

★ Projetos
para o Brasil

A questão fiscal e o papel do Estado

AMIR KHAIR



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

2013

À Neiri, meu amor.

Agradeço a valiosa contribuição dos amigos:
Lenina, Luiz Afonso e José Luiz¹, que ajudaram com observações importantes para o aprimoramento deste livro.

1. Lenina Pomeranz é professora livre docente associada da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP), na disciplina Economia Política Contemporânea. Na pesquisa, estuda o processo de transformação sistêmica da Rússia, sobre o qual tem vários artigos publicados.

Luiz Afonso Simoens da Silva é doutor em economia pela Unicamp; professor do curso de especialização em Negociações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (Unesp); pesquisador do Instituto de Estudos de Economia Internacional (IEE/Unesp); e colaborador do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional (Gacint/USP).

José Luiz Conrado Vieira é doutor em direito pela Universidade de São Paulo (USP) e professor no Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper).

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.) e Cecília Figueiredo

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: www.fpabramo.org.br

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: www.efpa.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

K45q Khair, Amir.
A questão fiscal e o papel do Estado / Amir Khair. – São Paulo :
Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

160 p. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 13)
Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7643-188-6

1. Política tributária - Brasil. 2. Reforma tributária - Brasil. 3. Contabilidade
pública. 4. Finanças públicas - Brasil. 5. Estado. I. Título. II. Série.

CDU 336.1(81)
CDD 336.81

SUMÁRIO

7 APRESENTAÇÃO

9 PREFÁCIO Iole líada

13 INTRODUÇÃO Amir Khair

CAPÍTULO 1 - POLÍTICA TRIBUTÁRIA

- 21 O papel do Estado: focos monetário e fiscal
- 25 Visões fiscais
- 29 O câmbio e a questão fiscal
- 37 Guerra fiscal

CAPÍTULO 2 - REFORMA TRIBUTÁRIA

- 49 Lei de Responsabilidade Fiscal e sanções fiscais e penais
- 61 Estatuto da Cidade

CAPÍTULO 3 - INDICADORES FISCAIS

- 78 Planejamento
- 81 Gestão, controle e participação
- 94 Redução de despesas

CAPÍTULO 4 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA

- 107 Carga Tributária Útil
- 110 Composição dos tributos
- 123 Evolução e análise das contas públicas
- 134 Para onde vão os recursos

148 CONCLUSÕES

155 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

157 SOBRE O AUTOR

APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeropostos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

A Diretoria

Fundação Perseu Abramo

PREFÁCIO

Que país é esse?, perguntava o poeta no refrão da famosa canção¹, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

1. “*Que país é este*” é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista² de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.

em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, Amir Khair, analisando diversas fontes, documentos e dados, tecerá um diagnóstico sobre a evolução e o estado atual das contas públicas dos entes federados no Brasil, a partir do qual debaterá criticamente as distintas visões existentes na sociedade acerca do papel do Estado e, portanto, de seus orçamentos, receitas e despesas.

Nesse debate, temas fundamentais como a reforma tributária e a guerra fiscal serão abordados, assim como serão analisadas as relações entre política macroeconômica, crescimento e resultados fiscais. No mesmo sentido, também serão discutidos os imbricamentos entre o planejamento estatal e a execução orçamentária, além de questionados os indicadores fiscais frequentemente utilizados, demonstrando que tais aspectos possuem uma dimensão política, para além de sua justificativa meramente técnica.

Como as leitoras e os leitores constatarão através das palavras de Khair, as questões fiscais e orçamentárias são imprescindíveis no debate sobre o país que se quer construir, constituindo-se assim, para aqueles que defendem um projeto de desenvolvimento de caráter democrático e popular, em uma das temáticas centrais na disputa de ideias e propostas que deve ser travada na sociedade.

Iole Ilíada

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo

INTRODUÇÃO

Este livro aborda a questão fiscal – procurando analisá-la sob vários ângulos –, a fim de ter o diagnóstico mais preciso sobre o comportamento e a evolução das contas públicas nos três níveis de governo (União, Estado e Município).

São avaliadas as receitas, despesas segundo a natureza e função, dívidas líquida e bruta, com os indicadores adequados para bem caracterizar essas variáveis.

Os valores constantes de quadros e gráficos são normalmente apresentados em moeda constante, relacionados ao Produto Interno Bruto (PIB) e número de habitantes, buscando proporcionar análises que permitem acompanhar melhor a evolução das variáveis fiscais e macroeconômicas.

É abordada a questão fiscal na sua interação com a macroeconomia e o papel do Estado na sociedade, apresentando as visões distintas e opostas sobre esse papel e sobre a questão fiscal.

A reforma tributária, que vem sendo discutida priorizando a simplificação do sistema tributário e o interesse federativo em disputa, é avaliada sobre o prisma pouco discutido de quem paga a conta do setor público, o contribuinte, colocando em questão a regressividade do sistema tributário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é apresentada em seus pontos principais e na ligação estreita que tem com as principais variáveis fiscais, estabelecendo regras para seu acompanhamento e gestão. O desrespeito a dispositivos da Lei são punidos com sanções fiscais e penais indicadas em cada caso.

O livro está organizado em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata da política tributária, do papel do Estado na economia e decorrência fiscal desse papel, as visões fiscais em debate e duas questões relevantes no cenário

econômico: guerra fiscal e alterações no câmbio, discutindo o impacto dessa variável sobre as contas públicas.

O segundo capítulo trata da reforma tributária colocando os objetivos das propostas apresentadas e que tipo de reforma seria necessária para adequar o sistema tributário à capacidade econômica dos contribuintes. Trata, também, de regras trazidas pelas legislações que introduziram alterações profundas na questão fiscal: a Lei de Responsabilidade Fiscal, com normas que abarcam desde o planejamento, transparência e participação, até as destinadas à execução das ações de governo e o Estatuto da Cidade, que além de normatizar o uso e ocupação do solo urbano, abre perspectivas de novos recursos advindos da ocupação do solo.

O terceiro capítulo trata do planejamento e execução das ações de governo, começando por discutir os principais indicadores fiscais, que permitem aferir o comportamento das contas públicas, o planejamento, como instrumento essencial para o bom resultado das ações de governo e a gestão, o controle da execução orçamentária e as possibilidades de redução de despesas para permitir ampliar o alcance da ação de governo.

O quarto capítulo trata da carga tributária e seu peso sobre as pessoas e a carga tributária útil, que pode ser usada pelo setor público para executar seus projetos e atividades, a composição dos tributos, evolução e análise das contas públicas, além de identificar para onde vão os recursos arrecadados pelas diversas funções do Estado.

No final, são apresentadas as principais conclusões dos quatro capítulos.

Boa leitura!

Amir Khair

CAPÍTULO 1

POLÍTICA TRIBUTÁRIA

★ *Projetos*
para o Brasil

POLÍTICA TRIBUTÁRIA

A política tributária no Brasil é voltada a extrair tributos¹ fundamentalmente do consumo, por meio de alíquotas² que incidem sobre o preço de venda de bens e serviços, elevando-os. Isso causa vários problemas: a) inibe o consumo; b) sacrifica a maioria da população, cuja maior parte da renda se destina ao consumo; c) reduz a competitividade das empresas sediadas no país; d) freia o crescimento econômico.

Por outro lado, a política tributária no país subtributa o patrimônio e a renda, beneficiando as camadas de maior renda e riqueza. Exemplo emblemático dessa situação é a não regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)³, que consta do sistema tributário constitucional, mas que é rejeitado pelo Congresso Nacional, pois poderia atingir boa parte dos deputados e senadores, senão também de seus financiadores de campanha.

A insignificante tributação sobre o imóvel rural é outra evidência da subtributação do patrimônio. O Imposto Territorial Rural (ITR) mal atinge 0,01% do Produto Interno Bruto (PIB), ou 0,04% da arrecadação tributária do país. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) tem, também, baixa expressividade no total de arrecadação, atingindo apenas 1,3% dela.

1. Os tributos englobam os impostos, contribuições e taxas.

2. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual, é o principal causador dos preços elevados na economia. Tem alíquota normal de 18%, e nos casos de comunicações por telefone fixo ou celular, energia elétrica e combustíveis, itens de uso geral na sociedade, a alíquota é normalmente de 25%, podendo alcançar 30%. Essa alíquota tem incidência por dentro, ou seja, majora o preço sem impostos em porcentagem maior. Assim, a alíquota de 18% eleva o preço, sem imposto, em 21,95%, e a de 25%, em 33,33%.

3. Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

A incidência dos tributos sobre o consumo eleva, de forma geral, o preço de venda na proporção da alíquota de cada tributo, pois o valor desses tributos soma-se ao preço do produto ou serviço sem impostos.

Atingem ao consumo os seguintes tributos. Na esfera federal, o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Imposto sobre o Produto Industrializado (IPI) e Imposto de Importação (II). Na esfera estadual, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), principal tributo do país em arrecadação. Na esfera municipal, o Imposto sobre Serviços (ISS).

Um produto cujo preço, sem impostos de valor, é R\$ 100,00 sofrerá uma majoração sobre esse valor de R\$ 37,46, considerando as alíquotas que incidem por dentro: ICMS de 18%, Cofins de 7,6% e PIS de 1,65%. O preço de venda fica em R\$ 137,46. Se o ICMS fosse de 25%, como é em geral nas comunicações, energia elétrica e combustíveis, o preço de venda saltaria de R\$ 100,00 para R\$ 152,09.

Para as empresas que estão no regime de lucro presumido, a incidência sobre o preço envolve o Imposto de Renda (IR), PIS, Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e, no caso dos serviços, o Imposto Sobre Serviços (ISS). As alíquotas são: 4,80% (IR), 0,65% (PIS), 3,0% (Cofins), 2,88% (CSLL) e 5% (alíquota mais comum do ISS).

Incidência menor de tributos ocorre para a microempresa (ME)⁴ e empresa de pequeno porte (EPP)⁵ pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) Nacional⁶. Pela Constituição, essas empresas têm tratamento diferenciado e favorecido. A tributação é de percentual progressivo incidente sobre a receita bruta. O enquadramento se dá pelo valor do faturamento bruto anual ser abaixo do limite fixado na lei, limite esse que vai sendo alterado com o tempo, conforme a política de estímulo que adota o governo federal. Oito

4. Considera-se ME, para efeito do Simples, a pessoa jurídica que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

5. Considera-se EPP, para efeito do Simples, a pessoa jurídica que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

6. O Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples) é um regime tributário diferenciado, simplificado e favorecido, aplicável às pessoas jurídicas consideradas como microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), nos termos definidos na Lei nº 9.317, de 1996, e alterações posteriores, estabelecido em cumprimento ao que determina o disposto no art. 179 da Constituição Federal de 1988. Constitui-se em uma forma simplificada e unificada de recolhimento de tributos, por meio da aplicação de percentuais favorecidos e progressivos, incidentes sobre uma única base de cálculo, a receita bruta.

tributos são substituídos por um só. São seis federais (Imposto de Renda, IPI, INSS, PIS, Cofins e CSLL), um estadual, o ICMS, e um municipal, o ISS.

A subtributação no patrimônio se deve: a) a não regulamentação do IGF; b) a quase inexistente tributação sobre o imóvel rural no ITR; e, c) à baixa tributação sobre o imóvel urbano no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)⁷ nos municípios. Quanto ao IPTU, vale ressaltar o potencial tributário que possui, caso os prefeitos se dispusessem a cobrá-lo, sem sacrificar a população, por meio de alíquotas progressivas conforme o valor venal dos imóveis.

É importante destacar que existe, de forma geral, nos municípios brasileiros uma forte concentração de valor venal global da cidade num percentual reduzido de imóveis; assim, caso fosse possível aplicar alíquotas mais altas para esses imóveis, ter-se-ia um substancial crescimento da arrecadação desse imposto (Khair, 2000, p. 26).

A subtributação sobre a renda é caracterizada por baixa incidência na pessoa física, devido à limitação da alíquota máxima de 27,5%, quando em países adiantados esse percentual é bem mais elevado. No capítulo 2, na seção que trata da reforma tributária, é feita a comparação dessa alíquota máxima com a de outros países.

O não enfrentamento do desgaste político, que pode ser causado pela elevação dessa alíquota para os contribuintes de faixa de renda mais elevada, aliado à difícil aprovação no Congresso Nacional, com a maioria dos parlamentares que seria atingida pela elevação da alíquota, coloca o país como um dos que menos tributa a renda no confronto internacional.

A consequência da política tributária, que se mantém historicamente submissa aos interesses das camadas de maior renda, pode ser avaliada pela composição do peso dos tributos, segundo a base de incidência conforme é apresentado no Quadro 1.1.

Não há muita variação das participações nos últimos anos, evidenciando a permanência da política tributária incidindo com maior força no consumo e na mão de obra. Na média dos últimos seis anos, o consumo representou 43,7% da tributação, seguido pela mão de obra com 37,5%. Essas duas bases de incidência superaram 4/5 da tributação no país. A tributação sobre o lucro nas empresas representou 10,7%, sobre o patrimônio 3,7% e sobre a intermediação financeira 1,8%. A baixa incidência tributária sobre a intermediação financeira é outra característica do sistema tributário vigente no país.

7. A arrecadação do IPTU representou em 2011 e 2012 apenas 1,3% da arrecadação do país e 0,5% do PIB.

Quadro 1.1**Importância da Tributação por Base de Incidência**
(Média entre anos - % do total)

	1991/1994	1995/1998	1999/2002	2003/2006	2007/2010	2011/2012	2007/2012
Total	100,0						
Consumo	48,8	45,7	45,6	44,6	44,1	42,9	43,7
Mão de obra	37,4	38,7	37,5	36,1	37,0	38,4	37,5
Lucro	6,9	7,7	7,3	9,5	10,9	10,2	10,7
Patrimônio	2,1	3,4	3,2	3,2	3,7	3,7	3,7
Finanças	3,6	2,9	4,8	5,0	1,7	2,1	1,8
Outros	1,3	1,5	1,6	1,6	2,7	2,7	2,7

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil.

Elaboração: Amir Khair. Obs.: Os valores para 2012 foram estimados.

A tributação sobre a mão de obra é, também, elevada, encarecendo este fator de produção, o que restringe seu uso. Em agosto de 2011, o governo federal iniciou⁷ o processo de desoneração da mão de obra de vários setores econômicos pela substituição da incidência da tributação de 20% sobre o valor da folha de pagamento por uma alíquota que varia entre 1% e 2% sobre o faturamento bruto das empresas. Essa alíquota é inferior à alíquota neutra, que é a que torna igual o valor da tributação do faturamento ao valor de 20% da folha e pagamento (quota patronal).

Uma crítica⁸ que vem sendo feita à desoneração da quota patronal, é que isso possa acarretar prejuízo nas contas do Regime Geral da Previdência Social, pois o governo federal não tem sistema de informação que apure, com rigor, o valor subtraído da arrecadação previdenciária. O governo federal faz estimativa do valor desonerado, mas a estimativa é complexa, pois devem ocorrer alterações nos valores de faturamento e lucro na atividade econômica, em decorrência do estímulo concedido aos diferentes setores beneficiados, e isso cria dificuldade para a devida apuração do impacto sobre a previdência.

Apesar dessa dificuldade, é necessária a transparência dessas estimativas com as premissas, bases de dados e memória de cálculo para acompanha-

8. Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011, seguida pela Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Outras legislações posteriores foram incluindo vários setores.

9. "As centrais sindicais prometem uma dura batalha contra a iniciativa da presidenta eleita, Dilma Rousseff, de desonerar a folha de pagamento das empresas. O problema dos trabalhadores não é com a redução de impostos, mas com a perspectiva de alteração na contribuição previdenciária." (jornal *O Estado de São Paulo*, de 16 de novembro de 2010, entrevista de Quintino Severo (CUT) e Paulo Pereira da Silva (Força Sindical) à jornalista Raquel Landim).

mento dos impactos sobre as contas da Previdência Social. Ademais, o valor da desoneração afeta a arrecadação da Previdência Social, ou seja, mexe com recursos que pertencem aos segurados.

Em síntese, o país tem uma política tributária que, ao basear o sistema tributário com maior incidência sobre o consumo e a mão de obra, é além de regressiva, recessiva, pois reduz o poder de compra das famílias, ao elevar o preço dos bens e serviços e o custo da mão de obra, causando maiores custos para as empresas que, no processo competitivo, acabam perdendo espaço para os bens importados de países com menor tributação sobre a remuneração do trabalho.

O PAPEL DO ESTADO: FOCOS MONETÁRIO E FISCAL¹⁰

Há basicamente duas concepções sobre o papel do Estado na economia, que podem ser classificadas como liberal e desenvolvimentista. Cada uma delas tem visão distinta sobre a questão fiscal e a monetária. Historicamente, o país passou por algumas fases com predomínio mais ou menos forte de cada uma dessas concepções.

Estudos recentes mostram que, nos 80 primeiros anos do século passado, o PIB brasileiro registrou um incremento apenas superado pelo Japão. De 1900 a 1930, o processo foi comandado por modelo primário exportador (...) Entre 1930 e 1980, o modelo adotado foi o de substituição de importações industriais; (...) A situação posterior a 1980 foi comandada pela visão neoliberal sacramentada no Consenso de Washington. Segundo este, o recomendável para as nações emergentes seria, em primeiro lugar, a renúncia, pelo Estado, a qualquer intervenção na economia. Sua ação deveria se limitar às garantias das regras do jogo econômico, tais como o respeito à propriedade privada e o cumprimento das obrigações contratuais. A par disso, caberia ao Poder Público garantir os equilíbrios econômicos fundamentais, a saber: cambial, fiscal e monetário. Os mecanismos do mercado deveriam comandar a economia, o que implica a ampla e irrestrita abertura da economia nacional à movimentação de capitais e mercadorias estrangeiras (Magalhães, 2010, p.19-20).

10. Esta seção contém algumas ideias expostas no documento *A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda*, elaborado por Nelson Barbosa, professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e ex-secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda; e José Antonio Pereira de Souza, economista do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em: <<http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>>, consulta em 14 de setembro de 2013.

Concepção liberal

Na concepção liberal, o Estado deveria ser usado exclusivamente para garantir a liberdade econômica da iniciativa privada, coibindo as falhas de mercado que possam ocorrer com os monopólios e cartéis, que impõem preços e condições aos demais agentes econômicos.

Nos três anos iniciais do governo Lula, a visão neoliberal foi predominante nas ações de política econômica. Segundo tal enfoque, o crescimento da economia independe de fatores de curto prazo e, como tal, não pode ser afetado de forma permanente pela política macroeconômica. Assim, medidas de estímulo monetário, fiscal ou cambial teriam influência pequena ou, na maioria das vezes, danosa sobre a economia. Para os liberais, a aceleração do crescimento deve ser buscada principalmente por intermédio de “reformas estruturais” pró-mercado, isto é, reformas nas leis e nas instituições da sociedade para diminuir a interferência do governo em decisões privadas. A ideia subjacente a tal visão é que eventuais falhas de mercado são muito menos danosas à sociedade do que falhas de governo. De acordo com esta vertente, o melhor que o Estado pode fazer é adotar uma postura minimalista, seja na regulação, seja na administração macroeconômica. E o mais importante: segundo a visão neoliberal, o mercado livre de intervenções tende a remunerar cada fator de produção de acordo com sua produtividade marginal, de modo que as forças de mercado fazem cada agente econômico receber uma remuneração “justa” do ponto de vista estritamente econômico. (Barbosa; Souza, 2010, p. 8-9).

Nas políticas sociais, a atuação do Estado se restringe ao atendimento apenas das pessoas que não podem participar da vida laboral, e de políticas focadas ao invés das universais¹¹. Querem o gasto mínimo para o funcionamento da máquina pública, defendendo que a área social seja atendida pela iniciativa privada, não importando se visa ou não proporcionar lucros.

Nos investimentos, o Estado deve executar apenas aqueles que não interessam à iniciativa privada, em termos de retorno do capital. O objetivo é ceder o máximo dos recursos ao setor privado, pois entende que opera com maior eficiência nos gastos. Em síntese, a concepção liberal defende o chamado Estado Mínimo.

A decorrência dessa concepção é de que o Estado deve gastar o mínimo possível e, com isso, ter menor carga tributária. Dessa forma, sobriariam mais

11. A focalização restringe a ação pública a grupo restrito, com ou sem condicionalidades, a serem cumpridas para pertencer ao grupo. A universalização estende a ação do Estado a todos (as), indistintamente, inclusive de renda.

recursos à disposição do setor privado, que pela disputa no mercado faria com que o desenvolvimento ocorresse.

Dentro dessa concepção de aperto fiscal, querem a contenção das despesas previdenciárias, redução dos direitos aos (às) segurados (as), minimização/anulação dos programas de distribuição de renda, tidos como os que mais podem exigir crescimentos nas despesas¹².

Nas crises do sistema capitalista, como a ocorrida em 2008, o Estado deve vir em socorro ao setor privado.

A política monetária tem predominância sobre a política fiscal, e a autoridade monetária deve ter independência em relação ao Poder Executivo, trabalhar com meta de inflação baixa e estabelecer as taxas de juros e liquidez da economia sem interferências de qualquer ordem, não se importando com os impactos fiscais e sobre a atividade econômica no aspecto de crescimento.

Concepção desenvolvimentista

Segundo João Sicsú (2009, p. 19), uma estratégia de desenvolvimento para ser factível deve, acima de tudo, emular o imaginário da sociedade, ser transformada em sonho, utopia e orgulho.

Para a concepção desenvolvimentista, o Estado deve regular a atividade econômica, atender a área social, os investimentos necessários na infraestrutura do país, e cuidar da melhoria das condições de vida da população, que mora e vive nas cidades com carências de toda a ordem.

São cada vez maiores e prementes as aplicações maciças de recursos em investimentos de infraestrutura urbana, saneamento básico, transporte coletivo e proteção ambiental no enfrentamento de problemas comuns aos municípios (Khair, 2002, p. 415).

Não confunde-se eficiência com finalidade para o gasto público, que por sua vez, deve ser dirigido para o interesse coletivo.

As competências do Estado devem ser definidas pela Constituição e os recursos para isso devem ser fornecidos pela sociedade, de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes (empresas e pessoas). Isso condiciona em parte o tamanho do Estado.

O Estado deve ser forte, não no sentido de tamanho, máximo ou mínimo, mas adequado ao desempenho de suas finalidades e capacitado para controlar

12. No início do governo Lula, em 2003, o Ministério da Fazenda elaborou um diagnóstico sobre as finanças do governo federal, no qual evidenciava que as despesas que mais cresceram foram as da Previdência Social e as relativas aos programas de renda.

e ordenar a atividade econômica a fim de potencializá-la, para manter o desemprego em níveis baixos e facilitar a expansão e competitividade das empresas.

Quanto à focalização ou universalização, o Estado deve cumprir seu papel na sociedade como definido na Constituição do país. Se ela estabelece que o atendimento de determinada função seja universal, como é no caso da saúde, esse atendimento deve cumprir a determinação constitucional. Para isso, o Estado deve poder contar com os recursos necessários a serem fornecidos pelo sistema tributário, ou seja, a carga tributária não tem que ser mínima, para sobrar mais recursos à iniciativa privada como defende a concepção liberal, mas sim adequada a propiciar os recursos ao desempenho das funções obrigatórias constitucionalmente e na legislação infraconstitucional.

A política fiscal deve se adequar ao atendimento das funções do Estado e operar em conjunto com a política monetária, visando ao desenvolvimento com estabilidade e duração no longo prazo. Não vê, portanto, antagonismo entre o fiscal e o monetário, mas a integração de ambos. Há que ter o comprometimento fiscal da política monetária ao fixar a taxa básica de juros e/ou intervenções na liquidez e no câmbio.

Na concepção desenvolvimentista, o Estado tem a função primordial de indutor do desenvolvimento e não uma atuação residual para abrir o máximo de espaço a livre atividade privada, como defende a concepção liberal.

Há que considerar que na relação com a sociedade, o Estado a ela se subordina no que se refere aos direitos individuais e coletivos, e deve ser afastado seu uso pelo setor privado naquilo que possa prejudicar o interesse coletivo, ou seja, está implícito o não domínio do Estado pelo poder econômico, que muitas vezes pode aproveitar o Estado forte como aliado dos seus interesses.

O Estado também não pode ser dominado nem conduzido pelo interesse corporativista dos seus servidores. O servidor tem como função primordial a prestação do serviço à coletividade. O corporativismo frustra a ação do Estado desviando-o de suas finalidades, que deve se orientar ao bem comum.

Isso não significa que o Estado não deva se preocupar com seus servidores. Ao contrário, deve saber selecioná-los, por meio de concursos públicos, com o mínimo possível de cargos em confiança, oferecer rendimentos compatíveis com os praticados no mercado, motivar sua atuação profissional e propiciar o treinamento adequado ao desenvolvimento de suas funções.

Em prol dessa concepção vale considerar a visão de J. M. Keynes:

Afirmou Keynes que os dois grandes problemas do capitalismo de mercado são o desemprego e a concentração de renda. Sua política econômica foi revolucionária na medida em que defendeu a ideia de que esses problemas não

se resolvem com simples ajustamentos de mercado, mas que exigem a participação deliberada do Estado na economia, o que trouxe como consequência o surgimento do Estado administrador da demanda (para promover o pleno emprego) e do Estado de bem-estar social (para redistribuir renda) (Villareal, 1984, p. 18).

VISÕES FISCAIS¹³

Há diferentes visões fiscais que ocorrem nas análises, debates e ações de governo. As mais comuns são duas, que defendem propostas que se contra-põem. Uma, que pode ser classificada de pró-investimento, foca, principalmente, o crescimento das despesas públicas, separando despesas de custeio das relativas a investimentos, concluindo que o excesso de despesas de custeio impede que sobre recursos para os investimentos na infraestrutura. A outra visão, que pode ser classificada de integrada, considera além das despesas, as receitas públicas como determinante dos resultados fiscais e vê como inadequada a oposição entre despesas de custeio e investimentos, por cumprirem funções distintas, complementares e necessárias.

Visão pró-investimento

Essa visão defende a constituição de elevados superávits primários (receitas menos despesas, excluindo juros), como melhor arma para reduzir a taxa básica de juros (Selic). É um sinal importante para o mercado financeiro, de que o governo irá controlar o déficit fiscal e reduzir a relação entre a dívida e o Produto Interno Bruto (PIB).

Para conseguir estes superávits, defendem a redução das despesas de custeio, especialmente da previdência social, do funcionalismo e dos programas sociais, que foram as que mais cresceram nos últimos anos¹⁴. Assim, elevações de salário-mínimo, reajustes salariais, contratação de servidores públicos e aumento de investimentos em programas sociais seguem na contramão do objetivo central, que é obter elevados superávits primários.

Para reduzir as despesas da previdência social advogam a elevação da idade mínima para aposentadoria, contenção nos reajustes do salário-mínimo e a desvinculação do piso previdenciário do salário-mínimo. Para as despesas com pessoal, defendem a redução do número de servidores e contenção dos reajustes salariais.

13. Artigo Visões fiscais, do autor, que foi publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, na edição de 9 de maio de 2010.

14. Esses dados estão disponíveis no diagnóstico sobre finanças do governo federal, citado anteriormente.

O que está por trás desta visão é que o Estado é um mau aplicador de recursos, ao contrário do setor privado. Assim, quanto menor a despesa com o Estado, mais recursos sobrarão para o setor privado desenvolver suas atividades.

Com relação aos indicadores dos resultados fiscais, defendem o superávit primário como seu indicador e não consideram os juros como despesa fiscal ou omitem isso nas análises. O argumento é que os juros são decorrentes da política monetária, que usa a sua taxa básica para controlar a inflação e, portanto, o Banco Central deve ter a liberdade de arbitrar essa taxa sem se preocupar com o impacto fiscal, pois a competência atribuída a ele é de controlar a inflação e não o impacto fiscal.

Nessa mesma direção, pouco se importam com o outro impacto do Banco Central nos resultados fiscais, quando ele realiza as operações compromissadas¹⁵, cujo custo é elevado, pois as reservas são remuneradas com base nos rendimentos dos títulos do tesouro americano e custam para seu carregamento despesas com juros cujas taxas são balizadas pela Selic. Essas operações tem um estoque que representou 5,7% da dívida bruta do setor público no final de 2006, atingiu 20,3%, no final de 2012, e em maio deste ano saltou para 26,4%.

Visão integrada

A visão integrada considera, além da despesa, a receita pública como determinante do resultado fiscal e vê como inadequada a oposição entre despesa de custeio e de investimento por cumprirem funções distintas, complementares e necessárias.

A receita tem relação direta com o nível da atividade econômica e com a evolução do PIB. Assim, políticas que estimulem o crescimento favorecem a arrecadação pública nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), seja por meio da ligação direta entre arrecadação e nível de atividade, seja na redução da inadimplência, que ocorre em casos de melhor situação financeira dos contribuintes (pessoas e empresas) que cumprem com maior pontualidade seus compromissos de pagamento de tributos.

Ao invés de manutenção de elevado superávit primário para reduzir a Selic, propõe a redução da Selic para permitir menor resultado primário. Assim, a adequação fiscal depende também do Banco Central, que deveria operar com taxas de juros ao nível internacional, o que aliviaria rapidamente as despesas com juros, sendo esse o principal remédio para a saúde das finanças públicas.

15. Operações com compromisso de recompra em data futura, com a garantia de um título. O BC ao comprar dólares precisa emitir reais e, para enxugar a liquidez criada pela emissão, o Tesouro Nacional emite título da dívida mobiliária federal no valor da operação de compra dos dólares.

É contra o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria, caso mantido o fator previdenciário, e contra a desvinculação do piso previdenciário ao salário-mínimo, que deverá crescer para reduzir as desigualdades na distribuição de renda.

Com relação à despesa de pessoal, defende a adequação dela às necessidades de atendimento das competências atribuídas pela Constituição ao Estado.

O que está por trás desta visão é que o Estado deve ter os recursos necessários para cumprir as obrigações a ele atribuídas pela sociedade, por meio da Constituição Federal.

Ambas as visões reconhecem que as despesas públicas devem ser racionalizadas e priorizadas, evitando desperdícios, no entanto, conforme a primeira visão, a redução de despesas deveria ser usada, preferencialmente, para investimentos ou abater a dívida pública. De acordo com a segunda visão, a redução deveria servir, especialmente, para atender a demanda social reprimida e para programas de redistribuição de renda.

Breve análise dessas visões

A visão integrada dá importância à receita como elemento fundamental do resultado fiscal. Para ela, os determinantes dos resultados fiscais são o nível e a evolução das receitas e das despesas.

As receitas dependem, fundamentalmente, da atividade econômica e da eficiência das máquinas fazendárias. Níveis de crescimento próximos a 5% ao ano permitem lucros e massa salarial superiores ao crescimento do PIB, e o governo arrecada proporcionalmente a essas bases de tributação. Além disso, com esse nível de crescimento do PIB é possível a redução da inadimplência e da sonegação, que podem ser elevadas.

A visão pró-investimento opõe custeio a investimento, priorizando o último e, para isso, propõe a redução das despesas de custeio¹⁶.

A visão pró-investimento omite os juros como despesa. Mas as despesas se subdividem entre custeio, investimentos e juros. As duas primeiras estão aquém das necessidades de atender aos elevados déficits sociais e de infraestrutura do país.

As despesas com juros constituem a maior anomalia das contas públicas, devido ao elevado nível da Selic, que contamina de forma direta ou indireta o endividamento em títulos do governo federal. Nos últimos 15 anos, a ganância

16. Algumas propostas defendem que a expansão das despesas de custeio não possa ultrapassar metade do crescimento do PIB, reconhecendo a expansão parcial delas. Dessa forma cai a participação da despesa de custeio em relação ao PIB.

com juros atingiu em média por ano 7,51% do PIB. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi omissa ao não limitar o impacto fiscal da política monetária.

Independentemente da obrigação dos gestores públicos, de racionalizar e priorizar as despesas e investimentos, é importante reconhecer a importância que têm cada uma para o desenvolvimento econômico e social do país. As despesas de custeio contribuem para reduzir o déficit social e os investimentos atendem às necessidades de ampliar a oferta de equipamentos públicos e de infraestrutura.

Ainda sob o aspecto fiscal, uma elevação das despesas com juros equivale matematicamente a uma redução de igual montante no resultado primário, piorando as contas públicas.

A visão pró-investimento defende reforma na Previdência Social para conter essa despesa de custeio, mas há um estudo¹⁷ que demonstra que o crescimento da despesa do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) pelo envelhecimento da população, caso mantido o fator previdenciário, é mais do que compensado pela redução das despesas na área social com a diminuição da população jovem.

Outra crítica dessa visão é quanto ao impacto do salário-mínimo na despesa da previdência, propondo a desvinculação do piso previdenciário do salário-mínimo. Acerca desse impacto¹⁸, deve-se levar em conta o efeito nas receitas públicas pela ativação da economia, podendo, inclusive, causar mais receita do que despesa para o setor público. Nesse sentido, a visão integrada tem preocupação sistêmica com o impacto de cada componente. Considera o crescimento da despesa previdenciária com o envelhecimento da população e com o aumento do salário-mínimo, mas também a redução de despesas causada pela demanda de jovens sobre os serviços prestados pelo setor público, e o impacto do salário-mínimo na arrecadação pública.

A visão pró-investimento quer impor limite à despesa de pessoal independentemente de qualquer coisa, como um valor em si, mas o que deve nortear seu montante é a adequação às necessidades de atendimento das competências atribuídas pela Constituição Federal ao Estado, supondo uma gestão de recursos humanos apropriada.

O setor público tem muito a avançar neste aspecto. É provável que haja excesso de servidores nas funções-meio e falta nas funções-fim. As funções-meio servem de suporte administrativo, jurídico e operacional às funções-fim, aonde

17. "Projeções de longo prazo do RGPS e da seguridade", no livro *Previdência Social: Como incluir os excluídos*.

18. *Ibidem*.

se dão as prestações de serviços nas áreas sociais, de segurança, fiscalização e de atendimento ao público.

As áreas-fim concentram cerca de 80% do total de servidores públicos e são patentes suas carências em termos quantitativos e qualitativos. Devem ser estabelecidos limites estreitos aos cargos em confiança, que em muitos casos nada mais são do que cabos eleitorais.

O Estado, numa sociedade democrática, deve atender ao que está determinado pela sua Constituição, tanto em termos de prestação de serviços e investimentos, quanto na regulação e participação das atividades econômica e financeira. Caso ela obrigue o atendimento universal para a saúde, previdência, assistência social, segurança e educação até o ensino médio, como é o nosso caso, deve contar com os recursos necessários a essas finalidades.

As duas visões sobre a questão fiscal mostram com clareza as prioridades quanto à preocupação com a sociedade e com o mercado. Na visão liberal, o Estado tem sua razão de ser naquilo que facilita a vida do setor privado, devendo gastar o mínimo possível para sobrar mais recursos para usufruto das empresas. Na visão desenvolvimentista, a figura central é a população, sendo o mercado o lócus das relações comerciais e financeiras, que nem sempre podem representar o bem estar da população.

O CÂMBIO E A QUESTÃO FISCAL

O câmbio tem poderosa influência macroeconômica. Regula as contas externas¹⁹, como principal variável de ajuste, e, como consequência, impacta a competitividade das empresas face às rivais estrangeiras.

O câmbio pode influir nos resultados fiscais. O canal de transmissão se dá pela influência que ele pode exercer sobre o crescimento econômico, e deste para a arrecadação e despesa.

O crescimento econômico tem importante impacto sobre a questão fiscal. Pelo lado da arrecadação há dois fatores que se conjugam: a) a evolução diretamente proporcional ao desempenho da atividade econômica; b) a inadimplência que se reduz com o crescimento econômico.

Assim, quando ocorre crescimento da ordem de 4% a 5% do PIB, a arrecadação tende a superar esse percentual e, em caso de baixo cresci-

19. As contas externas são medidas pelo saldo das Transações Correntes, que é o resultado de todas as operações do país com o exterior. Nessa conta, estão incluídas as receitas e despesas da balança comercial (exportações e importações), da conta de serviços e rendas (frete, seguros, viagens internacionais, serviços financeiros, computação e informação, *royalties* e licenças, aluguel de equipamentos, lucros e dividendos, juros, serviços governamentais e outros serviços) e das transferências unilaterais (saldo de recursos de brasileiros para o país menos saldo de recursos de estrangeiros para fora do país).

mento, a arrecadação pode ficar inferior à evolução do PIB. É o que ocorreu em 2003 e 2009.

Pelo lado da despesa, tem-se menos pressão de demanda de serviços públicos quando há crescimento, pois com ele ocorre melhor situação financeira das pessoas, o que permite acessar os serviços pagos disponibilizados pelo setor privado, como escolas particulares e planos de saúde. O crescimento gera mais oferta de empregos, reduzindo as despesas com seguro-desemprego. O inverso ocorre com o fraco crescimento econômico.

Em síntese, o crescimento econômico interfere na questão fiscal, permitindo maior ação governamental quando o nível é elevado, e cria um “sanduíche” ao setor público, reduzindo a arrecadação e tencionando as despesas, quando seu nível é baixo.

O crescimento econômico vem sendo puxado pelo consumo das famílias. Nos anos dourados de 2004 a 2008, este consumo explicou 55,1% do crescimento, e nos anos que se seguiram à crise (2009-2012) correspondeu a 69,9%, conforme demonstração no Quadro 1.2.

Quadro 1.2

Explicação do crescimento econômico pela ótica da demanda (2004 - 2012)

Período	Consumo do governo	Consumo das famílias	Investimento	Varição de estoque	Exportação	Importação	PIB
Varição do PIB (R\$ milhões)							
2004/2008	282.509	734.081	319.817	39.585	159.525	203.262	1.332.255
2009/2012	332.438	957.612	219.164	-70.196	138.548	207.231	1.370.334
Explicação (%)							
2004/2008	21,2	55,1	24,0	3,0	12,0	15,3	100,0
2009/2012	24,3	69,9	16,0	-5,1	10,1	15,1	100,0

Fonte: Dados básicos do IBGE.
Elaboração: Amir Khair.

No período entre 2004 e 2008, o país experimentou anos seguidos de bom desenvolvimento acompanhando o crescimento mundial. O PIB cresceu, em média, 4,8% ao ano, e se expandiu R\$ 1.332 bilhões. O consumo das famílias cresceu, nesse período, R\$ 734 bilhões ou 55,1% do crescimento do PIB. Os investimentos de R\$ 320 bilhões explicaram 24,0% do PIB. O fator externo (exportação menos importação) foi positivo em R\$ 160 bilhões, contribuindo com 12,0% do crescimento ocorrido nesses quatro anos. O dinamismo do

comércio exterior soprava ventos favoráveis ao país, com forte valorização de commodities, especialmente devido à forte demanda chinesa.

Entre 2009 e 2012, o período foi marcado pelos rescaldos da crise internacional, o PIB cresceu em média 2,7% ao ano, sua expansão foi de R\$ 1.370 bilhões. O consumo das famílias cresceu R\$ 958 bilhões ou 69,9% do crescimento do PIB. Os investimentos cresceram R\$ 219 bilhões, explicando 16,0% do PIB. O fator externo foi negativo em R\$ 65 bilhões, reduzindo 4,7% do crescimento ocorrido de 2009 a 2012. A maior disputa do comércio exterior, devido à superoferta internacional com o recuo dos mercados consumidores dos países desenvolvidos, agiu contra o país que não desvalorizou o real, procurando acompanhar o que faziam os Estados Unidos, Europa e Japão.

Não fosse a contribuição advinda do consumo das famílias, o país teria entrado em recessão, pois os investimentos tiveram forte encolhimento, devido às incertezas dos impactos da crise no desenvolvimento das empresas.

A expansão do consumo das famílias ocorreu: a) pelas políticas de renda adotadas a partir do governo Lula (2003-2010); b) pela introdução e forte ampliação do crédito consignado²⁰, que reduziu as taxas de juros ao consumidor; e, c) a partir de maio de 2012, impulsionado pela redução das taxas de juros do Banco do Brasil (BB) e, especialmente, da Caixa Econômica Federal (CEF), atendendo determinação da presidenta Dilma Rousseff.

Essa expansão só não foi maior em razão da ainda elevada taxa de juros à pessoa física que, segundo a Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (Anefac) se encontra em 90% para financiamentos em doze meses pelo sistema financeiro, considerando nessa média as taxas mais baixas do BB e CEF²¹.

Mas, a expansão do consumo vem sendo atendida de forma crescente pelo produto importado devido: a) à abundante oferta internacional, como consequência da feroz disputa internacional por mercados com a redução do ritmo de consumo dos países desenvolvidos, e pela necessidade desses países em exportar dadas as restrições de consumo internas; b) à forte desvalorização

20. Empréstimo consignado é uma modalidade de empréstimo que envolve o seu pagamento, por meio do desconto automático na folha de pagamento do empregado. Tem maior garantia e, consequentemente, taxas de juros mais baixas. A proposta para sua criação foi feita pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), no início do governo Lula, ao Ministério da Fazenda, que endossou e preparou as bases para a sua implantação.

21. A presidenta Dilma Rousseff inovou ao iniciar, em abril de 2011, campanha para reduzir as taxas de juros cobradas pelos bancos, determinando essa orientação ao BB e à CEF. As taxas estavam no nível de 120% para financiamentos em 12 meses, e sofreram queda nos primeiros meses da campanha devido, principalmente, aos bancos estatais. Os bancos privados reduziram um pouco no início, mas logo voltaram a elevá-las ao nível precedente, só mantendo a redução nos financiamentos para a compra de veículos, por se tratar de segmento de maior disputa concorrencial.

cambial em curso nos países desenvolvidos, para elevar a competitividade dos seus produtos; c) a não desvalorização do real, para manter a competitividade perdida, desde fins de 2003.

Somente nos últimos meses, o banco central americano (Foundation for Enterprise Development – FED) face à retomada do crescimento previu reduzir a emissão monetária naquele país. Ao anunciar essa decisão, embora sem dar detalhes de quando isso seria iniciado, nem em que intensidade e duração, o dólar se valorizou perante todas as demais moedas.

Isso atingiu também o real, que sofreu depreciação²² apesar dos esforços do governo para evitá-la, temendo a retomada da inflação.

Algumas análises²³ enfatizam a falta de competitividade das empresas locais ao denominado custo Brasil, que é a alta carga tributária, juros elevados, infraestrutura deficiente e onerosa, além de excessiva burocracia. São, de fato, fatores prejudiciais à competitividade das empresas locais diante das rivais estrangeiras.

Mas, o que me parece ser o maior fator prejudicial a essa competitividade, e responsável pelo crescente rombo nas contas externas, é o câmbio fora de lugar.

Para ilustrar, vale observar no Gráfico 1.1 a evolução histórica do câmbio com valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para junho deste ano, corrigindo também a inflação norte-americana.

Há tendência declinante do câmbio desde 2003, com mínimo histórico em 2011. A partir de 2012 ocorreu recuperação parcial. Na evolução do câmbio é interessante notar que: a) atingiu um pico de R\$ 4,11, em 1985, fruto do forte processo inflacionário, desvalorizando a moeda que passou a se apreciar em sequência até 1990, passando a depreciar novamente, devido ao intenso processo inflacionário até chegar o Plano Real, em julho de 1994; b) com o advento do Real sofreu apreciação, caindo do nível de R\$ 2,50 (1993) para R\$ 2, a partir de 1994, permanecendo assim até a crise cambial do final de 1998, quando um novo processo de depreciação ocorreu, face aos insatisfatórios fundamentos macroeconômicos; c) passou por outro pico de R\$ 4,59, em 2002, quando foi explorado o terrorismo contra a candidatura de Lula à Presidência, encontrando os fundamentos econômicos insatisfatórios, especialmente, quanto à dívida do setor público, déficit acentuado nas contas externas e reservas internacionais baixas, levando o governo a buscar novo socorro no

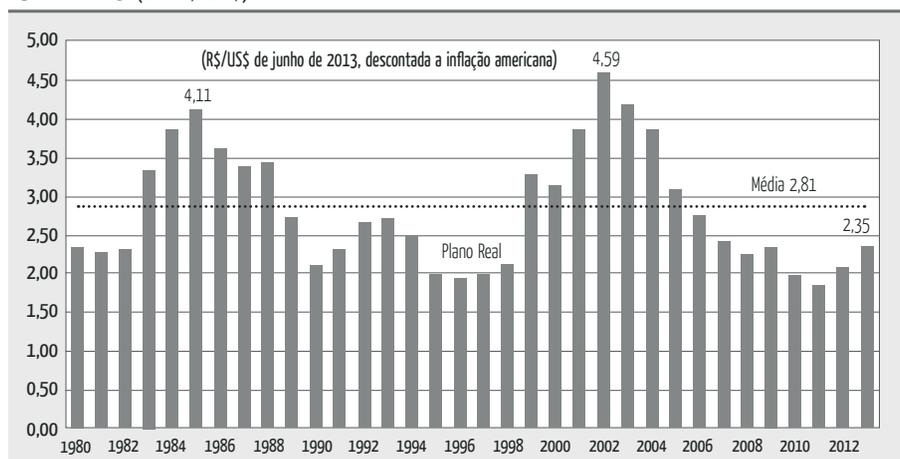
22. O dólar no início do ano oscilava próximo a R\$ 2,00. Entre julho e agosto passou ao nível de R\$ 2,30, ameaçando ultrapassar R\$ 2,40 no início de setembro.

23. Livro *Custo Brasil* da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas (Abimaq), março 2010.

Gráfico 1.1

Evolução do Câmbio

1980 - 2013 (em R\$/US\$)



Fonte: Dados básicos do Banco Central.
Elaboração: Amir Khair.

Fundo Monetário Internacional (FMI); d) a partir daí vem sofrendo forte processo de apreciação, caindo para o nível de R\$ 1,80, em 2011, e a seguir volta a sofrer novo processo de depreciação, mas a partir de um mínimo histórico em 2011; e) com o anúncio do FED de que iria reduzir a emissão de dólares, houve uma elevação ao nível atual de R\$ 2,35 (julho/agosto 2013).

Esse último nível se encontra abaixo da média histórica de R\$ 2,81, e da média de R\$ 3,26²⁴, registrada entre 2003 e 2007, quando houve o superávit nas contas externas.

O nível inadequado do câmbio dos últimos seis anos é importante fator de explicação para a redução gradual do crescimento da economia, devido à queda das exportações e aumento das importações, o que elevou o déficit externo e retirou a competitividade das empresas sediadas no país.

Essa situação é devida à dominância da política monetária, que usa o câmbio para controlar a inflação (âncora cambial). Essa âncora ocorre através da atração ao capital especulativo internacional, pela oferta de taxas básicas de juros em nível muito acima do praticado internacionalmente, cuja média nos países emergentes é de 5%, e nos países desenvolvidos próximo a zero.

24. Em valores de junho de 2013, com base no IPCA e descontada a inflação americana pelo índice de preços ao consumidor, o câmbio foi R\$ 4,20, em 2003; R\$ 3,85, em 2004; R\$ 3,08, em 2005; R\$ 2,74, em 2006; e R\$ 2,42, em 2007.

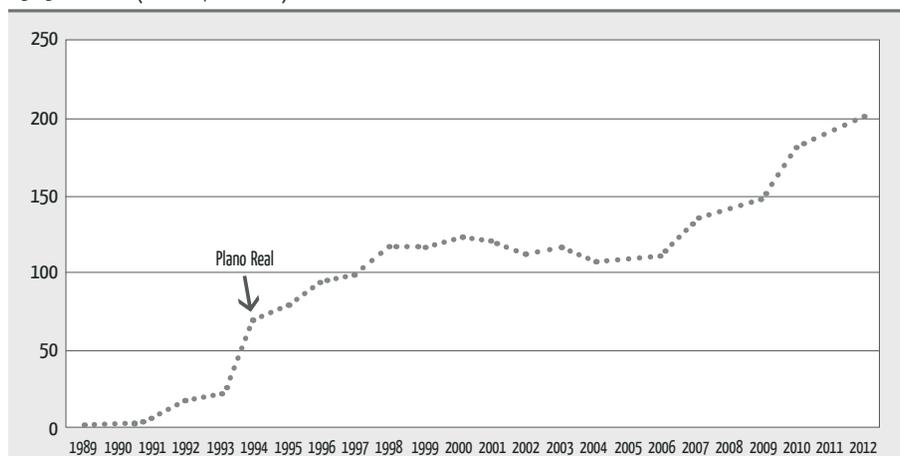
A atração ao capital especulativo internacional vem de longa data. Até o Plano Real, o saldo acumulado dos investimentos de estrangeiros em títulos do governo era baixo. O plano visou atrair mais dólares com juros convidativos e o saldo foi crescendo até 2000, se estabilizando em US\$ 110 bilhões até 2006. A partir daí continuaram crescendo até atingir US\$ 200 bilhões no final de 2012. E, neste primeiro semestre, cresceu US\$ 11,7 bilhões, atraídos mais ainda pela retirada da tributação de 6% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

O Gráfico 1.2 ilustra a evolução ocorrida com esse passivo financeiro.

Gráfico 1.2

Saldo acumulado de investimento em títulos de estrangeiros

1989 - 2012 (em US\$ bilhões)

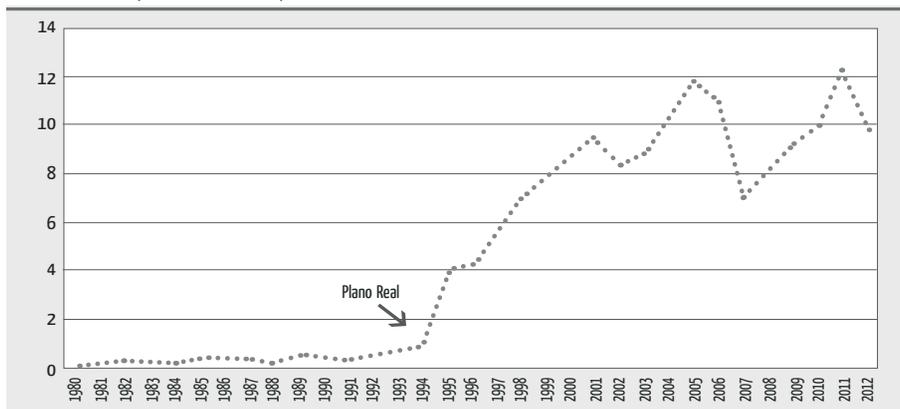


Fonte: Banco Central.
Elaboração: Amir Khair.

Esse estoque de dólares está sendo remunerado pelo Tesouro Nacional, com base na Selic.

O Gráfico 1.3 apresenta a evolução ocorrida nos rendimentos das aplicações em títulos do governo pelo capital especulativo internacional.

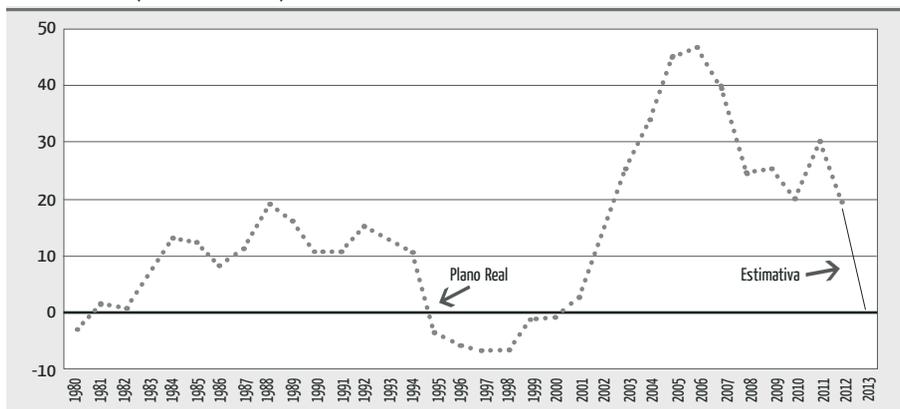
Antes do Plano Real, a renda das aplicações era inferior a US\$ 1 bilhão por ano. Com o Plano Real, há o salto para US\$ 4 bilhões, em 1995, e daí para frente lucros financeiros na casa dos US\$ 10 bilhões anuais. É a sangria imposta ao país com vistas a atrair o capital especulativo internacional para segurar a inflação. Esse processo rebate na questão fiscal aumentando as despesas com juros e ampliando a dívida do governo federal. É o câmbio influenciando nas variáveis fiscais.

Gráfico 1.3**Renda de investimentos em títulos de estrangeiros**
1980 - 2012 (em US\$ bilhões)

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

O câmbio artificialmente apreciado cria forte barreira à competitividade interna com o produto estrangeiro, e barreira maior à disputa pelo mercado internacional. Assim, crescem as importações em ritmo superior às exportações fazendo cair a cada ano o saldo da balança comercial (exportação menos importação).

O Gráfico 1.4 ilustra a evolução da balança comercial.

Gráfico 1.4**Balança Comercial**
1980 - 2013 (em US\$ bilhões)

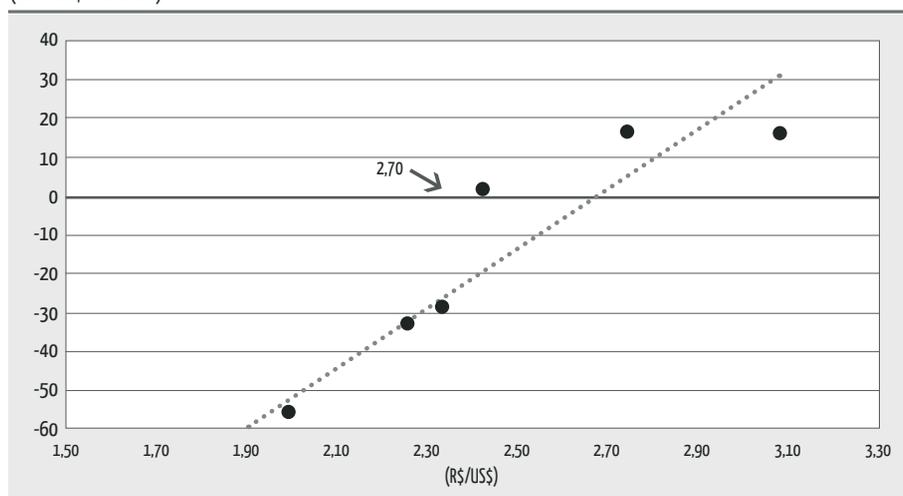
Fonte: Banco Central, 2013. Elaboração: Amir Khair.

O Plano Real criou déficit na balança comercial ao manter o câmbio apreciado. Somente a partir de 2001 a balança comercial voltou ao campo positivo, crescendo até atingir o máximo em 2006. A partir daí houve o mergulho da balança comercial em direção ao déficit, que poderá novamente ocorrer a partir deste ano. A aventura cambial já produziu o rombo nas contas externas de US\$ 77 bilhões (3,4% do PB) nos últimos doze meses encerrados em julho.

É imperioso reconduzir o câmbio para seu ponto de equilíbrio, que é zerar as contas externas. Ele se situa próximo a R\$ 2,70/US\$, conforme ilustra o Gráfico 1.5, com a reta de regressão cortando o eixo horizontal, que apresenta as transações correntes em função do câmbio, expresso em reais de junho deste ano, já descontada a inflação americana no dólar.

Gráfico 1.5

Transações Correntes x Câmbio (em US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central.
Elaboração: Amir Khair.

A política econômica que poderá reconduzir o país à rota do crescimento envolve satisfazer o aumento do consumo em curso, preferencialmente, pela empresa local.

O impacto do componente externo, no crescimento econômico, é positivo com a exportação e negativo com a importação. Assim, com o câmbio próximo a R\$ 2,70/US\$, melhora a competitividade local, que passa a

atender a expansão do consumo, ao mesmo tempo em que abre melhores perspectivas para exportar.

Para restaurar o câmbio do artificialismo imposto pelo BC é necessário deixar de cortejar o capital especulativo, retornando gradualmente a Selic ao nível da inflação, portanto, próximo a 5,5%, como estão fazendo os demais países emergentes, que procuram atravessar os rescaldos da crise de 2008.

Resta ver se o governo vai adotar essa nova política ou continuar atrelado ao fantasma da inflação, poderoso aliado do mercado financeiro que o utiliza para usufruir das elevadas taxas de juros da economia do país.

Enquanto isso perdurar, o crescimento econômico tende a continuar baixo sacrificando a arrecadação pública, tencionando a despesa de custeio e de juros num autêntico sanduíche fiscal.

O câmbio no lugar, próximo a R\$ 2,70, restaura o fundamento macroeconômico relativo ao equilíbrio das contas externas e devolve a competitividade retirada das empresas ao longo dos últimos seis anos, permitindo que a oferta interna possa satisfazer parte crescente da demanda, gerando crescimento econômico, maior arrecadação e saúde fiscal.

GUERRA FISCAL²⁵

Esta seção trata da guerra fiscal e se baseia, fundamentalmente, no estudo feito pelo autor ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)²⁶.

Com o objetivo de atrair empresas para seu território, várias unidades da Federação (UFs)²⁷ vêm há tempos instituindo benefícios fiscais de ordem econômica e/ou financeira no ICMS²⁸.

25. Guerra fiscal pode ser conceituada como a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados. Benesses fiscais atrativas incentivariam a migração de determinados agentes privados, os quais sempre tendem a buscar o menor custo produtivo e, conseqüentemente, maior lucro. Para atrair investimentos aos seus respectivos estados, os governos infranacionais oferecem aos contribuintes determinados benefícios fiscais, concedidos ao arripio da Constituição e da legislação complementar, contemplando principalmente o crédito financeiro e o crédito presumido, e outros menores que interferem em menor escala na concorrência entre estados. O crédito financeiro consiste no financiamento subsidiado de parte ou do total do débito do ICMS da empresa. No crédito presumido, o Estado concede uma redução do montante do imposto devido indicado na nota fiscal, sem alterar esse montante no documento fiscal. A redução é efetuada no momento do pagamento do imposto, e o comprador recebe o crédito integral indicado na nota fiscal.

26. *Avaliação do impacto de mudanças nas alíquotas do ICMS nas transações interestaduais* é o título do trabalho elaborado pelo autor ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

27. Unidade da Federação (UF) compreende os estados e o Distrito Federal.

28. Segundo Ricardo Varsano, no artigo *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*: "A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na federação. O ente federado que ganha - quando, de fato, existe algum ganho - impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva. O federalismo, que é uma relação de cooperação entre as unidades de governo, é abalado. Também a federação - cara aos brasileiros a ponto de a Constituição conter cláusula pética que impede sua abolição - perde".

Quando a empresa está instalada numa UF e é atraída para outra, que concede o incentivo fiscal, ocorre um prejuízo na arrecadação global do ICMS. O mesmo ocorre quando uma empresa decide se instalar no Brasil e, posteriormente, promove o “leilão” entre UFs para obter o máximo de benefício fiscal.

Outra forma danosa ao país é a concessão de benefício fiscal na importação de bens do exterior, onde o ICMS é reduzido. É a chamada “guerra dos portos”, algo que não ocorria desde 2006, segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que detectou aumento recorde de importações na indústria nacional.

Na guerra dos portos, o ICMS cobrado da empresa que importa é reduzido, digamos a 2%. Ao vender para outra UF, com alíquota interestadual de 12%, o comprador se credita de 12%. Ao vender, se a alíquota interna for de 17%, paga de ICMS 5% (17% menos 12%). O produto nacional, no entanto, paga 17% e o importado paga apenas 7% (2% no estado de origem e 5% no estado de destino). Têm-se vários impactos prejudiciais com a guerra dos portos. O principal é sobre a indústria nacional. Além de ter contra si o câmbio valorizado e enfrentar custos elevados de infraestrutura, logística e carga tributária e juros elevados, a guerra dos portos reduz ainda mais a competitividade do produto nacional com o importado²⁹. Isso pode gerar desemprego e induzir as empresas a produzir no exterior.

Tem-se impacto na redução da rentabilidade e na capacidade de investimento e crescimento das empresas locais. Outro impacto ocorre sobre a malha viária, tendo a mercadoria que ser transportada, por vezes, a longas distâncias para ser deslocada da UF que concede o benefício à UF que localiza o comprador que irá usá-la.

Em muitos casos, a guerra fiscal pode trazer consequências danosas ao desempenho econômico, ao trocar critérios de eficiência econômica por artificialismo tributário na localização de uma indústria.

Outra consequência é a distorção provocada na competição entre empresas, por estarem em locais fora do território onde é dado o benefício fiscal. Essa distorção é tanto maior quanto maior a participação do custo fiscal no custo final do produto.

29. No final de 2010, o governo federal, por intermédio do senador Romero Jucá, apresentou o Projeto de Resolução nº 72 com o único objetivo de eliminar a guerra dos portos, pela redução a zero da alíquota de ICMS cobrada no estado de origem nas transações interestaduais com produtos importados. Tal proposta teve, contudo, tramitação relativamente lenta, tendo sido aprovado um parecer na Comissão de Assuntos Econômicos limitando a queda da alíquota interestadual a 2%, após uma transição de quatro anos. A chamada guerra dos portos sofreu limitação pela Resolução nº 13/12, do Senado Federal, a qual unificou em 4% a alíquota de ICMS incidente sobre operações interestaduais, com mercadorias importadas ou cujo conteúdo de importação fosse superior a 40%. O objetivo foi o de resolver o conflito de interesses entre os estados tradicionalmente portuários, que, visando incrementar suas respectivas economias, concedem benefícios fiscais unilaterais para atrair contribuintes a seus respectivos territórios.

O dano fiscal é maior na medida em que se afasta a empresa da sua melhor localização geográfica para obtenção de melhor resultado. Para isso, a empresa irá exigir da UF a cobertura dessa desvantagem, além do risco de não cumprimento pelo estado de compromissos assumidos por administração anterior dessa mesma UF.

Embora a legislação³⁰ seja clara ao impedir iniciativas que gerem guerra fiscal ela vem ocorrendo por meio de normas estaduais, que concedem unilateralmente benefícios³¹, desrespeitando assim o que estabelece a Constituição.

Na guerra fiscal, o valor do imposto que aparece na nota fiscal é o calculado com as alíquotas estabelecidas pelo Senado. Porém, de fato, o imposto não é cobrado ou é devolvido, total ou parcialmente. Diversos estados têm se negado a conceder esse crédito, considerando que o desrespeito à Lei implica em nulidade de pleno direito do ato (conforme o art. 8º, da Lei Complementar nº 24/75).

Existem inúmeras leis e decretos instituindo benefícios fiscais ao ICMS, desrespeitando a Lei nº 24/75. Trabalho desenvolvido pelo governo do estado de Minas Gerais, baseado nos diários oficiais de cada UF, compilou as leis e decretos que não respeitaram a Lei nº 24/75, por meio da Resolução nº 3.166, de 11 de julho de 2001. O mesmo foi feito pelo estado de São Paulo³², através do Comunicado CAT nº 36, de 29 de julho de 2004.

Com a mudança da cobrança do ICMS, a UF produtora ficaria com uma alíquota pequena, a título de pagamento pelo trabalho de fiscalização. Essa alíquota desestimularia a concessão de benefícios para a atração de empresas ao seu território. A alíquota reduzida, pelas discussões ocorridas, seria de 2% com benefício maior para as UF importadoras, ou 4% conforme manifestam as UF exportadoras.

30. Numa rara investida contra a guerra fiscal, o Supremo Tribunal Federal (STF) derrubou 23 normas criadas pelos estados para favorecer empresas e atrair investimentos à custa de outras unidades da Federação. Foram julgadas num único dia 14 ações de inconstitucionalidade. Alguns dias depois, vários dos estados envolvidos revalidaram essas normas com outra redação, na tentativa de escapar da decisão do STF.

31. "Essa prática de concessão irregular de benefícios de ICMS vem de longa data. Já nos idos de 1970, o estado do Espírito Santo criou o Fundo de Apoio às Atividades Portuárias (Fundap) para, supostamente, incentivar o desenvolvimento daquelas atividades no estado. O modelo assentava-se no incentivo às importações e tinha como sustentáculo o financiamento, em até 20 anos e praticamente sem juros, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM, hoje ICMS) incidente sobre mercadorias importadas pelo Porto de Vitória. Era o início da guerra fiscal entre estados, baseada na concessão de benefícios fiscais, que desde então se generalizou, tornando letra morta a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 24/75, que regula a forma como esses incentivos devem ser concedidos e revogados." (Artigo Pirataria Fiscal, de Clóvis Panzarini, publicado no jornal O Estado de São Paulo, em 15 de julho de 2011).

32. A consulta pode ser feita nos endereços eletrônicos: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/2001/rr3166_2001.htm e http://info.fazenda.sp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=sefaz_tributaria:vtribut>, respectivamente.

Gradualmente, com a extinção da guerra fiscal é provável que ocorra uma elevação na arrecadação do ICMS, sendo esse um fator a contribuir para melhorar as finanças das UF.

CAPÍTULO 2

REFORMA TRIBUTÁRIA

★ *Projetos*
para o Brasil

REFORMA TRIBUTÁRIA

Esta seção trata da reforma tributária com foco no cidadão, ao contrário das propostas apresentadas, que priorizam a simplificação do sistema tributário e a divisão federativa do bolo tributário. Mas, poucas propostas são balizadas em princípios tributários para sua formulação e sustentação aos embates públicos.

É preciso discutir princípios antes, como ponto de partida para reformar o sistema tributário, considerando: 1 – O princípio da responsabilidade. Quero dizer com isso que ao setor público se deve garantir os recursos compatíveis com suas responsabilidades constitucionais; 2 – O princípio do respeito a quem paga a conta. É preciso saber se a conta vai ser paga da classe média para baixo, como é hoje, ou da classe média para cima. Em cada imposto é possível se fazer justiça fiscal. Defendemos a tese de que o Brasil deve se alinhar com os países que fazem justiça fiscal, derrubando a carga tributária indireta e aumentando progressivamente a carga tributária direta; 3 – O princípio da distribuição dos recursos tributários (...) Defendo uma descentralização maior, considerando que a alocação dos recursos na ponta propicia um controle maior da sociedade sobre o Estado; 4 – O princípio da simplificação. Quanto maior é a complexidade do sistema tributário, maior é a dificuldade de fiscalização e, portanto, mais fácil é a sonegação (Khair, 1999, p. 24).

Todo governo, no início de mandato, manda sua proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional e poucos meses depois ela é sumariamente engavetada devido à dificuldade de obter o apoio dos governadores que têm entre si interesses conflitantes.

As propostas visam principalmente dois objetivos: simplificar o sistema pela redução do número de tributos e ter uma legislação única federal para o ICMS, ao invés das 27 legislações – uma de cada Unidade da Federação (UF)¹.

O ICMS seria cobrado no destino, com a redução das alíquotas interestaduais, e a União teria que criar um fundo para compensar as perdas que poderiam ocorrer em cada UF.

Quando vai para o Congresso Nacional passa a ter, pelas emendas parlamentares, mais um objetivo: o de aumentar a participação das UFs e municípios no bolo tributário.

Nenhuma dessas propostas teve como foco o contribuinte, que é quem paga a conta fiscal. Nesse sentido, o objetivo seria eliminar a forte regressividade tributária, com redução da tributação sobre o consumo e ampliação da tributação sobre a renda e o patrimônio.

O Imposto sobre Grandes Fortunas, segundo a Constituição Federal, de competência da União, até hoje não foi regulamentado pelo Congresso Nacional. É excluído nessas propostas de reforma tributária, sob a alegação que afugentaria as pessoas, bitributaria² e que teria fraco potencial tributário. Na realidade sua regulamentação poderia atingir parlamentares possuidores de maior patrimônio.

A subtributação da renda se dá pelo baixo percentual (27,5%) do limite para as rendas acima de determinado valor³. Em geral, esse percentual fica acima de 30% nos outros países⁴.

Os Quadros 2.1 e 2.2 apresentam a alíquota máxima do imposto de renda das pessoas em países da América Latina e por continente.

A alíquota máxima do Brasil, que é 27,5%, é inferior à média da América Latina, que sem o Brasil está em 33,4%, e inferior a de todos os países do continente.

O Brasil tem a alíquota máxima inferior, inclusive, que a média da África, continente que menos tributa o imposto de renda. As alíquotas máximas se encontram na vizinhança, de 40% na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Zona do Euro e nos Estados Unidos.

1. A Unidade da Federação (UF) é o estado e o Distrito Federal.

2. A bitributação é alegada pela cobrança que ocorre no Estado do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e no Município pela cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão *Inter Vivos*.

3. Em 2013, a incidência de 27,5% é efetivada para a renda que ultrapasse a faixa de R\$ 4.271,59 por mês, ou de R\$ 51.259,08 por ano.

4. Ver em: <www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/tax-rates-online.aspx>.

Quadro 2.1**Alíquota Máxima do Imposto de Renda das pessoas na América Latina**
2006 - 2013 (em % da renda)

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Brasil	27,5							
Chile	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Colômbia	38,5	34,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
Equador	25,0	25,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
México	29,0	28,0	28,0	28,0	32,0	30,0	30,0	30,0
Perú	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Venezuela	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0
Uruguai	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	30,0	30,0
Média sem Brasil	32,1	31,4	32,5	32,5	33,0	32,8	33,4	33,4

Fonte: KPMG.
Elaboração: Amir Khair.

Quadro 2.2**Alíquota Máxima do Imposto de Renda das pessoas por Região**
2006 - 2013 (em % da renda)

Região	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
OCDE	41,9	41,4	40,4	40,3	40,8	40,4	40,9	41,6
EUA	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	39,6
Zona do Euro	39,7	39,1	37,3	36,7	37,2	37,0	37,4	38,0
Oceania	40,5	39,3	39,3	39,0	38,4	37,8	37,8	37,8
Europa	36,3	36,0	34,8	34,4	34,9	34,7	34,9	35,4
América do Norte	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	32,0	34,3
Ásia	29,0	30,7	31,3	31,3	32,0	31,3	31,8	31,4
Média América Latina	31,6	30,9	31,9	31,9	32,4	32,2	32,7	32,7
África	29,7	28,1	27,8	26,0	27,1	26,9	28,5	29,3

Fonte: KPMG.
Elaboração: Amir Khair.

Na questão federativa, os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste disputam com os do Sudeste e Sul. Aos primeiros interessa que o ICMS⁵ seja

5. O ICMS é de competência dos Estados e do Distrito Federal. Sua regulamentação constitucional está prevista na Lei Complementar nº 87/1996 (a chamada "Lei Kandir"), alterada posteriormente pelas Leis Complementares nº 92/1997, nº 99/1999, nº 102/2000, nº 114/2002, nº 112/2006 e nº 138/2010.

cobrado no destino, onde o bem é usado como insumo ou consumido. Aos últimos que continue sendo cobrado na origem onde é produzido, pois são estados exportadores líquidos⁶ para os demais.

Haveria uma grande mudança nos valores a serem arrecadados⁷ se a cobrança tributária passasse da origem para o destino, e isso pode ser dimensionado com base nas notas fiscais eletrônicas⁸ do ICMS, no estudo⁹ do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), feito em dezembro de 2011.

O estudo pode demonstrar o que ocorreria em termos de ganhos e perdas para cada Unidade da Federação (UF) considerando a passagem das alíquotas interestaduais atuais para alíquotas de 2% e 4%.

Ao final de 2011, o secretário executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa, se reuniu com os secretários da Fazenda dos estados, no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)¹⁰, e expôs esse estudo, informando que as eventuais perdas que poderiam vir a ocorrer com a mudança seriam ressarcidas integralmente pelo governo federal.

O Confaz, no entanto, não conseguiu formular proposta alternativa à do governo que obtivesse o consenso de todos os secretários de fazenda dos estados durante o ano passado. Somente esse ano veio a negociar uma nova proposta prevendo maior benefício do que a proposta original para as regiões Norte e Nordeste.

Em 25 de junho deste ano, foi possível o acordo entre os secretários e o governo federal para uma proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional para a deliberação final.

6. Estado exportador líquido é o que produz e envia para outros estados mais valor de produto do que importa.

7. O ICMS representou 83,0% da arrecadação tributária dos estados, entre 2007 e 2012. Esse percentual quase não se alterou durante esse período.

8. A Nota Fiscal Eletrônica (NFe) é o documento emitido e armazenado eletronicamente, de existência apenas digital, com o intuito de documentar operações e prestações cuja validade jurídica é garantida pela assinatura digital do emitente e a autorização de uso pela administração tributária da Unidade Federativa do contribuinte, antes da ocorrência do fato gerador. A NFe se aplica às vendas internas e interestaduais. Os varejistas (venda ao consumidor final) estão obrigados ao "Emissor do cupom fiscal", que é diferente e tem outras finalidades.

9. A base das informações foram 1.663 milhão de notas fiscais eletrônicas das operações interestaduais, emitidas de junho de 2010 até maio de 2011 (último mês com dados disponíveis à época), que geraram planilhas, fornecidas pelo Ministério da Fazenda, registrando as operações com os valores do ICMS e da base de cálculo do ICMS para todas as entradas e saídas mensais ocorridas no período, em cada UF.

10. O Confaz é constituído por representante de cada Estado e do Distrito Federal, normalmente o Secretário de Fazenda e um representante do governo federal, presidido pelo ministro da Fazenda ou representante por ele indicado, normalmente o secretário executivo. Tem por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas, harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal.

Pela proposta aprovada, no Confaz, as alíquotas interestaduais de 7% e 12% passariam a ser: a) 4% nas regiões Sul e Sudeste, num prazo de oito anos; b) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no Estado do Espírito Santo, a alíquota ficaria em 7% para produtos industriais e agropecuários, num período de quatro anos e os demais produtos, como comércio e serviços, teriam alíquota de 4%, no prazo de oito anos; c) 10% para o gás importado; e, d) 7% para produtos de informática e 4% para os demais produtos da Zona Franca de Manaus.

O acordo previa o compromisso do governo federal de criar o Fundo de Compensação de Perdas e o Fundo de Desenvolvimento Regional, além da substituição do indexador da dívida dos estados, de índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), mais 4% ou Selic.

Também ficou acertado, nessa reunião do Confaz, que todos os benefícios concedidos no passado à área industrial, que constituem a guerra fiscal¹¹, serão mantidos até 2025. Já os incentivos concedidos aos segmentos de comércio e serviços seriam extintos, a partir de janeiro de 2015.

Mas, no início de julho, o governador do Amazonas recuou da decisão, não aceitando a redução de 12% para 10% na alíquota interestadual para a Zona Franca de Manaus. Assim, tudo voltou à estaca zero. Isso evidencia a dificuldade de consenso dos governadores e seus secretários de fazenda para a alteração do ICMS.

É necessário que a discussão sobre a reforma tributária priorize quem paga a conta pública. Assim, são importantes dois tópicos de interesse dos contribuintes: regressividade e vantagem da justiça fiscal.

Regressividade

Uma das características do sistema tributário brasileiro é a alta regressividade. Quem ganha até dois salários-mínimos (SM) paga 49% do seu ganho em tributos e quem ganha mais de 30 SM, 26%¹². Assim, a carga tributária é alta para a baixa renda e baixa para a alta renda. Isso agrava a má distribuição de renda existente, reduzindo o consumo das classes de rendas média e baixa, indo na contramão do crescimento harmônico do país.

11. Ver nota 25 do capítulo 1, na página 37.

12. *Receita Pública: Quem paga e como se gasta no Brasil*, Ipea, Comunicação da Presidência, nº 22, de 30 de junho de 2009, p. 4. Em 2004, a carga tributária bruta (CTB) incidiu em 48,8% sobre a renda mensal das famílias que ganham até 2 salários-mínimos (SM) e 26,3% sobre a renda mensal das famílias com renda acima de 30 SM. Em 2008 esses percentuais foram de 53,9% e 29,0%, respectivamente.

Essa regressividade existe devido à elevada participação dos tributos indiretos, que são os que não dependem da condição econômica do contribuinte. Desde 1991, os tributos indiretos representaram cerca de 60% da carga tributária. Isso se deve, fundamentalmente, aos impostos sobre o consumo, onde o ICMS estadual é responsável por metade do ônus sobre o consumo.

Reduzir a tributação sobre o consumo significa diminuir/zerar as alíquotas do ICMS, mas também, no que ainda faltar, da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do Programa de Integração Social (PIS) para os produtos da cesta básica. Não iria ocorrer perda de arrecadação, pois aumentaria a atividade econômica e a formalização e reduziria a sonegação e inadimplência. Além disso, promoveria o crescimento do poder aquisitivo da população, que passaria a comprar mais.

Os tributos que incidem sobre o consumo estão matematicamente ligados aos preços. Um produto cujo preço, antes dos tributos, é R\$ 100,00, com o acréscimo do ICMS – se for de 18%, que é sua alíquota mais geral –, PIS e Cofins, custará R\$ 137,46. Ou seja, o ICMS é responsável por dois terços desse acréscimo!

Vantagem da justiça fiscal

Para o país ter desenvolvimento sustentável, além de bons fundamentos macroeconômicos, necessita de um mercado interno forte e em expansão. A má distribuição de renda e a regressividade tributária comprometem esses objetivos.

Compete ao setor público a responsabilidade para solucionar esses problemas. Isso se faz via decisões sobre a receita e despesa públicas. Na receita, ao promover a redução da regressividade tributária, com desoneração dos tributos indiretos, como o ICMS, que majoram o consumo popular, e as isenções/reduções de tributos diretos, como o IPTU para imóveis de pequeno valor. Na despesa, ao destinar maior parcela dos recursos orçamentários para atender as necessidades básicas da população.

Essas políticas permitem ampliar e incorporar um maior contingente de consumidores, gerando maior consumo, produção e desenvolvimento econômico e social. A população de média e baixa rendas é contemplada pela ação governamental, ao priorizar seus interesses no orçamento e na tributação. A população de maior renda é contemplada pelos frutos do desenvolvimento econômico e social, quando são gerados empregos e ganhos econômicos e financeiros. Com maior justiça fiscal, a segurança nas cidades e no campo é melhorada, beneficiando a todos.

O horizonte da justiça fiscal encontrará, sem dúvida, barreiras e interesses divergentes, além de esbarrar no conflito federativo, pela disputa de

receitas. A reforma do sistema tributário deve avançar para reparar a injustiça fiscal e permitir um maior desenvolvimento econômico e social ao país.

Se ficar na discussão interminável do conflito federativo entre governos federal, estaduais e municipais, querendo simplificar o ICMS para atender as grandes empresas, o contribuinte continuará sendo ignorado e a carga tributária seguirá crescendo. É preciso avançar na discussão da reforma tributária, mas o foco deve ser o contribuinte.

Lei de Responsabilidade Fiscal e sanções fiscais e penais

Esta seção trata da responsabilidade fiscal e das punições que podem ser aplicadas em caso de descumprimento da legislação em vigor.

A Lei de Responsabilidade Fiscal¹³ (LRF) é um marco na questão fiscal do país e foi acompanhada cinco meses após sua sanção pela denominada Lei dos Crimes Fiscais¹⁴ (LCF). Sem esta última, dificilmente a LRF teria sucesso no processo de implantação nos primeiros anos de sua vigência, pois é comum legislações que estabelecem regras a serem cumpridas pelo setor público, mas cuja desobediência não implica em sanção fiscal ou penal.

As transgressões às regras estabelecidas para a gestão fiscal podem ser punidas com sanções fiscais e penais. As primeiras são brandas, pois apenas impedem as transferências voluntárias fora das áreas sociais (de pouca expressão) e impedem a contratação de empréstimos, que já são raras há anos e representam apenas 1% da receita municipal (Khair, 2000, p. 40).

Objetivos - A LRF estabeleceu normas de finanças públicas visando: a) a ação planejada e transparente na gestão pública; b) prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio fiscal; c) cumprimento de metas de resultado primário (receitas menos despesas excluindo-se as financeiras) e nominal (receitas menos despesas incluindo-se as financeiras); d) obediência a limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, dívidas, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A LRF trouxe novas regras e exigências para fortalecer o planejamento fiscal, a transparência das contas públicas, obrigando a divulgação nos meios eletrônicos de relatórios que apresentam o comportamento das receitas, des-

13. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

14. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, é a lei irmã da LRF, que prevê sanções penais ao descumprimento de algumas exigências da LRF. Ela altera e acrescenta penas a casos não previstos nas legislações, que punem as irregularidades no setor público.

pesas, resultados e dívidas. Isso conduz a uma maior responsabilidade dos governantes, na gestão dos recursos públicos, e facilita a compreensão e análise das contas públicas.

Ela obrigou os entes federativos considerar riscos e corrigir desvios que possam alterar as receitas e despesas, que resultem em afastamento das metas de resultados. É comum, ao longo da execução orçamentária, ocorrer a obrigação de pagamentos não previstos originalmente na peça orçamentária. Os riscos, em alguns casos, podem ser estimados e considerados para efeito de previsão com as demais despesas.

Já os desvios podem ocorrer com previsões que se mostrem afastadas da realidade de quantidade, preços e custos, que variam ao longo do tempo e influem nas compras, serviços e obras, bem como nas receitas que podem ficar aquém das previsões originais.

As metas de resultados primário e nominal, que constam do Anexo de Metas Fiscais, são fixadas pelo Executivo a seu critério, podendo, inclusive, ter valores negativos. A LRF não obriga que essas metas conduzam necessariamente a superávit. No caso da União, o resultado nominal tem sido de déficit, devido à despesa com juros que supera o superávit primário.

A LRF criou restrições à renúncia de receita e ampliação/criação de despesas, que venham a afetar o equilíbrio fiscal, além de por limites ao uso de Restos a Pagar¹⁵ que possam comprometer o início do mandato dos governantes (herança fiscal).

Abrangência - Devem obediência à Lei os estados, o Distrito Federal e os municípios, compreendidos o Executivo (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes¹⁶), o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público (MP).

O Banco Central (BC) ficou isento de qualquer responsabilidade fiscal. Apenas ficou proibido, a partir de dois anos de entrada em vigor da lei, de emitir títulos de dívida do Tesouro Nacional, mas a despesa com juros, que cria para o governo federal ao definir a Selic, não é alcançada pela LRF. O BC deve apresentar, semestralmente, o impacto fiscal da política monetária, mas sem nenhuma sanção quanto ao impacto.

Metas fiscais - A LRF determinou a integração, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Anexo de Metas Fiscais, que estabelece metas anuais de

15. É o montante de despesas empenhadas, mas não pagas ao final do ano.

16. São empresas públicas que dependem, para seu funcionamento, de recursos do Tesouro.

receitas, despesas, resultados nominal e primário e da dívida, para os próximos três exercícios. Contém ainda: a) avaliação do cumprimento das metas do ano anterior, demonstrativo das metas, com memória de cálculo, evidenciando a consistência destas com a política econômica nacional; b) evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, com a origem e a aplicação dos recursos da alienação de ativos, avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência social, do FAT, fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; c) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado¹⁷.

Prevê que se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas, os três poderes e o MP promoverão, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho, segundo a LDO. Isso obriga que, pelo menos a cada dois meses, se verifique se a previsão do comportamento das receitas e despesas, no exercício, poderá cumprir as metas previstas na LDO e no orçamento.

Arrecadação - Segundo a LRF, constitui responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do ente, sendo vedada a transferência voluntária para o descumprimento no caso dos impostos.

As renúncias, visando atender determinada finalidade como a desoneração de tributos para estimular setores da economia ou beneficiar contribuintes, devem ser compensadas com o aumento de valor igual da receita do mesmo ou de outro tributo.

A Lei nº 8.429/92¹⁸, art. 10 X, pune quem for negligente na arrecadação de tributo ou renda, com a obrigação do ressarcimento do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano, e proibição de contratar com o Poder Público, ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de cinco anos.

Previsão de receita - As previsões de receita considerarão: alterações na legislação, inflação, crescimento econômico e evolução nos últimos três anos, com projeção para os dois seguintes, metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

17. São despesas correntes que têm impacto fiscal superior a dois exercícios.

18. Lei de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências.

É comum a ocorrência de previsões de receita visando adequá-la ao montante previsto de despesas. Isso ocorre, por exemplo, quando os órgãos que compõem o ente da federação fazem demandas que superam a receita, e os cortes não são suficientes para permitir que fiquem dentro do limite desejado. Essa prática fica mais difícil de ser feita, pois as premissas das receitas devem ser apresentadas, bem como a memória de cálculo que explica o valor da previsão feita.

O Executivo colocará à disposição dos demais poderes e do MP, no mínimo 30 dias antes do prazo final para envio da proposta orçamentária, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente com as respectivas memórias de cálculo. Ao exigir o envio prévio das receitas, obriga o Executivo a acomodar as despesas para cumprir as metas fiscais previstas na LDO.

Renúncia de receita - A renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender a LDO e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração de que a renúncia foi considerada na receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de que não afetará as metas de resultados fiscais;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, pelo aumento de receita, via elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Isto não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos de importação, exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior aos dos respectivos custos de cobrança.

Ao excepcionalizar esses impostos, a LRF permite ao governo federal usá-los para as finalidades econômicas que visa alcançar.

No estoque da dívida ativa dos entes, parte significativa de casos são de pequena monta, cujo custo de cobrança pode superar o valor possível de ser arrecadado. A eliminação desses casos pode permitir concentrar a cobrança e, com isso, acelerar o recebimento e a gestão da dívida ativa.

A renúncia não pode ser compensada com a redução de despesa, como no caso da despesa obrigatória de caráter continuado. Isso faz com que a receita tenha mais probabilidade de alcançar a previsão orçamentária, caso a decisão da desoneração não tenha sido prevista no orçamento.

Expansão de despesa - Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda às exigências para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.

Para realizar essas despesas é necessário: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A LRF, art. 2º, acrescenta ao Código Penal a pena de reclusão, de um a quatro anos, para quem ordenar despesa não autorizada por lei.

Despesa Obrigatória e Caráter Continuado (DOCC) - É a despesa corrente que fixa a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

O ato que cria a DOCC deverá ter a estimativa do seu valor, demonstrar a origem dos recursos e comprovar que não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Ela não será executada antes dessas medidas, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

A LRF parte do princípio que a introdução de nova despesa, que perdure por período superior a dois exercícios, poderá causar a falta de recursos para o desempenho de programas de governo. É como se estivesse numa situação de equilíbrio fiscal que seria comprometido com a nova despesa, ou mesmo estando fora desse equilíbrio, mas em situação deficitária, a nova despesa agravaria o desempenho fiscal.

A LRF não considerou que há a possibilidade de ocorrer elevações de receitas, decorrentes do desenvolvimento da atividade econômica, que possam fazer frente à DOCC. Essa possibilidade é real, pois a arrecadação tende a acompanhar a atividade econômica, quando ocorre crescimento econômico.

Despesa de pessoal (DP) - A DP não poderá exceder 50% da Receita Corrente Líquida (RCL)¹⁹ para a União e 60% da RCL para estados e municípios, com a seguinte distribuição por Poder:

19. Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para a previdência social do empregador, incidente sobre prestação de serviço de terceiros e a contribuição à previdência feita pelo trabalhador, e também as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS); b) nos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional; e, c) na União,

I - União: 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União (TCU); 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; 0,6% para o MP;

II – Estados: 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado (TCE); 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e 2% para o MP;

III - Municípios: 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município (TCM), quando houver; e 54% para o Executivo.

É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da DP e não atenda: às exigências para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa; exigências para criação ou expansão de DOCC; o limite legal com pessoal inativo; e a expedição nos 180 dias anteriores ao final do mandato.

A LRF, em seu art. 2º, acrescentou ao Código Penal a punição com reclusão de um a quatro anos, para quem aumentar a DP nos 180 dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura.

A LRF fixou os limites com base no que vinha ocorrendo nas despesas com pessoal nos poderes e no MP. O desenvolvimento das atividades, no setor público, envolve acompanhar a demanda e recuperar o atraso na adequação da oferta de serviços e de infraestrutura às necessidades da população e para o desenvolvimento da atividade econômica. Isso exige ampliação de despesas e de investimentos, gerando a necessidade de mais recursos humanos e materiais. A expansão dos investimentos ocasiona a necessidade de manutenção do patrimônio, ou seja, mais recursos humanos e materiais. A tendência pode ser de elevação da DP em relação à RCL, o que poderia levar a ajustar os percentuais dos limites estabelecidos.

Por outro lado, há casos de gestão inadequada de recursos humanos ocasionando excesso de pessoal que poderia ser reduzido para atender aos limites da DP.

A verificação do cumprimento dos limites será realizada ao final de cada quadrimestre.

Se a DP exceder a 95% do limite, são vedados: aumento de vencimentos ou vantagens, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão anual; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de

nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência. A respeito da receita corrente líquida, ela será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e hora extra, salvo no caso da convocação extraordinária do Legislativo e as situações previstas na LDO.

Se a DP ultrapassar os limites, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se²⁰: redução de, no mínimo, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e exoneração dos servidores não estáveis. Se essas medidas não forem suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo.

Não alcançada a redução, no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias²¹, obter garantia e contratar operações de crédito. Essas restrições têm aplicação imediata se a DP exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato.

Essa penalização fiscal é forte, pois o corte nas transferências voluntárias podem afetar a consecução de programas previstos no orçamento ou provocar a descontinuidade daqueles em funcionamento.

O art. 5º da LCF prevê punição com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que deixar de ordenar ou promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Seguridade - Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total e atendidas as exigências para a criação ou expansão das DOCC.

Fazem parte da seguridade social, a saúde, a previdência social, a assistência social e o seguro desemprego, que têm orçamentos próprios e separados do orçamento fiscal, bem como tributos definidos pela Constituição Federal, no art. 195.

Transferência voluntária - Para poder receber a transferência voluntária, o ente deve cumprir as seguintes exigências estabelecidas pela LRF: a) existência de dotação específica no orçamento; b) despesa não destinada ao pagamento de pessoal; c) comprovação de adimplência com o transferidor; d) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

e) observância dos limites das dívidas, operações de crédito, de inscrição em RP e de DP; f) previsão orçamentária de contrapartida.

20. Art. 169 da Constituição Federal.

21. Transferência voluntária é a entrega de recursos a outro ente, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Essas vedações não atingem as ações de educação, saúde e assistência social, para que a população não seja punida em virtude da falta de cumprimento das normas pelo ente público. Essas três áreas são as mais importantes para atender a demanda social.

A LRF, art. 4º, introduziu o inciso XXIII ao Decreto Lei 201/67²² prevenindo pena de detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação por cinco anos para cargo público, eletivo ou de nomeação, além de reparação pelo dano causado, considerando crime de responsabilidade do Prefeito, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara realizar ou receber transferência voluntária, em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Setor Privado - A destinação de recursos para o setor privado deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na LDO e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Dívida - A LRF estabeleceu que até 2 de agosto de 2000, o presidente da República submeterá ao: a) Senado, proposta de limites para a dívida consolidada da União, estados e municípios, bem como a de limites e condições para as operações de crédito e garantia; e, b) Congresso Nacional, projeto de lei que estabeleça limites para a dívida mobiliária federal.

Essa determinação foi cumprida, mas até hoje o Congresso Nacional por pressão do Executivo não cumpriu com o estabelecimento de limites para a dívida mobiliária federal. Isso tem permitido a elevação contínua dessa dívida, deixando o BC livre para causar o impacto fiscal que desejar, pela prática da política monetária de taxa básica de juros elevada que resulta no aumento da dívida que deveria ser limitada.

Se a dívida consolidada, mobiliária e de operações de crédito ultrapassar o respectivo limite, ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro.

Enquanto perdurar o excesso, estará proibido de realizar operação de crédito e obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho. Vencido o prazo, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias. As restrições serão aplicadas imediatamente se a dívida extrapolar o limite do primeiro quadrimestre do último ano do mandato.

22. Decreto Lei de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre os crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores.

A LCF, em seu art. 3º, acrescentou o inciso 5 ao art. 10 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (lei do colarinho branco), tratando como crime contra a lei orçamentária o ato de não ordenar a redução do montante da dívida consolidada nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal. A infração é passível da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

A LCF, art. 4º, acrescentou ao DL 201/67, art. 1º XVI, a pena de detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação por cinco anos para cargo público, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação do dano causado para o Prefeito, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara deixar de ordenar a redução da dívida consolidada, nos prazos de lei, quando ultrapassar o limite máximo fixado pelo Senado.

Emissão de títulos pelo Banco Central - O banco não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação da Lei. O governo federal, no entanto, consegue burlar essa determinação, por meio do Tesouro Nacional, que emite os títulos solicitados pelo BC para a realização das operações compromissadas²³.

Refinanciamento - É vedada a realização de operação de crédito sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Essa limitação tem sido a garantia de não alteração das cláusulas que foram estabelecidas no refinanciamento das dívidas de estados e municípios.

A LCF, art. 4º, acrescentou o inciso XX ao art. 1º do DL 201/00, que prevê a pena de detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação por cinco anos para qualquer cargo público, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação do dano causado ao Prefeito, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da

23. Operações com compromisso de recompra em data futura. O BC ao comprar dólares precisa emitir reais e, para enxugar a liquidez criada pela emissão, o Tesouro Nacional emite títulos da dívida mobiliária federal no valor da operação de compra dos dólares.

administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

Restos a pagar - É vedado, nos últimos oito meses do mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no período, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

58

A LCF, art. 2º, acrescentou ao Código Penal pena de reclusão de um a quatro anos para quem ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

Essa vedação contribui para reduzir os restos a pagar, evitando a transmissão de compromissos²⁴ para o primeiro ano de um novo mandato. Ocorre que é possível assumir o compromisso até a véspera da vedação, com despesas que poderão ultrapassar o final do exercício.

A LRF deixou de fazer a vedação para os demais anos que não o do final do mandato, o que pode levar ao acúmulo de restos a pagar que poderão impactar o novo mandato.

Manutenção e finalização - A LOA só incluirá novos projetos após o atendimento adequado àqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público. O Executivo encaminhará ao Legislativo, até o envio da LDO, relatório evidenciando esse cumprimento.

Essa determinação da LRF procura levar o ente a cuidar da manutenção do patrimônio público e dar sequência à execução dos projetos em andamento.

A Lei 8.429/92, art. 10 X, estabeleceu a pena de ressarcimento do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano, além da proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de cinco anos a quem agir negligentemente na conservação do patrimônio público.

Transparência e controle - Será dada ampla divulgação, inclusive pela

24. A interpretação comumente dada a compromisso é a assunção de responsabilidade do ente perante terceiro para a consecução do ato que irá gerar a despesa.

Internet, para: o PPA, a LDO, a LOA, prestações de contas, parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e suas versões simplificadas. Essa transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante a elaboração e discussão do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

As contas ficarão disponíveis durante o exercício, no Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação públicas.

A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos e, no caso das agências financeiras, avaliação do impacto fiscal de suas atividades.

A avaliação do impacto fiscal das agências financeiras, especialmente o BNDES, receptor de empréstimos vultosos do Tesouro Nacional, que ampliou o endividamento federal para emprestar os recursos, não está ocorrendo.

A edição de normas gerais para consolidação das contas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal. Este conselho até agora não foi constituído, em razão da proposta de criação permanecer engavetada no Congresso Nacional.

A Administração manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão. Essa determinação não está sendo cumprida.

A União promoverá, até 30 de junho, a consolidação por esfera de governo, das contas dos entes relativas ao exercício anterior e a sua divulgação pela Internet. As contas deverão ser encaminhadas para a União até 31 de maio pelos estados, e 30 de abril pelos municípios. O descumprimento dos prazos impedirá que o ente receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) abrangerá todos os Poderes e o MP, será publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, e composto de balanço orçamentário e demonstrativo detalhado da execução e previsão das receitas e despesas. O descumprimento do prazo impedirá, até que a situação seja regularizada, o recebimento de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito.

Ao final de cada quadrimestre será emitido o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), assinado pelo Chefe do Executivo, Presidente e membros da Mesa Diretora do Legislativo, Presidente de Tribunal e membros de Conselho de Administração e Chefe do MP e pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno.

O RGF conterà o comparativo com os limites desta LC, indicação das medidas corretivas, se ultrapassado qualquer um dos limites, demonstrativos do último quadrimestre, das disponibilidades de caixa e da inscrição em Restos a Pagar em 31 de dezembro. O relatório será publicado até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder, inclusive pela Internet, e o descumprimento do prazo impede, até que a situação seja regularizada, que o ente receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito.

O Relatório Reduzido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos do Conselho de Gestão Fiscal.

A LCF, art. 5º, estabeleceu pena de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos e condições da lei.

O Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas (TC), e o sistema de controle interno de cada Poder e do MP, fiscalizarão o cumprimento das normas desta LC, com ênfase no que se refere ao alcance das metas, limites e condições para operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar, medidas adotadas para o retorno da DP e da dívida consolidada aos respectivos limites, destinação de recursos da alienação de ativos e cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais.

O TC alertará quando constatar a possibilidade de ocorrência de limitação de empenho, que a DP, dívida, operações de crédito e concessão de garantia se encontram acima de 90% dos respectivos limites, que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite e fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. Compete ainda aos TCs verificar os cálculos dos limites da DP.

Conselho de Gestão Fiscal (CGF) - A LRF atribuiu ao CGF o acompanhamento e a avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal. Esse conselho deverá ser formado por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do MP e de entidades técnicas representativas da sociedade.

O conselho instituirá formas de premiação aos titulares de Poder, que alcancem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta LC. Infelizmente, este conselho não saiu do papel e a proposta para sua constituição e funcionamento encontra-se engavetada no Congresso Nacional.

A LRF estabeleceu a regra para o enquadramento da dívida. O Poder ou órgão cuja DP em 1999 estiver acima dos limites estabelecidos, deverá

se enquadrar em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% ao ano. Enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito.

Punição - As infrações desta LC serão punidas segundo o Código Penal; a Lei nº 1.079/50 (lei do colarinho branco); o Decreto- Lei nº 201/67 (crimes de responsabilidade para prefeitos e vereadores); a Lei nº 8.429/92 (casos de enriquecimento ilícito); e demais normas da legislação pertinente.

ESTATUTO DA CIDADE (EC) - LEI Nº 10.257 DE 10 DE JULHO DE 2001

Esse estatuto visa a ordenação racional do solo urbano e trouxe novas possibilidades de gerar recursos para o setor público, pelo uso e ocupação do solo. Estabeleceu, entre outras coisas, a exigência de Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Esses novos recursos irão se somar aos existentes, permitindo ampliar as ações de governo. O potencial de recursos financeiros que poderão ser apropriados pelo Poder Público depende das áreas a serem definidas no Plano Diretor, passíveis de utilização pelos diversos instrumentos de política urbana previstos no EC. A seguir são sinteticamente apresentadas as possibilidades de novos recursos.

IPTU Progressivo no Tempo

É importante distinguir o IPTU progressivo sobre o valor venal do imóvel, deste progressivo no tempo. O primeiro tem caráter somente fiscal e visa à justiça fiscal. O segundo tem caráter extrafiscal e corresponde a uma punição, para indução do proprietário do imóvel a dar a ele a destinação socialmente prevista, nos termos do plano diretor e do plano urbanístico local.

Poderá ser utilizado, em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Nesta situação, o ente da federação poderá proceder à sua aplicação, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, sendo que o valor da alíquota a ser aplicado a cada ano não excederá a duas vezes a do ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15%.

Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o ente da federação manterá a cobrança pela alíquota máxima, sendo vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva (art. 7º).

Emissão de títulos

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem o cumprimento da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o ente da federação poderá desapropriar o imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública, autorizados pelo Senado com resgate até 10 anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de 6% ao ano (art. 8º).

Outorga onerosa do direito de construir

O EC prevê duas importantes possibilidades de geração de recursos, por meio da outorga onerosa do direito de construir, e contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, devendo o Plano Diretor fixar áreas nas quais: 1) o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento – relação entre a área edificável e a área do terreno – (art. 28); e 2) possa ser permitida alteração de uso do solo (art. 29).

Operações urbanas

É um dos principais instrumentos para a geração de recursos e depende para a sua viabilização de lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, que delimitará área para aplicação de operações urbanas consorciadas - conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (art. 32).

Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: a) a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; e, b) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (art. 32).

A lei que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo município de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Esses certificados serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação (art. 34).

Transferência do direito de construir

Lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano a exercer em outro local, ou alienar o direito de construir,

quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e, c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Consórcio imobiliário

Poderá ser facultada ao proprietário de área atingida pelo parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano, a requerimento deste o estabelecimento de consórcio imobiliário, como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação, por meio do qual o proprietário transfere ao Poder Público seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, cujo valor será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras (art. 46).

Essas são as várias alternativas introduzidas pelo EC, que, após a criação do Plano Diretor, poderá contribuir ao uso racional do solo urbano e, ao mesmo tempo, propiciar novos recursos à disposição dos governos municipais.

CAPÍTULO 3

INDICADORES FISCAIS

 *Projetos*
para o Brasil

INDICADORES FISCAIS

Para avaliar as contas públicas são usados principalmente quatro indicadores. Dois medem o fluxo de recursos, que são o superávit primário (receitas menos despesas, excluindo-se as financeiras¹) e o resultado nominal (receitas menos despesas, incluindo as financeiras). Dois medem o estoque de valores, que são a dívida líquida e dívida bruta. A dívida líquida é a dívida bruta menos os haveres financeiros².

Algumas análises no país, de cunho mais monetarista, olham somente o resultado primário, que não leva em consideração as despesas com juros. O que pode levar a conclusões erradas, pois resultados primários maiores podem não significar resultados nominais melhores e vice versa.

Por outro lado, políticas governamentais de empréstimos do Tesouro Nacional para os bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), com vistas a potenciar sua ação, podem conter taxas de juros subsidiadas, o que não reduz a dívida líquida, mas amplia a dívida bruta e depois a líquida, pelo descasamento entre as taxas de juros.

A seguir é avaliado cada indicador.

SUPERÁVIT PRIMÁRIO

É o indicador mais difundido pela mídia e nas análises sobre as contas públicas. Costumam defini-lo como a economia para pagar os juros da dívida

1. Envolvem o resultado líquido entre receitas financeiras e despesas financeiras.

2. É a soma da disponibilidade financeira (saldo de caixa e bancos) com os valores de empréstimos e outros valores a receber, no curto prazo.

pública. Os que usam esta definição, normalmente o fazem sem atentar para o fato de que essa economia pode ser maior ou menor dependendo da taxa de juro que incide sobre a dívida pública, ou ainda que essa dívida pode ser paga também com a emissão monetária.

No Brasil, a dívida pública é fortemente influenciada pelos juros e esses pela taxa básica de juros (Selic), mantida historicamente elevada, como antídoto para combater a inflação. Ao ser mantida elevada, a taxa atrai o capital especulativo internacional em busca de ganhos financeiros, contribuindo para valorizar o real, tornando as importações mais baratas e dificultando as exportações. É a âncora cambial, instrumento usado para o combate da inflação.

Até o final de 1998, não era usado esse conceito de resultado primário. Com a ameaça de estouro nas contas públicas e do não pagamento da dívida externa, o Brasil foi buscar socorro no Fundo Monetário Internacional (FMI), que para salvar o país exigiu condições para garantir a recuperação do valor emprestado; entre elas, a constituição de superávits primários elevados.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o superávit primário tinha sido negativo em 0,2% do PIB. Com a imposição de condições fiscais restritivas pelo FMI, os superávits primários foram crescendo.

O Quadro 3.1 apresenta a evolução do superávit primário da União, estados, municípios e estatais.

Quadro 3.1

Composição do Superávit Primário

2002 - 2012 (em % do PIB)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	0,72	0,34	2,16	3,22
2003	0,81	0,18	2,28	3,27
2004	0,90	0,12	2,70	3,72
2005	0,99	0,20	2,60	3,79
2006	0,83	0,20	2,17	3,20
2007	1,12	-0,05	2,23	3,31
2008	1,01	0,06	2,35	3,42
2009	0,65	0,04	1,31	2,00
2010	0,55	0,06	2,09	2,70
2011	0,80	0,07	2,25	3,11
2012	0,49	-0,06	1,96	2,38
Média	0,81	0,11	2,19	3,10

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

O superávit primário do setor público foi crescente até 2005, quando atingiu seu valor máximo de 3,79% do PIB. A partir de 2006 até 2008 voltou ao nível de 2002-2003. Com a crise internacional, a política estimulou a demanda via maiores despesas no governo federal, reduzindo-o. Voltou, no entanto, a crescer novamente até 2011, e caiu para 2,38% do PIB em 2012, quando a economia perdeu o impulso que tinha tido em 2010, devido ao pé no freio do governo federal na maior parte do ano de 2011, temendo a inflação que subia em todo o mundo, puxada principalmente pelas commodities.

Esse freio acabou por contaminar 2012, pois as restrições impostas em 2011 pelas medidas macroprudenciais que encareceram o crédito, só foram retiradas no final de 2011, mas o estrago já estava feito. Na média do período, o setor público praticou um superávit primário de 3,1% do PIB.

O que influi mais no resultado é o Governo Central (Tesouro Nacional mais Banco Central), que, em média no período, atingiu 2,2% do PIB.

Até 2008, os estados e municípios vinham mantendo um superávit primário próximo a 1% do PIB. A partir de 2009, caiu para o nível de 0,6% do PIB, dentro do esforço do governo para reativar a economia, ao permitir maior endividamento aos estados para deslanchar investimentos em obras. Na média do período, contribuíram com um superávit primário de 0,8% do PIB.

As empresas estatais, excluindo Petrobras e Eletrobras, pouco contribuíram para o resultado primário, ficando na média do período em 0,1% do PIB.

O Quadro 3.2 (ver próxima página) apresenta a participação dos diversos entes no total do superávit primário.

O Governo Central contribuiu, em média no período, com 70,6% do total do setor público; os estados e municípios com 26,0%; e as empresas estatais com 3,4%. Nos últimos três anos, elevou sua participação atingindo o máximo de 82,4%, em 2012.

Juros

Os juros são a pedra no sapato das finanças públicas; consequência da liberdade concedida, ao Banco Central, de fixar a taxa básica de juros (Selic) muito acima da média dos países emergentes.

O Quadro 3.3 (ver próxima página) apresenta a composição e evolução dos juros.

Os juros impactaram as finanças públicas acima de 7% do PIB até 2005, passando a cair gradualmente até o mínimo registrado em 2012, como decorrência da queda da Selic. Em média, no período, representou 6,3% do PIB, com o Governo Central em 4,3% do PIB; os estados e municípios com 1,9% do PIB; e as empresas estatais com 0,1% do PIB.

Quadro 3.2**Participação no Superávit Primário**
2002 - 2012 (em % do total)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	22,4	10,6	67,1	100,0
2003	24,8	5,5	69,7	100,0
2004	24,2	3,2	72,6	100,0
2005	26,1	5,3	68,6	100,0
2006	25,9	6,3	67,8	100,0
2007	33,8	-1,5	67,4	100,0
2008	29,5	1,8	68,7	100,0
2009	32,5	2,0	65,5	100,0
2010	20,4	2,2	77,4	100,0
2011	25,7	2,3	72,3	100,0
2012	20,6	-2,5	82,4	100,0
Média	26,0	3,4	70,6	100,0

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

Quadro 3.3**Composição dos Juros**

2002 - 2012 (em % do PIB)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	-4,20	-0,62	-2,84	-7,66
2003	-2,40	-0,17	-5,94	-8,51
2004	-2,65	0,12	-4,09	-6,62
2005	-1,25	-0,11	-6,00	-7,36
2006	-1,53	0,01	-5,31	-6,83
2007	-1,60	-0,03	-4,48	-6,11
2008	-2,17	-0,12	-3,17	-5,46
2009	-0,58	-0,07	-4,63	-5,28
2010	-1,81	-0,07	-3,30	-5,18
2011	-1,28	-0,08	-4,35	-5,71
2012	-1,45	-0,06	-3,35	-4,86
Média	-1,90	-0,11	-4,31	-6,33

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

Nota-se forte impacto em 2002, nos estados e municípios, quando os juros chegaram a atingir 4,2% do PIB. Esse foi o único ano que superou o impacto do Governo Central.

O Quadro 3.4 apresenta a participação dos diversos entes nas despesas com juros.

Quadro 3.4

Participação nos Juros

2002 - 2012 (em % do total)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	54,8	8,1	37,1	100,0
2003	28,2	2,0	69,8	100,0
2004	40,0	-1,8	61,8	100,0
2005	17,0	1,5	81,5	100,0
2006	22,4	-0,1	77,7	100,0
2007	26,2	0,5	73,3	100,0
2008	39,7	2,2	58,1	100,0
2009	11,0	1,3	87,7	100,0
2010	34,9	1,4	63,7	100,0
2011	22,4	1,4	76,2	100,0
2012	29,8	1,2	68,9	100,0
Média	30,1	1,7	68,2	100,0

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

No período considerado, o Governo Central respondeu por 68,5% das despesas com juros do setor público, ficando os estados e municípios com 30,1% e as empresas estatais com 1,7% (ver Quadro 3.5 na próxima página).

O Brasil perde somente para a Islândia, como país que tem a mais alta despesa com juros na comparação com os países da OCDE e da América Latina.

RESULTADO NOMINAL

É o principal indicador das finanças públicas, pois considera a diferença entre todas as receitas e todas as despesas, inclusive financeiras. É pouco considerado nas análises sobre finanças públicas. Talvez, seja uma forma de esconder o peso dos juros nas contas públicas e permitir que continue sendo adotada pelo Banco Central a taxa Selic, uma das mais altas do mundo, para controlar a inflação.

O Quadro 3.6 apresenta a evolução ocorrida entre 2002 e 2012.

Quadro 3.5
Juros no Setor Público
 2011 (em % do PNB)

	País	Juros
1	Islândia	6,2
2	Brasil	5,7
3	Itália	5,5
4	Grécia	5,0
5	Hungria	4,8
6	Portugal	4,8
7	Irlanda	4,4
8	Israel	4,1
9	Bélgica	3,8
10	Canadá	3,3
11	Turquia	3,2
12	Reino Unido	3,1
13	França	2,9
14	Polónia	2,9
15	Espanha	2,9
16	Áustria	2,8
17	Colômbia	2,7
18	Alemanha	2,6
19	Japão	2,4
20	Nova Zelândia	2,3
21	Dinamarca	2,0
22	Holanda	2,0
23	EUA	1,7
24	México	1,7
25	Finlândia	1,5
26	República Tcheca	1,5
27	Argentina	1,5
28	Coréia do Sul	1,3
29	Suécia	1,1
30	Suíça	1,1
31	Austrália	1,1
32	Noruega	1,0
33	Luxemburgo	0,5
34	Chile	0,5

Fonte: OECD, CEPAL, RFB, S&P. Elaboração e Projeção: Bradesco.

Quadro 3.6**Composição do Resultado Nominal**

2002 - 2012 (em % do PIB)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	-3,48	-0,29	-0,68	-4,45
2003	-1,59	0,01	-3,66	-5,24
2004	-1,75	0,24	-1,39	-2,90
2005	-0,25	0,09	-3,41	-3,58
2006	-0,70	0,21	-3,14	-3,63
2007	-0,48	-0,08	-2,24	-2,80
2008	-1,16	-0,06	-0,82	-2,04
2009	0,06	-0,03	-3,31	-3,28
2010	-1,27	0,00	-1,21	-2,48
2011	-0,48	-0,01	-2,11	-2,61
2012	-0,96	-0,12	-1,39	-2,47
Média	-1,10	0,00	-2,12	-3,23

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

A média, no período considerado, apresentou um déficit nominal de 3,2% do PIB, sendo de 2,1% no Governo Central, 1,1% nos estados e municípios e zero (equilíbrio) nas empresas estatais. Nos anos de 2002 e 2003, girou em torno de 5% do PIB, caracterizando anos difíceis para a economia, marcados pela transição de governo, que para adquirir credibilidade junto ao mercado, ampliou a taxa básica de juros, já elevada em 2002. Girou em torno de 3% do PIB, entre 2004 e 2009. E, a partir de 2010, ficou abaixo de 3% do PIB, tendo atingido o melhor resultado em 2012 na série analisada.

O Quadro 3.7 (ver página seguinte) apresenta a participação dos entes no resultado nominal.

Na média do período, o Governo Central foi responsável por 65,8% do déficit do setor público, cabendo aos estados e municípios 34,0%. São marcantes os anos de 2002, 2008 e 2009. Em 2002 e 2008, os estados tiveram o pior desempenho fiscal em relação ao Governo Central. Em 2009, devido ao esforço para enfrentar a crise internacional, o déficit se concentrou no Governo Central.

Resultado primário, juros e resultado nominal

O Quadro 3.8 (na página seguinte) permite analisar a evolução das contas públicas, a partir dos seus componentes descritos.

Quadro 3.7**Participação no Resultado Nominal**
2002 - 2012 (em % do total)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	78,2	6,5	15,3	100,0
2003	30,3	-0,2	69,8	100,0
2004	60,3	-8,3	47,9	100,0
2005	7,0	-2,5	95,3	100,0
2006	19,3	-5,8	86,5	100,0
2007	17,1	2,9	80,0	100,0
2008	56,9	2,9	40,2	100,0
2009	-1,8	0,9	100,9	100,0
2010	51,2	0,0	48,8	100,0
2011	18,4	0,4	80,8	100,0
2012	38,9	4,9	56,3	100,0
Média	34,0	0,1	65,8	100,0

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

Quadro 3.8**Composição do Resultado Nominal no Setor Público**
2002 - 2012 (em % do PIB)

Ano	Resultado Primário	Juros	Resultado Nominal
2002	3,22	-7,66	-4,45
2003	3,27	-8,51	-5,24
2004	3,72	-6,62	-2,90
2005	3,79	-7,36	-3,58
2006	3,20	-6,83	-3,63
2007	3,31	-6,11	-2,80
2008	3,42	-5,46	-2,04
2009	2,00	-5,28	-3,28
2010	2,70	-5,18	-2,48
2011	3,11	-5,71	-2,61
2012	2,38	-4,86	-2,47
Média	3,10	-6,33	-3,23

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

O quadro mostra que todo esforço fiscal, trazido pelo superávit primário, é insuficiente para atender aos juros do setor público, o que eleva a dívida pública a cada ano.

Na média do período, ocorreu um déficit de 3,2% do PIB, onde o superávit primário alcançou 3,1% do PIB, e os juros 6,3% do PIB. Em nenhum ano ocorreu equilíbrio nas contas públicas. A responsabilidade disso é do Banco Central, que mantém a taxa básica de juros elevada no confronto internacional.

O Quadro 3.9 apresenta a participação relativa na composição do resultado nominal.

No período considerado, a contribuição média do superávit primário de 96,2% é insuficiente para fazer frente aos 196,1% do rombo dos juros.

Quadro 3.9

Participação no Resultado Nominal no Setor Público

2002 - 2012 (em % do total)

Ano	Resultado Primário	Juros	Resultado Nominal
2002	72,4	-172,1	100,0
2003	-62,4	-162,4	100,0
2004	-128,3	-228,3	100,0
2005	-105,9	-205,6	100,0
2006	-88,2	-188,2	100,0
2007	-118,2	-218,2	100,0
2008	-167,6	-267,6	100,0
2009	-61,0	-161,0	100,0
2010	-108,9	-208,9	100,0
2011	-119,2	-218,8	100,0
2012	-96,4	-196,8	100,0
Média	-96,2	196,1	100,0

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

Dívida líquida

A dívida líquida é o resultado da dívida bruta, abatida dos haveres financeiros. Tem se tornado, nos últimos anos, um indicador que pode levar a erro na avaliação da saúde fiscal do setor público. A política adotada pelo governo federal, a partir de 2009, com mega-transferências ao BNDES e, principalmente, as chamadas operações compromissadas feitas pelo Banco Central, causam forte elevação do montante de juros do governo federal, pois para isso o gover-

no se endivida com taxas de juros dos títulos que emite – o BNDES para taxas balizadas pela taxa de juros de longo prazo (TJLP), e o Banco Central aplica os dólares das reservas internacionais, principalmente, em títulos de longo prazo do Tesouro Americano, que rendem próximo a zero.

Há, assim, um verdadeiro assalto aos cofres públicos e, isso não parece preocupar o governo federal, que continua ampliando essas operações.

O Quadro 3.10 apresenta a evolução ocorrida na dívida líquida, entre 2002 e 2012.

Quadro 3.10

Composição da Dívida Líquida

2002 - 2012 (em % do PIB)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	17,63	2,77	31,62	52,02
2003	19,82	2,60	37,95	60,38
2004	18,63	2,16	34,05	54,83
2005	18,08	1,54	30,98	50,61
2006	16,30	1,20	30,93	48,44
2007	15,36	0,86	31,05	47,27
2008	14,03	0,82	30,69	45,53
2009	13,68	0,82	24,02	38,53
2010	12,55	0,73	28,79	42,07
2011	11,96	0,63	26,55	39,15
2012	11,45	0,60	24,36	36,41
Média	11,80	0,65	22,76	35,21

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

Essa dívida atingiu o máximo em 2003, devido ao impacto da troca de governos, junto com uma situação fiscal desfavorável. Posteriormente, passou à queda contínua, com exceção dos anos de 2010 e 2011. No nível atual, pode parecer que as finanças públicas estão melhorando, mas não é o que mostra a dívida bruta a ser analisada a seguir. O Quadro 3.11 mostra a participação relativa dos entes nessa dívida.

Dívida bruta

É o melhor indicador sobre a dívida, tendo a vantagem de não mascarar a diferença de taxas de juros, praticada pela dívida e a obtida pela taxa de aplicação da dívida bruta, que é inferior.

Quadro 3.11**Participação na Dívida Líquida**

2002 - 2012 (em % do total)

Ano	Estados e Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2002	33,9	5,3	60,8	100,0
2003	32,8	4,3	62,9	100,0
2004	34,0	3,9	62,1	100,0
2005	35,7	3,0	61,2	100,0
2006	33,6	2,5	63,9	100,0
2007	32,5	1,8	65,7	100,0
2008	30,8	1,8	67,4	100,0
2009	35,5	2,1	62,3	100,0
2010	29,8	1,7	68,4	100,0
2011	30,5	1,6	67,8	100,0
2012	31,4	1,7	66,9	100,0
Média	33,5	1,8	64,7	100,0

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

O Quadro 3.12 apresenta a dívida bruta no período 2006-2012, com a metodologia que exclui a Petrobras e Eletrobras. Infelizmente, a dívida com essas estatais é elevada devido às restrições de preços e tarifas impostas pelo governo a essas empresas.

Quadro 3.12**Composição da Dívida Bruta**

2002 - 2012 (em % do PIB)

Ano	Estados	Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2006	0,80	0,20	0,86	54,55	56,41
2007	0,65	0,19	0,82	56,32	57,97
2008	0,77	0,22	0,82	55,60	57,41
2009	0,83	0,23	0,73	59,12	60,92
2010	1,00	0,24	0,63	51,48	53,35
2011	1,10	0,30	0,60	52,15	54,15
2012	1,60	0,35	0,65	56,10	58,69
Média	0,97	0,25	0,73	55,04	56,99

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

A dívida bruta vem crescendo desde 2010, por decisões do governo de fornecer recursos ao BNDES e suportar as danosas operações compromissadas do Banco Central. No final de 2006, essas operações foram responsáveis por 6% da dívida bruta, que foi crescendo sempre. Em 2012, atingiram 20%, e em maio de 2013, último dado disponível, saltaram para 26%. O BNDES representa atualmente 14% da dívida bruta.

Assim, a política adotada para essas duas finalidades compromete 40% da dívida bruta do setor público. Se isso não tivesse ocorrido, a dívida do setor público seria bem menor.

O Quadro 3.13 apresenta a participação dos entes na composição da dívida bruta. Nota-se a forte participação do Governo Central absorvendo a maior parte dessa dívida.

Quadro 3.13

Participação na Dívida Bruta

2002 - 2012 (em % do PIB)

Ano	Estados	Municípios	Estatais	Governo Central	Setor Público
2006	1,42	0,36	1,52	96,70	100,00
2007	1,12	0,33	1,41	97,15	100,00
2008	1,34	0,39	1,43	96,84	100,00
2009	1,37	0,38	1,20	97,04	100,00
2010	1,88	0,45	1,19	96,48	100,00
2011	2,04	0,55	1,11	96,30	100,00
2012	2,72	0,59	1,10	95,58	100,00
Média	1,69	0,43	1,28	96,59	100,00

Fonte: Banco Central. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Valores sem a desvalorização cambial; Estatais sem Petrobras e Eletrobras.

PLANEJAMENTO

Teoricamente, uma estratégia de desenvolvimento passa, necessariamente, pela consideração do estágio em que se encontra o país, em seus múltiplos aspectos (o estado da arte), o reconhecimento do potencial humano e material existente, o conjunto de práticas de transformação (as políticas) para atingir o maior desenvolvimento humano, social, ambiental, político e econômico (os objetivos). São mudanças a serem construídas de forma dinâmica e que remetem a um projeto estratégico e articulado entre as várias políticas de Estado e a sociedade. Não existe um modelo pronto e acabado para alcançar

os fins almejados, mas um processo suportado pela realidade política e social em mutação (Khair, 2009, p. 60-61).

Essas são premissas importantes a se levar em conta no planejamento das ações do Estado, para o melhor atendimento das necessidades da sociedade. O conceito de planejamento não pode ser considerado como um instrumento de ação de governo, mas sim dependente da estratégia de desenvolvimento do país.

Planejar a ação governamental é o primeiro passo para se obter bons resultados, dando resposta às demandas da população. Em geral, porém, isso pouco ocorre. O mais comum é trabalhar o curto prazo e executar as rotinas de despesas, como saldar a folha de pagamento dos servidores, os encargos sociais, as contas das concessionárias (água e esgoto, energia elétrica e comunicações), os materiais de consumo, os serviços de terceiros, juros etc.

O planejamento no setor público deve obedecer a regras estabelecidas pela Constituição Federal (CF) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O planejamento pode ocorrer partindo de um conjunto de ações, que contemplem as promessas de campanha e/ou outras reivindicações da população, que podem ser expressas por pesquisas e/ou pela participação direta em assembleias de Orçamento Participativo (OP).

Uma forma possível de planejamento é converter todas as promessas eleitorais em metas quantificáveis – física e de valor –, e distribuir a realização destas pelo tempo de duração do mandato de quatro anos. Essas metas podem envolver a construção de equipamentos (creches, escolas, unidades básicas de saúde e hospitais), ou pavimentação de ruas, parques etc.

Na fase de execução, é necessário controlar para que as metas possam ocorrer segundo o cronograma estabelecido. Para estar de acordo com a legislação é necessário que esse plano de metas seja a base para: a) a elaboração do Plano Plurianual (PPA); b) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); e, c) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para permitir a participação direta da população é necessário transparência, informando o plano de metas à população e como está se dando sua execução, com os desvios, atrasos e avanços sobre o cronograma, suas causas e medidas a serem tomadas para a melhor consecução.

É comum surgirem pressões para a realização de despesas não previstas no orçamento, e quando o governante aceita a reivindicação tem que deixar de realizar outras despesas, constantes do orçamento. Assim, o orçamento vai adquirindo a condição de peça de ficção.

Margem de suplementação (MS)

Embora pouco observado nas análises fiscais, existe um dispositivo legal que transforma o orçamento em peça de ficção. É a inserção de art. na lei orçamentária, que permite ao governo efetuar mudanças nas despesas, tirando de uma finalidade e/ou de um órgão para outro, uma nova despesa, fazendo isso até certo limite de valor, sem ter que pedir autorização ao Legislativo. Trata-se da MS, um percentual do orçamento que estabelece o montante de recursos que pode ser usado para as mudanças orçamentárias.

Assim, por exemplo, a MS da Prefeitura de São Paulo é de 15% e a do Governo do Estado de São Paulo 17%, há vários anos sem mudar. Isso permite ao Executivo fazer as alterações que julgar necessárias, sem ter que pedir autorização legislativa.

Essa possibilidade é ampliada, ao se colocar no mesmo artigo a exclusão de despesas, que ficam fora do montante da MS, ou seja, podem ser executadas e seus valores não são considerados para efeito de comprometimento da MS. É o caso das despesas de pessoal, serviço da dívida, pagamento de precatórios e despesas com alterações dentro de um mesmo órgão. Essas despesas podem ser executadas dentro das regras orçamentárias e não são somadas às demais para esgotar a MS.

Para ilustrar, um caso hipotético. O orçamento é de R\$ 100 milhões, a MS de 15%. Assim, o Executivo pode fazer mudanças nas despesas sem pedir autorização legislativa, no montante de R\$ 15 milhões. Mas, estão excluídas dessa limitação as despesas com pessoal de R\$ 40 milhões, o serviço da dívida de R\$ 7 milhões, os precatórios de R\$ 5 milhões e as despesas (excluindo as de pessoal da Secretaria de Educação de R\$ 20 milhões e da Secretaria de Saúde de R\$ 13 milhões). Essas exclusões somam R\$ 85 milhões (40 + 7 + 5 + 20 + 13). Assim, sobram R\$ 15 milhões do orçamento, que podem ser alterados e que consomem valores da MS. Como a margem de suplementação é de R\$ 15 milhões, o Executivo consegue alterar 100% do orçamento, sem ter que pedir autorização legislativa. É isso que torna os orçamentos públicos verdadeiras peças de ficção.

Algumas prefeituras e estados têm MS elevadas, que com as exceções que não computam para seu esgotamento, permitem ao Executivo aprovar o orçamento e executá-lo da forma que interessar. Infelizmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi omissa quanto à essa liberdade que transforma o orçamento em peça de ficção.

Regras

O orçamento é apenas um dos três componentes do planejamento da ação do setor público, junto com o PPA e a LDO.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem as diretrizes gerais, para o planejamento das despesas de custeio e de investimentos, para o setor público. No caso da Constituição Federal, as determinações se encontram dos art.s 165 a 169, no capítulo referente ao Orçamento.

O Plano Plurianual (PPA) deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada” (§ 1º do art. 165).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve estabelecer as metas, prioridades e despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispor sobre as alterações na legislação tributária, e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (§ 2º do art. 165). Deve ainda ser compatível com o PPA.

A LOA deve contemplar: a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração; b) o orçamento de investimento das empresas da União; c) o orçamento da seguridade social, que compreende a saúde, previdência social, assistência social e seguro desemprego (§ 5º do art. 165). Deve ainda ser compatível com o PPA e LDO.

A LOA deve conter um demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (§ 6º do art. 165).

O art. 167 estabelece o que é vedado na realização das despesas, como ultrapassar o valor orçado de cada programa, fazer despesa não prevista, vincular receitas, à exceção dos casos previstos na Constituição Federal.

O art. 169 estabelece restrição forte ao aumento das despesas de pessoal, que só poderá ocorrer se existir prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO.

Caso a despesa de pessoal ultrapasse o estabelecido na lei Complementar (LRF), serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais, e para o cumprimento dos limites estabelecidos são necessárias: a) a redução, em pelo menos 20%, nas despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração dos servidores não estáveis; e, c) se as medidas adotadas não forem suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo.

A LRF detalha e normatiza o quanto estabelecido pela Constituição Federal para o planejamento do setor público, assunto que é tratado em outro capítulo.

GESTÃO, CONTROLE E PARTICIPAÇÃO

A gestão adequada dos recursos públicos permite maior alcance nas ações de governo. Para isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal inovou ao co-

locar regras que devem nortear a gestão e controle, ao mesmo tempo em que torna obrigatória a participação popular, tanto na fase de planejamento, quanto de acompanhamento da execução orçamentária.

A expansão e criação de programas, assim como a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado¹, implicam em mais recursos e/ou melhorias na gestão das receitas e despesas do ente da federação (União, Estado e Município). O mais comum é o governante buscar elevar a arrecadação, para poder acomodar a despesa a maior.

Existem, no entanto, dificuldades para ampliar a arrecadação, especialmente, quando a economia cresce pouco ou quando a criação de maior receita via legislação implique em dificuldades políticas e desgaste do governo. Cada vez mais se torna difícil acomodar a maior despesa, por meio do aumento de tributos. Isso leva à busca por melhor gestão das despesas previstas no orçamento.

A execução orçamentária visa atingir e cumprir o quanto estabelecido pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Na execução, devem ser rigorosamente cumpridos os dispositivos legais, especialmente, a Lei 4.320 que rege os orçamentos, e a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece regras, como os limites para as despesas com pessoal, dívida, contratação de operações de crédito.

Infelizmente, o setor público não tem dado a devida importância à gestão e controle no uso do recurso público.

As falhas de execução direta, em vez de serem corrigidas, são entregues a empresas privadas usando-se instrumentos legais para isso. É o caso das permissões e concessões de serviços públicos, como a coleta de lixo, varrição de ruas, transporte coletivo, limpeza de interiores, segurança de próprios públicos, fornecimento de água e esgoto, obras em geral etc. São as privatizações, que ganharam relevância desde a onda neoliberal. Privatizar não é apenas vender, ao setor privado, o patrimônio público, mas, também, fazer as permissões e concessões.

A execução direta tem a vantagem do controle ser do próprio governo com seu pessoal, e a desvantagem da baixa eficiência que ocorre na maior parte dos casos, onde a burocracia é excessiva, normalmente deficiente a gestão de pessoal e, por vezes, não há estímulo, nem pressão para que as tarefas se concluam.

A execução dos serviços e obras, por empresas contratadas, tem a vantagem de ocorrer de forma mais rápida, por exigir pouca burocracia e mais atenção com os prazos de execução, pois as empresas necessitam faturar o mais rápido possível pelos serviços realizados.

1. São despesas cuja regulação está nos artigos 16 e 17 da LRF.

O montante global dos recursos a serem despendidos pelos governos federal, estadual e municipal, com os diferentes programas propostos no orçamento, é em função do crescimento econômico do país, da capacidade para obter sucesso no desenvolvimento dos recursos de sua competência, do grau de racionalização das despesas, da articulação com os setores público e privado, e da obtenção de operações de crédito interna e externa.

Assim, o alcance dos programas propostos será tanto maior quanto melhor for o desempenho da economia, da gestão fiscal e da oferta de bons projetos para a obtenção de financiamentos de médio e longo prazos.

Para a realização dos programas de governo, os recursos podem ser obtidos por meio dos seguintes determinantes básicos:

1. Crescimento econômico
2. Melhoria na gestão das receitas
3. Racionalização das despesas administráveis
4. Redução gradual das dívidas
5. Adoção de parcerias com o setor privado e outros níveis de governo
6. Substituição e integração de Programas
7. Oferta de bons projetos para financiamento
8. Estatuto da Cidade

A seguir são tratados, sinteticamente, esses determinantes, sendo que o Estatuto da Cidade é tratado à parte.

Crescimento econômico

O determinante mais importante do volume dos recursos públicos é o nível da atividade econômica. Quanto mais cresce a economia, mais recursos públicos são gerados. Na realidade, esses recursos crescem acima do nível da própria atividade econômica, pois as empresas e os demais contribuintes passam a ter maiores condições de pagar os impostos e contribuições.

Um crescimento na economia de 4% do PIB pode gerar um crescimento da receita pública entre 5% e 7%. Isso ocorre, pois além dos tributos guardarem uma relação proporcional com o nível da atividade econômica, a arrecadação é beneficiada pela menor inadimplência das pessoas e empresas, devido ao melhor nível de emprego e renda, e maior faturamento e lucro, o que permite melhor cumprimento das obrigações tributárias.

No sentido inverso, a menor atividade econômica cria maior dificuldade às pessoas e empresas para cumprirem com suas obrigações tributárias e, no aperto financeiro, são os tributos os primeiros a sofrerem atraso nos pagamentos diante de outras despesas necessárias para a continuidade das atividades.

Assim, é fundamental que a política econômica tenha foco no crescimento e não seja guiada pelo fantasma da inflação, como ocorre no país há vários anos.

Basta um aumento de preços por efeito sazonal de início de ano, ou choque agrícola, ou algum fator externo ao país que desvalorize o câmbio, ou eleve o preço das commodities, que entra em cena o Banco Central para combater a elevação de preços, com uma série contínua de elevações da taxa básica de juros (Selic) para conter o ritmo das atividades econômicas.

Antes da crise de 2008-2009, o país passou por uma fase de crescimento médio de 4,8% ao ano, que perdurou de 2004 a 2008. A crise atingiu duramente em 2009, apesar dos esforços do governo para combatê-la, sofrendo recessão com o PIB retraindo 0,3%. O crescimento foi retomado, graças à política de estímulo ao consumo, e, em 2010, o país cresceu 7,5% encerrando com chave de ouro o segundo mandato do então presidente Lula.

A partir de 2011, o crescimento econômico foi travado pela dificuldade maior criada pelas medidas macroprudenciais, a partir de 6 de dezembro de 2010, com impacto no início de 2011. Essas medidas visaram encarecer o crédito para financiamentos superiores a 24 meses, com mais exigências aos bancos, na relação capital/empréstimo, e elevação dos depósitos compulsórios, para reduzir a liquidez da economia.

O freio imposto pelo governo derrubou o crescimento para 2,7% em 2011, inaugurando a gestão da presidenta Dilma Rousseff em ambiente de esfriamento da economia. Na época, as análises do mercado financeiro convergiam para o diagnóstico de que seria inflacionário o nível de crescimento elevado, ocorrido em 2010, e, portanto, deveria o Banco Central iniciar nova série de elevações da Selic, o que acabou ocorrendo juntamente com as medidas macroprudenciais.

O governo não esperava que o freio imposto pelas medidas monetárias surtisse efeito tão forte, para derrubar o crescimento que só alcançou 2,7% em 2011. Considerando que o ritmo de crescimento, nos cinco anos anteriores (2004-2008) à crise, foi de 4,8% ao ano, nos dois seguintes (2009-2010) o crescimento médio foi de 3,5% ao ano, portanto, com perda do ritmo que havia conseguido.

É fato que a crise teve impacto nessa perda de ritmo, mas exatamente por isso que a política econômica deveria não apenas manter o estímulo ao consumo, que comandou o crescimento anterior, mas ampliar esse estímulo para compensar o impacto devido ao fator externo.

O que deu a guinada na política econômica de estímulo para desestimular o consumo foi a elevação da inflação, ocorrida a partir de outubro de 2010

até abril de 2011, como consequência da elevação do preço internacional das commodities. Nesse período, a inflação mensal girava em torno de 0,8%, que anualizada atingia 10%, bem acima do teto da meta de inflação de 6,5%. Como a inflação vinha de fora não se justificava derrubar o crescimento, ainda mais face ao cenário internacional adverso, e dos países direcionando suas políticas para enfrentar a estagnação que ameaçava a quase todos.

Ao derrubar o crescimento ocorreu um impacto sobre a arrecadação bruta do setor público. O Quadro 3.14 apresenta a evolução da arrecadação direta do setor público e dos três níveis de governo, em valores reais de 2012 e em relação ao PIB.

Quadro 3.14

Evolução da Arrecadação Bruta por nível de governo

2004 - 2012

Ano	R\$ bilhões de 2012				Variação % PIB	% do PIB			
	Total	União	Estados	Municípios		Total	União	Estados	Municípios
2004	945	652	252	41	5,7	32,2	22,2	8,6	1,4
2005	1.011	704	265	42	3,2	33,3	23,2	8,7	1,4
2006	1.072	750	276	46	4,0	33,4	23,3	8,6	1,4
2007	1.202	843	298	62	6,1	34,5	24,2	8,5	1,8
2008	1.297	901	329	66	5,2	34,5	24,0	8,8	1,8
2009	1.273	878	326	69	-0,3	33,3	22,9	8,5	1,8
2010	1.421	981	362	78	7,5	33,5	23,1	8,5	1,8
2011	1.542	1.080	377	85	2,7	35,3	24,7	8,6	1,9
2012	1.579	1.099	393	87	0,9	35,9	25,0	8,9	2,0

Fonte: Receita Federal do Brasil e IBGE.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Os valores de 2012 foram estimados.

Nos cinco anos que antecederam a crise, a arrecadação cresceu continuamente em termos reais e em proporção ao PIB, para os três níveis de governo, à exceção de 2008, com ligeira queda da União quando relativa ao PIB, talvez como reflexo do início da crise. Em 2009, há redução da arrecadação no total, na União e nos estados, e uma pequena elevação nos municípios.

Nos dois últimos anos, há a ocorrência de receitas extraordinárias na União e provável melhor desempenho na gestão da arrecadação de estados e municípios, para ainda ocorrer algum crescimento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do governo federal estabelece as metas de crescimento econômico para o ano em curso e os dois próximos.

Essas metas vinham prevendo crescimentos ao redor de 5% ao ano, mas, nos últimos dois anos, a economia cresceu em média 1,8% por ano, sendo sempre afetada pela manutenção da Selic e, especialmente, a taxa de juros ao tomador, elevadas na comparação internacional.

Segundo a Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (Anefac), em 2010 e 2011, com pouca variação, a taxa de juros à pessoa física esteve em 120% ao ano, e à pessoa jurídica 60% ao ano.

Após a ação do governo, para reduzir essas taxas, esses níveis baixaram, respectivamente, para 90% e 45%. Os juros ao tomador em outros países é bem inferior. Ao manter os juros elevados na economia tem-se um poderoso reio ao consumo e custos elevados às empresas, que recorrem ao mercado financeiro.

Essa política é antidesenvolvimentista. É imperiosa a mudança na política de juros do país, para deslanchar o crescimento. A redução dos juros, que compõem cerca da metade do custo de compras no crediário, tem o feito equivalente a uma redução de preços na economia, melhorando o poder de compra das pessoas, independente de alteração nos rendimentos. Tem, também, a melhora do poder competitivo das empresas, reduzindo importações e favorecendo exportações. Ambos os movimentos desembocam em maior crescimento econômico.

O Brasil tem grande potencial a ser explorado nas exportações pela política de maior agregação de valor aos nossos produtos (ao invés de exportar a pele de couro, exportar produtos feitos com esse couro), de diversificação de mercados, com a solidificação do Mercosul e maior penetração em mercados emergentes como China, Índia, Rússia, países da África do Sul, do Oriente Médio, entre outros, e com o câmbio mais realista do que o supervalorizado pelo governo.

O crescimento econômico, articulado com políticas sociais e de combate à exclusão social, irá permitir a incorporação de maior contingente de pessoas ao consumo, o que por sua vez reativa a economia real do país, gerando emprego e reduzindo as desigualdades sociais.

Melhoria na gestão das receitas

O alto nível da sonegação e inadimplência existente no país é devido às dificuldades financeiras pelas quais passam os agentes econômicos e à precariedade da gestão das receitas públicas, pelo insuficiente nível de informatização e integração dos diferentes sistemas de arrecadação existentes.

Historicamente, as receitas vêm crescendo por meio de melhorias constantes e crescentes das gestões fazendárias, em todos os níveis de governo. No período de 1991 a 2012, o crescimento médio anual do PIB foi de 2,8%. A

arrecadação bruta total, neste período, foi superior ao crescimento econômico, de dois pontos percentuais por ano, sendo de 2,3 pontos na União, 1,2 pontos nos estados e 2,6 pontos nos municípios. Uma parte desses crescimentos é devida às melhorias nas gestões fazendárias.

Mesmo em períodos de fraco crescimento econômico, que ocorreu de 1996 a 2003, com o PIB evoluindo na média anual de 1,6%, houve um crescimento acima do PIB, em média de 2,1 pontos por ano para o total da arrecadação bruta, sendo de 2,3 pontos na União, 1,9 pontos nos estados e 1,6 pontos nos municípios.

Com a crescente informatização em curso, o cruzamento de cadastros dos diversos sistemas de arrecadação, inter e intragovernamentais, e o melhor aparelhamento da máquina fazendária em recursos humanos e materiais, novos recursos serão obtidos para o financiamento dos programas de governo.

Racionalização das despesas administráveis

Gerar recursos não é apenas aumentar as receitas, mas, especialmente, reduzir despesas que podem ser racionalizadas ou até eliminadas. Essa é uma importante fonte de recursos, muitas vezes não aproveitada pelos governos nos seus três níveis (União, Estado e Município).

Nem todas as despesas são passíveis de serem racionalizadas ou eliminadas. Apenas aquelas denominadas de administráveis é que são objeto de ação de racionalização.

As despesas com o pagamento de dívidas junto ao sistema financeiro e órgãos dos governos federal e estadual, reconhecidas pela Administração, encargos sociais, despesas com precatórios (ações já julgadas pelo Judiciário, em que o Estado foi condenado a pagar para terceiros), despesas com salários-base de pessoal estatutário, de inativo, de pensionista e outras, são obrigatórias e, portanto, constituem obrigações líquidas e certas do governo, não podendo ser reduzidas.

Um número reduzido de despesas é responsável pelo maior valor das despesas do setor público. Os destaques são para pessoal, previdência social, juros (no caso dos governos federal e estadual), serviços de terceiros e limpeza pública. Essas despesas podem representar mais de 70% da despesa total.

Despesa municipal

O Quadro 3.15 (veja na página seguinte) apresenta a composição das despesas municipais em 2012.

A principal despesa refere-se a Pessoal e a segunda a Serviços de Terceiros. Ambas representaram 68,2% das Despesas Orçamentárias, Investimentos

Quadro 3.15**Composição da Despesa Municipal
2012**

Tipo de despesa	Em R\$ bilhões	Em %	Acumulado (%)
Despesas Orçamentárias	367	100,0	--
Pessoal	162	44,2	44,2
Serviços de Terceiros	88	23,9	68,2
Investimentos	43	11,8	79,9
Material de Consumo	21	5,8	85,7
Serviço da Dívida	11	3,1	88,8
Outras Despesas	41	11,2	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

11,8%, e Serviço da Dívida (juros e amortizações) 3,1%. Vale destacar que 47,9% do serviço da dívida de todos os municípios pertenceu ao município de São Paulo. O conjunto dos municípios, fora São Paulo, tem Serviço da Dívida de 1,6% das Despesas Orçamentárias. Isso mostra que é baixo o endividamento nos municípios brasileiros.

Em várias ocasiões, governadores pressionaram o governo federal a mudar a renegociação feita com os estados em 1997 e 1998, usando o argumento que isso é do interesse dos estados e municípios.

Sobre essa pressão de governadores e prefeitos de grandes cidades que passaram pelo processo de renegociação, a Lei de Responsabilidade Fiscal pôs um ponto final na política de sempre renegociar às vésperas de terminar a renegociação anterior.

Ficam proibidas as renegociações de dívidas, o que se constitui numa das maiores restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois sempre ocorreram refinanciamentos de dívidas que já haviam sido refinanciadas (Khair, 2000, p. 41-42).

O uso dos municípios nessa pressão atende basicamente e apenas São Paulo e, no que se refere aos estados, somente cinco deles, como se verá adiante, tem essa despesa com algum grau de importância no conjunto das Despesas Orçamentárias.

Despesa estadual

O quadro 3.16 apresenta as despesas estaduais em 2012.

Quadro 3.16**Composição da Despesa Estadual
2012**

Tipo de despesa	Em R\$ bilhões	Em %	Acumulado (%)
Despesas orçamentárias*	534	100,0	--
Pessoal	266	49,7	49,7
Serviços de terceiros	65	12,1	61,9
Investimentos	45	8,4	70,2
Material de consumo	11	2,1	72,3
Serviço da dívida	42	7,9	80,2
Outras despesas	106	19,8	100,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Exclui as transferências à União e Municípios.

A principal despesa é Pessoal, representando 49,7% das Despesas Orçamentárias; a segunda corresponde a Serviços de Terceiros, com 12,1%; somando ambas significa 61,9% das Despesas Orçamentárias. Investimentos e Material de Consumo vêm em seguida perfazendo as quatro principais despesas, 72,3% das Despesas Orçamentárias.

O Serviço da Dívida alcançou 7,9%, mais que o dobro do registrado para os municípios de 3,1%. Isso se deve ao maior endividamento acumulado pelos estados em títulos estaduais, que foram refinanciados pela União em 1997 e 1998. Nesse refinanciamento dos estados tem que amortizar 13% da Receita Líquida Real².

Os Quadros 3.17 e 3.18 apresentam a composição e importância relativa das despesas para cada Unidade da Federação (UF).

Há significativo afastamento das médias do conjunto das UFs, na participação das Despesas Orçamentárias em cada tipo de gasto.

Em Pessoal, a média de 49,7% é distante do mínimo registrado no Rio de Janeiro, de 0,6%, e o máximo de 70,7%, no Rio Grande do Sul. Em Serviços de Terceiros, a média geral foi de 12,1%, ficando entre o mínimo de 8,3%, em Mato Grosso do Sul, e 20,5%, em Roraima.

2. O conceito de RLR encontra-se na Lei nº 9.496/97, em seu art. 2º, Parágrafo Único, assim transcrito: "RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais".

Quadro 3.17**Despesas das Unidades da Federação
2012 (em R\$ bilhões)**

Unidade da Federação	Despesas Orçamentárias*	Pessoal	Serviços de Terceiros	Investimentos	Material de Consumo	Serviço da Dívida	Outras Despesas
Acre	4,4	2,0	0,6	0,8	0,1	0,4	0,5
Alagoas	5,7	3,1	0,6	0,7	0,1	0,8	0,4
Amapá	3,6	2,0	0,3	0,3	0,1	0,1	0,9
Amazonas	10,3	5,2	1,6	1,5	0,4	0,5	1,0
Bahia	26,3	14,5	5,4	1,8	0,3	1,5	2,7
Ceará	14,5	7,5	1,9	2,1	0,4	0,9	1,7
Distrito Federal	15,8	8,7	2,9	1,6	0,6	0,3	1,8
Espírito Santo	12,7	6,6	1,2	1,2	0,2	0,7	2,9
Goiás	17,2	9,2	2,4	0,7	0,3	2,1	2,6
Maranhão	9,9	4,9	1,9	1,1	0,1	1,2	0,7
Mato Grosso	11,3	6,1	1,2	0,9	0,1	1,9	1,1
Mato Grosso do Sul	8,3	5,0	0,7	0,9	0,1	0,8	0,9
Minas Gerais	52,1	27,0	5,0	7,6	0,8	2,3	9,4
Pará	12,8	8,1	1,1	0,9	0,3	0,6	1,8
Paraíba	7,6	4,4	0,7	0,7	0,2	0,3	1,3
Paraná	22,8	14,5	2,8	1,3	0,4	1,3	2,4
Pernambuco	21,4	11,5	2,8	2,3	0,6	0,9	3,4
Piauí	6,8	2,7	0,7	0,7	0,2	1,0	1,5
Rio de Janeiro	53,6	16,4	7,3	5,6	0,9	4,9	18,5
Rio Grande do Norte	7,6	4,3	0,7	0,4	0,2	0,3	1,7
Rio Grande do Sul	33,3	23,6	3,7	1,0	0,4	2,7	2,0
Rondônia	5,1	2,8	0,6	0,4	0,2	0,3	0,8
Roraima	2,7	1,1	0,5	0,4	0,1	0,1	0,4
Santa Catarina	17,8	9,6	1,9	1,0	0,4	3,2	1,7
São Paulo	139,1	58,0	14,7	8,1	3,6	12,5	42,3
Sergipe	6,4	4,2	1,0	0,4	0,1	0,3	0,5
Tocantins	5,3	3,0	0,6	0,5	0,1	0,2	0,8
BRASIL	534,5	265,8	64,8	44,8	11,3	42,2	105,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Exclui as transferências à União e Municípios.

Quadro 3.18**Despesas das Unidades da Federação**
2012 (em % das Despesas Orçamentárias)

Unidade da Federação	Despesas Orçamentárias*	Pessoal	Serviços de Terceiros	Investimentos	Material de Consumo	Serviço da Dívida	Outras Despesas
Acre	100,0	45,2	13,5	18,3	3,3	8,3	11,4
Alagoas	100,0	53,3	10,4	13,0	2,5	13,4	7,4
Amapá	100,0	54,5	9,7	7,6	2,4	1,8	24,0
Amazonas	100,0	50,7	15,7	14,5	4,2	5,1	9,9
Bahia	100,0	55,0	20,4	7,0	1,2	5,9	10,4
Ceará	100,0	51,8	13,0	14,3	2,5	6,5	12,0
Distrito Federal	100,0	54,8	18,3	9,9	3,8	2,0	11,3
Espírito Santo	100,0	51,9	9,2	9,2	1,6	5,1	22,9
Goiás	100,0	53,6	14,1	4,0	1,5	12,0	14,9
Maranhão	100,0	49,7	18,8	11,5	0,9	11,9	7,2
Mato Grosso	100,0	54,1	10,5	7,6	1,2	17,0	9,6
Mato Grosso do Sul	100,0	60,0	8,3	10,3	1,4	9,5	10,4
Minas Gerais	100,0	51,8	9,6	14,6	1,6	4,5	18,0
Pará	100,0	63,1	8,6	7,2	2,6	4,5	13,9
Paraíba	100,0	57,9	9,9	8,7	2,3	4,5	16,6
Paraná	100,0	63,5	12,5	5,7	1,6	5,9	10,7
Pernambuco	100,0	53,6	12,9	10,7	2,6	4,2	16,0
Piauí	100,0	38,9	10,7	10,4	2,3	15,3	22,5
Rio de Janeiro	100,0	30,6	13,7	10,5	1,6	9,1	34,6
Rio Grande do Norte	100,0	56,9	9,3	5,5	2,0	4,3	22,0
Rio Grande do Sul	100,0	70,7	11,1	2,9	1,3	8,1	5,9
Rondônia	100,0	55,4	11,0	8,8	3,6	5,4	15,7
Roraima	100,0	42,4	20,5	14,7	3,1	4,8	14,5
Santa Catarina	100,0	54,0	10,6	5,5	2,5	18,1	9,3
São Paulo	100,0	41,7	10,5	5,8	2,6	9,0	30,4
Sergipe	100,0	64,5	16,3	5,7	0,9	5,3	7,3
Tocantins	100,0	57,2	11,7	10,4	1,8	4,4	14,5
BRASIL	100,0	49,7	12,1	8,4	2,1	7,9	19,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Exclui as transferências à União e Municípios.

No item Investimentos, a média geral foi de 8,4% desde o mínimo de 2,9%, no Rio Grande do Sul, até o máximo de 18,3%, no Acre. No Material de Consumo, a média geral foi de 2,1%, com variação entre 0,9% (Maranhão) e 4,2% (Amazonas). Em Serviço da Dívida, a média geral de 7,9% tem o mínimo de 1,8%, no Amapá, e o máximo de 18,1%, em Santa Catarina.

O Quadro 3.18 apresenta a importância que tem no valor total do conjunto cada UF. As grandes UFs aparecem com destaque na importância em cada um dos diferentes tipos de despesa.

Considerando as cinco UFs mais importantes, em cada tipo de despesa, sempre ultrapassam metade da despesa total do conjunto das UFs. Em todas as despesas, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais figuram, nessa ordem, como os três mais importantes quanto à participação no montante total da despesa. O valor acumulado de participação dos cinco maiores estados, e os dois estados que mais se destacaram foram:

Nas Despesas Orçamentárias, 57,0% do Rio Grande do Sul e Bahia. Em Pessoal, 52,5% do Rio Grande do Sul e Bahia. Em Serviços de Terceiros, 55,6% do Rio Grande do Sul e Bahia. Em Investimentos, 57,3% de Pernambuco e Ceará. Em Material de Consumo, 57,5% do Distrito Federal e Pernambuco. Em Serviço da Dívida, 60,6% do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Redução gradual das dívidas

Existem normalmente dívidas herdadas de administrações passadas. É necessário buscar renegociá-las, para a redução das taxas de juros nos casos em que se encontram em níveis superiores às oferecidas pelo mercado. Algumas dívidas foram contratadas há vários anos podendo na ocasião ter tido taxas de juros mais elevadas do que as atuais, face ao processo de mega-injeção de liquidez pelos países desenvolvidos, com redução substancial das taxas de juros nos financiamentos de mercado.

Adoção de parcerias com o setor privado e outros níveis de governo

Muitos programas poderão e deverão ser implementados sob o regime de parcerias, com outro ente da federação e/ou com o setor privado, ampliando substancialmente o alcance da ação governamental. O poder público fixa as diretrizes e objetivos a serem alcançados e é reconhecida uma remuneração do capital investido pelo parceiro privado. As parcerias podem contar com recursos do parceiro que a integra, e a experiência que pode aportar para a boa realização e operação do projeto, objeto da parceria³.

3. A Lei nº 11.079 instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

O art. 2º da Lei nº 11.079 descreve a forma jurídica que estabelece a parceria público-privada: "Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens."

Substituição e integração de Programas

Com a definição de novas prioridades, alguns programas poderão ser substituídos anulando-se despesas para a criação de novas, conforme exigência do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴. A pulverização dos programas existentes poderá permitir a integração em programas de maior alcance, articulados com outros níveis de governo, economizando e racionalizando recursos.

Oferta de bons projetos para financiamento

Quando o ente federativo está apto a contratar operações de crédito, é necessário cumprir três condições: a) ter bons projetos a serem submetidos à fonte financiadora; b) se enquadrar nos limites e condições da Resolução do Senado Federal que regula a concessão de empréstimos; c) oferecer a contrapartida de recursos próprios exigida pelo financiador.

4. Art. 16. - A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º - Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º - A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º - Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º - As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere ao parágrafo 3º do art. 182 da CF.

As fontes de financiamento principais são: a) externas – Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BIRD); b) internas: Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

REDUÇÃO DE DESPESAS

Há várias possibilidades de redução de despesas, que podem ser obtidas pela atuação dos governantes, visando ampliar as ações de governo.

São destacados os seguintes tipos de despesa passíveis de redução.

- 1) Pessoal
- 2) Serviços de terceiros
- 3) Material de consumo
- 4) Material permanente
- 5) Restos a pagar
- 6) Precatórios
- 7) Iluminação pública
- 8) Custos de obras

Pessoal

As despesas com pessoal são as mais importantes de qualquer órgão governamental. Consomem quase metade de toda a receita no Estado e no Município, e 23% no governo federal. Normalmente, pouca ou quase nenhuma atenção é dada à mesma, a não ser nos momentos em que o funcionalismo reivindica algum aumento ou reajuste salarial.

Nos embates salariais entre o funcionalismo e o governo, normalmente o que vem à tona nas discussões é a comparação entre a inflação ocorrida no período da última alteração salarial e o momento da reivindicação. Ocorre que, esse não deve ser o único nem o mais importante fator determinante do reajuste salarial do funcionalismo. É necessário que haja uma comparação entre os salários das diversas funções que compõe a administração pública, com aqueles do mercado do setor público e empresas do setor privado.

Quem arca com as despesas de pessoal, como todas as demais, é a população, por meio dos tributos que paga. Assim, ela deve ser consultada nas decisões quanto aos salários e benefícios concedidos aos servidores. Isso não ocorre e é um dos indicativos da dissociação entre Estado e sociedade.

É necessária a transparência dos salários e benefícios que recebem os servidores como um pré-requisito para qualquer decisão de alteração de salários e benefícios. Apesar dos avanços na transparência, ocorridos nos últimos

anos, ainda persistem situações anômalas, como a de ganhos acima do limite legal, falta de transparência, especialmente, no Legislativo e Judiciário.

Alguns aspectos merecem destaque para efeito de racionalização dessa despesa, entre eles a questão das horas-extras. Na maioria dos casos, essa despesa pode ser atenuada mediante adequado planejamento das atividades, reduzindo as chamadas situações imprevistas. A transparência dessas informações, por órgão de governo, é parte do processo de melhor distribuição das tarefas dentro do horário normal de funcionamento.

O absentéismo é normalmente elevado no serviço público. Para a redução é necessário um controle específico, com relatórios mensais para cada órgão do governo. Os servidores que abandonam o serviço sobrecarregam os que trabalham e/ou elevam o número de servidores.

As licenças médicas, muitas vezes, são concedidas indevidamente e sem controle ou acompanhamento. É necessário ter um sistema que apure mensalmente o índice de absentéismo de cada órgão do governo, tornando pública a informação. Deve ser estabelecido um índice máximo de absentéismo e nenhum órgão pode solicitar, nem ser atendido, caso queira contratar mais servidores estando acima do índice máximo.

Deve ser verificada a relação quantitativa entre chefias e subordinados de cada sessão. É comum encontrar relações de um chefe para um ou dois subordinados. Isso ocorre pela política de conceder vantagens aos servidores, por meio de gratificações de funções de chefia. Assim, uma reorganização administrativa poderá indicar a necessidade de uma reestruturação, de forma a ter estruturas hierarquicamente mais enxutas, com menor número de diretorias, departamentos e seções, com serviços afins mais integrados e com o nível adequado de servidor por chefia.

A confiabilidade da folha de pagamento deve ser periodicamente avaliada para evitar: a) servidor que já não compõe mais o quadro funcional do órgão; e, b) erros na aplicação das metodologias de cálculo, dos diversos componentes dos vencimentos, e descontos de cada servidor.

Assim, é necessário fazer auditoria na folha de pagamento para certificar que a mesma espelha o verdadeiro valor dos salários e vencimentos dos servidores.

Para a gestão de pessoal ser eficaz, é necessário que o quadro de servidores de qualquer órgão esteja ocupado com pessoas que trabalham efetivamente no mesmo. É comum a cessão de servidores entre órgãos dentro de uma mesma esfera governamental, entre poderes e entre níveis de governo. Como exemplo, prefeituras cedem servidores para auxiliar tribunais de justiça a acelerar tramitações de processos de seu interesse.

Há casos de alocação fictícia de servidores na folha de pagamento da Secretaria de Educação para efeito do cumprimento do percentual de 25% de impostos, como despesa da função educação, como determina a Constituição Federal. Tudo isso, distorce as avaliações de despesa por órgão e atividades, impedindo apurações de custos e gestão de pessoal. A folha de pagamento acaba retratando situações de localização do servidor em órgão diferente do que realmente trabalha.

Outra questão importante é a despesa com inativos e pensionistas do serviço público. A maioria das prefeituras não possui institutos de previdência, que contem com a contribuição de seus servidores de forma a aliviar, ao longo do tempo, os encargos do Tesouro Municipal com a folha de pagamento.

Serviço de terceiros

Os serviços de terceiros constituem, via de regra, a segunda despesa em importância nos estados e municípios. Nos municípios, o maior custo desse item é com a limpeza pública, notadamente coleta de lixo, varrição de vias e logradouros públicos e destinação do lixo a aterro sanitário.

É possível encontrar contratos que superdimensionam o valor dos serviços nas faturas dos serviços realizados, sendo necessária auditoria para a apuração do custo real e fiscalização rigorosa, para evitar pagamentos indevidos. A transparência é fundamental não apenas para dar referência para acompanhamento e decisões, mas também, para a sociedade conhecer o custo do serviço.

Material de consumo

O material de consumo também representa um importante componente da despesa. No âmbito municipal, representa especialmente a alimentação escolar, uniformes, cimento, materiais normalmente usados em manutenção pública. Os contratos relativos aos materiais de consumo devem ter seus valores unitários comparados com os normalmente praticados pelo mercado. Existem disponíveis informações no âmbito do próprio setor público, bem como em pesquisas na internet.

O setor público faz compras expressivas dado o seu porte. Isso possibilita negociações, para a redução dos preços normalmente praticados no mercado, via de regra indicados para compras unitárias.

Material Permanente

O setor público tem diversos componentes do material permanente, como veículos, tratores, retroescavadeiras, máquinas e outros materiais como computadores etc. É necessária a manutenção adequada, para a conservação, e o treina-

mento, para o uso adequado dos equipamentos. Nas compras, os valores podem ser relativamente elevados, o que exige pesquisa para obter os melhores preços.

Tanto para material de consumo, como para material permanente, é mais vantajoso efetuar as compras pelo sistema de leilões eletrônicos, de grande sucesso em alguns órgãos públicos, que podem reduzir os custos em cerca de 20% a 30%, se bem implantados e gerenciados.

Restos a pagar⁵

Esses valores, constituídos historicamente ao longo de anos, podem trazer vícios nas suas formações, devendo ser rigorosamente apurados através de auditorias, tanto técnicas quanto financeiras para efeito da sua validade de pagamento. Restos a Pagar com mais de cinco anos devem ser cancelados nos termos da lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu restrições para o último ano de mandato para reduzir os restos a pagar e permitir que os mandatos possam iniciar sem valores elevados a pagar constituídos no mandato anterior. Não estabeleceu restrições, no entanto, para os demais anos de mandato o que pode abrir espaço fiscal para o acúmulo de valores, mesmo com as restrições impostas ao último ano de mandato.

A prática de usar restos a pagar elevados em relação ao valor do orçamento pode retratar falta de adequado planejamento financeiro, onde a administração pisa no acelerador das despesas sem levar em consideração se há recursos para pagá-las. Em geral, nesses casos ocorre maiores atrasos de pagamentos nas compras, serviços e obras.

O Quadro 3.19 (ver próxima página) apresenta a evolução, ocorrida de 2005 a 2011, para os estados e municípios. Os municípios mantiveram valores na faixa de R\$ 25 bilhões, em dezembro de 2012, ajustados pelo IPCA. Os estados passaram de um nível de R\$ 40 bilhões, até 2007, para nível mais elevado em torno de R\$ 50 bilhões, a partir de 2008.

Precatórios

Os precatórios representam normalmente no setor público valores bastante elevados, pois se referem a desapropriações feitas no passado ou demandas judiciais do funcionalismo em questões salariais. Esses valores sofrem correção monetária e juros moratórios e compensatórios de 18% ao ano, além de avaliações de peritagem que, muitas vezes, superestimam os valores das ações

5. Restos a Pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo as processadas (reconhecidas como efetivamente realizadas e aptas para serem pagas) das não processadas (não realizadas ou ainda dependentes de aprovação para pagamento). (Art. 36, Lei nº 4.320/64)

Quadro 3.19**Restos a Pagar Processados e Não Processados**

2005 - 2011 (em R\$ bilhões de dez/2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MUNICÍPIOS							
Processados	15,3	16,2	17,2	13,2	16,8	20,2	20,4
Não processados	9,8	9,4	11,9	11,1	12,9	15,4	2,6
Total	25,0	25,6	29,1	24,3	29,7	35,6	23,0
ESTADOS							
Processados	25,9	27,6	28,9	38,7	29,9	33,0	37,6
Não Processados	12,5	7,5	11,2	16,2	16,0	15,4	17,8
Total	38,5	35,1	40,1	54,9	45,9	48,5	55,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Exclui as transferências à União e Municípios.

dos imóveis em questão. Merecem profundo tratamento, quanto às correções, para atualização de débitos e, inclusive, de avaliação jurídica quanto a vícios nas decisões judiciais ocorridas.

Há forte pressão dos entes da federação por mudanças legislativas, para abrandar o montante de recursos a serem despendidos com o pagamento de precatórios. Há casos que podem levar mais de uma década para serem quitados e, a maioria, se destina a valores que atendem ao maior número de demandantes.

Iluminação pública

A iluminação pública também é um custo importante, devendo ser analisado que tipo de iluminação é adotado na cidade, e se a mesma já inclui os melhores sistemas que trazem economia de energia. Seu financiamento poderá ser feito, por meio da Contribuição para a Iluminação Pública, aprovada por emenda constitucional ao final de 2002.

Existiram vários processos arguindo a inconstitucionalidade⁶ da cobrança dessa taxa, mas o Supremo Tribunal Federal considerou que a cobrança

6. Os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) negaram Recurso Extraordinário (RE) 573675 interposto pelo Ministério Público do estado de Santa Catarina contra a Lei Complementar nº 07/02, do município de São José, que instituiu a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP). A decisão se deu por maioria dos votos. O MP-SC contestava acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgou improcedente pedido que questionava a lei complementar editada pelo município. Sustentava violação ao princípio da igualdade tributária e da isonomia tendo em vista que os beneficiários dos serviços de iluminação pública não seriam apenas os contribuintes residenciais e não residenciais, além de não ser aceitável diferenciação no pagamento da contribuição. De acordo com o rela-

atendia ao que determina a Constituição Federal, no capítulo relativo ao sistema tributário.

Obras

Também relevantes são os custos das obras, os quais deverão ter padrões bem definidos e realistas, em relação aos preços de mercado, além de gestão rigorosa física e financeira de cada contrato.

Por dificuldades técnicas e/ou por pressa em realizá-las, as obras no país são normalmente executadas a partir do projeto básico, que não considera a complexidade do que deve ser efetuado, normalmente captado pelo projeto executivo. Isso leva a atrasos de execução e custos maiores. É fundamental iniciar a obra com base no projeto executivo, mesmo que isso demande mais tempo para o início da obra.

Obras vultosas, normalmente feitas pelos governos federal, estadual e municipal de maior porte, são contratadas com grandes empreiteiras, cujo pequeno número pode levar à formação de cartel com a imposição de valores elevados e a prática de superfaturamento. Recentemente a Siemens denunciou a formação de cartel⁷ em obras do Metrô, no Estado de São Paulo, que atravessou vários governadores atuando de forma cartelizada com a divisão combinada dos valores das obras.

tor, ministro Ricardo Lewandowski, a COSIP se assemelha aos impostos, no entanto ela não se identifica com essa espécie tributária em razão do que dispõe o art. 164, inciso IV, da Constituição Federal, que veda vinculação da receita de impostos. Ele também ressaltou que, embora a COSIP apresente afinidade com as taxas, não se confunde com elas, pois conforme o art. 145, inciso II, da CF, as taxas decorrem do exercício do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial dos serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

7. A empresa alemã Siemens apresentou ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) documentos em que afirma que o governo de São Paulo sabia e deu aval à formação de um cartel para licitação de obras do metrô no estado. Jornal "Folha de São Paulo" de 02 de agosto de 2013.

CAPÍTULO 4

CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA

 *Projetos*
para o Brasil

CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA¹

O conceito de carga tributária bruta (CTB) é o resultado da divisão da arrecadação do setor público pelo Produto Interno Bruto (PIB). Pela forma como é apurada pela Receita Federal do Brasil (RFB) não são computadas como receita as multas e outros acréscimos, devidos a atrasos de pagamento e/ou sanções. Para efeito de avaliação, é adotado aqui o conceito da RFB.

Existem outras estimativas de CTB que consideram todos, sem exceção, os tributos que são extraídos compulsoriamente de pessoas e empresas. Em geral, essas estimativas dão em torno de um ponto percentual acima da estimativa oficial da RFB.

O Quadro 4.1, na página seguinte, apresenta a evolução da CTB, desde 1991 até a previsão de 2012, com base nos dados disponibilizados para a União, estados e municípios.

A CTB foi subindo de 1991 até 2007 num total de 11,2 pontos percentuais, ou 0,7 ponto por ano, de forma quase linear, como é ilustrado no Gráfico 4,1, passando à estabilidade em torno de 35% do PIB.

1. Segundo o estudo da Secretaria da Receita Federal (SRF) "Carga Tributária no Brasil - 2011", "No cálculo da Carga Tributária, busca-se aferir o fluxo de recursos financeiros direcionado da sociedade para o Estado que apresente características econômicas de tributo, independente de sua denominação ou natureza jurídica. Portanto, na análise de pertinência ou não de inclusão de uma receita no cômputo da Carga Tributária Bruta (CTB), o juízo econômico prevalece sobre o jurídico. Em geral, consideram-se no cálculo da CTB os pagamentos compulsórios (definido em lei) realizados por pessoas físicas e/ou jurídicas, inclusive as de direito público, para o Estado, excluindo-se aqueles que configurem sanção, penalidade ou outros acréscimos legais".

Quadro 4.1**Evolução da Carga Tributária Bruta (CTB)**

1991 - 2012 (em % do PIB)

Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CTB	23,3	24,5	25,0	29,1	26,6	25,9	26,9	27,8	29,0	30,4	31,3
Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CTB	31,9	31,4	32,2	33,3	33,4	34,5	34,5	33,3	33,5	35,3	35,9

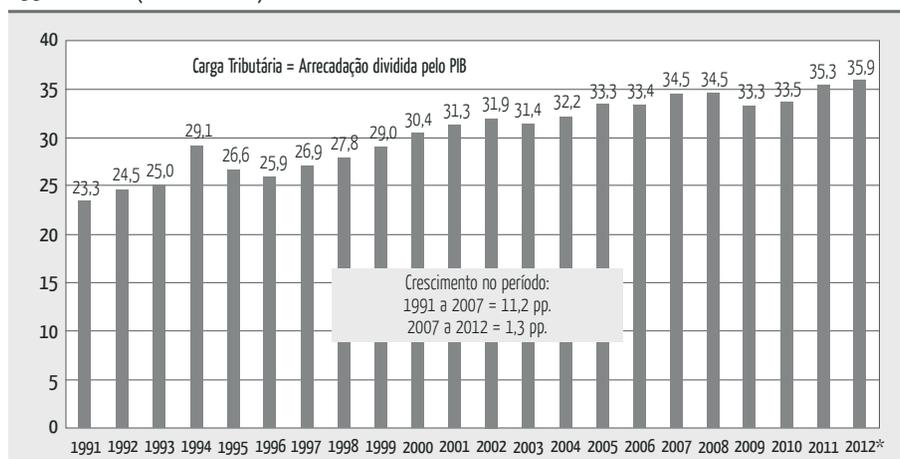
Fonte: Receita Federal do Brasil

Elaboração: Amir Khair

Obs.: Os valores de 2012 são uma estimativa

Gráfico 4.1**Evolução da Carga Tributária Bruta**

1991 - 2012 (em % do PIB)



Fonte: Receita Federal do Brasil.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Os valores de 2012 são uma estimativa.

Carga tributária per capita

Essa carga indica a média de tributos paga por pessoa, considerando que toda a carga tributária seja incorporada nos preços de bens e serviços e, portanto, suportada integralmente pelas pessoas.

O Quadro 4.2 apresenta a evolução ocorrida.

A arrecadação tributária bruta por habitante cresce continuamente, à exceção de 1996 e 2009 na série histórica. Ela quase quadruplicou no período de 1991 a 2012.

Quadro 4.2**Evolução da Arrecadação Bruta *per capita***
1991 - 2012 (valores em moeda de 2012)

Ano	Arrecadação (R\$ bilhões)	População (em milhões)	Arrecadação/hab. (R\$/ano)
1991	332	149	2.228
1992	353	152	2.327
1993	391	154	2.537
1994	518	156	3.312
1995	575	159	3.618
1996	579	161	3.590
1997	627	164	3.826
1998	653	166	3.927
1999	708	169	4.195
2000	767	171	4.477
2001	815	174	4.691
2002	869	176	4.931
2003	860	179	4.809
2004	945	181	5.218
2005	1.011	183	5.514
2006	1.072	186	5.777
2007	1.202	188	6.407
2008	1.297	190	6.839
2009	1.273	191	6.650
2010	1.421	193	7.352
2011	1.542	195	7.910
2012	1.579	197	8.033

Fonte: Receita Federal do Brasil e IBGE.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Os valores de 2012 são uma estimativa.

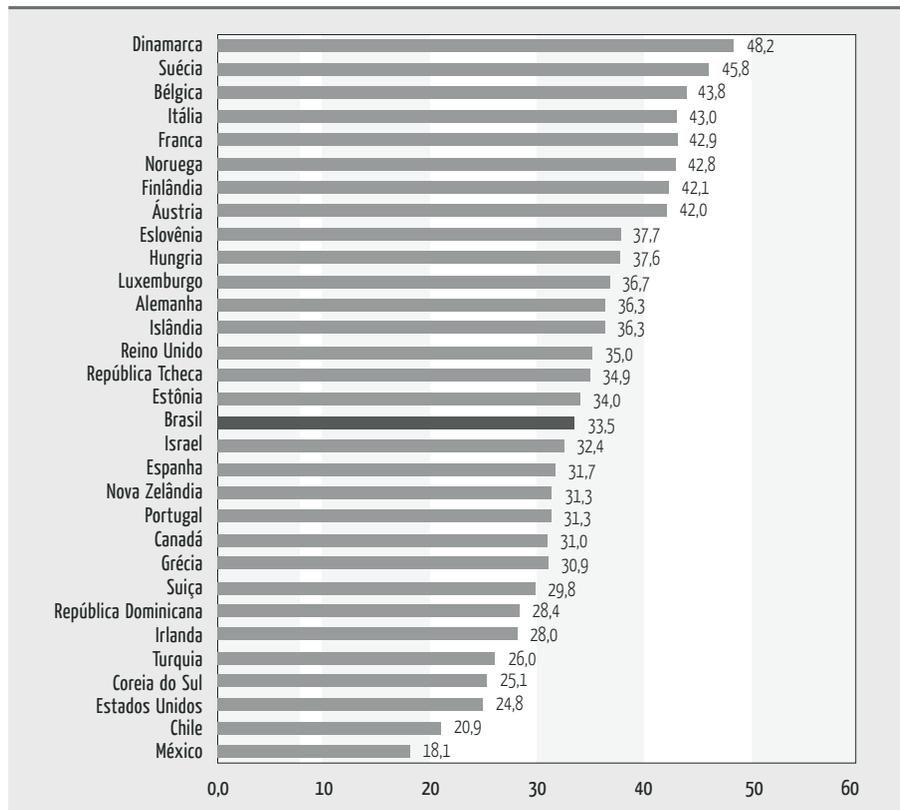
Comparação internacional

A comparação da CTB com outros países deve ser vista com cautela, pois: a) existem tributos não considerados, como carga tributária, em alguns países; b) há diferenças na complexidade tributária inerente ao número de níveis de governo; c) as disparidades regionais podem impor mais recursos a serem transferidos; d) a constituição de cada país estabelece a competência do Estado, exigindo maior ou menor atuação na economia e na sociedade; e) a carga de juros da dívida bruta do setor público pode subtrair recursos tributários diferenciados, para atender as demandas; e, f) os conceitos do que incluir nos tributos podem ser diferentes.

Tendo isso presente, a RFB apresentou em seu estudo sobre a carga tributária de 2011 o Gráfico 4.2, a título ilustrativo, da comparação da carga tributária nacional com a de alguns países da OCDE.

Gráfico 4.2

Carga Tributária no Brasil e países da OCDE
2010 (em % do PIB)



Fonte: Receita Federal do Brasil e OCDE.
Elaboração: Amir Kahir.

O Brasil nessa comparação se situa próximo à média dos países da OCDE, que foi de 34,3% em 2010. Nesses países, são praticadas cargas tributárias superiores às da América Latina, Ásia e África.

Carga Tributária e renda per capita

Nas comparações internacionais sobre a carga tributária é comum com-

pará-la com a renda *per capita* do país. Em geral, a carga tributária é crescente com a renda *per capita*, podendo indicar um Estado mais provedor de serviços à população. Isso se verifica, principalmente, nos países da Europa onde se tem políticas públicas voltadas para o bem-estar social (welfare state).

Essa comparação deve ser vista, contudo, com cautela, pois em sociedades avançadas economicamente, como Estados Unidos e Japão, a população pode preferir usar serviços fornecidos pela iniciativa privada contra o pagamento dos mesmos, o que aliviaria os encargos do Estado, reduzindo a necessidade de recursos tributários. O Quadro 4.3 mostra a comparação, ver na página seguinte.

O Brasil se situa na parte inferior do gráfico, abaixo da reta de regressão, com carga tributária típica de país com renda *per capita* de US\$ 28 mil, quando apresentou em 2010 a renda *per capita* de US\$ 11 mil. Por outro lado, para a renda *per capita* que ocorreu em 2010, a carga tributária se situava em 23% do PIB, portanto, em valor próximo de países da América Latina.

Carga tributária x IDH

Outra comparação internacional sobre a carga tributária é com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que além da renda *per capita*, considera a longevidade como indicativo da saúde, e o tempo de estudo como indicativo da educação. Em geral, a carga tributária é crescente com o IDH podendo indicar um Estado mais provedor de serviços à população, especialmente nessas duas áreas sociais. Isso se verifica, principalmente, nos países da Europa onde se tem políticas públicas voltadas para o bem-estar social (welfare state).

Da mesma forma que nas comparações com a renda *per capita*, essa comparação deve ser vista com cautela, pois vai depender da organização social, cuja população pode preferir usar serviços fornecidos pela iniciativa privada contra o pagamento dos mesmos, o que aliviaria os encargos do Estado, reduzindo a necessidade de recurso tributários. O Quadro 4.4 (ver página seguinte) ilustra a comparação.

O Brasil se situa na parte inferior do Quadro 4.4, abaixo da reta de regressão, com carga tributária típica de país com IDH próximo a 0,83, quando apresentou em 2010 IDH 0,715. Por outro lado, para o IDH que ocorreu em 2010, a carga tributária se situou abaixo de 20% do PIB.

CARGA TRIBUTÁRIA ÚTIL

O conceito de carga tributária útil, que é aquela que pode ser utilizada para as atividades e projetos do governo, excluindo as despesas com juros.

É comum a crítica contra a elevada carga tributária no Brasil. Afirma-se que o país tem carga tributária de país rico e serviços prestados pelo Estado de

Quadro 4.3**Carga Tributária x Renda *per capita***

2010

Países	Carga Tributária (em % do PIB)	PIB <i>per capita</i> (em US\$)
Guatemala	10,44	2.884
Costa Rica	14,07	7.758
Colômbia	15,05	6.166
México	18,10	9.189
Bolívia	18,39	1.966
Chile	20,88	12.614
EUA	24,83	46.548
Coreia	25,07	28.613
Turquia	25,95	15.775
Argentina	26,38	9.172
Irlanda	27,99	41.001
Eslováquia	28,35	23.193
Suíça	29,83	48.962
Grécia	30,94	27.539
Canadá	30,95	39.075
Portugal	31,28	25.544
Nova Zelândia	31,30	29.724
Espanha	31,70	31.573
Israel	32,38	27.085
Brasil	34,19	10.981
Reino Unido	35,04	35.299
Islândia	36,26	35.495
Alemanha	36,31	37.661
Luxemburgo	36,67	84.672
Hungria	37,62	20.625
Áustria	41,98	40.411
Finlândia	42,14	36.029
Noruega	42,82	57.454
França	42,86	34.395
Itália	42,99	32.085
Bélgica	43,77	37.878
Suécia	45,77	39.249
Dinamarca	48,19	40.600

Fonte: OCDE e Cepal.
Elaboração: Amir Khair.

Quadro 4.4**Carga Tributária x Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**

2010

Países	Carga Tributária (em % do PIB)	IDH
México	18,10	0,767
Chile	20,88	0,802
EUA	24,83	0,908
Coreia	25,07	0,894
Turquia	25,95	0,696
Irlanda	27,99	0,907
Eslováquia	28,35	0,832
Suíça	29,83	0,901
Grécia	30,94	0,862
Canadá	30,95	0,907
Portugal	31,28	0,808
Nova Zelândia	31,30	0,908
Espanha	31,70	0,876
Israel	32,38	0,886
Brasil	34,19	0,715
Reino Unido	35,04	0,862
Islândia	36,26	0,896
Alemanha	36,31	0,903
Luxemburgo	36,67	0,865
Hungria	37,62	0,814
Áustria	41,98	0,883
Finlândia	42,14	0,880
Noruega	42,82	0,941
França	42,86	0,883
Itália	42,99	0,873
Bélgica	43,77	0,885
Suécia	45,77	0,901
Dinamarca	48,19	0,893

Fonte: OCDE e ONU.
Elaboração: Amir Khair.

país pobre. De fato, como apresentado na seção precedente, a carga tributária brasileira, em 2010 (33,5% do PIB), se situou próxima da média (34,3% do PIB) dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que reúne os países em geral de maior renda *per capita* e maiores economias mundiais, com altos índices de desenvolvimento humano (IDH).

Mas, falta considerar que nem toda carga tributária pode ser usada para atender às demandas da sociedade, pois deve ser subtraída dessa carga tributária os juros da dívida pública, que se destinam ao pagamento da mesma. Nesse sentido, o país fica em posição desfavorável perante os demais, cujos juros são bem menores em termos relativos ao PIB.

O monetarismo excessivo, de longa data, vem impedindo o saneamento das contas públicas, obrigando a prática de carga tributária bruta elevada, da qual o setor público só pode usufruir a parcela dos recursos livres das despesas com juros. Nestes últimos doze anos, a carga tributária bruta foi em média 30,9% do PIB, segundo a Receita Federal do Brasil. Descontando 7,9% de juros médios deste período, sobrou como carga tributária útil 23,0% (30,9% menos 7,9%). Neste período, os 28 países de economia avançada da Europa, Japão e Estados Unidos, que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tiveram uma carga tributária bruta de 38,4% do Produto Nacional Bruto (PNB) e útil de 36,1%, segundo OECD Economic Outlook (Khair, 2009, p. 63-64).

O Quadro 4.5 apresenta os dados para 2011, da carga tributária bruta (CTB), juros e carga tributária útil (CTU) – que é a diferença entre a CTB e os juros.

Na série de 34 países da OCDE e da América Latina, com dados para 2011, o Brasil figura na metade do ranking da CTU e na segunda posição dos juros, só ultrapassado pela Islândia. Com CTU de 29,6% do PIB, o país se afasta da carga tributária dos países mais ricos da OCDE, como Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia, França e Bélgica, todos com CTU acima de 40% do PIB, mas ainda mantém carga tributária elevada, superando diversos países desenvolvidos.

COMPOSIÇÃO DOS TRIBUTOS

São várias as formas possíveis de apresentação da composição dos tributos. As mais usadas são: a) federativa, indicando por nível de governo (União, Estado e Município) a arrecadação de acordo com a com-

Quadro 4.5**Carga Tributária Bruta (CTB), Juros e Carga Tributária Útil (CTU)**
2011 (em % do PIB)

Países	CTB	Juros	CTU
1 Dinamarca	48,1	2,0	46,1
2 Suécia	44,5	1,1	43,4
3 Noruega	43,2	1,0	42,2
4 Finlândia	43,4	1,5	41,9
5 França	44,2	2,9	41,3
6 Bélgica	44,0	3,8	40,2
7 Áustria	42,1	2,8	39,3
8 Itália	42,9	5,5	37,4
9 Holanda	38,7	2,0	36,7
10 Luxemburgo	37,1	0,5	36,6
11 Alemanha	37,1	2,6	34,5
12 República Tcheca	35,3	1,5	33,8
13 Argentina	34,9	1,5	33,4
14 Reino Unido	35,5	3,1	32,4
15 Hungria	35,7	4,8	30,9
16 Islândia	36,0	6,2	29,8
17 Brasil	35,3	5,7	29,6
18 Nova Zelândia	31,7	2,3	29,4
19 Polónia	31,7	2,9	28,8
20 Espanha	31,6	2,9	28,7
21 Israel	32,6	4,1	28,5
22 Canadá	31,0	3,3	27,7
23 Suíça	28,5	1,1	27,4
24 Portugal	31,3	4,8	26,5
25 Grécia	31,2	5,0	26,2
26 Japão	27,6	2,4	25,2
27 Coreia do Sul	25,9	1,3	24,6
28 Austrália	25,6	1,1	24,5
29 Irlanda	28,2	4,4	23,8
30 EUA	25,1	1,7	23,4
31 Turquia	25,0	3,2	21,8
32 Chile	21,4	0,5	20,9
33 México	19,7	1,7	18,0
34 Colômbia	18,4	2,7	15,7

Fonte: OCDE e Cepal.
Elaboração: Amir Khair.

petência² definida na Constituição Federal; b) por base de incidência (consumo, mão de obra, lucro, finanças e patrimônio); c) por ordem de importância em termos de arrecadação.

Normalmente, a composição é apresentada indicando os valores absolutos, em porcentagem da tributação total, em relação ao PIB e *per capita*. A seguir são apresentadas as composições nas formas indicadas.

Composição federativa

São avaliadas duas situações da composição federativa: a) arrecadação direta da União, Estado e Município, segundo determina a Constituição Federal; b) receita disponível, que é o valor que resta para cada ente da federação após as transferências constitucionais.

No caso da receita disponível, além das transferências constitucionais têm as transferências voluntárias, destinadas a atender legislação infraconstitucional e acordos que beneficiam programas de governo, emendas parlamentares e decisões políticas.

Vale destacar que tem importância maior, em termos de valor, a transferência constitucional em relação à voluntária, o que contribui para a uniformização de políticas de transferência, estabelecendo critérios fixos e estáveis no tempo, o que permite maior estabilidade na arrecadação dos entes da federação.

Os Quadros 4.6 e 4.7 apresentam as transferências constitucionais, relativas a leis complementares e à Contribuição para o domínio Econômico (Cide), efetuadas pela União para estados e municípios.

Entre as médias anuais nos períodos de 1997-1999 e 2010-2012, as transferências mais do que triplicaram em valor real (descontada a inflação pelo IPCA). Há um crescente aumento das Demais Transferências, que são convênios para várias finalidades definidas pelo governo federal. Encontram-se nessa classificação as emendas de parlamentares.

2. Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: importação; exportação; renda (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR) e; grandes fortunas (IGF).

Art. 154. A União poderá instituir mediante lei complementar: a) impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; b) na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: transmissão causa mortis e doação (ITCMD); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) e; propriedade de veículos automotores (IPVA).

Art. 156. Compete aos municípios instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão "inter vivos" (ITCD) e; serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155 (ISS).

Quadro 4.6**Evolução das Transferências da União para Estados e Municípios
1997 - 2012 (em R\$ bilhões de 2012)**

Tipo de transferência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	61,9	68,5	79,9	86,2	92,2	103,7	96,9	102,0	118,6
Transf. Constitucionais	54,0	59,5	62,8	66,7	72,9	82,4	74,4	77,2	90,1
LC87 - LC115*	4,0	5,4	10,1	8,2	7,2	7,3	6,3	6,5	6,7
Cide - Combustíveis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	2,5
Demais Transferências	3,8	3,6	7,1	11,4	12,1	14,0	16,2	16,6	19,3
Tipo de transferência	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Valor (variação ^{1:2})	%
Total	125,8	138,2	164,8	150,7	158,1	181,8	181,4	103,6	167,5
Transf. Constitucionais	95,8	107,6	126,2	115,2	118,9	137,2	133,9	71,2	131,8
LC87 - LC115*	5,9	5,1	6,5	4,6	4,4	4,1	3,9	-2,4	-58,9
Cide - Combustíveis	2,4	2,4	2,0	1,1	2,0	2,2	1,1	1,8	--
Demais Transferências	21,7	23,1	30,2	29,8	32,9	38,3	42,4	33,0	868,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Lei Complementar nº 87/1996 (até 2003) e Auxílio Financeiro a Estados decorrente da Lei Complementar nº 115/2002 (de 2003 a 2006).

** Variação entre a média anual dos períodos 1997/1999 e 2010/2012.

Quadro 4.7**Evolução das Transferências da União para Estados e Municípios
1997 - 2012 (em % do total)**

Tipo de transferência	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Transf. Constitucionais	87,3	86,8	78,5	77,3	79,1	79,4	76,8	75,7	76,0
LC87 - LC115*	6,5	7,9	12,6	9,5	7,8	7,0	6,5	6,4	5,7
Cide - Combustíveis	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	2,1
Demais Transferências	6,1	5,3	8,9	13,2	13,1	13,5	16,7	16,3	16,3
Tipo de transferência	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Valor (variação ^{1:2})	%
Total	100	100	100	100	100	100	100	--	--
Transf. Constitucionais	76,1	77,9	76,6	76,4	75,2	75,5	73,8	-9,4	-10,7
LC87 - LC115*	4,7	3,7	3,9	3,1	2,8	2,3	2,2	-6,6	-101,3
Cide - Combustíveis	1,9	1,8	1,2	0,8	1,3	1,2	0,6	1,0	--
Demais Transferências	17,3	16,7	18,3	19,8	20,8	21,0	23,4	15,0	243,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Lei Complementar nº 87/1996 (até 2003) e Auxílio Financeiro a Estados decorrente da Lei Complementar nº 115/2002 (de 2003 a 2006).

** Variação entre a média anual dos períodos 1997/1999 e 2010/2012.

As transferências constitucionais representaram mais de 80% do total de transferências, no biênio 1997-1998, e foram com oscilações reduzindo a participação face, especialmente, ao crescimento das Demais Transferências, que mais do que triplicaram em valor real entre os períodos analisados.

As transferências voluntárias, como o nome indica, são sujeitas a flutuações, podendo ocorrer ou não, e em intensidade maior ou menor ao longo do tempo, o que pode gerar descontinuidade de ações e programas de governo.

Composição federativa da arrecadação direta

O Quadro 4.8 apresenta a composição baseada na arrecadação direta de cada nível de governo, que engloba os tributos previstos na Constituição Federal, bem como em receitas diversas não tributárias³, que estão classificadas na tabela como “Demais”.

A União arrecada cerca de 70% de todos os tributos, os estados 25% e os municípios 5%.

Os destaques na arrecadação em 2012, em participação na arrecadação direta total da União, foram: Previdência Social (17,35%), Imposto de Renda (17,10%), Cofins (11,52%) e FGTS (5,29%). No caso dos estados, o ICMS (20,70%), que é o principal tributo em valor no país e IPVA (1,70%). Quanto aos municípios, foram o ISS (2,63%) e IPTU (1,32%). Esses tributos mantêm por vários anos o destaque na arrecadação direta.

Essa participação de cada nível de governo se mantém razoavelmente constante ao longo do tempo, como pode ser visto pelo Quadro 4.9.

A participação da União oscilou entre 65% e 70%, a dos estados entre 24% e 30%, e a dos municípios entre 3% e 5%. Nota-se uma melhora na participação dos municípios a partir de 2007. Estavam no nível de 4,3%, de 2002 a 2006, e subiram para o nível de 5,5%, a partir de 2009. Essa melhora correspondeu a uma perda de participação nos estados.

3. São receitas não tributárias: Patrimonial, que contém os rendimentos advindos da aplicação do patrimônio, Industrial, Agrícola, Serviços e diversas.

Quadro 4.8**Composição Federativa dos Tributos - Arrecadação direta**

2011 - 2012

Tipo de tributo	2011			2012		
	R\$ bilhões	% do PIB	Em %	R\$ bilhões	% do PIB	Em %
Total	1.463,0	35,31	100,00	1.578,7	35,86	100,00
União	1.024,7	24,73	70,04	1.098,6	24,95	69,59
Imposto de Renda	255,3	6,16	17,45	270,0	6,13	17,10
IPI	41,2	0,99	2,82	40,3	0,92	2,56
IOF	32,0	0,77	2,19	31,0	0,70	1,96
Imp. S/Comércio Exterior	26,8	0,65	1,83	31,1	0,71	1,97
ITR	0,6	0,01	0,04	0,6	0,01	0,04
Taxas	5,7	0,14	0,39	6,0	0,14	0,38
Previdência Social	246,0	5,94	16,82	273,9	6,22	17,35
Cofins	164,8	3,98	11,27	181,9	4,13	11,52
CSLL	58,6	1,41	4,01	58,0	1,32	3,67
PIS	35,9	0,87	2,45	39,7	0,90	2,51
Pasep	6,9	0,17	0,47	7,7	0,17	0,49
Contr. Segur. Serv. Público	22,6	0,55	1,55	23,9	0,54	1,52
Outras Contr. Sociais	8,7	0,21	0,59	9,2	0,21	0,58
FGTS	75,0	1,81	5,13	83,5	1,90	5,29
Cide Combustíveis	9,0	0,22	0,61	2,7	0,06	0,17
Cide Remessas	1,5	0,04	0,10	1,6	0,04	0,10
Fundaf	0,4	0,01	0,02	0,4	0,01	0,02
Outras Contr. Econômicas	4,6	0,11	0,31	4,8	0,11	0,31
Salário Educação	13,1	0,32	0,90	14,6	0,33	0,92
Sistema "S"	11,7	0,28	0,80	13,0	0,29	0,82
Demais	4,5	0,11	0,31	4,7	0,11	0,30
Estados	357,5	8,63	24,44	392,9	8,93	24,89
ICMS	297,3	7,18	20,32	326,8	7,42	20,70
IPVA	24,1	0,58	1,65	26,8	0,61	1,70
ITCD	2,8	0,07	0,19	3,4	0,08	0,22
Taxas	7,2	0,17	0,49	8,2	0,19	0,52
Previdência Estadual	14,3	0,35	0,98	15,2	0,34	0,96
Demais	11,8	0,29	0,81	12,5	0,28	0,79
Municípios	80,7	1,95	5,52	87,2	1,98	5,52
ISS	38,5	0,93	2,63	41,6	0,94	2,63
IPTU	19,3	0,47	1,32	20,9	0,47	1,32
ITBI	7,4	0,18	0,50	8,0	0,18	0,50
Taxas	4,6	0,11	0,32	5,0	0,11	0,32
Previdência Municipal	6,0	0,15	0,41	6,5	0,15	0,41
Demais	4,9	0,12	0,33	5,3	0,12	0,33

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil. Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Os valores de 2012 foram estimados.

Quadro 4.9**Participação na arrecadação direta**
1991 - 2012 (em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	100,0										
União	65,5	66,9	70,8	69,6	68,1	68,0	67,7	68,6	69,7	69,2	69,0
Estados	29,7	29,2	26,1	27,1	27,3	27,7	27,3	26,2	25,4	26,3	26,5
Municípios	4,8	3,9	3,1	3,3	4,6	4,4	5,1	5,2	4,8	4,5	4,5
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	100,0										
União	69,3	68,8	69,0	69,6	70,0	70,1	69,5	68,9	69,0	70,0	69,6
Estados	26,4	26,8	26,7	26,2	25,7	24,8	25,4	25,6	25,5	24,4	24,9
Municípios	4,3	4,4	4,3	4,2	4,3	5,1	5,1	5,4	5,5	5,5	5,5

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil. Elaboração: Amir Khair.
Obs.: Os valores de 2012 foram estimados.

Composição federativa da Receita Disponível

A Constituição estabelece transferências⁴ de impostos entre os entes da federação, conforme os artigos 157 a 159. Além disso, há as transferências voluntárias que se dão por decisão política e/ou estabelecidas em leis infra-constitucionais.

Após essas transferências, são constituídas as receitas disponíveis dos entes da federação. É com a receita disponível que o ente da federação pode realizar suas despesas. Nem toda a receita disponível pode, no entanto, ser utilizada pelos programas de governo. Há que descontar dela os encargos com juros da dívida, que são historicamente elevados, devido à prática da taxa básica de juros (Selic) elevada. Isso compromete a disponibilidade efetiva que

4. Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: a) o imposto de renda da União incidente na fonte sobre rendimentos pagos por eles; b) 20% do imposto que a União vier a instituir.

Art. 158. Pertencem aos municípios: a) o imposto de renda da União incidente na fonte, sobre rendimentos pagos por eles; b) 50% do ITR relativamente aos imóveis neles situados; c) 50% da arrecadação do Estado no IPVA e; d) 25% da arrecadação do Estado no ICMS.

Art. 159. A União entregará da arrecadação dos impostos sobre renda e IPI 48% na seguinte forma: a) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) 23,5% ao Fundo de Participação dos municípios; c) 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A União entregará 10% do IPI aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados e 29% da CIDE.

Os Estados entregarão aos respectivos municípios 25% do ICMS e 25% da CIDE que receberam da União.

pode ser aplicada nos projetos e atividades dos entes, e na amortização da dívida refinanciada dos estados e municípios maiores, que podem comprometer até 13% da Receita Líquida Real⁵.

Essa amortização é consequência da elevada dívida, que foi acumulada por esses entes subnacionais que detinham títulos no mercado, balizados pela taxa básica de juros, além de custos de carregamento e de comissão dos bancos estaduais, que faziam a rolagem dos mesmos no mercado.

A prática de taxa básica de juros elevada é responsável por parcela significativa do estoque da dívida dos três níveis de governo, sendo que no caso dos municípios apenas os maiores, que operavam com títulos públicos de sua emissão.

Os Quadros 4.10 e 4.11 apresentam os valores absolutos e relativos, evidenciando as transferências ocorridas, seja por determinação constitucional, seja por decisões legais ou políticas com as denominadas transferências voluntárias.

Quadro 4.10

Receita Bruta e Disponível - Valor real de 2012

2007 - 2012 (em R\$ bilhões de 2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. em % 2007/2012
1. Receita Bruta *	1.202,1	1.296,8	1.273,4	1.420,9	1.542,0	1.578,7	31,3
2. União	842,6	901,5	877,7	981,0	1.080,1	1.098,6	30,4
3. Estado	297,7	328,9	326,3	361,6	376,8	392,9	32,0
4. Município	61,8	66,5	69,4	78,3	85,1	87,2	41,1
Transferência **							
5. Recebida pelo Estado da União	84,7	105,5	93,2	101,1	106,2	106,0	25,1
6. Feita pelo Estado para o Município	73,0	82,9	76,6	87,1	90,4	95,7	31,1
7. Recebida pelo Município da União	85,1	96,5	101,5	105,1	109,6	109,3	28,4
Fundef/Fundeb **							
8. Saldo dos estados	-9,9	-12,3	-13,6	-14,8	-14,7	-15,0	52,3
9. Saldo dos municípios	9,9	12,3	13,6	14,8	14,7	15,0	52,3
Receita Disponível	1.202,1	1.296,8	1.273,4	1.420,9	1.542,0	1.578,7	31,3
10. União (2 - 5 - 7)	672,8	699,4	683,0	774,8	864,3	883,3	31,3
11. Estado (3 + 5 - 6 + 8)	299,6	339,3	329,3	360,8	377,9	388,2	29,6
12. Município (4 + 6 + 7 + 9)	229,8	258,2	261,1	285,3	299,8	307,2	33,7

Fonte: Dados da (*) Receita Federal do Brasil - Carga Tributária no Brasil 2011. (***) Secretária do Tesouro Nacional - Execução Orçamentária dos estados e municípios. Elaboração: Amir Khair. Obs.: Os valores de 2012 foram estimados.

5. O conceito de RLR encontra-se na Lei nº 9.496/97 em seu art. 2º, parágrafo único, assim transcrito: RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais.

Entre 2007 e 2012 ocorreu crescimento real da receita, descontada a inflação pelo IPCA, em valores de 2012. No setor público foi de 31,3%. Na União, a arrecadação direta cresceu 30,4% e a disponível 31,3%. No caso dos estados, esses percentuais foram, respectivamente, 32,0% e 29,6%. No caso dos municípios, 41,1% e 33,7%, respectivamente.

Há, pois, evolução na receita disponível nos três níveis de governo ao redor de 30%. Esse crescimento real superou o crescimento populacional ocorrido. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira passou nesse período de 187,6 milhões para 196,5 milhões, com crescimento de 4,7%.

Assim, o setor público, em seus três níveis de governo, teve receita disponível por habitante crescente no período. Essa receita cresceu no país continuamente, à exceção apenas de 2009, em consequência da crise que derrubou a arrecadação.

O Quadro 4.11 apresenta essa evolução com a receita disponível por habitante, por ano, crescendo no período de R\$ 6.407 para R\$ 8.033, ou 25,39%. Esse pode ser um parâmetro para avaliar se o retorno para a sociedade, fruto da ação do setor público, evoluiu na mesma proporção.

Quadro 4.11

Evolução da Receita Disponível por habitante no Brasil

2007 - 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. em % 2007/2012
População (milhões de habitantes)	187,6	189,6	191,5	193,3	194,9	196,5	4,73
Receita Disponível (R\$ bilhões de 2012)	1.202,1	1.296,8	1.273,4	1.420,9	1.542,0	1.578,7	31,33
Receita Disponível / habitante (R\$ por ano)	6.407	6.839	6.650	7.352	7.910	8.033	25,39

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil e do IBGE.

Elaboração: Amir Khair.

O Quadro 4.12 apresenta a evolução ocorrida, na participação de cada nível de governo, na receita total do setor público e em relação ao PIB.

Após as transferências, a União perdeu participação cedendo-a aos municípios, ficando os estados com receita disponível próxima da arrecadação bruta. Em média, a União cedeu de 14 a 15 pontos percentuais aos municípios.

Em relação ao PIB, a receita cresceu de 34,5% do PIB, em 2007, para 35,9% do PIB, em 2012. É a mensuração da evolução da carga tributária, que é avaliada em outro capítulo. Ocorreu crescimento acima do PIB na receita disponível para os três níveis de governo, no período, com crescimento de 0,8

Quadro 4.12**Receita Bruta e Disponível - Valor relativo
2007 - 2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita Bruta (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
União	70,1	69,5	68,9	69,0	70,0	69,6
Estado	24,8	25,4	25,6	25,5	24,4	24,9
Município	5,1	5,1	5,4	5,5	5,5	5,5
Receita Disponível (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
União	56,0	53,9	53,6	54,5	56,1	56,0
Estado	24,9	26,2	25,9	25,4	24,5	24,6
Município	19,1	19,9	20,5	20,1	19,4	19,5
Receita Bruta (% do PIB)	34,5	34,5	33,3	33,5	35,3	35,9
União	24,2	24,0	22,9	23,1	24,7	25,0
Estado	8,5	8,8	8,5	8,5	8,6	8,9
Município	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0
Receita Disponível (% do PIB)	34,5	34,5	33,3	33,5	35,3	35,9
União	19,3	18,6	17,9	18,3	19,8	20,1
Estado	8,6	9,0	8,6	8,5	8,7	8,8
Município	6,6	6,9	6,8	6,7	6,9	7,0
PIB (R\$ bilhões de 2012)	3.482,8	3.754,9	3.824,5	4.237,5	4.366,9	4.402,5

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair

Obs.: Os valores de 2012 foram estimados.

ponto percentual do PIB, no caso da União, 0,2 no caso dos estados e 0,4 no caso dos municípios.

Composição por base de incidência

Esse tipo de composição expressa o peso tributário por atividade econômica, considerando o consumo, a mão de obra, o lucro, a intermediação financeira e a riqueza. Ele permite avaliar de onde saem os recursos públicos, com impacto na atividade econômica.

O Quadro 4.13 apresenta a distribuição desses tributos, com a classificação adotada para cada tributo, segundo a base de incidência.

Cerca da metade da carga tributária sobre o consumo é devida ao ICMS. Isso não é destacado de forma geral nas análises. Parece haver pouco conhecimento da importância do ICMS, como poderoso inibidor do consumo.

Quadro 4.13**Composição da Arrecadação por Base de Incidência**
1991 - 2012 (em % do total)

Tipo de arrecadação/Ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	100,0							
CONSUMO	50,5	48,4	47,5	48,6	48,2	47,9	44,6	42,1
IPI	9,1	9,4	9,7	7,5	7,2	7,0	6,6	5,9
COFINS	5,5	4,0	5,3	8,5	7,8	7,9	7,2	6,5
PIS	4,4	4,3	4,5	3,7	3,1	3,3	2,9	2,6
OUTRAS CONTRIB. ECONÔMICAS	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
ICMS	27,9	27,2	24,4	25,3	25,2	25,5	23,6	22,4
ISS	1,4	1,3	1,4	1,5	1,8	2,0	2,0	2,0
IMPOSTO S/COMÉRCIO EXTERIOR	1,8	1,6	1,8	1,8	2,6	1,9	2,0	2,4
MÃO DE OBRA	38,1	36,9	39,3	35,3	37,7	38,1	38,0	41,1
IR PESSOAS FÍSICAS	0,6	0,6	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0	1,0
IR RETIDO NA FONTE	10,1	9,2	10,5	7,8	9,2	8,3	9,4	12,1
PREVIDÊNCIA SOCIAL	18,9	18,7	20,8	18,3	18,7	20,0	17,5	17,2
CONTR. SEGUR. SERVIDOR PÚBLICO	0,5	0,3	0,3	0,8	1,1	1,2	1,0	0,9
OUTRAS CONTR. SOCIAIS	1,4	2,0	0,8	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
FGTS	5,4	5,2	5,0	4,8	5,2	5,3	5,1	6,2
SALÁRIO EDUCAÇÃO				1,2	1,3	1,3	1,1	0,9
SISTEMA "S"							1,0	0,9
PREVIDÊNCIA ESTADUAL	1,2	1,0	1,1	1,2	0,7	0,6	1,4	1,4
PREVIDÊNCIA MUNICIPAL							0,1	0,3
LUCRO	4,6	8,4	7,2	7,4	7,8	8,5	7,7	6,8
IR PESSOAS JURÍDICAS	3,5	5,5	4,1	4,2	4,8	5,7	4,8	4,4
CSLL	1,2	2,9	3,1	3,2	3,0	2,8	2,9	2,4
PATRIMÔNIO	2,8	2,3	1,4	1,7	3,3	3,1	3,6	3,7
ITR	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
IPVA	0,3	0,6	0,5	0,6	1,3	1,4	1,5	1,6
ITCD	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IPTU	1,9	1,2	0,6	0,7	1,5	1,2	1,6	1,5
ITBI	0,5	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
FINANÇAS	2,5	2,5	3,5	6,0	1,8	1,3	4,2	4,3
IOF	2,5	2,5	3,2	2,4	1,7	1,3	1,5	1,3
IMP. PROV. MOVIM. FINANCEIRA			0,3	3,6	0,1			
CPMF							2,7	3,0
OUTROS	1,4	1,5	1,1	1,0	1,2	1,0	1,8	1,9
TAXAS FEDERAIS	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2
DEMAIS								
FUNDAF								
TAXAS ESTADUAIS							0,5	0,5
TAXAS MUNICIPAIS	0,8	0,7	0,5	0,6	0,9	0,8	1,0	1,0
OUTROS TRIBUTOS	0,5	0,7	0,5	0,3	0,2	0,0	0,2	0,2

Continuação

Tipo de arrecadação/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	100,0							
CONSUMO	45,0	46,0	46,0	45,4	45,0	45,9	44,2	43,2
IPI	5,3	5,2	4,7	4,3	3,4	3,5	3,5	3,4
COFINS	10,0	10,8	11,2	10,9	10,9	12,4	11,8	11,5
PIS	3,1	2,3	2,5	2,4	2,8	2,7	2,6	2,5
PASEP	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	
CIDE COMBUSTÍVEIS			1,6	1,6	1,2	1,1	1,0	
CIDE REMESSAS					0,1	0,1	0,1	
OUTRAS CONTRIB. ECONÔMICAS	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
ICMS	22,0	23,0	23,2	22,4	22,5	22,1	21,6	21,1
ISS	1,9	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
IMPOSTO S/COMÉRCIO EXTERIOR	2,5	2,4	2,2	1,7	1,5	1,5	1,2	1,3
MÃO DE OBRA	39,5	37,2	37,8	35,4	36,4	35,6	36,0	36,4
IR PESSOAS FÍSICAS	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
IR RETIDO NA FONTE	12,7	11,1	12,2	9,5	10,4	9,4	9,6	9,6
PREVIDÊNCIA SOCIAL	15,3	15,5	15,0	15,0	15,1	15,0	15,2	15,6
CONTR. SEGUR. SERVIDOR PÚBLICO	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	1,1	1,5	1,5
OUTRAS CONTR. SOCIAIS	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,1
FGTS	5,6	5,2	5,2	4,8	4,7	4,5	4,5	4,6
SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
SISTEMA "S"	1,1	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,6	0,7
PREVIDÊNCIA ESTADUAL	1,3	1,2	1,3	1,8	2,0	2,1	2,0	2,0
PREVIDÊNCIA MUNICIPAL	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
LUCRO	6,3	7,1	6,2	9,5	8,9	8,8	10,3	10,0
IR PESSOAS JURÍDICAS	4,2	4,7	4,0	6,8	5,9	5,8	6,8	6,6
CSLL	2,2	2,4	2,2	2,7	3,0	3,0	3,5	3,4
PATRIMÔNIO	3,3	3,2	3,2	3,3	3,4	3,2	3,2	3,2
ITR	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IPVA	1,4	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5
ITCD	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
IPTU	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
ITBI	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
FINANÇAS	4,1	4,9	5,1	5,2	5,1	5,1	4,9	4,9
IOF	1,6	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
IMP. PROV. MOVIM. FINANCEIRA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	
CPMF	2,6	4,0	4,2	4,3	4,3	4,2	4,1	4,0
OUTROS	1,7	1,7	1,7	1,2	1,2	1,5	1,5	2,3
TAXAS FEDERAIS	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,5
DEMAIS	0,0	0,1					0,3	
FUNDAF					0,0	0,0	0,0	
TAXAS ESTADUAIS	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,8
TAXAS MUNICIPAIS	0,9	0,9	0,9	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
OUTROS TRIBUTOS	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5	0,4

Continuação

Tipo de arrecadação/Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
CONSUMO	46,5	43,8	42,2	43,7	42,8	43,0
IPI	3,4	3,5	2,6	2,9	2,8	2,6
COFINS	10,9	11,3	10,8	11,1	11,3	11,5
PIS	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
PASEP	0,4	0,5	0,5	0,8	0,5	0,5
CIDE COMBUSTÍVEIS	0,9	0,6	0,5	0,6	0,6	0,2
CIDE REMESSAS	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
OUTRAS CONTRIB. ECONÔMICAS	4,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
ICMS	20,3	21,1	21,1	21,2	20,3	20,7
ISS	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6
IMPOSTO S/COMÉRCIO EXTERIOR	1,3	1,6	1,5	1,7	1,8	2,0
MÃO DE OBRA	35,7	36,6	38,2	37,5	38,1	38,7
IR PESSOAS FÍSICAS	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4
IR RETIDO NA FONTE	8,8	9,6	9,3	9,0	9,6	9,4
PREVIDÊNCIA SOCIAL	15,3	15,6	16,9	16,8	16,8	17,3
CONTR. SEGUR. SERVIDOR PÚBLICO	1,5	1,5	1,7	1,6	1,5	1,5
OUTRAS CONTR. SOCIAIS	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
FGTS	4,7	4,8	5,3	5,1	5,1	5,3
SALÁRIO EDUCAÇÃO	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
SISTEMA "S"	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
PREVIDÊNCIA ESTADUAL	1,5	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0
PREVIDÊNCIA MUNICIPAL	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
LUCRO	10,8	11,5	11,1	10,1	10,5	10,0
IR PESSOAS JURÍDICAS	7,1	7,5	7,1	6,5	6,5	6,3
CSLL	3,6	4,0	4,0	3,6	4,0	3,7
PATRIMÔNIO	3,5	3,5	3,9	3,8	3,7	3,8
ITR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IPVA	1,6	1,6	1,9	1,7	1,6	1,7
ITCD	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
IPTU	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3
ITBI	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
FINANÇAS	0,9	1,9	1,8	2,1	2,2	2,0
IOF	0,9	1,9	1,8	2,1	2,2	2,0
IMP. PROV. MOVIM. FINANCEIRA						
CPMF						
OUTROS	2,7	2,7	2,8	2,7	2,7	2,7
TAXAS FEDERAIS	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
DEMAIS	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
FUNDAF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TAXAS ESTADUAIS	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
TAXAS MUNICIPAIS	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
OUTROS TRIBUTOS	1,1	1,1	1,3	1,2	1,1	1,1

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil. Elaboração: Amir Khair. Obs.: Os valores de 2012 foram estimados.

Recentemente, o governo federal fez substancial desoneração nas contas da energia elétrica⁶ e solicitou aos estados que reduzissem o ICMS, mas não teve qualquer acolhida nessa proposta. Com isso, o ICMS compromete cerca de um terço da conta de energia elétrica. Com a redução do valor da conta de energia, a base de incidência do ICMS diminuiu, motivando reclamação dos governadores pela perda provocada na arrecadação.

Merece destaque no custo da mão de obra, a Previdência Social, que corresponde quase a metade desse custo, e o Imposto de Renda Retido na Fonte, cerca de um quarto dele.

Composição por ordem de importância

Algumas análises procuram enfatizar a composição dos tributos, pela ordem de importância na arrecadação que proporcionam. Essas análises evidenciam a concentração tributária em um número reduzido de tributos.

O Quadro 4.14 (ver na página seguinte) apresenta essa composição.

O mais importante tributo brasileiro é o ICMS, de competência estadual, sendo isso, talvez, uma situação difícil de ser observada em outros países, onde predomina o tributo federal.

Mais da metade (55,15%) da arrecadação tributária, em 2012, se deu por três tributos: ICMS, Previdência Social e Imposto de Renda. Já os seis principais tributos representaram 3/4 da arrecadação total.

EVOLUÇÃO E ANÁLISE DAS CONTAS PÚBLICAS

É analisada, nesta parte, a evolução da receita e os principais grupos de despesas para o Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central), estados, Distrito Federal e municípios, além do consolidado desses entes federativos.

Para não ocasionar dupla contagem foi excluído: a) da receita do Governo Central, a transferência a estados e municípios; b) da receita dos estados e Distrito Federal, a transferência aos municípios.

A receita no caso dos estados, Distrito Federal e municípios incluem as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens e transferências de capital), para constituir o montante global de recursos para atender as despe-

6. A redução na conta de luz foi anunciada pela presidente Dilma Rousseff em janeiro deste ano, com desconto médio de 20% para as residências e de 32% para a indústria. Ela decorreu de processo de negociação do governo com as concessionárias de energia, que tinham contratos com vencimento entre 2015 e 2017. A prorrogação desses contratos se deu com a exigência, por parte do governo, para que elas baixassem os valores cobrados. Em contrapartida, o governo reduziu os encargos do setor.

Quadro 4.14**Composição dos Tributos pela importância na arrecadação
2011 - 2012**

Tributo	2011			2012			Acumulado em %
	R\$ bilhões	% do PIB	Em %	R\$ bilhões	% do PIB	Em %	
Total	1.463,0	35,31	100,00	1.578,7	35,86	100,00	--
1 ICMS	297,3	7,18	20,32	326,8	7,42	20,70	20,70
2 Previdência Social	246,0	5,94	16,82	273,9	6,22	17,35	38,05
3 Imposto de Renda	255,3	6,16	17,45	270,0	6,13	17,10	55,15
4 Cofins	164,8	3,98	11,27	181,9	4,13	11,52	66,67
5 FGTS	75,0	1,81	5,13	83,5	1,90	5,29	71,96
6 CSLL	58,6	1,41	4,01	58,0	1,32	3,67	75,63
7 ISS	38,5	0,93	2,63	41,6	0,94	2,63	78,26
8 IPI	41,2	0,99	2,82	40,3	0,92	2,56	80,82
9 PIS	35,9	0,87	2,45	39,7	0,90	2,51	83,33
10 Imp. S/Comércio Exterior	26,8	0,65	1,83	31,1	0,71	1,97	85,30
11 IOF	32,0	0,77	2,19	31,0	0,70	1,96	87,26
12 IPVA	24,1	0,58	1,65	26,8	0,61	1,70	88,97
13 Contr. Segur. Serv. Público	22,6	0,55	1,55	23,9	0,54	1,52	90,48
14 IPTU	19,3	0,47	1,32	20,9	0,47	1,32	91,80
15 Previdência Estadual	14,3	0,35	0,98	15,2	0,34	0,96	92,76
16 Salário Educação	13,1	0,32	0,90	14,6	0,33	0,92	93,69
17 Sistema "S"	11,7	0,28	0,80	13,0	0,29	0,82	94,51
18 Demais Estaduais	11,8	0,29	0,81	12,5	0,28	0,79	95,30
19 Outras Contr. Sociais	8,7	0,21	0,59	9,2	0,21	0,58	95,8
20 Taxas Estaduais	7,2	0,17	0,49	8,2	0,19	0,52	96,41
21 ITBI	7,4	0,18	0,50	8,0	0,18	0,50	96,91
22 Pasep	6,9	0,17	0,47	7,7	0,17	0,49	97,40
23 Previdência Municipal	6,0	0,15	0,41	6,5	0,15	0,41	97,81
24 Taxas Federais	5,7	0,14	0,39	6,0	0,14	0,38	98,19
25 Demais Municipais	4,9	0,12	0,33	5,3	0,12	0,33	98,52
26 Taxas Municipais	4,6	0,11	0,32	5,0	0,11	0,32	98,84
27 Outras Contr. Econômicas	4,6	0,11	0,31	4,8	0,11	0,31	99,14
28 Demais Federais	4,5	0,11	0,31	4,7	0,11	0,30	99,44
29 ITCD	2,8	0,07	0,19	3,4	0,08	0,22	99,66
30 Cide Combustíveis	9,0	0,22	0,61	2,7	0,06	0,17	99,83
31 Cide Remessas	1,5	0,04	0,10	1,6	0,04	0,10	99,94
32 ITR	0,6	0,01	0,04	0,6	0,01	0,04	99,98
33 Fundaf	0,4	0,01	0,02	0,4	0,01	0,02	100,00

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: Os valores de 2012 foram estimados.

sas, que estão agrupadas em pessoal, juros e encargos da dívida, investimentos e todas as demais sob a denominação de custeio, pois é o que predomina nessas despesas. No custeio, estão incluídas as amortizações de empréstimos e demais despesas de capital, menos os investimentos.

Os dados foram extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional, com informações da realização orçamentária fornecidas pelos diversos entes da federação.

Governo Central

O Governo Central é composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central. Os resultados fiscais envolvem a soma desses três órgãos.

O Quadro 4.15 apresenta a evolução ocorrida, entre 2000 e 2012, nas receitas e principais despesas em valores corrigidos pelo IPCA, para o ano de 2012.

Quadro 4.15

Evolução das Receitas e Despesas do Governo Central 2000 - 2012 (em R\$ bilhões de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	417	449	487	477	532	571	611	672
Despesa	470	500	506	577	572	675	712	750
Pessoal	115	125	131	122	126	130	143	152
Custeio	258	280	297	293	326	362	375	413
Juros	97	95	77	162	120	182	171	156
Investimentos	0	0	0	0	0	0	23	29
Resultado	-54	-51	-19	-100	-41	-104	-101	-78
	2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012		
						Em R\$	Em %	
Receita	723	722	876	862	881	464	111	
Despesa	753	849	927	954	942	472	100	
Pessoal	162	179	187	189	186	71	61	
Custeio	438	453	550	520	549	291	113	
Juros	119	177	140	190	147	50	51	
Investimentos	35	40	50	55	59			
Resultado	-31	-127	-51	-92	-61	-8	14	

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

No período considerado ocorreu, de forma geral, crescimento contínuo da receita e da despesa. A receita cresceu R\$ 464 bilhões ou 111%, e a despesa R\$ 472 bilhões ou 100%. A despesa que mais cresceu foi a de custeio - defi-

nida como toda despesa excluindo pessoal, juros e investimentos -, R\$ 291 bilhões ou 113%, pessoal evoluiu 61% e juros 51%.

A despesa com juros supera a economia fiscal, feita nas demais despesas, tornando deficitárias as contas do Governo Central. Em decorrência da redução da taxa básica de juros (Selic) ocorreu significativa queda da despesa com juros, na passagem de 2011 para 2012. Neste ano, porém, com a elevação da Selic, essas despesas podem voltar a crescer acima da evolução do PIB.

O Quadro 4.16 apresenta a evolução corrida com base no percentual do PIB.

Quadro 4.16

Evolução das Receitas e Despesas do Governo Central

2000 - 2012 (em % do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	16,5	17,2	17,9	17,4	18,1	18,8	19,0	19,3
Despesa	18,6	19,2	18,5	21,1	19,5	22,2	22,2	21,5
Pessoal	4,6	4,8	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	4,4
Custeio	10,2	10,7	10,9	10,7	11,1	11,9	11,7	11,9
Juros	3,9	3,6	2,8	5,9	4,1	6,0	5,3	4,5
Investimentos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,8
Resultado	-2,1	-1,9	-0,7	-3,7	-1,4	-3,4	-3,1	-2,2
		2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012	
							Em R\$	Em %
Receita		19,2	18,9	20,7	19,7	20,0	3,5	21
Despesa		20,1	22,2	21,9	21,9	21,4	2,8	15
Pessoal		4,3	4,7	4,4	4,3	4,2	-0,3	-7
Custeio		11,7	11,8	13,0	11,9	12,5	2,3	22
Juros		3,2	4,6	3,3	4,4	3,3	-0,5	-13
Investimentos		0,9	1,0	1,2	1,3	1,4		
Resultado		-0,8	-3,3	-1,2	-2,1	-1,4	0,7	-34

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

A receita e a despesa cresceram, no período considerado, mais do que o PIB. A receita evoluiu 3,5 pontos do PIB, ou 21%, e a despesa 2,8 pontos do PIB, ou 15%. Ocorreu redução relativa na despesa de pessoal e de juros. O custeio cresceu 2,3 pontos do PIB, ou 22%.

O quadro seguinte apresenta a composição relativa das despesas.

Quadro 4.17**Evolução das Participações nas Despesas do Governo Central
2000 - 2012 (em % da despesa)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despesa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pessoal	24,5	25,0	26,0	21,2	22,1	19,3	20,1	20,3
Custeio	54,8	56,0	58,7	50,7	57,0	53,7	52,7	55,1
Juros	20,7	18,9	15,3	28,1	20,9	27,0	24,0	20,8
Investimentos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	3,8
		2008	2009	2010	2011	2012	Varição 2000/2012 Em R\$	Varição 2000/2012 Em %
Despesa		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0
Pessoal		21,5	21,1	20,2	19,8	19,8	-4,7	-19
Custeio		58,1	53,3	59,3	54,4	58,3	3,5	6
Juros		15,8	20,8	15,1	19,9	15,6	-5,0	-24
Investimentos		4,6	4,7	5,4	5,8	6,3		

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

A despesa de pessoal teve sua participação reduzida de 25% da despesa total, no início da década de 2000, para 20% a partir de 2003, com algumas oscilações. O custeio ficou sempre acima de 50% e nos últimos anos se aproximando de 60%. As despesas com juros oscilaram, entre 15% (2002 e 2012) e 28% (2003).

Estados e Distrito Federal

O Quadro 4.18 (ver próxima página) apresenta a evolução ocorrida de 2000 a 2012 nas receitas e principais despesas, em valores corrigidos pelo IPCA para o ano de 2012.

No período considerado ocorreu, à exceção de 2003, crescimento contínuo da receita e da despesa. A receita cresceu R\$ 266 bilhões, ou 96%, e a despesa R\$ 301 bilhões, ou 93%. A despesa que mais cresceu foi a de pessoal, R\$ 168 bilhões, ou 172%; custeio evoluiu 55% e os juros 34%. Em todos os anos ocorreu déficit fiscal, se situando nos últimos quatro anos em torno de R\$ 80 bilhões, por ano. Os investimentos dobraram no período.

O Quadro 4.19 (ver página seguinte) apresenta a evolução corrida com base no percentual do PIB.

A receita e a despesa cresceram no período considerado mais do que o PIB. A receita evoluiu 1,4 pontos do PIB, ou 13%, e a despesa 1,4 pontos do

Quadro 4.18**Evolução das Receitas e Despesas dos Estados e Distrito Federal
2000 - 2012 (em R\$ bilhões de 2012)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	276	282	295	283	305	325	351	378
Despesa	324	343	358	340	362	387	415	440
Pessoal	98	103	166	158	163	160	169	185
Custeio	188	196	148	146	160	182	196	212
Juros	16	18	18	19	18	19	20	20
Investimentos	22	25	26	19	21	26	30	24
Resultado	-48	-61	-63	-57	-58	-61	-64	-62
	2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012		
						Em R\$	Em %	
Receita	437	452	494	509	543	266	96	
Despesa	504	527	574	589	625	301	93	
Pessoal	197	203	222	238	266	168	172	
Custeio	250	261	278	290	293	104	55	
Juros	21	19	19	20	22	5	34	
Investimentos	36	45	55	41	45	23	103	
Resultado	-67	-76	-80	-80	-82	-35	72	

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Quadro 4.19**Evolução das Receitas e Despesas dos Estados e Distrito Federal
2000 - 2012 (em % do PIB)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	10,9	10,8	10,8	10,3	10,4	10,7	10,9	10,9
Despesa	12,8	13,1	13,1	12,4	12,4	12,7	12,9	12,6
Pessoal	3,9	4,0	6,1	5,8	5,6	5,3	5,3	5,3
Custeio	7,5	7,5	5,4	5,3	5,5	6,0	6,1	6,1
Juros	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Investimentos	0,9	1,0	1,0	0,7	0,7	0,9	0,9	0,7
Resultado	-1,9	-2,3	-2,3	-2,1	-2,0	-2,0	-2,0	-1,8
	2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012		
						Em R\$	Em %	
Receita	11,6	11,8	11,7	11,7	12,3	1,4	13	
Despesa	13,4	13,8	13,5	13,5	14,2	1,4	11	
Pessoal	5,3	5,3	5,2	5,5	6,0	2,2	56	
Custeio	6,7	6,8	6,6	6,6	6,7	-0,8	-11	
Juros	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	-0,1	-23	
Investimentos	1,0	1,2	1,3	0,9	1,0	0	16	
Resultado	-1,8	-2,0	-1,9	-1,8	-1,9	0,0	-1	

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

PIB, ou 11%. Ocorreu aumento relativo na despesa de pessoal de 56%, redução no custeio, de 11%, e de juros, 23%.

O Quadro 4.20 apresenta a composição relativa das despesas.

Quadro 4.20

Evolução das Participações nas Despesas dos Estados e Distrito Federal 2000 - 2012 (em % da despesa)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despesa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pessoal	30,1	30,1	46,2	46,3	45,0	41,4	40,7	42,0
Custeio	58,1	57,3	41,4	42,8	44,3	47,0	47,3	48,1
Juros	4,9	5,2	5,2	5,4	4,9	4,9	4,8	4,4
Investimentos	6,8	7,4	7,2	5,5	5,8	6,7	7,2	5,5
	2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012		
						Em R\$	Em %	
Despesa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0	
Pessoal	39,2	38,5	38,7	40,5	42,5	12,4	41	
Custeio	49,6	49,4	48,4	49,3	46,9	-11,3	-19	
Juros	4,1	3,5	3,3	3,3	3,4	-1,5	-30	
Investimentos	7,2	8,5	9,6	6,9	7,2	0	5	

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

A despesa de pessoal teve sua participação elevada de 30% da despesa total, no início da década de 2000, para não menos que 45%, no triênio 2002-2004, caindo em seguida para se estabilizar em torno de 40%, a partir de 2005. Os juros ficaram no nível de 5% até 2006, e, em seguida, recuaram para o nível de 3,5%. Os investimentos oscilaram entre 5% e 10%, e nos dois últimos anos em 7%.

Municípios

O Quadro 4.21 (na página seguinte) apresenta a evolução, ocorrida de 2000 a 2012, nas receitas e principais despesas, em valores corrigidos pelo IPCA para o ano de 2012.

Com exceção de 2003, o período considerado teve crescimento contínuo da receita e da despesa. A receita cresceu R\$ 189 bilhões, ou 103%, e a despesa R\$ 190 bilhões, ou 108%. A despesa que mais cresceu foi a de pessoal, em R\$ 104 bilhões, ou 179%, custeio cresceu 62% e os juros ficaram no nível de R\$ 5

Quadro 4.21**Evolução das Receitas e Despesas dos Municípios**
2000 - 2012 (em R\$ bilhões de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	183	189	203	193	213	227	253	278
Despesa	177	182	200	195	210	216	249	272
Pessoal	58	59	86	87	92	96	106	116
Custeio	97	103	85	85	91	98	111	123
Juros	3	3	4	4	4	4	4	4
Investimentos	19	16	26	20	23	18	27	29
Resultado	7	8	3	-2	3	11	4	5
	2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012		
						Em R\$	Em %	
Receita	313	323	357	369	373	189	103	
Despesa	303	318	351	363	367	190	108	
Pessoal	125	142	151	158	162	104	179	
Custeio	134	142	157	160	157	60	62	
Juros	5	5	5	5	5	2	77	
Investimentos	38	30	39	40	43	24	129	
Resultado	10	4	6	6	6	-1	-11	

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

Quadro 4.22**Evolução das Receitas e Despesas dos Municípios**
2000 - 2012 (em % do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	7,3	7,3	7,4	7,0	7,3	7,5	7,9	8,0
Despesa	7,0	7,0	7,3	7,1	7,2	7,1	7,7	7,8
Pessoal	2,3	2,3	3,2	3,2	3,1	3,2	3,3	3,3
Custeio	3,8	4,0	3,1	3,1	3,1	3,2	3,5	3,5
Juros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Investimentos	0,7	0,6	0,9	0,7	0,8	0,6	0,8	0,8
Resultado	0,3	0,3	0,1	-0,1	0,1	0,3	0,1	0,1
	2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012		
						Em R\$	Em %	
Receita	8,3	8,4	8,4	8,5	8,5	1,2	17	
Despesa	8,1	8,3	8,3	8,3	8,3	1,3	19	
Pessoal	3,3	3,7	3,6	3,6	3,7	1,4	60	
Custeio	3,6	3,7	3,7	3,7	3,6	-0,3	-7	
Juros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	1	
Investimentos	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0	0	31	
Resultado	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1	-49	

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

bilhões por ano, principalmente devido ao município de São Paulo, que respondeu por 67% desse valor, em 2012. Os investimentos cresceram 129%.

O Quadro 4.22 (na página ao lado) apresenta a evolução corrida com base ao percentual do PIB.

A receita e a despesa cresceram, no período considerado, mais que o PIB. A receita evoluiu 1,2 pontos do PIB, ou 17%, e a despesa 1,3 pontos do PIB, ou 19%. Ocorreu elevação relativa na despesa de pessoal em 60%, os juros ficaram em 0,1% do PIB e os investimentos cresceram 31%.

O Quadro 4.23 apresenta a composição relativa das despesas.

Quadro 4.23

Evolução das Participações nas Despesas dos Municípios 2000 - 2012 (em % da despesa)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despesa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pessoal	32,9	32,3	43,1	44,4	44,0	44,3	42,5	42,5
Custeio	54,9	56,7	42,3	43,4	43,2	45,2	44,8	45,2
Juros	1,5	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	1,6
Investimentos	10,7	9,1	12,8	10,4	11,0	8,5	11,0	10,7
	2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012		
						Em R\$	Em %	
Despesa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0	
Pessoal	41,4	44,5	43,0	43,6	44,2	11,3	34	
Custeio	44,3	44,6	44,6	44,0	42,7	-12,2	-22	
Juros	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	-0,2	-15	
Investimentos	12,7	9,4	11,0	11,1	11,8	1	10	

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

A despesa de pessoal teve sua participação elevada de 33% da despesa total, no início da década de 2000, para o nível de 44%, a partir de 2002, com alguma oscilação. Os juros ficaram próximos a 1% e os investimentos oscilaram entre 8% e 13%.

Consolidado

O Consolidado é constituído pela soma dos valores dos entes federativos: Governo Central, estados, Distrito Federal e municípios.

O Quadro 4.24 apresenta a evolução ocorrida, entre 2000 e 2012, nas receitas e principais despesas, em valores corrigidos pelo IPCA para 2012.

Quadro 4.24**Evolução das Receitas e Despesas do Consolidado do Setor Público
2000 - 2012 (em R\$ bilhões de 2012)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	876	921	985	953	1.049	1.123	1.215	1.328
Despesa	971	1.024	1.065	1.113	1.144	1.278	1.376	1.462
Pessoal	271	287	383	366	381	386	418	453
Custeio	543	580	530	523	577	642	683	748
Juros	116	116	99	184	141	205	195	180
Investimentos	41	42	52	39	44	44	80	82
Resultado	-95	-104	-79	-160	-95	-154	-161	-135
		2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012	
							Em R\$	Em %
Receita		1.472	1.496	1.727	1.740	1.796	920	105
Despesa		1.560	1.694	1.852	1.907	1.934	963	99
Pessoal		485	524	560	586	614	343	127
Custeio		822	855	984	970	999	456	84
Juros		144	200	164	215	173	58	50
Investimentos		109	115	144	136	147	107	261
Resultado		-88	-198	-125	-166	-138	-43	45

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

No período considerado ocorreu, à exceção de 2003 para a receita, crescimentos contínuos da receita e da despesa. A receita cresceu R\$ 920 bilhões, ou 105%, e a despesa R\$ 963 bilhões, ou 99%. A despesa que mais cresceu em valor absoluto, foi a de custeio, e em valor relativo, o investimento. A despesa com pessoal cresceu 127%, o custeio cresceu 84%, os juros 50% e os investimentos 261%.

O Quadro 4.25 apresenta a evolução corrida, conforme o percentual do PIB.

A receita e a despesa cresceram no período considerado mais do que o PIB. A receita evoluiu 6,1 pontos do PIB, ou 17%, e a despesa 5,5 pontos do PIB, ou 14%. Ocorreu elevação relativa na despesa de pessoal em 30%, os juros recuaram 14% e os investimentos cresceram 107%.

O Quadro 4.26 apresenta a composição relativa das despesas.

A despesa de pessoal teve sua participação elevada de 28% da despesa total, no início da década de 2000, para 31%, a partir de 2007, com alguma oscilação. Os juros ficaram próximos a 10% e os investimentos cresceram de 4%, na primeira metade do período, para 7,5%, nos últimos anos.

Quadro 4.25**Evolução das Receitas e Despesas do Consolidado do Setor Público**
2000 - 2012 (em % do PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita	34,7	35,3	36,1	34,8	35,8	37,0	37,8	38,1
Despesa	38,5	39,3	39,0	40,7	39,0	42,1	42,8	42,0
Pessoal	10,7	11,0	14,0	13,4	13,0	12,7	13,0	13,0
Custeio	21,5	22,2	19,4	19,1	19,7	21,2	21,3	21,5
Juros	4,6	4,4	3,6	6,7	4,8	6,8	6,1	5,2
Investimentos	1,6	1,6	1,9	1,4	1,5	1,5	2,5	2,4
Resultado	-3,7	-4,0	-2,9	-5,8	-3,2	-5,1	-5,0	-3,9
		2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012	
							Em R\$	Em %
Receita		39,2	39,1	40,8	39,9	40,8	6,1	17
Despesa		41,6	44,3	43,7	43,7	43,9	5,5	14
Pessoal		12,9	13,7	13,2	13,4	13,9	3,2	30
Custeio		21,9	22,4	23,2	22,2	22,7	1,2	5
Juros		3,8	5,2	3,9	4,9	3,9	-0,7	-14
Investimentos		2,9	3,0	3,4	3,1	3,3	2	107
Resultado		-2,3	-5,2	-3,0	-3,8	-3,1	0,6	-17

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

Quadro 4.26**Evolução das Participações nas Despesas do Consolidado do Setor Público**
2000 - 2012 (em % da despesa)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despesa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pessoal	27,9	28,0	36,0	32,9	33,3	30,2	30,4	31,0
Custeio	55,9	56,6	49,8	47,0	50,4	50,2	49,7	51,1
Juros	11,9	11,3	9,3	16,6	12,4	16,1	14,1	12,3
Investimentos	4,2	4,1	4,9	3,5	3,9	3,5	5,8	5,6
		2008	2009	2010	2011	2012	Variação 2000/2012	
							Em R\$	Em %
Despesa		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0
Pessoal		31,1	30,9	30,2	30,7	31,8	3,9	14
Custeio		52,7	50,5	53,1	50,9	51,7	-4,3	-8
Juros		9,3	11,8	8,8	11,3	9,0	-3,0	-25
Investimentos		7,0	6,8	7,8	7,2	7,6	3	81

Fonte: Dados básicos da Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

Comparação entre os entes da federação

Ocorreu substancial crescimento de receitas e despesas, entre o início da década de 2000 e 2012, em todos os entes da federação. O Quadro a seguir apresenta a evolução ocorrida, em valores corrigidos para 2012 pelo IPCA.

Quadro 4.27

Evolução de Receitas e Despesas 2000 e 2012 (em %)

	Governo Central	Estados	Municípios	Total
Receita	111	96	103	105
Despesa	100	93	108	99
Pessoal	61	172	179	127
Custeio	113	55	62	84
Juros	51	34	77	50
Investimentos	0	103	129	261
Resultado	14	72	-11	45

Fonte: Dados básicos da Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Amir Khair.

A receita do consolidado cresceu 105%, sendo maior o crescimento ocorrido no Governo Central (111%) e menor nos estados e Distrito Federal (96%). A despesa com pessoal mais que dobrou no consolidado, puxada pelos estados, Distrito Federal e municípios que cresceram três vezes mais (+ 170%) que no Governo Central (61%).

PARA ONDE VÃO OS RECURSOS

Os recursos arrecadados se destinam a, segundo as classificações mais usadas: a) por natureza (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, juros, investimentos, etc.); b) por função (legislativa, judiciária, educação, saúde, previdência, transportes, etc.); c) por programa⁷, identificando com maior detalhe o destino, por exemplo, programa de alfabetização de adultos.

Em outras partes desse livro, foi usada a classificação das despesas por natureza. Nesta parte, as despesas são apresentadas conforme a classificação por função, que permite a análise sobre as prioridades que os governos dão na execução orçamentária.

7. O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

As despesas são apresentadas para os diversos entes da federação: União, Estado e Município.

Os dados são extraídos dos balanços orçamentários.

Destino dos recursos da União

O Quadro 4.28 (nas páginas seguintes) apresenta a evolução das despesas por função, em valores corrigidos pelo IPCA para o ano de 2012, e a comparação entre a média anual, para os períodos de 2010-2012 e 2000-2002.

As médias ficam centradas em 2001 e 2011, para efeito de comparação. Ocorreu um crescimento médio das despesas, neste período, de 69,4%, com destaque em termos relativos para as funções da Assistência Social (355,6%), devido à inclusão do programa Bolsa Família – que ganha impulso a partir de 2004 –, e continua crescendo acima da inflação devido a maior abrangência e valor unitário do benefício. Em 2013, a previsão é atingir R\$ 23 bilhões, com crescimento de 60% em relação a 2012.

A função Trabalho (158,9%) cresceu devido, fundamentalmente, à ampliação da cobertura do Seguro Desemprego. Algumas funções apresentaram redução nas despesas, merecendo destaque: Habitação (-95,0%), Energia (-90,0%), Comércio e Serviços (-67,0%). Com relação à função Habitação, ocorreu um valor atípico em 2000, quando atingiu R\$ 3.438 milhões. Mas, talvez por questões de classificação, os valores desde 2007 estão bem reduzidos. O programa Minha Casa, Minha Vida deve ser classificado fora desta função.

O Quadro 4.29, nas páginas 138 e 139, apresenta a evolução das participações na despesa total por função, e a comparação entre a média anual, para os biênios 2010-2012 e 2000-2002.

A maior destinação de recursos da União vai para a Previdência Social, que engloba a participação relativa ao Regime Geral e a dos servidores públicos. Os benefícios previdenciários representaram cerca de 54% das despesas por função, na série histórica. Em segundo lugar, vem a Saúde, com participação oscilando entre 9% e 11%, devido à expansão do Sistema Único de Saúde (SUS). Ocorreu, no entanto, perda de participação relativa entre os períodos indicados (-15,4%). Em terceiro lugar vem a Assistência social, cuja participação cresce a cada ano, atingindo 7,5% em 2012. Em quarto lugar, a Educação, que teve participação decrescente entre 2000 e 2006, passando na sequência ao crescimento até atingir 7,1%, em 2012.

Ocorreu perda relativa de participação, nos períodos indicados, 19 funções de um total de 24 (79%), dando lugar às expansões verificadas nas quatro funções analisadas no parágrafo anterior.

Quadro 4.28**Despesas por Função da União**

2000 - 2012 (em R\$ milhões de 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despesa Total	388.980	418.308	443.196	422.344	461.347	493.538	537.295	547.557
Legislativa	3.759	4.225	4.569	4.950	5.339	5.379	5.685	5.238
Judiciária	13.862	13.449	15.118	13.457	15.903	15.084	17.360	17.096
Essencial à Justiça	1.454	1.721	1.927	2.183	3.211	3.294	3.594	3.843
Administração	14.095	14.551	15.195	11.852	13.495	12.838	13.616	14.202
Defesa Nacional	22.753	23.815	23.298	18.625	20.497	21.793	22.564	22.593
Segurança Pública	4.683	5.216	4.067	3.872	4.180	4.265	4.679	5.357
Relações Exteriores	1.601	1.854	2.452	1.874	1.981	2.160	1.822	1.828
Assistência Social	9.504	10.611	12.027	13.548	20.935	22.335	29.230	32.256
Previdência Social	199.861	215.376	227.539	234.185	249.940	266.367	288.201	305.188
Saúde	43.371	47.331	46.968	43.740	49.793	51.553	53.894	51.605
Trabalho	13.365	14.902	15.655	15.284	16.169	17.970	22.267	25.332
Educação	22.715	23.306	24.418	22.898	21.947	22.874	23.513	24.720
Cultura	510	557	442	372	489	698	749	542
Direitos da Cidadania	870	1.170	759	635	831	1.171	1.294	822
Urbanismo	407	984	898	552	1.801	2.984	2.872	1.109
Habitação	3.438	715	235	197	739	805	1.583	1
Saneamento	345	467	179	94	116	125	76	52
Gestão Ambiental	2.437	3.804	2.336	1.526	1.802	2.815	2.032	1.668
Ciência e Tecnologia	2.664	3.188	2.782	3.209	3.937	4.627	5.023	4.197
Agricultura	10.874	10.978	10.157	10.473	11.531	11.767	13.472	10.215
Organização Agrária	2.339	2.663	2.549	2.301	3.953	5.063	5.682	4.561
Indústria	690	955	771	707	2.338	2.112	2.738	3.509
Comércio e Serviços	3.987	5.572	3.380	3.327	3.148	4.018	3.784	2.019
Comunicações	863	914	1.046	1.033	750	680	620	611
Energia	1.121	1.455	14.439	6.287	598	665	580	533
Transporte	7.038	7.934	9.496	4.907	5.514	9.500	9.369	7.474
Desporto e Lazer	372	596	489	257	410	598	998	987

Continuação

	2008	2009	2010	2011	2012	Variação *	
						Em R\$	Em %
Despesa Total	572.807	629.114	681.898	696.186	740.393	289.331	69,4
Legislativa	5.255	4.977	5.231	5.216	5.115	1.003	24,0
Judiciária	19.273	19.679	20.627	19.489	20.053	5.913	41,8
Essencial à Justiça	4.524	4.782	5.012	4.868	3.221	2.667	156,8
Administração	14.343	15.754	17.923	16.259	16.295	2.212	15,1
Defesa Nacional	24.653	27.070	31.128	29.032	29.330	6.541	28,1
Segurança Pública	6.100	6.918	8.200	6.055	5.991	2.093	45,0
Relações Exteriores	2.260	1.692	1.965	1.873	2.076	2	0,1
Assistência Social	35.485	39.088	43.583	47.540	55.320	38.100	355,6
Previdência Social	318.326	341.907	365.466	377.903	398.649	166.414	77,7
Saúde	54.033	57.476	61.304	66.006	70.311	19.983	43,5
Trabalho	27.018	33.570	34.698	37.691	41.337	23.268	158,9
Educação	27.150	33.581	43.027	45.745	52.346	23.560	100,3
Cultura	636	776	937	627	822	292	58,1
Direitos da Cidadania	1.157	1.299	1.544	1.055	552	117	12,5
Urbanismo	1.338	1.901	2.079	1.271	1.114	725	94,9
Habituação	189	160	24	63	134	-1.389	-95,0
Saneamento	592	998	580	284	741	204	61,9
Gestão Ambiental	1.701	1.821	2.182	2.286	2.593	-505	-17,7
Ciência e Tecnologia	4.892	5.692	6.001	5.392	5.976	2.912	101,2
Agricultura	9.481	12.925	9.950	9.750	9.816	-831	-7,8
Organização Agrária	3.020	2.873	2.498	2.163	1.866	-341	-13,6
Indústria	2.563	1.479	1.588	1.588	1.763	841	104,4
Comércio e Serviços	1.655	1.662	1.659	1.281	1.326	-2.891	-67,0
Comunicações	463	431	559	666	712	-295	-31,4
Energia	532	711	548	528	625	-5.105	-90,0
Transporte	5.918	9.715	13.301	11.230	11.936	4.000	49,0
Desporto e Lazer	250	178	285	326	373	-158	-32,5

Fonte: Siafi - STN/CONT/Geinc.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Variação entre as médias anuais dos períodos 2010/2012 e 2000/2002.

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período.

Quadro 4.29**Despesas por Função da União**

2000 - 2012 (em % da despesa total)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despesa Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Legislativa	1,0	1,0	1,0	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0
Judiciária	3,6	3,2	3,4	3,2	3,4	3,1	3,2	3,1
Essencial à Justiça	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7
Administração	3,6	3,5	3,4	2,8	2,9	2,6	2,5	2,6
Defesa Nacional	5,8	5,7	5,3	4,4	4,4	4,4	4,2	4,1
Segurança Pública	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0
Relações Exteriores	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Assistência Social	2,4	2,5	2,7	3,2	4,5	4,5	5,4	5,9
Previdência Social	51,4	51,5	51,3	55,4	54,2	54,0	53,6	55,7
Saúde	11,2	11,3	10,6	10,4	10,8	10,4	10,0	9,4
Trabalho	3,4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	4,1	4,6
Educação	5,8	5,6	5,5	5,4	4,8	4,6	4,4	4,5
Cultura	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Direitos da Cidadania	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Urbanismo	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4	0,6	0,5	0,2
Habitação	0,9	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3	0,0
Saneamento	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gestão Ambiental	0,6	0,9	0,5	0,4	0,4	0,6	0,4	0,3
Ciência e Tecnologia	0,7	0,8	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
Agricultura	2,8	2,6	2,3	2,5	2,5	2,4	2,5	1,9
Organização Agrária	0,6	0,6	0,6	0,5	0,9	1,0	1,1	0,8
Indústria	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5	0,6
Comércio e Serviços	1,0	1,3	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,4
Comunicações	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Energia	0,3	0,3	3,3	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Transporte	1,8	1,9	2,1	1,2	1,2	1,9	1,7	1,4
Desporto e Lazer	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2

Continuação

	2008	2009	2010	2011	2012	Variação *	
						Em R\$	Em %
Despesa Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	--	--
Legislativa	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,3	-26,6
Judiciária	3,4	3,1	3,0	2,8	2,7	-0,6	-16,3
Essencial à Justiça	0,8	0,8	0,7	0,7	0,4	0,2	53,2
Administração	2,5	2,5	2,6	2,3	2,2	-1,1	-32,0
Defesa Nacional	4,3	4,3	4,6	4,2	4,0	-1,4	-24,4
Segurança Pública	1,1	1,1	1,2	0,9	0,8	-0,2	-14,5
Relações Exteriores	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,2	-40,5
Assistência Social	6,2	6,2	6,4	6,8	7,5	4,3	168,9
Previdência Social	55,6	54,3	53,6	54,3	53,8	2,5	4,9
Saúde	9,4	9,1	9,0	9,5	9,5	-1,7	-15,4
Trabalho	4,7	5,3	5,1	5,4	5,6	1,9	52,7
Educação	4,7	5,3	6,3	6,6	7,1	1,0	17,9
Cultura	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-7,0
Direitos da Cidadania	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1	-32,9
Urbanismo	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0	17,5
Habitação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	-97,2
Saneamento	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0	-6,2
Gestão Ambiental	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	-0,4	-51,6
Ciência e Tecnologia	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,1	18,7
Agricultura	1,7	2,1	1,5	1,4	1,3	-1,2	-45,7
Organização Agrária	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	-0,3	-48,8
Indústria	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	20,6
Comércio e Serviços	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	-0,8	-80,6
Comunicações	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1	-59,5
Energia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-1,2	-93,8
Transporte	1,0	1,5	2,0	1,6	1,6	-0,2	-11,5
Desporto e Lazer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	-60,1

Fonte: Siafi - STN/CONT/Geinc.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Variação entre as médias anuais dos períodos 2010/2012 e 2000/2002.

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias, que poderão ser obtidas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do mesmo período.

Destino dos recursos das Unidades da Federação⁸ (UF)

O Quadro 4.30 (ao lado) apresenta a evolução das despesas por função, em valores corrigidos pelo IPCA para o ano de 2012, e a comparação entre a média anual, para os períodos de 2004-2006 e 2010-2012.

As médias ficam centradas nos anos de 2005 e 2011, para efeito de comparação. Ocorreu um crescimento médio das despesas, neste período, de 51,6%, com destaque em termos relativos para as funções Previdência Social (108,2%), que tem evolução crescente ano a ano, devido à incorporação de novos servidores ao sistema público previdenciário. Em segundo lugar, vem a função Urbanismo (106,9%), devido ao crescimento contínuo dos investimentos em infraestrutura urbana.

Apresentaram crescimento relevante, além das citadas, Direitos da Cidadania (93,6%), Essencial à Justiça (84,7%) e Habitação (85,5%). A partir de 2008 ocorreu queda contínua no Saneamento, que passou de R\$ 5.400 milhões, em 2008, para R\$ 3.059 milhões, em 2012.

O Quadro 4.31, nas páginas 143 e 144, apresenta a evolução das participações de cada função, na despesa total por função, e a comparação entre a média anual, para os períodos de 2010-2012 e 2000-2002.

A maior destinação de recursos das UFs vai para a Educação, em todos os anos acima de 20%, fruto da vinculação constitucional de 25% dos impostos para esta função. Mas, a participação refluíu em termos relativos, 10,0% na comparação dos períodos indicados. Em segundo lugar vem a Previdência Social com participações crescentes, a partir de 2008, atingindo 20,1%, em 2012. Em terceiro lugar vem a Saúde, com cerca de 15% de participação estável, ao longo dos anos da série. Em quarto lugar vem a Segurança Pública, envolvendo as polícias civil e militar, com participações estáveis em torno de 11%.

8. A UF engloba os Estados e o Distrito Federal.

Quadro 4.30**Despesas por Função nas Unidades da Federação**
2004 - 2012 (em R\$ milhões de 2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas por Função **	263.320	282.740	307.834	327.482	378.451	402.620
Legislativa	8.500	8.959	9.694	10.211	11.028	11.084
Judiciária	19.495	21.638	23.825	25.311	24.369	24.542
Essencial à Justiça	5.424	5.988	6.900	7.902	11.440	11.005
Administração	23.294	22.684	23.333	28.857	30.521	28.113
Defesa Nacional	0	1.756	0	0	0	0
Segurança Pública	30.183	32.212	37.128	39.413	41.548	45.267
Relações Exteriores	3	5	36	0	2	3
Assistência Social	2.674	3.258	3.518	3.435	3.580	4.235
Previdência Social	35.386	36.952	41.577	42.657	55.807	66.248
Saúde	39.387	42.294	46.405	49.730	55.690	59.755
Trabalho	787	1.003	1.000	859	1.042	1.217
Educação	58.829	60.691	66.164	71.377	83.031	83.321
Cultura	1.263	1.615	1.854	1.867	2.198	2.589
Direitos da Cidadania	3.265	3.451	4.106	4.598	5.074	5.699
Urbanismo	2.492	2.362	3.288	2.255	4.317	4.738
Habituação	1.332	1.971	1.747	1.659	2.643	2.464
Saneamento	3.650	3.671	4.560	3.791	5.400	3.740
Gestão Ambiental	2.504	2.724	2.505	2.318	2.603	2.968
Ciência e Tecnologia	1.772	1.977	2.104	2.496	2.042	2.733
Agricultura	3.733	4.329	4.478	4.516	5.475	5.649
Organização Agrária	199	209	218	193	214	221
Indústria	1.108	1.516	1.509	1.470	1.515	2.059
Comércio e Serviços	1.253	1.307	1.437	1.938	2.581	2.572
Comunicações	497	521	555	471	886	905
Energia	677	1.047	2.331	474	457	521
Transporte	15.210	18.053	16.787	18.889	23.952	30.121
Desporto e Lazer	401	546	774	794	1.037	852

Continuação

	2010	2011	2012	Variação*	
				Em R\$	Em %
Despesa por Função **	413.375	436.464	444.475	146.807	51,6
Legislativa	11.027	11.367	11.586	2.276	25,1
Judiciária	24.051	26.689	26.824	4.202	19,4
Essencial à Justiça	11.213	11.059	11.553	5.171	84,7
Administração	27.985	28.567	30.265	5.835	25,3
Defesa Nacional	0	0	0	-585	-100,0
Segurança Pública	42.602	48.278	44.907	12.088	36,4
Relações Exteriores	3	3	1	-12	-82,7
Assistência Social	4.460	4.975	4.778	1.588	50,4
Previdência Social	69.724	77.890	89.554	41.084	108,2
Saúde	62.612	64.480	68.553	22.520	52,7
Trabalho	1.183	979	1.088	153	16,4
Educação	84.611	94.931	89.340	27.732	44,8
Cultura	2.847	2.560	2.520	1.065	67,5
Direitos da Cidadania	6.012	6.921	8.013	3.375	93,6
Urbanismo	6.545	4.936	5.366	2.901	106,9
Habituação	3.425	3.281	2.661	1.439	85,5
Saneamento	3.669	3.348	3.059	-602	-15,2
Gestão Ambiental	3.563	3.263	3.461	851	33,0
Ciência e Tecnologia	3.008	3.117	3.385	1.219	62,5
Agricultura	5.544	5.416	5.690	1.370	32,8
Organização Agrária	264	223	375	79	37,6
Indústria	1.696	1.666	1.300	176	12,8
Comércio e Serviços	1.986	2.161	2.067	739	55,4
Comunicações	975	797	1.036	411	78,4
Energia	320	534	832	-790	-58,4
Transporte	32.921	27.012	24.115	11.332	67,9
Desporto e Lazer	1.131	2.011	2.146	1.189	207,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Variação entre a média dos períodos 2004/2006 e 2010/2012. ** Exclui Encargos Especiais que contém componentes financeiros e transferências.

Quadro 4.31**Despesas por Função nas Unidades da Federação**
2004 - 2012 (em % da despesa total)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesas por Função **	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Legislativa	3,2	3,2	3,1	3,1	2,9	2,8
Judiciária	7,4	7,7	7,7	7,7	6,4	6,1
Essencial à Justiça	2,1	2,1	2,2	2,4	3,0	2,7
Administração	8,8	8,0	7,6	8,8	8,1	7,0
Defesa Nacional	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Segurança Pública	11,5	11,4	12,1	12,0	11,0	11,2
Relações Exteriores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Assistência Social	1,0	1,2	1,1	1,0	0,9	1,1
Previdência Social	13,4	13,1	13,5	13,0	14,7	16,5
Saúde	15,0	15,0	15,1	15,2	14,7	14,8
Trabalho	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Educação	22,3	21,5	21,5	21,8	21,9	20,7
Cultura	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Direitos da Cidadania	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3	1,4
Urbanismo	0,9	0,8	1,1	0,7	1,1	1,2
Habitação	0,5	0,7	0,6	0,5	0,7	0,6
Saneamento	1,4	1,3	1,5	1,2	1,4	0,9
Gestão Ambiental	1,0	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7
Ciência e Tecnologia	0,7	0,7	0,7	0,8	0,5	0,7
Agricultura	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
Organização Agrária	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Indústria	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
Comércio e Serviços	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6
Comunicações	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Energia	0,3	0,4	0,8	0,1	0,1	0,1
Transporte	5,8	6,4	5,5	5,8	6,3	7,5
Desporto e Lazer	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2

Continuação

	2010	2011	2012	Variação *	
				Em R\$	Em %
Despesa por Função **	100,0	100,0	100,0	0,00	0,0
Legislativa	2,7	2,6	2,6	-0,62	-19,2
Judiciária	5,8	6,1	6,0	-1,37	-18,5
Essencial à Justiça	2,7	2,5	2,6	0,54	26,2
Administração	6,8	6,5	6,8	-2,04	-23,0
Defesa Nacional	0,0	0,0	0,0		
Segurança Pública	10,3	11,1	10,1	-1,36	-11,9
Relações Exteriores	0,0	0,0	0,0	0,00	-74,7
Assistência Social	1,1	1,1	1,1	0,06	5,9
Previdência Social	16,9	17,8	20,1	6,71	49,9
Saúde	15,1	14,8	15,4	0,47	3,1
Trabalho	0,3	0,2	0,2	-0,05	-18,2
Educação	20,5	21,7	20,1	-2,24	-10,0
Cultura	0,7	0,6	0,6	0,09	18,2
Direitos da Cidadania	1,5	1,6	1,8	0,56	45,4
Urbanismo	1,6	1,1	1,2	0,26	27,6
Habitação	0,8	0,8	0,6	0,09	18,4
Saneamento	0,9	0,8	0,7	-0,70	-50,4
Gestão Ambiental	0,9	0,7	0,8	-0,17	-18,1
Ciência e Tecnologia	0,7	0,7	0,8	0,09	13,2
Agricultura	1,3	1,2	1,3	-0,14	-9,7
Organização Agrária	0,1	0,1	0,1	0,01	11,6
Indústria	0,4	0,4	0,3	-0,13	-30,5
Comércio e Serviços	0,5	0,5	0,5	-0,01	-2,3
Comunicações	0,2	0,2	0,2	0,04	23,4
Energia	0,1	0,1	0,2	-0,07	-27,2
Transporte	8,0	6,2	5,4	-0,35	-6,1
Desporto e Lazer	0,3	0,5	0,5	0,33	217,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Variação entre a média dos períodos 2004/2006 e 2010/2012. ** Exclui Encargos Especiais que contém componentes financeiros e transferências.

Destino dos recursos dos municípios

O Quadro 4.32 (ver página seguinte) apresenta a evolução das despesas por função em valores corrigidos pelo IPCA, para o ano de 2012, e a comparação entre a média anual, para os períodos de 2010-2012 e 2000-2002.

As médias ficam centradas em 2008 e 2011, para efeito de comparação. Ocorreu um crescimento médio das despesas, neste período, de 32,5%, com destaque, em termos relativos, para as funções Ciência e Tecnologia (165,2%), Habitação (105,5%), Essencial à Justiça (93,0%) e Direitos da Cidadania (88,6%).

O Quadro 4.33, na página 147, apresenta a evolução das participações de cada função, na despesa total por função, e a comparação entre a média anual, para os períodos de 2007-2009 e 2010-2012.

A maior destinação de recursos dos municípios vai para a Educação, acima de 25% em todos os anos, resultado da vinculação constitucional de 25% dos impostos para esta função. Em segundo lugar vem a Saúde, com cerca de 24% de participação estável, ao longo dos anos da série. Em terceiro lugar vem a Administração, com participação em torno de 12%, e em quarto lugar o Urbanismo, oscilando a participação, também, em torno de 12%, devido, especialmente, às despesas com serviços urbanos onde se situa a coleta de resíduos sólidos e a varrição de vias. Normalmente esta é a segunda ou terceira maior despesa municipal em importância.

Quadro 4.32**Despesas por Função nos Municípios**
2007 - 2012 (em R\$ milhões de 2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variação*	
							Em R\$	Em %
Despesas por Função	260.456	289.407	304.773	329.326	339.517	345.109	84.653	32,5
Legislativa	7.481	7.782	9.055	8.532	8.423	8.315	834	11,2
Judiciária	688	767	810	843	796	751	62	9,1
Essencial à Justiça	254	326	330	418	452	489	236	93,0
Administração	37.047	38.241	42.014	43.600	43.895	42.496	5.449	14,7
Defesa Nacional	19	20	29	24	31	13	-7	-34,5
Segurança Pública	1.876	2.191	2.387	2.665	2.992	3.355	1.480	78,9
Relações Exteriores	10	6	9	10	18	8	-2	-21,9
Assistência Social	8.077	8.947	9.428	10.565	10.733	10.939	2.862	35,4
Previdência Social	14.711	16.456	17.177	16.663	17.833	20.461	5.750	39,1
Saúde	59.767	66.669	74.221	79.366	82.366	83.628	23.861	39,9
Trabalho	854	914	991	902	879	889	34	4,0
Educação	68.222	75.088	81.525	87.924	91.921	91.219	22.997	33,7
Cultura	2.833	3.511	3.297	3.734	4.058	3.858	1.025	36,2
Direitos da Cidadania	171	176	204	323	307	323	152	88,6
Urbanismo	30.657	36.300	31.978	37.139	39.461	41.714	11.057	36,1
Habitação	1.889	2.796	3.486	4.027	3.973	3.881	1.992	105,5
Saneamento	7.761	8.520	8.816	10.253	9.861	10.688	2.927	37,7
Gestão Ambiental	2.081	2.422	2.516	2.929	3.185	3.264	1.182	56,8
Ciência e Tecnologia	87	95	130	167	193	230	143	165,2
Agricultura	2.035	2.365	2.275	2.644	2.567	2.504	470	23,1
Organização Agrária	5	4	8	4	6	3	-2	-44,2
Indústria	341	404	321	400	414	386	45	13,2
Comércio e Serviços	1.262	1.337	1.302	1.594	1.667	1.701	438	34,7
Comunicações	310	269	306	431	523	459	148	47,8
Energia	1.091	1.079	1.126	839	819	785	-306	-28,0
Transporte	8.085	9.740	8.523	10.170	8.773	9.449	1.364	16,9
Desporto e Lazer	2.842	2.981	2.509	3.160	3.374	3.303	460	16,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Variação entre os períodos 2007/2009 e 2010/2012.

Quadro 4.33**Despesas por Função nos Municípios**
2007 - 2012 (em % da despesa total)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variação*	
							Em R\$	Em %
Despesas por Função	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,00	0,0
Legislativa	2,9	2,7	3,0	2,6	2,5	2,4	-0,46	-16,1
Judiciária	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,05	-17,7
Essencial à Justiça	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,04	45,7
Administração	14,2	13,2	13,8	13,2	12,9	12,3	-1,91	-13,4
Defesa Nacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	-50,6
Segurança Pública	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	0,25	35,0
Relações Exteriores	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	-41,1
Assistência Social	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	0,07	2,2
Previdência Social	5,6	5,7	5,6	5,1	5,3	5,9	0,28	5,0
Saúde	22,9	23,0	24,4	24,1	24,3	24,2	1,29	5,6
Trabalho	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,07	-21,5
Educação	26,2	25,9	26,7	26,7	27,1	26,4	0,24	0,9
Cultura	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,1	0,03	2,8
Direitos da Cidadania	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,03	42,4
Urbanismo	11,8	12,5	10,5	11,3	11,6	12,1	0,32	2,7
Habitação	0,7	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	0,40	55,1
Saneamento	3,0	2,9	2,9	3,1	2,9	3,1	0,12	3,9
Gestão Ambiental	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,15	18,3
Ciência e Tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,03	100,2
Agricultura	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	-0,06	-7,1
Organização Agrária	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	-57,9
Indústria	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,02	-14,6
Comércio e Serviços	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,01	1,7
Comunicações	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,01	11,6
Energia	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	-0,19	-45,7
Transporte	3,1	3,4	2,8	3,1	2,6	2,7	-0,37	-11,8
Desporto e Lazer	1,1	1,0	0,8	1,0	1,0	1,0	-0,13	-12,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Elaboração: Amir Khair.

Obs.: * Variação entre os períodos 2007/2009 e 2010/2012.

CONCLUSÕES

1. Política tributária - A política tributária no Brasil é voltada a extrair tributos, fundamentalmente, do consumo, por meio de alíquotas elevadas que incidem sobre o preço de venda de bens e serviços. Isso inibe o consumo, sacrificando a maioria da população, cuja maior parte da renda se destina ao consumo, e reduz a competitividade das empresas. Constitui, assim, trava ao crescimento econômico. Por outro lado, subtributa o patrimônio e a renda, beneficiando as camadas de maior renda e riqueza.

2. Papel do Estado - O Estado pode atuar na economia segundo duas concepções: liberal e desenvolvimentista. Na concepção liberal, o Estado deveria ser usado, exclusivamente, para garantir a liberdade econômica da iniciativa privada, coibindo as falhas de mercado advindas dos monopólios e cartéis, ao impor preços aos demais agentes econômicos. Na questão fiscal, querem o Estado mínimo, quanto ao seu tamanho e custo, deixando o máximo de atividades com destinação pública a cargo da iniciativa privada.

A concepção desenvolvimentista defende que o papel do Estado é regular a atividade econômica, atender a área social, os investimentos necessários na infraestrutura do país e cuidar da melhoria das condições de vida da população. Suas tarefas devem ser definidas pela Constituição e os recursos para isso fornecidos pela sociedade, de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes. Quanto ao seu tamanho deve ser adequado ao desempenho de suas competências, e capacitado para controlar e ordenar a atividade econômica, no sentido de potencializá-la, para manter o desemprego em níveis baixos e facilitar a expansão e competitividade das empresas.

3. Visão fiscal e monetária - Correspondendo a essas diferentes concepções do papel do Estado há duas visões distintas quanto às políticas fiscal e monetária. Uma foca, principalmente, no crescimento das despesas públicas, separando despesas de custeio, das relativas a investimentos, concluindo que o excesso de despesas de custeio impede que sobre recursos para os investimentos na infraestrutura.

Prega a independência formal do Banco Central para praticar a política monetária que possa conduzir ao controle da inflação, sem se preocupar com os impactos fiscal e cambial que essa política possa trazer. Para essa concepção o que importa, no campo fiscal, é a obtenção do resultado primário (receitas menos despesas, excluindo as financeiras), que reduza a relação dívida/PIB.

A outra visão considera, além das despesas, as receitas públicas como determinante dos resultados fiscais, e vê como inadequada a oposição entre despesas de custeio e investimentos, por cumprirem funções distintas, complementares e necessárias. São contrários à independência do Banco Central, cuja política monetária e cambial deve estar em sintonia com a meta de crescimento econômico e de

inflação. O termômetro para aferir o comportamento fiscal é o resultado nominal (receitas menos despesas, inclusive financeiras), por considerarem os juros importante componente fiscal.

Ambas as visões reconhecem que as despesas públicas devem ser racionalizadas e priorizadas, evitando desperdícios, no entanto para a primeira visão, a redução de despesas deveria ser usada, preferencialmente, para investimentos ou abater a dívida pública. Para a segunda visão, especialmente para atender a demanda social reprimida e para programas de redistribuição de renda.

4. Câmbio - O câmbio tem influência na atividade econômica, com reflexo nas contas fiscais e nas transações correntes, que medem os fluxos de dólares entre o país e o exterior. A política cambial é pautada, desde o Plano Real, pelo controle da inflação, mantendo o real apreciado face à moeda americana, como forma de baratear as importações e, com isso, conter as remarcações de preços dos bens comercializáveis. Assim, compromete o crescimento das exportações e o crescimento econômico, impactando o desempenho fiscal pela arrecadação que fica prejudicada, pois o crescimento econômico fraco conduz à arrecadação fraca, que fica agravada pelo crescimento da inadimplência face à piora das condições financeiras dos contribuintes.

Além do problema fiscal, originado pelo crescimento insuficiente, há o impacto fiscal e nas contas externas, pela atração ao capital especulativo internacional nas aplicações em títulos do governo federal, que rendem taxas de juros baseados na Selic, mantida elevada. Esse rombo foi de US\$ 10 bilhões, em média por ano, no período 2001-2012.

O câmbio necessário para permitir o equilíbrio das contas externas é de R\$ 2,70, que é o que estatisticamente permite zerar as transações correntes, considerando os dados dos últimos oito anos.

5. Guerra fiscal - Há muitos anos ocorre a disputa entre os estados para atrair empresas ao seu território, usando para isso benefícios tributários, especialmente através da redução do ICMS. É a denominada guerra fiscal, que subtrai recursos do Estado em favor de empresas, cuja localização não é a melhor sob o aspecto econômico, levando a custos, com transporte, insumos e/ou bens produzidos, maiores do que seriam necessários caso a empresa não tivesse o benefício fiscal.

A redução/eliminação dessa guerra depende de níveis mais baixos da alíquota interestadual do ICMS, que atualmente é de 7% ou 12%, conforme a localização do Estado. Essa redução diminui a vantagem que o Estado pode oferecer para atrair a empresa ao seu território.

6. Reforma tributária - Desde a Constituição Federal de 1988 que os sucessivos governos tentam, sem sucesso, promover a reforma tributária. Todas as

propostas apresentadas pelo Executivo federal priorizam a simplificação do sistema tributário e a divisão federativa do bolo tributário.

Após alguns meses de tramitação no Congresso Nacional, a proposta vai sendo modificada por emendas parlamentares visando abrigar interesses de cada Estado, se transformando num verdadeiro Frankenstein tributário e engavetada por falta de acordo para a aprovação.

Nenhuma das propostas teve como foco o contribuinte, que é quem paga a conta do Estado. Caso a preocupação fosse com o contribuinte, poderia pôr em relevo a questão central do sistema tributário, que é sua alta regressividade, fazendo com que proporcionalmente quem menos ganha, mais paga em relação à sua renda.

As propostas que visavam facilitar a implantação do Imposto sobre Grandes Fortunas, já previsto na Constituição Federal, eram sumariamente engavetadas pelo Congresso Nacional, que se preocupou sempre com a defesa dos interesses corporativos dos deputados e senadores que poderiam ser atingidos. Da mesma forma, não tem sido possível elevar a alíquota máxima do imposto de renda da pessoa física de 27,5%, que poderia tornar o sistema tributário menos regressivo. Essa alíquota é a mais baixa entre os países da América Latina e até da média do continente africano, que é o que menos tributa a renda.

7. Responsabilidade fiscal - A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é um marco na questão fiscal do país e foi acompanhada cinco meses após sua sanção pela denominada Lei dos Crimes Fiscais (LCF). Sem esta última, dificilmente a LRF teria sucesso no processo de implantação nos primeiros anos de sua vigência, pois são comuns legislações que estabelecem regras a serem cumpridas pelo setor público, mas cuja desobediência não implica em sanção fiscal ou penal.

A LRF estabeleceu normas de finanças públicas visando: a) a ação planejada e transparente na gestão pública; b) prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio fiscal; c) cumprimento de metas de resultados primário (receitas menos despesas, excluindo as financeiras) e nominal (receitas menos despesas, inclusive financeiras); d) obediência a limites e condições para a renúncia de receita, geração de despesas, dívidas, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A LRF trouxe novas regras e exigências para fortalecer o planejamento fiscal, a transparência das contas públicas, obrigando a divulgação, nos meios eletrônicos, de relatórios que apresentam o comportamento das receitas, despesas, resultados e dívidas. Isso conduz a maior responsabilidade dos governantes, na gestão dos recursos públicos, e facilita a compreensão e análise das contas públicas.

8. Estatuto da Cidade - Esse estatuto visa a ordenação racional do solo urbano e trouxe novas possibilidades de gerar recursos para o setor público, pelo

uso e ocupação do solo. Estabeleceu, entre outras coisas, a exigência de Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Esses novos recursos irão se somar aos existentes, permitindo ampliar as ações de governo. O potencial de recursos financeiros que poderão ser apropriados pelo Poder Público depende das áreas definidas no Plano Diretor, passíveis de utilização pelos diversos instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto.

Áreas passíveis de adensamento urbano, por conter infraestrutura disponível, podem ser leiloadas em termos de potencial construtivo, de forma a gerar recursos, sendo conhecida essa prática como operação urbana.

9. Indicadores fiscais - Para avaliar as contas públicas são usados principalmente quatro indicadores. Dois medem o fluxo de recursos, que são o superávit primário e o resultado nominal. Dois medem o estoque de valores, que são a dívida líquida e a dívida bruta. A dívida líquida é a dívida bruta menos os haveres financeiros.

É importante avaliar cada um desses indicadores no seu valor atual, na sua evolução e nas perspectivas. Algumas análises no país, de cunho mais monetarista, olham somente o resultado primário que não leva em consideração as despesas com juros, o que pode levar a conclusões erradas, pois resultados primários maiores podem não significar resultados nominais melhores e vice versa.

Por outro lado, políticas governamentais de empréstimos do Tesouro Nacional para os bancos públicos, com vistas a potenciar sua ação, podem conter taxas de juros subsidiadas, o que não reduz a dívida líquida, mas amplia a dívida bruta e, depois, a líquida pelo descasamento entre as taxas de juros.

De forma geral, os indicadores fiscais no país estão bem situados no confronto internacional, face aos Estados Unidos, Europa e Japão, mas acima da média dos países emergentes, quanto à dívida bruta que se encontra próxima a 60% do PIB, enquanto a dos emergentes é em torno de 30%.

10. Planejamento - O planejamento pressupõe uma visão que abarca o prazo previsto e a organização das fases de execução dos projetos. Na área pública, bem como na área privada, a execução das tarefas é muitas vezes atropelada por imprevistos e excesso de rotinas, que dificultam pensar e organizar a ação de forma não apenas tática, mas também estratégica, considerando os recursos materiais e humanos à disposição.

Em termos legislativos, a Constituição Federal estabeleceu três instrumentos para o planejamento: Plano Plurianual (PPA), com metas para o período de quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com metas e balizamentos a orientar o terceiro e mais conhecido instrumento, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses três instrumentos devem se interligar devendo à LOA obedecer o que estabelece o PPA e a LDO; e a LDO, o que estabelece o PPA.

Na prática, a dinâmica executiva pode levar a busca de alguma flexibilização na legislação. Entre as flexibilizações existentes, foi destacada na seção relativa ao Planejamento, a margem de suplementação (MS), que consta da LOA, dando ao Executivo a faculdade de fazer as alterações que desejar nos valores e nos projetos, desde que respeite um limite definido pela MS. Essa flexibilização, por vezes, é de tal ordem a permitir alterações profundas no orçamento aprovado pelo Legislativo, transformando-o em autêntica peça de ficção.

11. Gestão, controle e participação - O setor público pode ampliar o alcance das ações de governo, adotando instrumentos de gestão e controle que permitam realizar bem, e com economia, os recursos humanos e materiais disponíveis. A participação ganhou maior relevância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer a obrigatoriedade de consulta à população sobre a elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e acompanhamento da execução orçamentária. Foram analisadas algumas possibilidades como a melhoria na gestão das receitas, a racionalização das despesas administráveis, a redução gradual das dívidas, a adoção de parcerias com o setor privado e outros níveis de governo, e a substituição e integração de programas.

12. Redução de despesas - Há várias possibilidades de redução de despesas que podem ser obtidas pela atuação dos governantes, visando ampliar as ações de governo. Foram destacados os seguintes tipos de despesa, passíveis de serem reduzidas: Pessoal, Serviços de Terceiros, Material de Consumo, Material Permanente, Restos a Pagar, Precatórios, Iluminação Pública e Custos de Obras.

O recurso à gestão dessas despesas ganha cada vez mais importância, face às dificuldades de expansão da arrecadação, seja pelo nível de crescimento não ser o desejável, seja pelas dificuldades de melhoria na gestão da máquina fazendária, seja pelas dificuldades políticas de propor e aprovar legislação que crie ou amplie tributos.

13. Carga Tributária (CT) - A CT é considerada por análises comparativas com outros países, como sendo elevada e criticada por isso, mas, apesar de elevada, o setor público oferece serviços aquém do desejável. São feitas comparações internacionais envolvendo referências à renda *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mostrando posição de excesso da CT, em relação à média de diversos países. É salientado que as comparações internacionais devem ser vistas com cautela, face às particularidades de cada país, sendo destacado entre elas o que determina a Constituição Federal como obrigações do Estado, por exemplo: o atendimento universal à saúde.

É avaliado, também, em seção própria, o que foi denominado de Carga Tributária Útil (CTU), como sendo a que resulta, após dedução das despesas com

juros, ao setor público pagar. O país tem posição desfavorável, face aos demais países, por comprometer cerca de 5% do PIB com juros, sendo ultrapassado somente pela Islândia que sofreu forte abalo com a crise financeira advinda de 2008.

14. Composição dos tributos - É avaliada a composição dos diferentes tributos, considerando a distribuição, segundo as competências atribuídas pela Constituição Federal à União, ao Estado e ao Município, antes e após as transferências constitucionais e as voluntárias (definidas a critério do ente da federação que transfere). É também avaliada a composição, segundo o critério da base de incidência do tributo e da importância no valor arrecadado.

A União arrecada diretamente, em média, 70% de todos os tributos, os estados 25% e os municípios 5%. Após as transferências, a União reduz sua participação para 56%, cedendo 14 pontos percentuais aos municípios, que passam a ficar com 19% da arrecadação total, permanecendo os estados com a mesma participação de 24%. Assim, os municípios são os entes da federação beneficiados pelo sistema tributário constitucional de transferências.

Entre 2007 e 2012 ocorreu crescimento real da receita, descontada a inflação pelo IPCA, de 31,3% no setor público, com evoluções semelhantes na União, nos estados e nos municípios. Nesse mesmo período, o crescimento populacional foi de 4,7%, ocorrendo um crescimento real por habitante de 25,4%, podendo ser este um parâmetro para avaliar a expansão da ação governamental.

Quanto à base de incidência, ressalta a importância da tributação sobre o consumo, em média de 44% do valor total arrecadado, e 38% para a mão de obra, ambos elevados na comparação internacional. No polo oposto, a tributação sobre o patrimônio alcançou apenas 4% e sobre a movimentação financeira 2%.

Na composição por importância sobre o valor arrecadado, o ICMS é o principal tributo, responsável em média por 21% do total arrecadado no país. Cerca da metade da carga tributária sobre o consumo é devida ao ICMS. Isso não é destacado de forma geral nas análises. Parece haver pouco conhecimento da importância do ICMS, como poderoso inibidor do consumo.

Mais da metade (55,2%) da arrecadação tributária se deu em 2012 por três tributos: ICMS, Previdência Social e Imposto de Renda. Já os seis principais tributos representaram 3/4 da arrecadação total.

15. Evolução e análise das contas públicas - No período que vai de 2000 a 2012, no setor público, ocorreu em valores reais - descontada a inflação pelo IPCA de 2012; e à exceção de 2003 para a receita -, crescimento contínuo da receita e da despesa. A receita cresceu 920 bilhões, ou 105%, e a despesa R\$ 963 bilhões, ou 99%. A despesa que mais cresceu, em valor absoluto, foi a de custeio, e, em valor relativo, o investimento. A despesa com pessoal cresceu 127%, o custeio cresceu 84%, os juros 50% e os investimentos 261%.

A despesa de pessoal teve sua participação elevada de 28% da despesa total, no início da década de 2000, para o nível de 31%, a partir de 2007, com alguma oscilação. Os juros ficaram próximos a 10% e os investimentos cresceram de 4%, na primeira metade do período, para 7,5%, nos últimos anos.

A despesa com pessoal mais que dobrou no setor público, puxada pelos estados, Distrito Federal e municípios, que apresentaram crescimento três vezes maior (superior a 170%) que no Governo Central (61%).

16. Para onde vão os recursos - O que é arrecadado tem destinação a educação, saúde, segurança, assistência social etc, segundo prioridades que são classificadas por função. Foram considerados os dados anuais que vão de 2000 a 2012.

No caso da União, a maior destinação de recursos é para a Previdência Social, que engloba a relativa ao Regime Geral e a dos servidores públicos. Os benefícios previdenciários, representaram cerca de 54% das despesas por função, na série histórica. Em segundo lugar vem a Saúde, com participação oscilando entre 9% e 11%, devido à expansão do Sistema Único de Saúde (SUS). Em terceiro lugar vem a Assistência social, cuja participação cresce ano a ano, atingindo 7,5%, em 2012. Em quarto lugar vem a Educação, que teve participação decrescente entre 2000 e 2006, passando posteriormente ao crescimento até atingir 7,1%, em 2012.

Nos estados, a maior destinação de recursos é para a Educação, todos os anos superior a 20%, fruto da vinculação constitucional de 25% dos impostos para esta função. Em segundo lugar vem a Previdência Social, com participações crescentes a partir de 2008, atingindo 20,1% em 2012. Em terceiro lugar vem a Saúde, com cerca de 15% de participação estável, ao longo dos anos da série. Em quarto lugar vem a Segurança Pública, envolvendo as polícias civil e militar, com participações estáveis em torno de 11%.

Nos municípios, a maior destinação de recursos vai para a Educação, superior a 25% em todos os anos, fruto da vinculação constitucional de 25% dos impostos para esta função. Em segundo lugar vem a Saúde, com cerca de 24% de participação estável, ao longo dos anos da série. Em terceiro lugar vem a Administração, com participação em torno de 12%, e, em quarto lugar o Urbanismo, oscilando a participação, também, em torno de 12%, devido especialmente às despesas com serviços urbanos, onde se situa a coleta de resíduos sólidos e a varrição de vias. Normalmente esta é a segunda ou terceira maior despesa municipal em importância.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARBOSA, N. J.; SOUZA, J. A. P. *A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda*. Ministério da Fazenda. Brasília, 2010.
- KHAIR, A. A. *As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais*. Brasília: Ed. BNDES, MPOG, MDIC, p. 40, 2000.
- _____. *Avaliação do Impacto de Mudanças nas Alíquotas do ICMS nas Transações Interestaduais*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Brasília, 2011.
- _____. Caminhos para o Desenvolvimento: uma visão estratégica. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (orgs.). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ed. Ipea, p. 60-61, 2009.
- _____. Caminhos para o Desenvolvimento: uma visão estratégica. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (orgs.). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ed. Ipea, p. 63-64, 2009.
- _____. Economia, Cidadania, Tributação e Orçamento Público. In: *Tributação na Economia Globalizada: debate sobre princípios e uma proposta de reforma tributária*. São Paulo: Ed. Sinafresp, p. 24, 1999.
- _____. Financiamento Público para Regiões Metropolitanas. In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, A. M.; NEGREIROS, R. M. (orgs.). *Livro Verde: Desafios para a Gestão da Região Metropolitana de Campinas*. Campinas: Ed. Unicamp, p. 415-436, 2002.

- _____. *Lei de Responsabilidade Fiscal - Guia de Orientação para as Prefeituras*. Brasília: Ed. BNDES e MPOG, p. 41-42, 2000.
- _____. Projeções de Longo Prazo do RGPS e da Seguridade. In: FAGNANI, et al (orgs.). *Previdência Social: Como Incluir os Excluídos*. Campinas: Ed. UNICAMP, Cesisit, p. 333-354, 2008.
- _____. Visões Fiscais. O Estado de São Paulo. São Paulo, *Caderno de Economia*, ed. 9 maio de 2010.
- _____.; VIGNOLI, F.H. *Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal*. 2ª ed. Brasília: Ed. BNDES, MPOG, MDIC, p. 26, 2001.
- MAGALHÃES, J. P. Estratégias e Modelos de Desenvolvimento. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, p. 19-20, 2010.
- SICSÚ, J. A Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (org.). *Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ed. Ipea, p. 19, 2009.
- VILLARREAL, R. *A Contra-revolução Monetarista – Teoria, Política Econômica e Ideologia do Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Record, p. 18, 1984.

SOBRE O AUTOR

AMIR KHAIR é engenheiro do ITA e mestre em Finanças Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Foi secretário de Planejamento da Prefeitura de Diadema (1983-1984), secretário de Finanças da Prefeitura de São Paulo (1989-1992) e presidente da Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASEF, 1989-1992). É consultor da FGV, da FIPE e do BID; colunista do jornal O Estado de S.Paulo, da Agência Carta Maior e da revista Teoria e Debate. É autor dos livros *Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal da FGV* (Coord.), *Guia de Orientação para as Prefeituras – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)* e *As Transgressões à LRF e Correspondentes Punições Fiscais e Penais*.

Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**
Balço de uma década
Pablo Gentili
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**
Fernando Sarti
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**
Samuel Pinheiro Guimarães
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**
Vanessa Petrelli Corrêa
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**
Vicente Andreu
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**
Leonardo Avritzer
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto

O livro *A questão fiscal e o papel do Estado* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 80g.