

www.fundacaopodemos.org.br

FINANÇAS FUNCIONAIS

nos orçamentos de entes sub-
nacionais: os casos das Repúblicas
de Jaboticaba e Mangaba

Rua Francisco de Moraes, 329
Chácara Santo Antônio | São Paulo, SP
+55 (11) 5184-1155



FINANÇAS FUNCIONAIS NOS ORÇAMENTOS DE ENTES SUBNACIONAIS:

os casos das Repúblicas de Jabuticaba e Mangaba



Enzo M. Gerioni (IFFD)

Possui graduação em Ciências econômicas pela Universidade Federal do Paraná (2011), mestrado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (2014) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2020).



Caio Vilella (UFRJ - IFFD)

É professor de Macroeconomia da UFRJ, diretor de projetos do Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD) e pesquisador associado do Grupo de Economia do Setor Público da UFRJ (GESP/UFRJ).



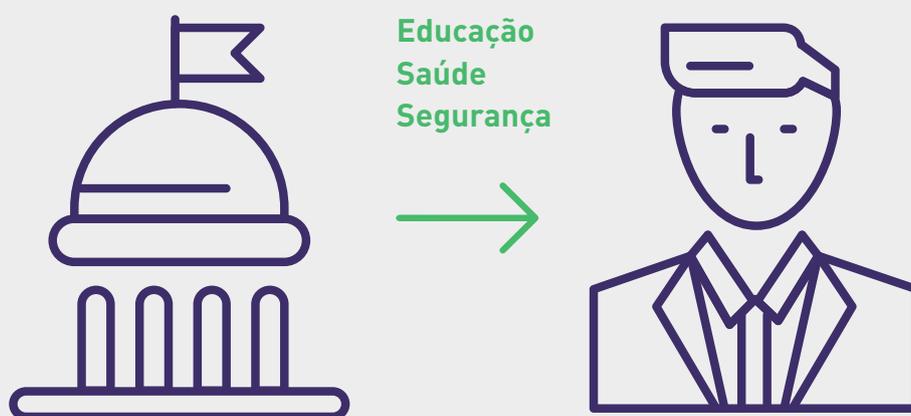
Fabiano Abranches Silva Dalto (UFPR - IFFD)

Professor do Departamento de Economia da UFPR desde 1999; Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na UFPR desde 2011. Fez o doutorado na Universidade de Hertfordshire na Grã Bretanha, com bolsa Capes. Além de publicar artigos na área de macroeconomia e economia brasileira em revistas nacionais e internacionais, Fabiano é um dos autores do livro “Teoria Monetária Moderna: a chave para uma economia a serviço das pessoas”, publicado em 2020 pela editora Nova Civilização.

A maior parte dos serviços públicos básicos, tão essenciais para o desenvolvimento do país, é provida pelos entes subnacionais (governos estaduais e municipais). Mas, mesmo com a garantia constitucional de amplo acesso de todos os cidadãos a esses serviços, a realidade é que muitas vezes os serviços são precários e nem sempre disponíveis. Para mostrar quais são os obstáculos que o Brasil enfrenta no caminho de melhor a qualidade e acesso aos serviços públicos básicos, ilustramos com o exemplo de dois países hipotéticos – Jabuticaba e Mangaba – que adotam arcabouços de regulação fiscal que dão capacidade de gasto diferente para os seus respectivos entes subnacionais. Mesmo compartilhando similaridades quanto às garantias constitucionais de acesso dos cidadãos aos serviços públicos, veremos que o arcabouço fiscal pode ser um importante limitador do exercício pleno da cidadania.

República das Jabuticabas e de Mangaba

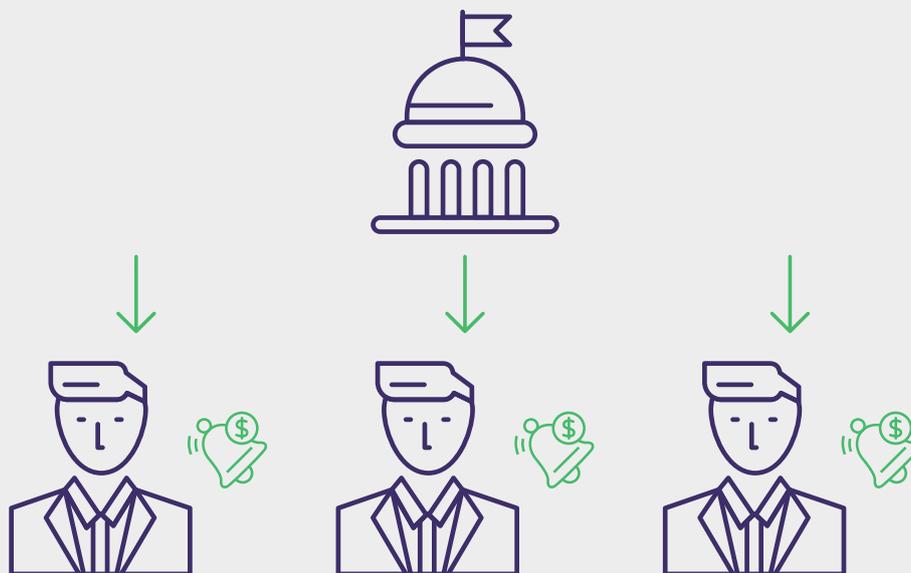
Após longo período de autoritarismo e crescimento da desigualdade social, as Repúblicas das Jabuticabas e de Mangaba formularam Cartas Magnas com o objetivo de garantir acesso amplo e irrestrito dos seus cidadãos a serviços públicos básicos, como saúde, educação, lazer e segurança. Para que os serviços estivessem acessíveis em todos os lugares, também descentralizaram as estruturas de poder. Baseada na ideia democrática de desconcentração de poder, as Constituições jabuticabense e mangabense delegaram aos seus respectivos entes subnacionais a responsabilidade pela prestação e custeio de serviços básicos para todos os cidadãos, especialmente aqueles que não tivessem condições de pagar por tais serviços.



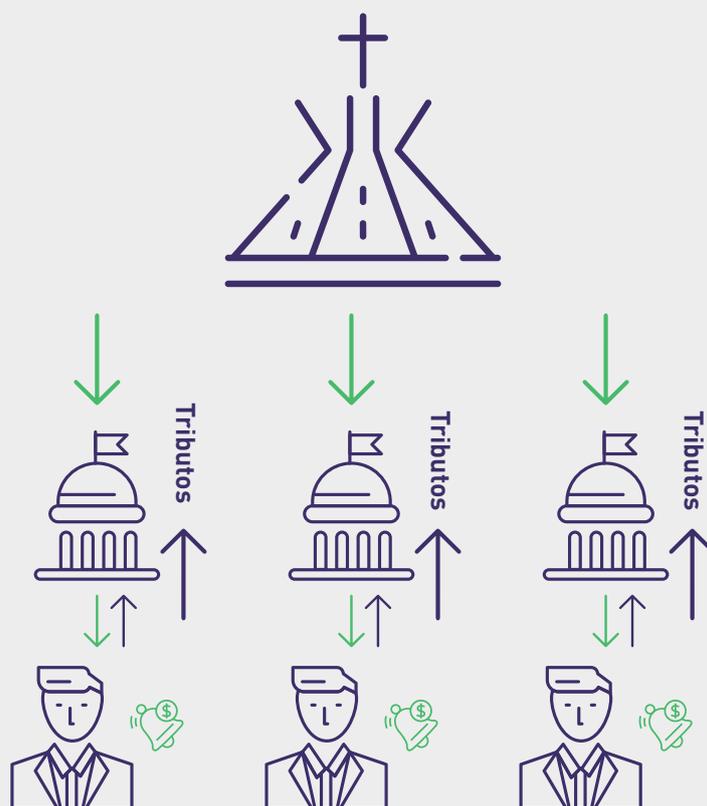
O gasto com educação exige não apenas a construção de escolas para as crianças, como também a contratação de professores, inspetores, diretores de escolas; assim como os gastos com saúde exigem a contratação de médicos, enfermeiros e equipes administrativas; os de segurança exigem policiais, vigilantes, câmeras de vigilância etc. Por isso, a manutenção desses serviços exige gastos constantes dos entes subnacionais, praticamente sem espaço para cortes sem que isso implique redução de professores, policiais e equipes hospitalares contratados, menos equipamentos de segurança, menos insumos hospitalares e assim por diante. Mesmo um gestor habilidoso não teria outra opção senão reduzir a qualidade e a disponibilidade dos serviços públicos para poder reduzir os gastos.

Se o gestor cumprir sua função de maneira eficiente, a disponibilidade de serviços públicos de

qualidade certamente reduziria a taxa de mortalidade infantil e ampliaria a qualidade e expectativa de vida dos cidadãos. O crescimento da população nas Repúblicas de Jabuticaba e de Mangaba significaria que mais recursos seriam necessários para que os entes subnacionais possam cumprir suas atribuições constitucionais adequadamente. A dificuldade pode ser ainda maior para as grandes regiões da República, já que fatores sociais poderão fazer com que a taxa de crescimento populacional nelas seja ainda superior à média nacional por questões migratórias.



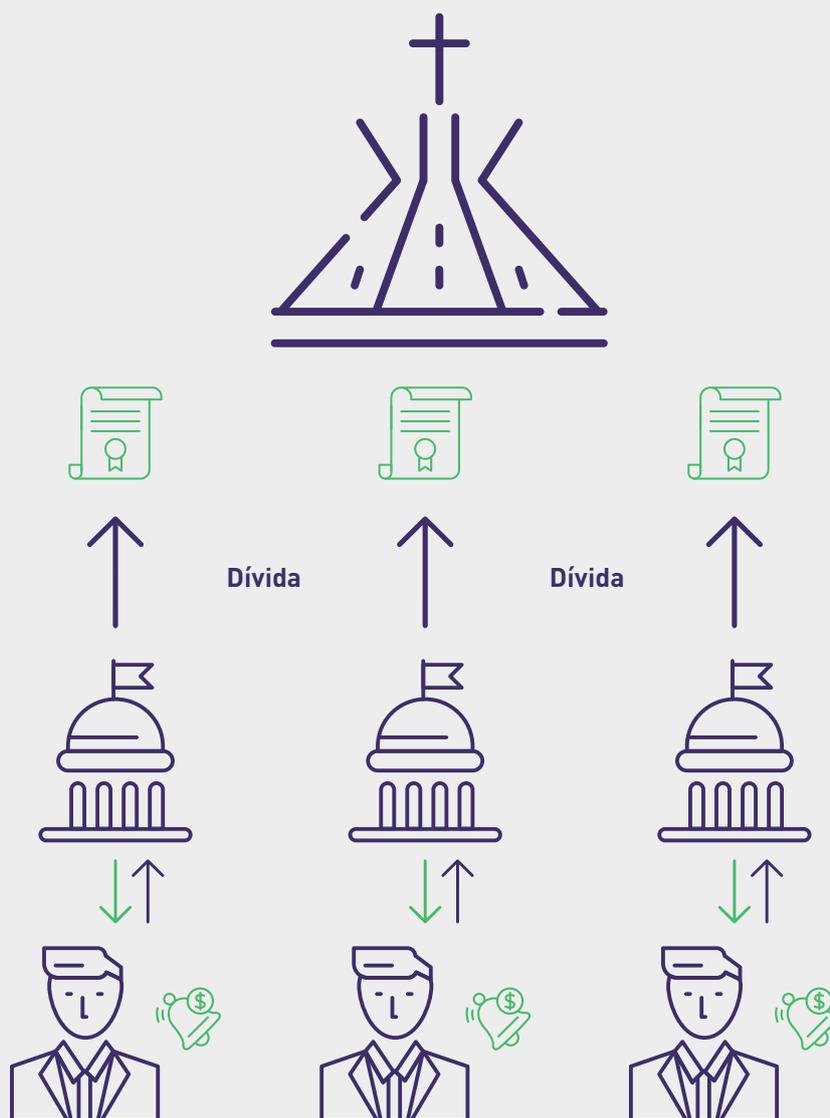
Para pagar pelos gastos sociais estabelecidos constitucionalmente, cada ente subnacional possui duas principais fontes de receita financeira sem precisar tomar empréstimos: arrecadação de tributos (seta cinza) e transferências da União. Vamos supor que uma parcela dos impostos pagos pelos cidadãos vá para o ente subnacional e outra parcela vá para a União, que repassa uma parte da arrecadação aos entes subnacionais.



Jaboticaba adota Teto de Gastos e provê menos Serviços Públicos

Apesar de a estrutura descentralizada na oferta dos serviços públicos ser similar na República das Jaboticabas e na de Mangaba, notamos que existem algumas diferenças no arcabouço que regula os gastos da União de cada República. Na República das Jaboticabas, a Constituição Federal proíbe que o gasto da União cresça em termos reais de um ano para o outro, porém, a população “jaboticabense” passa por um processo natural de crescimento. Assim, com os gastos congelados e uma população crescendo, o gasto per capita do Governo vai a diminuir. Os analistas apostam que essa redução de recursos financeiros obriga a administração pública ser mais eficiente, melhorando a qualidade dos serviços prestados à população jaboticabense.

A história recente da população jaboticabense é marcada por uma tentativa de tornar os entes subnacionais cada vez menos dependentes das transferências da União e mais dependentes das suas próprias receitas tributárias. Aqueles analistas já mencionados recomendam essa forma de estrutura fiscal, por acreditarem ser mais eficiente, já que gastos além da capacidade de arrecadação poderiam resultar em endividamento dos entes subnacionais. Uma vez endividados, os entes têm que submeter sua gestão ao padrão considerado compatível com “uma boa gestão pública”, pelos credores. O sistema fiscal atual de Jaboticaba está estruturado como a figura abaixo:



O arcabouço fiscal jabuticabense não favorece um sistema colaborativo entre União e entes subnacionais. Ao contrário, ele se organiza num sistema baseado na “autonomia” dos entes. O primeiro problema surge do fato de as despesas atribuídas pela constituição jabuticabense não serem compatíveis com as receitas tributárias de boa parte dos entes subnacionais. Na prática, os entes subnacionais prestam os serviços públicos determinados pela Constituição de maneira insuficiente, tentando cobrir as despesas com suas receitas tributárias. Mas, diante da insuficiência desses recursos, os entes subnacionais têm que recorrer ao crédito com o governo federal. De tempos em tempos, a situação orçamentária dos entes subnacionais requer uma renegociação por parte do governo federal, que aproveita a situação precária para fazer exigências. Seguindo os analistas, o governo federal de Jabuticaba tenta reduzir a disponibilidade de recursos para os entes subnacionais para obrigar uma gestão mais eficiente desses recursos.

Pode haver casos em que a arrecadação tributária do ente subnacional seja mais robusta, como representado pelo ente subnacional centralizado no diagrama acima, que conta com uma “setinha” de impostos mais “larga”. Este ente não precisa tomar empréstimos para financiar seus gastos e, por isso, apresenta indicadores de endividamento que o classifica como “bom pagador” perante o governo federal. Dentre os três cidadãos jabuticabenses apresentados no diagrama acima, certamente aquele que vive no ente subnacional com maior receita tributária (do meio) tem acesso a mais e melhores serviços públicos. Por outro lado, os outros dois cidadãos jabuticabenses do nosso exemplo sofrem com serviços públicos precários por falta de verba.

Outro problema enfrentado em Jabuticaba é que os analistas aconselham o governo federal a negociar a dívida dos entes que são considerados “bom pagador”. Mas, os entes que recebem o selo de “bom pagador” não precisam de empréstimos do governo federal e, dificilmente, precisam renegociar alguma dívida. Os entes que não conseguem o selo de bom pagador, por outro lado, são forçados a buscar empréstimos de outras fontes de financiamento que não a União, ou pior, a cortarem verbas que seriam destinadas aos serviços públicos básicos. Estranhamente, o governo federal de Jabuticaba segue uma lógica similar aos credores do setor privado, que priorizam a recuperação dos empréstimos e não a oferta dos serviços públicos previstos na Constituição e/ou a sustentabilidade do orçamento dos entes subnacionais.

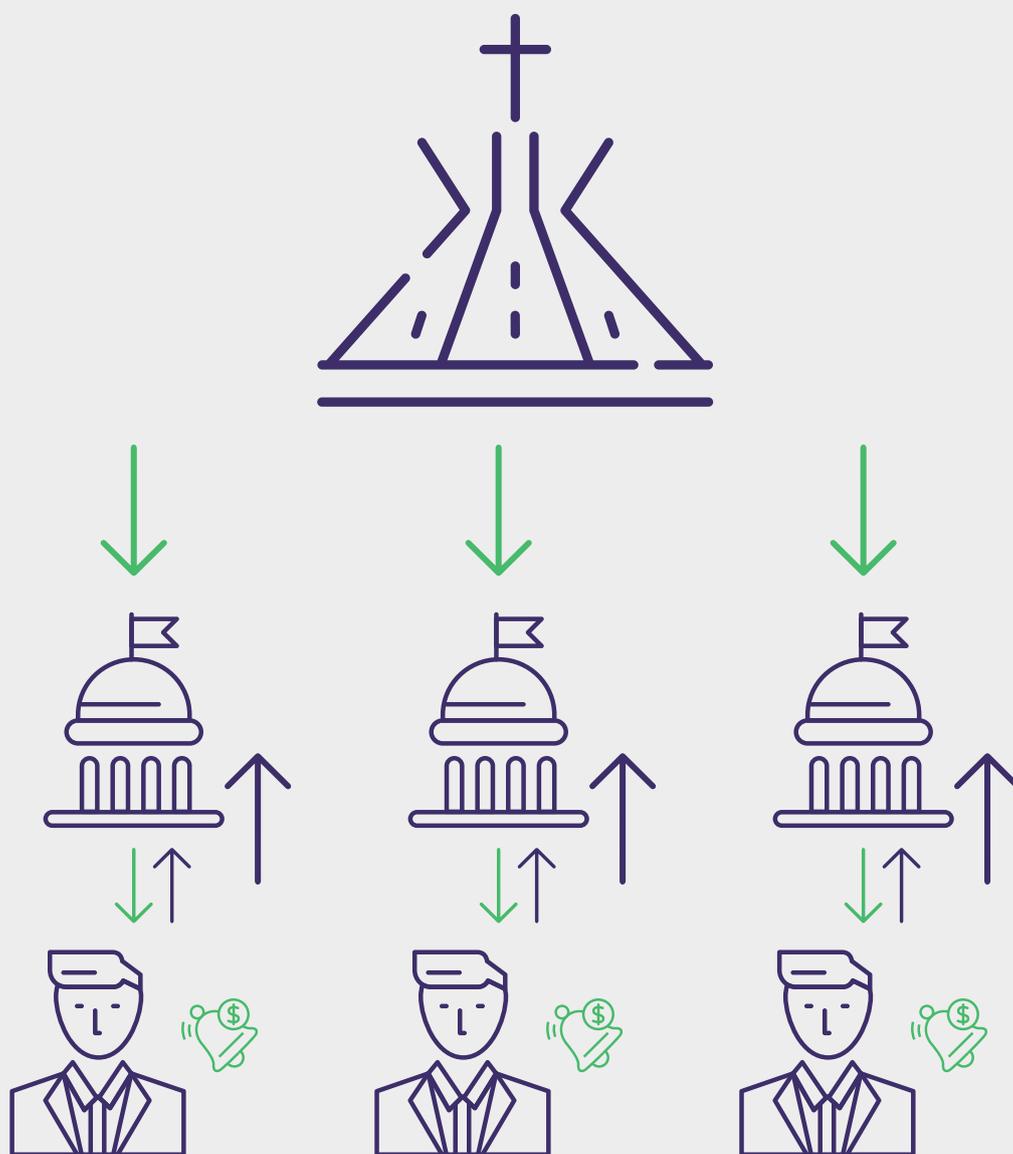
República de Mangaba apresenta uma alternativa

A república de Mangaba passou pelo mesmo processo histórico que a república de Jabuticaba, culminando em uma Constituição igualmente cidadã. Mas, em Mangaba, há um arcabouço fiscal muito diferente daquele que existe em Jabuticaba. O arcabouço de Mangaba parte do princípio de que a escassez forçada de recursos não leva automaticamente ao aumento da eficiência da gestão pública. Assim, em vez de basear seu sistema fiscal em um arcabouço punitivista, Mangaba adotou um arcabouço fiscal baseado na lógica da contrapartida, explicada a seguir.

A realidade financeira dos entes subnacionais enfrentada pelos mangabenses é idêntica à dos jabuticabenses, mas a diferença é que o governo federal de Mangaba não possui um limite para o crescimento dos gastos, dessa forma, pode garantir que os serviços públicos básicos estabelecidos como direitos dos cidadãos mangabenses sejam cumpridos.

Os tributos arrecadados pelos entes subnacionais são livres para que eles decidam a melhor maneira de atender as necessidades de seus cidadãos. Só que além dos tributos, o governo federal mangabense transfere um volume garantido de recursos financeiros não baseado na arrecadação

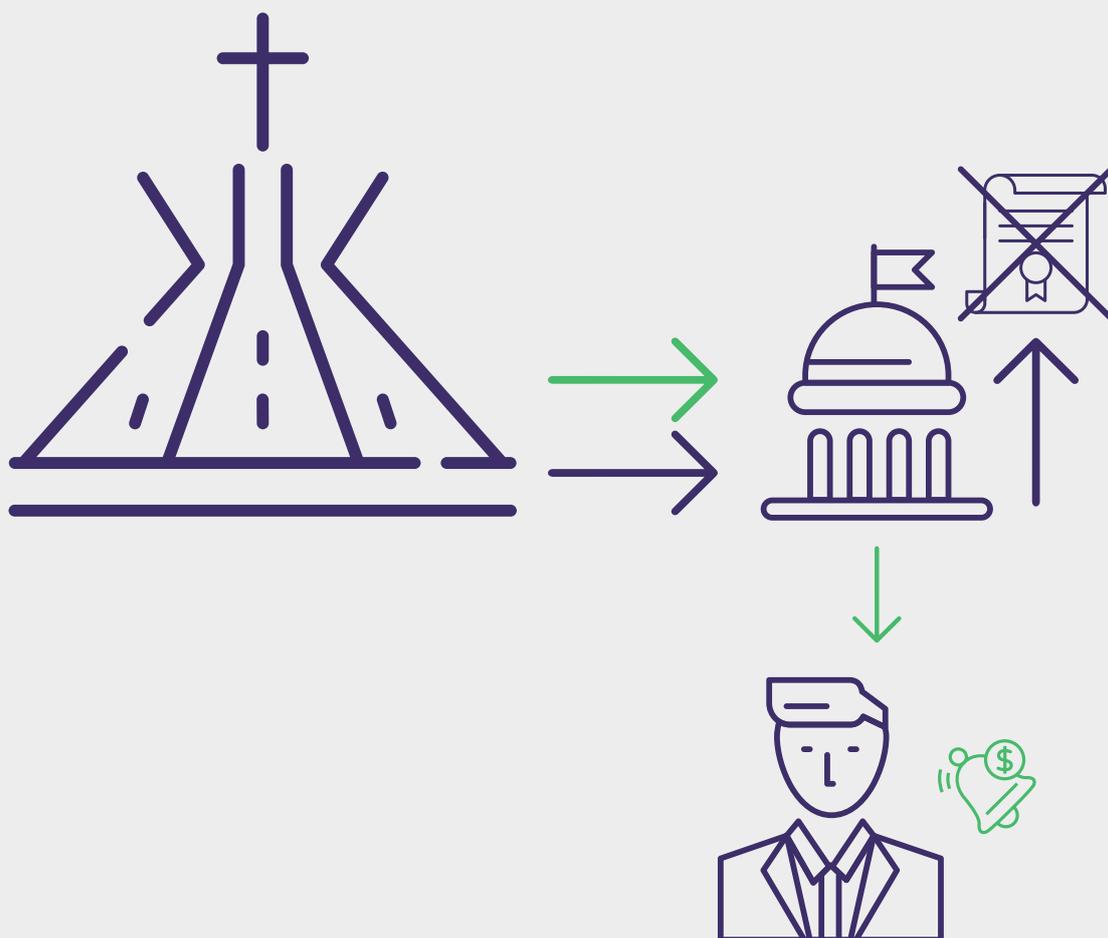
federal, mas no valor per capita estimado como necessário para prestar serviços de qualidade para os mangabenses. Assim, entes subnacionais com populações maiores receberiam mais recursos para que possam garantir os direitos constitucionais de cada mangabense, embora todos os entes receberiam o mesmo montante per capita.



Caso esses recursos sejam insuficientes para o fornecimento dos serviços públicos adequadamente, os entes subnacionais possuem uma linha de crédito direta com o governo federal, podendo, em um primeiro momento, tomar empréstimos desde que satisfazendo duas condições; (a) comprovar a necessidade dos recursos adicionais; (b) apresentar plano de como os recursos financeiros adicionais serão utilizados para melhorar a qualidade dos serviços públicos. Os demais entes, com maior disponibilidade de recursos financeiros, poderão acessar esta linha de crédito para complementar suas receitas e melhorar ainda mais a qualidade e a disponibilidade dos serviços públicos prestados.

A diferença em relação ao arcabouço jaboticabense fica nítida na negociação da dívida. Em Mangaba, o ente subnacional precisa mostrar, depois da maturação do investimento feito, a melhoria da qualidade do serviço prestado com base em indicadores específicos da área. Caso os indicado-

res da área para a qual o recurso foi destinado tenha efetivamente melhorado, o governo federal transfere recursos financeiros no exato montante da dívida com utilização única e exclusiva de abatimento desta.



O arcabouço fiscal de Mangaba permite lidar com três contextos distintos de necessidades dos entes subnacionais. O caso do ente subnacional deficitário (à esquerda do diagrama completo), isto é que conta com uma arrecadação tributária insuficiente para o tamanho de sua população, poderá usufruir recursos garantidos por transferências da União de acordo com o estipulado como necessário para os serviços públicos compatíveis com o pleno exercício da cidadania. O segundo caso refere-se ao ente que já possui recursos tributários suficientes para cobrir suas despesas e oferecer qualidade no serviço público. Nesse segundo caso, o ente subnacional pode optar por utilizar os recursos garantidos para produzir superávit fiscal a ser utilizado adiante. Por fim, caso um ente subnacional ainda não consiga prover qualidade (similar aos demais entes da federação) no serviço prestado ao cidadão mangabense mesmo após a transferência dos recursos garantidos, ele poderá acessar uma linha de crédito direto com a União desde que justifique o dispêndio como compatível com suas atribuições constitucionais. Depois do tempo necessário para maturação do investimento feito por este ente, ele poderá apresentar os resultados colhidos pelo gasto público a fim de solicitar recursos financeiros para quitar o empréstimo tomado. Caso a população mangabense não tenha se beneficiado com a melhoria da qualidade dos serviços prestados com a dívida criada, os recursos sub judice podem ser negados e a dívida seguirá ativa. Existem algumas mudanças institucionais entre as duas repúblicas, mas a mudança da lógica do

arcabouço fiscal é a mais relevante de se ressaltar. Em vez de se basear em um arcabouço fiscal punitivista que aposta em reduzir a disponibilidade de recursos para tentar melhorar a qualidade dos gastos, a república de Mangaba utiliza a lógica da contrapartida em que o ente subnacional deve comprovar a qualidade do gasto para ter direito ao recurso público. Essa diferença está pautada em uma visão funcional do gasto público em que se assume a incapacidade do analista em garantir a qualidade do gasto antes mesmo de ele ser efetivado.

O arcabouço fiscal do Brasil

Desde a renegociação da dívida, em 1997, passando pela criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do recém implementado Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o arcabouço fiscal do Brasil tem se aproximado mais e mais do verificado na República das Jabuticabas.

Ao partir do diagnóstico infundado de que o déficit dos entes subnacionais teria sido gerado por descontrole dos gastos públicos, os analistas brasileiros clamam por ajustes fiscais cada vez mais austeros e incapazes de resolver em caráter definitivo tanto as dificuldades financeiras quanto a insuficiência dos serviços públicos previstos na Constituição de 1988. O problema dos entes subnacionais só poderá ser definitivamente solucionado quando entendermos que a raiz dos problemas reside em uma incompatibilidade das receitas e dos gastos. Uma vez que os gastos são, em sua maioria, oriundos de obrigações constitucionais, o ajuste das contas deve vir pelo lado das receitas. Como a União não enfrenta limitações fiscais além de regras fiscais e orçamentárias autoimpostas – como a Emenda Constitucional do Teto de Gastos – a solução pode vir da criação de um Fundo de Recursos Constitucionais (FRC). Seguindo o exemplo de Mangaba, o objetivo deste fundo é mediar a transferência de recursos financeiros entre a União e os entes subnacionais da maneira mais transparente possível. Uma primeira conta desse fundo seria responsável por transferir recursos garantidos previamente calculados com base nos direitos constitucionais garantidos. Esses recursos darão certa previsibilidade para que os entes possam planejar adequadamente uma estrutura de serviços públicos compatíveis com as necessidades dos cidadãos brasileiros. A segunda conta desse fundo seria destinada a atender entes subnacionais que precisem de ainda mais recursos financeiros para melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados. Neste caso, apesar de contar com uma linha pré-aprovada de crédito, o ente precisará justificar o crédito a partir de sua destinação planejada, bem como prestar contas dos resultados obtidos por tais políticas.

Lições de Jabuticaba e Mangaba para o Brasil?

A semelhança do arcabouço fiscal do Brasil atual com a República das Jabuticabas se reflete na também semelhante precariedade dos serviços públicos e nas dificuldades financeiras que são enfrentadas pelos seus entes subnacionais. Mangaba, por outro lado, apresenta um arcabouço fiscal que está ao alcance do Brasil, mas que não é adotado devido à confiança dos analistas de que a escassez de recursos levará, em algum momento, ao aumento de eficiência na gestão pública. Sabemos, no entanto, que se a escassez de recursos fosse o caminho para melhoria da gestão pública, teríamos no Brasil uma máquina pública de exemplar eficiência de gestão. Seguindo o arcabouço fiscal de Mangaba, o Brasil poderia resolver dois problemas que afligem

nosso país: a precariedade e inacessibilidade dos serviços públicos básicos e as dificuldades financeiras dos entes subnacionais, que recorrentemente precisam renegociar suas dívidas com a União. A criação de um FRC, com o objetivo de garantir que os entes subnacionais cumpram adequadamente suas atribuições constitucionais, poderia reduzir substancialmente as desigualdades regionais que existem atualmente sem obrigar os entes subnacionais com menor arrecadação tributária a tomarem empréstimos que coloquem em risco suas situações financeiras.

O Tesouro Nacional seria o responsável por aportar o dinheiro, a partir da Conta Única do Tesouro (CUT), no FRC, de onde seria destinado aos entes subnacionais. Os governos estaduais e municipais que acessassem os recursos desse fundo teriam suas contas bancárias creditadas. Os pagamentos dos gastos realizados pelo entes subnacionais seriam pagos a partir de suas contas bancárias tanto para fornecedores quanto para profissionais contratados para prestação de serviços, como policiais, médicos e professores. Tanto fornecedores quanto os prestadores de serviços, por sua vez, gastariam seus recebimentos – consumindo e/ou investindo – resultando em pagamento de tributos e retornando à CUT. Outra parcela dos fundos, que não fossem imediatamente gastos seria destinada pelos bancos para a compra de títulos da dívida pública que rendem juros, retornando também à CUT.

Para ilustrar os fluxos financeiros envolvidos no funcionamento do FRC, vamos mostrar os balanços financeiros para o caso de um aporte de recursos de \$100 para pagar enfermeiros de um hospital municipal ou estadual através dos recursos garantidos do FRC. Tudo começa com um débito na CUT e um crédito no FRC, ambos registrados como passivo do Banco Central:

BANCO CENTRAL	
ATIVO	PASSIVO
	-\$100 ->CUT
	+\$100 ->FRC

A seguir, podemos ver no balanço financeiro do ente subnacional um crédito de recurso injetado através do FRC e um crédito no passivo referente à obrigação de pagar o fornecedor de serviços, neste caso, os enfermeiros:

ENTE SUBNACIONAL	
ATIVO	PASSIVO
+ \$ 100 -> Depósitos do FRC	+ \$ 100 -> Folha de pagamento dos enfermeiros

Por fim, as contas correntes dos enfermeiros são creditadas com depósitos à vista, representando um aumento do passivo dos bancos no qual eles possuem uma conta. Digamos que, num primeiro momento, os bancos retenham estes recursos parados sob a forma de reservas bancárias para poder honrar possíveis saques, transferências para outros bancos e/ou pagamentos de impostos:

BANCO COMERCIAL	
ATIVO	PASSIVO
+ \$100 Reservas Bancárias	+ \$100 -> Depósitos à vista

Vamos assumir que apenas 20% (\$20) desta renda seja tributada. Os bancos sabem que estão deixando de receber juros ao manterem os outros \$80 parados sob a forma de reservas bancárias não remuneradas, já que sabem que os enfermeiros não irão sacar tudo de um dia para o outro. Assim, dos \$80 restantes, eles aplicam \$75 em títulos do governo pagadores de juros e mantêm, voluntariamente, os outros \$5 na forma de reservas:

BANCO COMERCIAL	
ATIVO	PASSIVO
+ \$5 Reservas bancárias	+ \$80 Depósitos à vista
+\$75 Títulos públicos	

Sob o ponto de vista da União, a dinâmica desta operação resulta em crédito na CUT de \$20 pelo recebimento de tributos e outros \$75 pela venda de títulos públicos registrados na subconta da CUT denominada de “Dívida Pública”. Todos os créditos recebidos pelo Tesouro, neste exemplo, são oriundos de recursos que antes estavam no FRC, que é debitado:

BANCO CENTRAL	
ATIVO	PASSIVO
	+\$ 20 -> CUT/Impostos
	+\$ 75 -> CUT/Dívida Pública

	+\$ 5 -> Reservas Bancárias
	-\$ 100 -> FRC

Finalmente, é importante ressaltar que apesar de ser técnica e teoricamente possível efetuar estas operações contábeis para movimentar os recursos reais através dos recursos financeiros, isso é juridicamente inviável no arcabouço fiscal brasileiro atual. Além da EC/95 do teto de gastos, a LRF pode dificultar esta operação ao exigir um aumento de tributação (que na realidade é desnecessário) ou o rompimento da meta de resultado primário previamente “estipulada” na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anterior. Além disso, a regra de ouro pode também acabar sendo descumprida quando a dívida dos entes for utilizada para cobrir despesas correntes com médicos, enfermeiros, policiais, professores e etc. Esta incompatibilidade jurídica ocorre porque o arcabouço de leis que regula os gastos do governo parte da premissa de que a escassez dos recursos gera eficiência de gestão. Por outro lado, a abordagem apresentada aqui, entende que é necessário substituir esta premissa pelo mencionado princípio da contrapartida.

O arcabouço fiscal de Mangaba, que está ao alcance do Brasil atual, não significa descontrole ou irresponsabilidade fiscal. Ao contrário, representa um avanço na direção da solidez financeira dos entes subnacionais, melhores e mais acessíveis serviços públicos à população em geral e redução das desigualdades regionais. Não há razão para considerar a manutenção de um arcabouço fiscal como o brasileiro atual, que veste a irresponsabilidade social e democrática como responsabilidade fiscal.

