemão, a possibilidade de discutir-se a uma alocação mais eficiente.

Em 2014, cerca de 86,5% das despesas primárias do governo federal eram classificadas como obrigatórias, ou seja, estavam comprometidas com benefícios

previdenciários e assistenciais, gastos com pessoal e encargos, e pagamento de outras despesas como abono e seguro desemprego, por exemplo.

Em junho 2018, esse percentual já alcançava 91,45%. O problema é que, além de obrigatórias, boa parte dessas despesas deve crescer nos próximos anos, pelas seguintes causas:

1. aumento do salário mínimo, que leva ao aumento do valor mínimo das aposentadorias pagas pelo governo e do valor de outros benefícios como pensão por morte, por exemplo; e
2. crescimento do número de beneficiários de programas sociais, como é o caso do aumento da população beneficiada pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Os gastos com investimentos, por outro lado, são em sua maioria classificados como discricionários. Diferentemente das despesas obrigatórias, as despesas discricionárias são aquelas despesas que o governo pode ou não executar, a depender da disponibilidade orçamentária e financeira. Ou seja, se as despesas obrigatórias crescem mais rápido que a receita, o governo não tem alternativa senão realizar cortes nas despesas discricionárias, para que possa cumprir as metas fiscais.

Além disso, o espaço fiscal para executar despesas discricionárias tende a diminuir em função do teto dos gastos do governo federal, dado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Essa EC determina que os gastos do governo federal não poderão crescer em ritmo superior ao da taxa de inflação.

Se o volume total de despesas não pode aumentar e as despesas obrigatórias aumentam em ritmo acelerado, em níveis bem acima das despesas discricionárias, a conclusão é que a possibilidade de os governos resolverem como vão gastar os recursos públicos e aplicar sua política fiscal fica cada vez mais comprometida. É essa oportunidade de escolha, que está cada vez mais reduzida, a que se dá o nome de espaço fiscal.

Outro ponto negativo da rigidez orçamentária que podemos destacar é que, se o governo passa a ser mais eficiente na prestação de um serviço, ou seja, consegue prestar o mesmo serviço gastando menos recursos, o administrador público não consegue aproveitar essa sobra para financiar outras políticas públicas, pois é obrigado por lei a gastar uma quota fixa com aplicação de receita vinculada. Assim, reduz-se o incentivo para que o administrador público melhore a eficiência daquele gasto.

É sempre bom lembrar que as prioridades podem mudar com o tempo. Uma população

com mais idosos que jovens, por exemplo, tem necessidade diferentes de políticas de saúde, assim como o desenvolvimento tecnológico exige outras formas de educação, que não necessariamente apenas as disciplinas tradicionais. A rigidez orçamentária reduz bastante a capacidade de escolha dos governos, de modo que eles ficam sem poder redirecionar os recursos para onde eles sejam mais importantes ou tenham mais impacto, de acordo com novas necessidades ou especificidades de cada região ou população.

Nesse sentido, é extremamente importante que sejam feitas alterações legais ou constitucionais, de forma a tornar o orçamento mais flexível, permitindo que o gestor possa adotar a melhor alocação dos recursos disponíveis, melhorando assim a eficiência do uso do dinheiro público em benefício da população e oferecendo os serviços que ela realmente precise no momento.

Equipe Técnica

Conteúdo

Acauã Brochado

Felipe Guerra de Figueiredo

Mathias Lenz Neto

Sâmia Marques Russo

Revisão

Antônio Barros

Luiz Alberto Marques Vieira
Filho

Lucas Gomides Rocha

Marcos Antônio Pereira Pinto

REALIZAÇÃO



APOIO



PRODUÇÃO



