

Notas sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil e na cidade de São Paulo¹

Fábio Pereira²

Para discutir o financiamento das políticas públicas é preciso partir da atual estrutura de receitas e despesas do Estado brasileiro.

Quais receitas representam as principais fontes de financiamento do Estado brasileiro? Que receitas são essas? Como elas têm se comportado ao longo do tempo? Que impacto isso provoca na distribuição de renda? Que estrutura de receitas é esta que permite o financiamento do Estado brasileiro? Quais são os grandes marcos institucionais que definem a estrutura da despesa? Especialmente, como essas despesas, que são em grande parte vinculadas a determinadas receitas na estrutura legal do Estado brasileiro, impactam o financiamento das políticas públicas municipais?

A estrutura das receitas é definida pelo texto constitucional, varia pouco de município para município. As despesas são muito mais específicas.

Passarei dois textos de referência³ que não vão guiar a apresentação, mas que são textos polares que discutem a situação atual das finanças públicas brasileiras, com visões bem opostas, tanto em diagnóstico – quando se traz um – como em possíveis soluções ou alternativas frente à situação atual que, todos reconhecem, é uma situação de crise, de muita instabilidade e dificuldades no financiamento público, seja do ponto de vista federal ou dos estados e municípios.

Os dois textos têm uma base técnica, são de estudiosos, de professores, de pessoas que têm experiência tanto na academia quanto fora dela, mas oferecem

1 *Transcrição editada de apresentação realizada em fevereiro de 2016 durante o Seminário “Financiamento de Políticas Públicas”, promovido pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*

2 Doutor em Administração Pública pela FGV/SP e Técnico Administrativo da Câmara Municipal de São Paulo.

3 Almeida, Mansueto; Lisboa, Marcos de Barros e Pessoa, Samuel. O ajuste inevitável. Disponível em https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevitavel-vf_2.pdf (acesso em 01/03/2016). Salvador, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. *Revista Política Social e Desenvolvimento*. Nº 5. Setembro de 2014. Páginas 14 a 39. Disponível em https://revistapoliticassocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista05_v3.pdf (acesso em 01/03/2016)

tanto diagnósticos quanto alternativas de soluções radicalmente distintas. A partir daí é fácil ver que não há solução técnica para essa questão.

Assim como na questão do orçamento, mais especificamente das despesas, onde é clássica essa colocação também do ponto de vista das receitas – quando falamos em orçamento, pensamos em despesa, mas, na verdade, é receita e despesa -, a estrutura de receitas é política, ainda que ela não prescindia de uma análise técnica, de uma fundamentação e de um rigor técnico.

Para nós, que trabalhamos no Parlamento na área de assessoria, consultoria, tentando ajudar que o processo legislativo seja de mais qualidade, tenha uma fundamentação melhor, é claro que é sumamente importante que a fundamentação técnica seja sempre perseguida, seja a melhor possível. Realmente é fundamental.

Mas não podemos ter a ilusão de que há uma técnica capaz de resolver dilemas que são políticos. Nossa formulação, nossa análise, ajuda a construir cenários para a decisão, mas a decisão, as opções, são basicamente políticas. E, claro, há consequências políticas, mas que podem ser avaliadas tecnicamente.

Sempre enfatizo que não devemos comprar pelo valor de face nenhuma informação sobre receitas e despesas públicas. Devemos ser céticos em relação às informações, olhar mesmo os dados. Especialmente quando são informações quantitativas, temos de ter muito cuidado.

Por exemplo, é muito comum ouvirmos que no Brasil, nos últimos 20 anos, houve uma dinâmica de corte dos gastos sociais. Mas não é verdade. Os dados dizem que não é verdade. Houve aumento tanto da carga tributária em geral, quanto das despesas com gastos sociais. A partir daí, podemos qualificar. E quando entrarmos nas sessões seguintes do seminário, em Assistência Social, Educação e Saúde, veremos esse aumento, embora diferenciado pelas áreas de políticas (educação cresceu mais; assistência social cresceu bastante; saúde cresceu menos); mas que também houve um aumento do gasto público tanto em saúde, como em educação e assistência social, nos últimos 20 anos. Sem falar em Previdência, em que houve um aumento ainda maior.

Se observarmos os dados, veremos que a grande maioria das receitas federais teve uma elevação significativa, acima da inflação, nesse período. Em Alguns períodos cresceram mais, por exemplo, entre 2004-2005 e 2010-2011; em outros períodos, como de 1995 a 2004 e entre 2012 e 2015, houve menor crescimento, mas em todo esse período houve expansão, tanto da carga tributária como da maioria das receitas. Não foi homogêneo, mas houve aumento.

Esse ponto inicial é importante como método. Quando se discutem políticas públicas, seja qual for a posição político-ideológica, programática – e todo mundo se posiciona, explícita ou implicitamente –, isso não nos exige de olhar com rigor os dados, para fazer afirmações que sejam consistentes. A carga tributária no Brasil era de cerca de 27% do PIB há 20 anos, hoje é pouco mais de 32% do PIB. São cinco pontos do PIB, aproximadamente, de crescimento. É bastante expressivo. Acho que é importante não nos perdermos naquilo que não é discutível, no que não há controvérsias. Não deveria haver controvérsias sobre os números básicos. É claro que, dependendo de onde se olha, como se olha, o mundo é pleno de controvérsias, mas há um campo básico em que é possível se falar da mesma coisa e a partir daí elaborar diferentes posições.

1. Diferentes diagnósticos da crise

Diferentes posições políticas apresentam diagnósticos completamente distintos e opostos. Há uma visão de política econômica e de finanças públicas que parte de uma análise que a Constituição de 88 teria criado um sistema de direitos sociais que é incompatível com o orçamento. Esse sistema seria incompatível com um regime sadio e consistente de orçamento público. Esse diagnóstico apareceu no período que se seguiu à Constituição, durante os governos Sarney e o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. A crise fiscal do Estado brasileiro viria dessa contradição: a Constituição criou direitos que não são financiáveis de forma sadia, teria que fazer mágica para custeá-los.

O outro diagnóstico é de que a Constituição criou sistemas de direitos, mas criou também mecanismos de financiamento, e o que inviabilizou o financiamento desses direitos foram as políticas econômicas que se seguiram à sua promulgação, minando a articulação entre direitos e o financiamento público necessário.

O diagnóstico da incompatibilidade entre a Constituição e o orçamento prossegue dizendo que, na verdade, depois de 1988, foram criados novos benefícios, regimes de subsídio, especialmente durante os três últimos governos; que se empurrou a dívida para frente, que decisões foram procrastinadas, deixando para gerações futuras o pagamento dessa conta.

O resultado é que teríamos produzido endividamento durante esses 20, 25 anos desde a Constituição, e que ele chegou a um ponto que não pode mais seguir aumentando; chegou a hora do “ajuste inevitável” e não é um problema conjuntural, é sim estrutural, que decorre do sistema de direitos e financiamentos que a Constituição propôs.

Já o outro diagnóstico afirma o contrário. As políticas econômicas adotadas teriam minado o sistema de financiamento definido pela Constituição. Ele enfatiza a ideia de que foram as despesas financeiras que produziram endividamento. Na visão do texto *O Ajuste Inevitável*, a despesa financeira não é parte do problema, ela sequer aparece no texto, não é mencionada. O Brasil tem um problema fiscal gravíssimo na visão desses autores, mas os impactos da política monetária, da política de juros, sobre a situação fiscal praticamente não é mencionado.

Essas posições polares são as mais representativas do debate. Eu sou um pouco cético em relação às duas. Uma, por divergência ideológica: o texto "*O Ajuste Inevitável*" tem uma visão de que o Estado deve se retirar da atividade econômica e minimiza o papel do Estado na redistribuição de renda.

O outro diagnóstico (Salvador, 2014) falha em reconhecer os problemas e em tratar com rigor os dados; parece que basta vontade política para resolver o problema. Simplificando, a dificuldade seria a despesa financeira: se o país parasse de pagar juros e amortização da dívida estaria resolvida.

Não me parece tão simples, ou já estaria solucionado. Se a dívida não é paga, ninguém empresta para quem não paga dívida. Nem tudo que vale para o setor privado, para cada indivíduo, vale para a economia como um todo, para o financiamento público, mas acho que essa regra vale. Hoje, os juros da dívida pública estão sendo pagos basicamente com novas operações de crédito. Entre 2014 e 2016 tivemos déficit primário, não usamos receita primária para pagar a conta de juros. Se pararmos de realizar operações de crédito é preciso ter receita primária para bancar as despesas. Não é uma coisa tão simples quanto pode parecer.

Se suspendermos o pagamento da dívida pública, suspendemos também as futuras operações de crédito: não vamos poder mais nos financiar com dívida. Mesmo que no curtíssimo prazo ficássemos em melhor situação, com recursos para o gasto social, esse recurso acabaria rapidamente. E ficaríamos com um Estado sem capacidade de financiamento, de endividamento.

A despesa pública não pode crescer indefinidamente. A despesa com a previdência social, por exemplo, não pode continuar crescendo à mesma velocidade observada nos últimos anos. E, além disso, gastar mais 10% do PIB com educação, mais 15% da Receita Corrente Líquida para a saúde, mais x% para assistência social, y% para cultura.

Não cabe no orçamento porque a soma das partes, infelizmente nesse caso, tem que ser igual ao todo. Não conseguimos abolir a lei da gravidade nem criar

essa possibilidade da soma das partes ser maior que o todo. Esse diagnóstico simplifica o problema, como se bastasse vontade política e, com ela, se produziria, automaticamente, crescimento econômico.

Não podemos aumentar indefinidamente a carga tributária, e teremos problema de financiamento mesmo que paremos de pagar os 5% a 6% que pagamos, anualmente, de juros reais. No Brasil, a carga tributária tem sido razoável, apesar de muito mal distribuída. Poderíamos aumentá-la? Sim. Poderíamos chegar a 50% do PIB? Não sei, mas isso precisa ser considerado. Qual é o limite da carga tributária num país como o Brasil? Um limite que não produza distorções que se voltem contra o próprio aumento da carga tributária. Não sabemos qual é ele. Há países europeus que têm 50% de carga tributária, como a Dinamarca, a França; outros países desenvolvidos (Estados Unidos e Japão, por exemplo) têm carga tributária semelhante ou menor do que a do Brasil, que está por volta de 32% do PIB.

E essas alternativas têm implicação do ponto de vista do crescimento econômico. Cada um dos diagnósticos deriva um prognóstico. O texto de extração mais liberal, de redução do papel do Estado, diz que a situação de crise fiscal e o aumento explosivo do gasto público estão na raiz do baixo crescimento econômico, da estagnação, etc. Nos últimos dez, doze anos, o crescimento econômico foi maior do que na década anterior. Não parece haver uma relação direta, unívoca, entre aumento da carga tributária, aumento do gasto público ou crise fiscal, e baixo crescimento.

Tivemos períodos razoavelmente longos de aumento da carga tributária, de aumento do gasto público e aumento do crescimento. Depende mais de conjunto da economia. Com desemprego alto, recursos não utilizados na economia, na sociedade, o gasto público sendo usado para mobilizar esses recursos pode redundar em crescimento econômico. Já em uma situação de pleno emprego, com o nível de capacidade instalada da economia chegando ao limite, pode chegar um ponto em que o aumento do gasto público pode ser contraproducente do ponto de vista do crescimento econômico, pode provocar inflação, pode provocar incertezas quanto à sustentabilidade do gasto e eventualmente retrair o próprio investimento, o crescimento econômico.

Não há um diagnóstico e uma solução que se aplique a todas as situações. Em uma determinada conjuntura, quando você tem fatores não mobilizados, o gasto público serve para mobilizar esses fatores ociosos. Especialmente se temos trabalhadores que não estão trabalhando, é importante, seja do ponto de vista social seja do ponto de vista econômico, adotar políticas que mobilizem essa força

de trabalho. Em pleno emprego, com esgotamento da capacidade instalada, com baixo nível de investimento, o aumento do gasto público, especialmente do gasto corrente não necessariamente vai redundar em aumento do crescimento econômico. Talvez redunde em mais inflação.

1.2. O diagnóstico da crise estrutural das finanças públicas

Tabela: Evolução da despesa primária exclusive transferências para Estados e municípios (pontos percentuais do PIB)⁴

	Pessoal	INSS	Custeio administrativos	Subsídios	LOAS/BPC	Seguro-Desemprego e Abono Salarial	Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Família	Custeio Saúde e Educação	Investimento	Total gasto social e INSS	Total
1991	3,8	3,4	0,7	0,3	0	0,5	0	1,5	0,7	5,5	11
1994	5,1	4,9	0,6	0,3	0	0,5	0	1,9	0,5	7,4	13,9
1998	4,6	5,5	1	0,3	0,1	0,5	0	2,2	0,8	8,3	15
2002	4,8	6	1,1	0,2	0,2	0,5	0,2	1,8	1	8,7	15,7
2006	4,5	7	1,1	0,4	0,4	0,7	0,5	1,7	0,7	10,2	17
2010	4,4	6,8	1,1	0,3	0,5	0,8	0,5	2	1,1	10,6	17,4
2014	4,3	7,7	1,3	1	0,8	1	0,6	2,2	1,2	12,3	20,1
Varição	0,48	4,28	0,58	0,74	0,75	0,54	0,59	0,67	0,46	6,82	9,08
Por ano	0,02	0,19	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,3	0,39

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração de Mansueto Almeida Jr. A abertura entre custeio administrativo e subsídios para os anos de 1991 e 1994 não foi diretamente observada. Imputamos 0,3% do PIB para subsídios em função do comportamento médio desta rubrica para os anos de 1997 até 2010, quando apresentou grande estabilidade.

O viés político-ideológico influencia a seleção e a forma de apresentação dos dados. A tabela anterior enfatiza o aumento da despesa primária, excluindo as transferências constitucionais. Ao excluir as despesas financeiras, foi feita uma opção. Por que a tabela não as incluiu, apresentando somente as despesas primárias? Não foi por acaso. Porque os autores entendem que este é um fator não controlável, não veem discricionariedade alguma na taxa de juros. Para eles o

⁴ Tabela reproduzida do trabalho de Almeida Jr., Mansueto; Lisboa, Marcos de Barros e Pessoa, Samuel. O ajuste inevitável. Disponível em

mercado define a taxa de juros, o Banco Central “segue” o mercado. Se o Banco Central não aumentar a taxa de juros, o Governo não vai conseguir se financiar, porque ninguém emprestaria para o Governo a menos de $x\%$ ou $y\%$ ao ano. É essa hipótese, discutível certamente, que conduz a essa seleção.

Destaca-se o aumento do gasto com previdência. De 1994 a 2014 são praticamente três pontos percentuais do PIB de aumento. Outros gastos que nem existiam tiveram um impacto importante. Seguro-desemprego e abono salarial, por exemplo. O abono salarial já existia; o seguro-desemprego foi criado à época da Constituição. O bolsa-família é um gasto pouco expressivo, muito pequeno do ponto de vista agregado. Não que 30 bilhões de reais sejam pouco – é mais da metade do orçamento da Prefeitura de São Paulo –, mas representa apenas 0,6% do PIB. É um gasto muito pequeno para os resultados que ele proporciona. A tabela mostra também que houve aumentos expressivos na saúde e na educação.

É possível destacar, por exemplo, que o mito de que o que drena os recursos do Estado é o gasto com pessoal, no plano federal, é uma falácia. Em 1991, parte de um ponto um pouco mais baixo, mas, entre 1994 e 2014 praticamente não houve mudança. Não existe uma explosão do gasto com pessoal, pelo menos no plano federal. Para estados e municípios é mais complicado, especialmente pelo peso das aposentadorias. O gasto com inativos vem aumentando muito além daquele com servidores ativos.

Outro elemento que chama a atenção é o gasto com subsídios. Ele vinha mais ou menos estável em uma faixa de 0,3% do PIB. Em 2014, cresce para 1%. Esse salto se deu praticamente todo em 2012, 2013 e 2014.

Aumentou-se o gasto público para oferecer subsídio às empresas, tentando alavancar o crescimento econômico, em uma situação de pleno emprego e câmbio valorizado. Será que foi uma boa política? Será que produziu os resultados almejados? Ou será que o Bolsa-Família produz resultados melhores?

1.3. O diagnóstico do corte de gastos

Gastos com Assistência Social por Entes da Federação⁵

(Em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI (médio), a preços de 2012)

Ano	União	Estados	Municípios	Total	Participação em %		
					União	Estados	Municípios
2002	15,47	9,52	5,76	30,74	50,31%	30,97%	18,72%
2003	17,61	4,52	7,39	29,51	59,66%	15,31%	25,03%
2004	23,62	3,02	5,66	32,3	73,13%	9,34%	17,52%
2005	24,61	3,59	5,4	33,6	73,25%	10,69%	16,06%
2006	31,67	3,81	6,38	41,86	75,65%	9,11%	15,24%
2007	35,7	3,79	8,11	47,6	74,99%	7,97%	17,04%
2008	39,65	3,97	8,89	52,51	75,50%	7,57%	16,93%
2009	41,2	4,43	8,92	54,55	75,53%	8,13%	16,34%
2010	47,48	4,82	10,76	63,06	75,30%	7,64%	17,06%
2011	52,4	5,08	10,45	67,93	77,14%	7,47%	15,38%
2012	60,01	4,77	10,67	75,45	79,54%	6,32%	14,15%
Var. % 2002 a 2012	288,02%	-49,93%	85,45%	145,43%			

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Elaboração própria
Nota 1) Nos estados inclui o Distrito Federal

Evilásio Salvador caracteriza o período analisado como uma conjuntura de corte de gastos sociais e enfatiza que a União não provê o financiamento necessário para as políticas de assistência – mas os dados da assistência social não revelam isso (Salvador, 2014); Na verdade houve um aumento muito expressivo. E o gasto da União aumentou muito mais do que o gasto dos estados e municípios

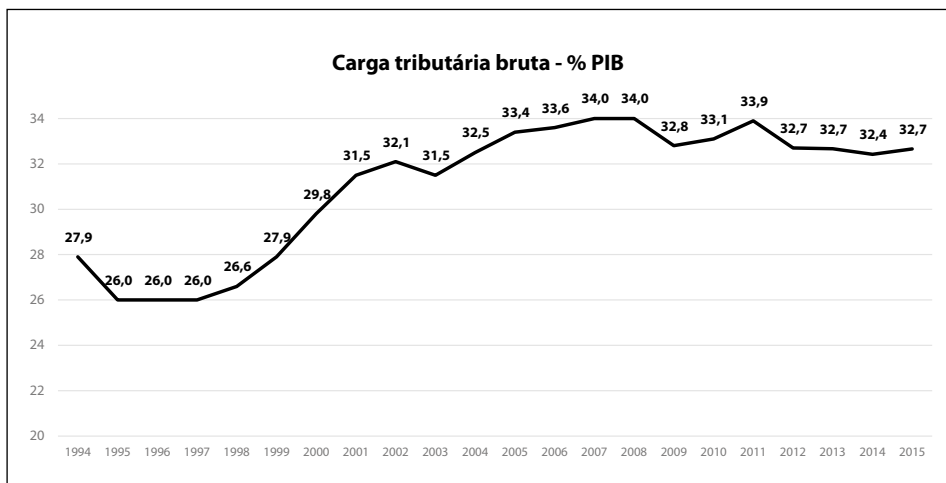
Em que ações a União expandiu o gasto social? Com o Bolsa-Família, com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), especialmente ações que envolvem transferência de renda. Pode caber aqui uma discussão de mérito da política

5 Tabela reproduzida do trabalho de Salvador, Evilásio. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século XXI. Revista Política Social e Desenvolvimento. N° 5. Setembro de 2014. Páginas 14 a 39. Disponível em https://revistapolitica-socialdesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista05_v3.pdf (acesso em 01/03/2016)

pública. Essa é a política correta? Esse é o melhor uso do recurso público? Mas não é razoável dizer que a União não investe, não aumentou o seu gasto em assistência social. Os estados e municípios ficam responsáveis pela rede de atendimento e a União pelas transferências de renda? Qual é o impacto dessa transferência de renda sobre a própria demanda por serviços na rede? Isso é importante para diminuir a demanda na rede?

Esse é só um exemplo. Vamos olhar os dados e confrontá-los com a orientação política e programática de quem está escrevendo. Uma coisa não elimina a outra, e nem conduz à outra.

O próprio autor reconhece que as despesas cresceram. Por exemplo, a participação de estados e municípios na arrecadação aumenta, não tanto quanto foram os propósitos originais da Constituição. Especialmente porque, depois de 1994, o Governo Federal aumentou as contribuições – que não são compartilhadas com estados e municípios –, e não os impostos – que possuem transferência parcial obrigatória a estados e municípios. O governo FHC, em vez de aumentar o imposto de renda, por exemplo, sobre o lucro do setor financeiro, criou a contribuição social sobre o lucro líquido, que é uma contribuição vinculada à seguridade social, mas não é compartilhada com os municípios e estados. É por isso que o aumento das contribuições e da carga tributária não foi exatamente na mesma direção que a Constituição previa. Embora tenha elevado a participação dos estados e municípios, progrediu bem menos do que teria se dado com um aumento linear da carga tributária, com todos os impostos e contribuições.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados publicados em Ribeiro (2015) e Receita Federal do Brasil.

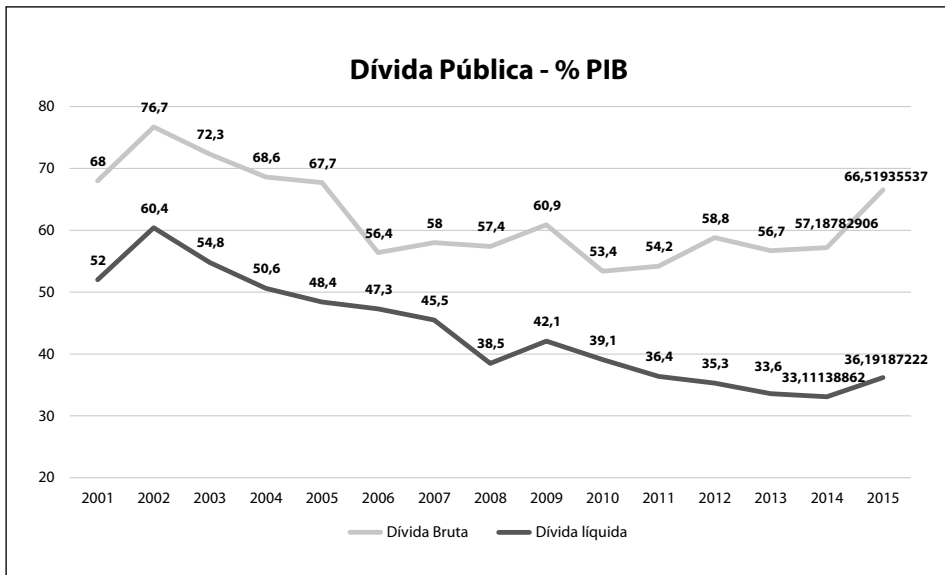
A carga tributária no Brasil está oscilando em torno de 33% há mais de dez anos. Houve uma elevação importante de 1994 em diante. Depois, a partir de 1999, houve mais um salto. Quem mais aumentou a carga tributária no Brasil não foram os governos Lula e Dilma, foi o governo Fernando Henrique. Especialmente a partir do segundo mandato, em que se tentou fazer um ajuste fiscal cortando despesas e, principalmente, aumentando receitas.

É importante vermos também como se distribui a carga tributária. Em uma comparação com os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que são, na média, bem mais ricos em termos de renda *per capita*, a carga tributária no Brasil não é baixa, mas a tributação sobre a renda, o lucro e os ganhos de capital é muito baixa. Para países do mesmo nível de renda, o Brasil é um dos que têm mais alta carga tributária. Mas quando se olha a distribuição, o impacto dela é reforçar as tendências da distribuição de renda extremamente desigual. Ela não é neutra e nem pró-redistribuição de renda; reforça as tendências da péssima distribuição de renda que existe. A Dinamarca tem 31% de carga tributária sobre renda, lucro e ganho de capital, o Brasil tem 6,1%. A estrutura, a distribuição da carga tributária, importa, tem impacto sobre a situação social, a distribuição de renda.

2. O endividamento público

O primeiro diagnóstico (Mansueto *et al*, 2015) parte de uma visão de que a dívida pública está em uma trajetória explosiva.

A dívida pública bruta é tudo que os governos devem. Por exemplo, a Prefeitura de São Paulo deve para o Governo Federal. Isso é parte da dívida bruta. O governo federal emitiu títulos públicos para emprestar o recurso ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que por sua vez deve ao Governo Federal. Isso é parte da dívida bruta. A dívida líquida toma a dívida bruta e retira da conta o que o governo tem a receber. Então, por exemplo, a dívida de São Paulo com a União entra na conta da dívida bruta, mas não na dívida líquida, porque o Governo Federal tem a receber da Prefeitura, e a Prefeitura deve para o Governo Federal. São contas que se anulam. É uma dívida que a Prefeitura tem com a União, e é um crédito que a União tem a receber da Prefeitura. Quanto é a dívida líquida? Zero. O BNDES é a mesma coisa, porque a dívida das entidades financeiras com os governos é considerada um crédito altamente líquido por critérios estatísticos internacionais. O que o Governo Federal deve em títulos públicos é parte da dívida bruta. O que o Governo tem a receber do BNDES é abatido quando se calcula a dívida líquida.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados publicados em Ribeiro (2015) e séries temporais do BCB.

O que se percebe aqui? Que essa ideia de que a dívida do setor público brasileiro é, no momento, explosiva, e que o mundo vai acabar daqui a uma semana, um mês ou um ano, é falsa. Em 2002, a dívida líquida do setor público brasileiro era de aproximadamente 60% do PIB. Hoje ela é de 43%, depois de ter crescido nos últimos dois anos. A dívida líquida, que é a medida mais usada para se avaliar a solvência do setor público, é perfeitamente administrável. É menor do que o da grande maioria dos países do mundo. A dívida bruta é bem mais alta e com crescimento acentuado nos dois últimos anos. Ela está hoje em patamares quase iguais aos que prevaleceram em 2002, que foi o pico desse indicador.

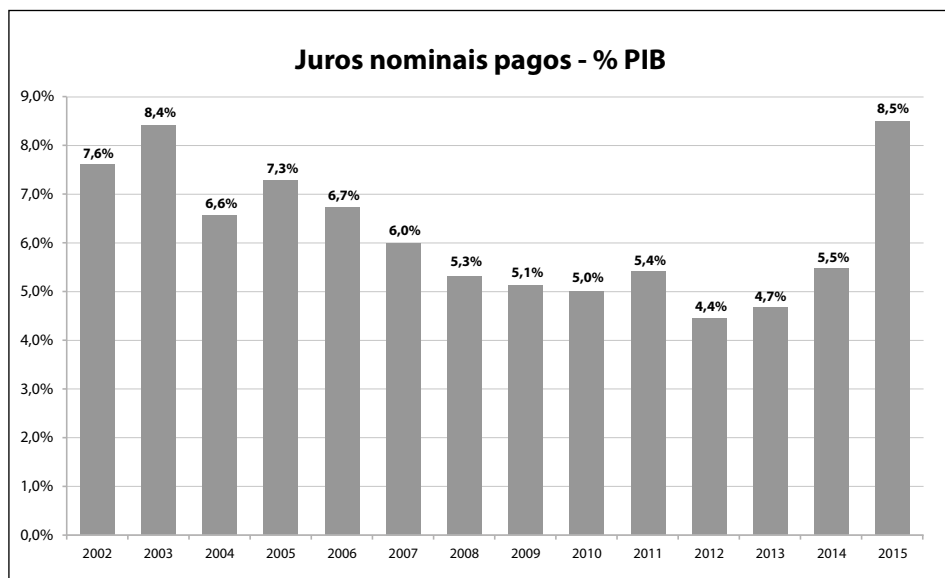
Por que a dívida bruta cresceu? Especialmente pelas ações do governo junto ao BNDES. O BNDES deve cerca de 500 bilhões de reais ao Governo Federal. Um recurso que o Governo Federal captou, lançando títulos no mercado, paga juros pela taxa Selic - 14,25% ao ano atualmente -, e emprestou para o BNDES para que este empreste às empresas. O BNDES empresta a uma taxa de juros subsidiada. O Governo Federal paga por volta de 14% ao ano de juros sobre essa dívida e recebe seis, sete, oito por cento ou, em alguns casos, até menos, de juros sobre essa dívida. O gasto com subsídios, em grande parte, advém daí.

Anualmente, o Governo Federal têm que pagar cerca de 30 bilhões de reais de subsídio à taxa de juros ao BNDES, porque o BNDES é uma empresa. Sim, se o banco emprestar a uma taxa menor que a de mercado e não receber o subsídio,

ele vai falir. Não há mágica. O BNDES tem que receber esse subsídio de alguém, e é do Governo Federal.

O descasamento entre as taxas de juros provoca um choque muito grande no gasto corrente também. E esse impacto vai durar vinte anos, porque os empréstimos do BNDES são de longo prazo. A maioria deles possui prazo de dez, quinze ou vinte anos.

A situação fiscal foi deteriorada especialmente por essa política e também por desonerações tributárias concedidas depois de 2010, com impacto estimado pela Receita Federal em 108 bilhões de reais em 2015 (RFB, 2016). Esses foram os grandes nós que desataram essa histeria em torno da política fiscal, do “ajuste inevitável”. O outro fator, não mencionado no texto do Mansueto, é o gasto com juros que era de 4,4% do PIB em 2010 e começou a subir de novo, com um salto de três pontos em 2015. Por quê? Porque a taxa de juros é em grande parte indexada à taxa Selic ou à inflação, é pós-fixada. Com o aumento da taxa Selic, o gasto com juros só aumenta.



Fonte: BCB

Em 2014 houve um aumento expressivo, em 2015 chegou a 8,5% do PIB e, em 2016, pode aumentar ainda mais. Por quê? Porque o estoque vai aumentando, o governo não está pagando dívida. Ele só está refinanciando e a taxa de juros também aumenta. Realmente essa trajetória pode ser explosiva porque, se em 2014 o setor público paga 5,5% por cento do PIB de juros, incorpora esse valor à

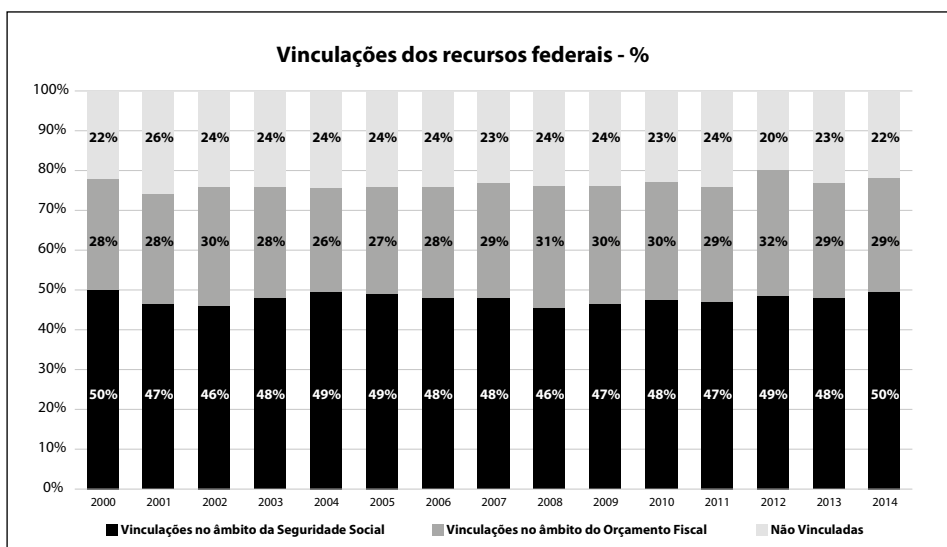
dívida; Se em 2015, ele pagar 8,5% do PIB e, se, em 2016, pagar 10% do PIB em juros, o gráfico anterior sobe quase na vertical. Essa combinação de aumento da dívida bruta, descasamento de taxa de juros entre os passivos que compõem a dívida bruta e os ativos e aumento da taxa Selic não é sustentável.

Em 2014 e 2015 os gastos primários (subsídios, pessoal, previdência, assistência, saúde, educação etc.) realmente cresceram e, combinados à acentuada queda da receita, produziram déficits primários e, conseqüentemente, elevação do estoque de dívida. Claro que esse nível de déficit tem limite e também não é sustentável a médio prazo. Em resumo, a relação dívida bruta/PIB aumentou porque o governo emprestou recursos ao BNDES, porque as despesas financeiras se elevaram muito, porque o superávit primário do governo se transformou em déficit e também porque o denominador da fração, o PIB, não cresceu em 2014 e caiu 3,8% em 2015.

3. Despesas obrigatórias e vinculações de receita

Outra dimensão importante da discussão do financiamento das políticas públicas é o nível considerado adequado para as vinculações de receitas a determinadas despesas, como é o caso dos mínimos constitucionais para educação e saúde, ou da obrigatoriedade legal de realização de determinados gastos, como é o caso de pagamento de benefícios sociais, salários e aposentadorias, etc.

Vinculações e despesas obrigatórias federais



Podemos observar nas três linhas do gráfico: as vinculações da Seguridade Social, que oscilam em torno de 50%; as vinculações do Orçamento Geral, por volta de 30%; e o que não é vinculado.

Do total da receita do governo federal, cerca de 20%, um pouco mais na média, são recursos discricionários, ou seja, podem ser usados para despesas optativas, nas quais é possível fazer escolhas. pode-se, inclusive, gastar mais em áreas que possuem recurso vinculado, como a educação, que tem recebido mais do que o mínimo vinculado, no caso federal. Nos últimos anos as despesas com educação foram superiores ao mínimo estabelecido pela Constituição. Não é o caso da saúde, por exemplo, que tem recebido estritamente o mínimo obrigatório, no caso federal. O Município gasta mais nos dois casos. Mas na esfera federal, a saúde tem ficado sempre no piso, não se gasta quase nada acima do que é obrigatório.

Os recursos para investimentos são, em sua maioria, não vinculados e saem desses 22% discricionários. O custeio dos ministérios de outras áreas (Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Cultura, etc.) também sai dessa porcentagem, não é despesa obrigatória.

As receitas e despesas da Prefeitura de São Paulo

A receita da Prefeitura tem um peso importante dos impostos. Se analisarmos os impostos sobre o patrimônio e a renda, especialmente o IPTU⁶, o Imposto de Renda cobrado dos funcionários – sobre a folha de pagamento da própria Prefeitura –, e o ITBI⁷, correspondem a quase 50% da receita de impostos da Prefeitura. Mas se comparamos com o valor total da receita municipal, que foi de 48 bilhões de reais em 2015, eles correspondem a pouco mais de 20%. Os impostos sobre o patrimônio e a renda no caso municipal representam um pouco mais de 20% da arrecadação total, para comparamos com o dado do Brasil como um todo.

É importante chamar a atenção também para o fato de que a Prefeitura recebe muitas transferências, com destaque para a participação municipal no ICMS⁸ e no IPVA⁹, e para as transferências recebidas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Sistema Único de Saúde.

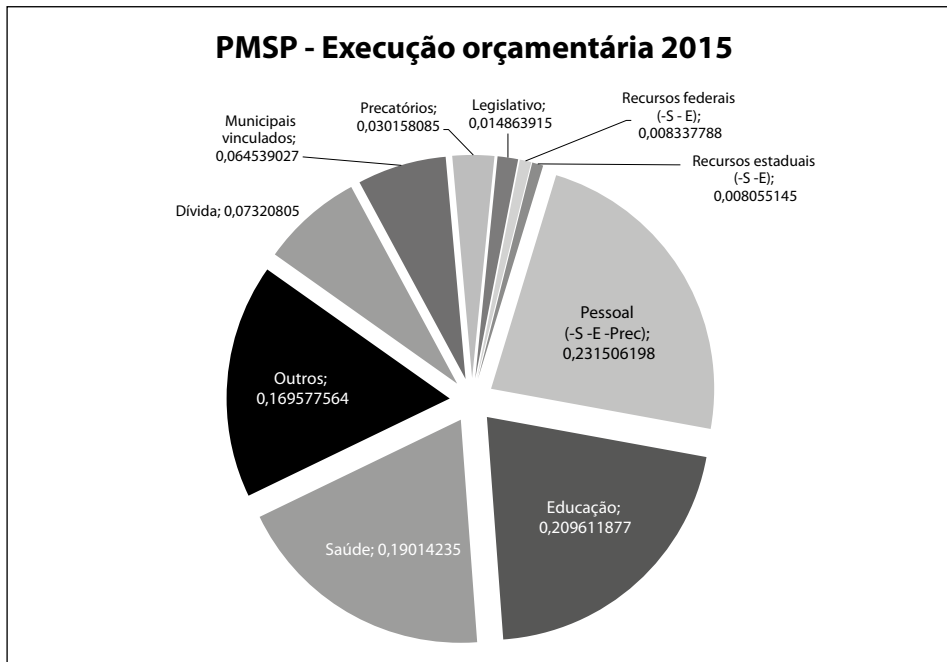
6 Imposto Predial e Territorial Urbano

7 Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

8 Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

9 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

A Prefeitura possui poucas receitas de capital, basicamente receitas de transferências, receitas de outorga onerosa e operações urbanas. Até 2015 estava praticamente proibida de fazer operações de crédito. Vai retomar essa possibilidade com o recálculo da dívida com a União, formalizado em 2016.



O gráfico mostra as despesas da PMSP em 2015. Essa distribuição muda muito pouco de um ano para o outro. Está ampliando nos segmentos de pessoal e aposentadoria. Educação tende a aumentar com a vinculação de 33% das receitas de impostos estabelecida no Plano Municipal de Educação. As outras áreas apresentam estabilidade: saúde oscila entre 18% e 19% de recursos tributários do Município, mais as transferências do SUS. A grande maioria dos recursos, no caso da Prefeitura, está comprometida com despesas obrigatórias. Até 2014 havia o pagamento de 13% da Receita Corrente Líquida em dívida e o gasto com pessoal de todas as áreas “não vinculadas” é obrigatório. Toda a despesa com aposentadoria não é vinculada, mas é obrigatória. A Prefeitura tem que pagar precatórios, e tem gasto cerca de 3% da Receita Corrente Líquida, mínimo que o Tribunal de Justiça tem fixado e que soma mais de um bilhão de reais por ano.

Há outras formas de “condicionamento” de despesa e receita. Por exemplo, ao receber recurso federal para construir um corredor de ônibus, há determinadas despesas que o Governo Federal não cobre. Por exemplo, se quiser receber a parte da execução da obra, a prefeitura é obrigada a usar recursos próprios para fazer a desapropriação de imóveis. O mesmo acontece na área da habitação e em qualquer outra, como em qualquer convênio. Quase todos os convênios estabelecem alguma contrapartida. Para receber 100, tem de gastar 20 ou 30. Não é uma forma de vinculação, nem de obrigatoriedade, mas é condicionante da decisão. Onde você gasta o recurso? Você prioriza gastar 30 e receber 100 ou gastar 30 e não receber mais nada? Há condicionantes da decisão sobre a despesa. Fatores que influenciam bastante onde você gasta, principalmente em investimento.

Há também uma série de despesas que são bem delimitadas. Por exemplo, com iluminação pública. O recurso arrecadado pela Cosip – Contribuição para Custeio da Iluminação Pública, contribuição que se paga na conta de energia elétrica, só pode ser usado para despesas com iluminação pública. Pode até sobrar dinheiro mas, se sobrar, não pode ser gasto com outra coisa.

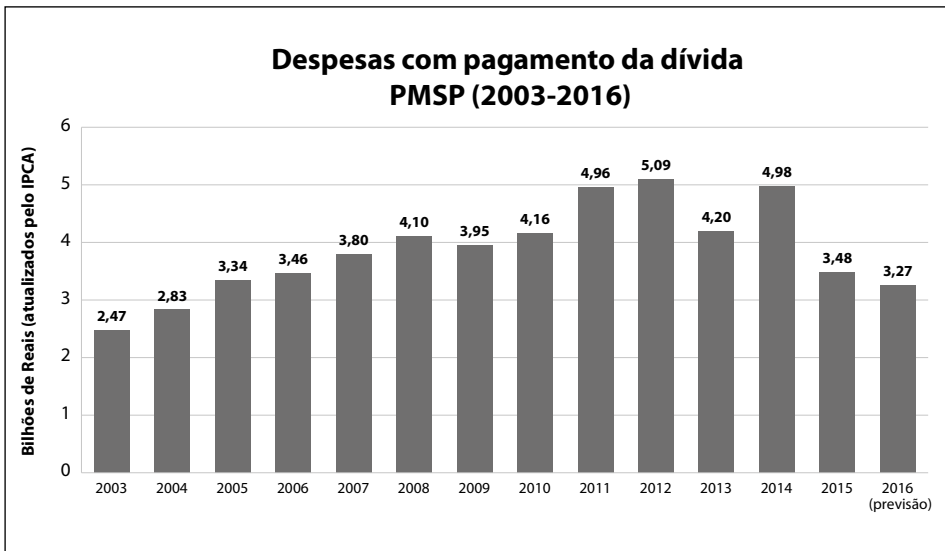
Essas vinculações, muitas vezes, produzem o contrário do pretendido.. Em alguns casos pode terminar esterilizando os recursos, como é o caso do FUMCAD¹⁰, que não consegue gastar os recursos que possui em caixa. Direciona tanto as possibilidades que não consegue gastar. O gasto público é complexo, é difícil, o que faz com que às vezes, com necessidades prementes e recurso em caixa, não se consegue usá-los.

4. As mudanças na dívida da prefeitura

A prefeitura pagou, de 2000 a 2014, 13% da receita corrente líquida em serviços da dívida. Em 2014 o percentual da dívida em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) era praticamente o mesmo que o observado em 2000. Essa relação era de 190% da RCL em 2001. 190% da RCL foi o endividamento em 2014. Isso sem fazer praticamente nenhuma nova operação de crédito. As únicas operações de crédito realizadas nesse período foram o acordo com o BID¹¹ para a revitalização do centro e recursos do BNDES para modernização da administração tributária, valores muito pequenos nesse universo.

10 Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

11 Banco Interamericano de Desenvolvimento



Qual foi o acordo de refinanciamento? A prefeitura vai pagar cerca de 1,5 bilhão de reais a menos por ano do que ela pagava como serviço da dívida. O gráfico acima vai ter uma trajetória descendente porque a correção da dívida, que era um índice de inflação, o IGPDI, mais juros reais de 9% ao ano, mudou para o IPCA mais 4% ao ano. A taxa de juros real caiu 5 pontos ao ano. E esse critério foi aplicado retroativamente ao início do contrato. A dívida caiu de 190% da receita corrente líquida para cerca de 75% da RCL. A Prefeitura passa a ter condições de pleitear novas operações de crédito porque está abaixo do limite de endividamento, que é de 120% da RCL para os municípios. Além de gastar menos com o serviço da dívida, a PMSP poderá realizar novas operações de crédito.

5. Conclusão

Atualmente difunde-se muito a ideia de que o Brasil enfrenta uma crise fiscal estrutural, de que as despesas primárias (excluídos os juros) encontram-se em trajetória de crescimento explosiva e de que a dívida pública está fora de controle. E de que essa crise fiscal é a causa da recessão e do desemprego.

É esse diagnóstico que justifica as medidas de corte generalizado de gastos, da previdência social à saúde e educação, da assistência social aos investimentos públicos. Entretanto, esse diagnóstico é duplamente falso.

Em primeiro lugar porque a crise atual não é provocada por uma suposta explosão das despesas primárias. Essas despesas aumentaram em proporção do

PIB nos últimos três anos, passando de 17,3% do PIB em 2013 para 19,6% do PIB em 2015, mas são ainda mais importantes o efeito no aumento do endividamento público provocado pela queda das receitas primárias, que passaram de pouco mais de 20% do PIB para menos de 17,6% do PIB em 2015, e a elevação das despesas com juros nominais, que passaram de 4,7% do PIB em 2013 para 8,5% do PIB em 2015.

Em segundo lugar porque tanto a elevação das despesas quanto a queda das receitas como proporção do PIB são provocadas essencialmente pela queda da atividade econômica no período, pouco tendo de estrutural.

O financiamento das políticas públicas torna-se assim um debate eminentemente político. O ajuste necessário nos obriga a decidir se vamos aproveitar a crise para realizar reformas que avancem na redução das desigualdades, como a adoção da progressividade na estrutura tributária, por exemplo, taxando os ganhos e patrimônio dos mais ricos, ou se vamos reduzir as ações do Estado e asfixiar as políticas públicas fundamentais, jogando o ônus do ajuste sobre os mais pobres.