

Sumário

Classificações orçamentárias e a autonomia do Poder Judiciário

A legalidade do gasto público no Brasil e a Descentralização Fiscal

Os dilemas atuais: entre direitos e sustentabilidade fiscal



Classificações orçamentárias e a autonomia do Poder Judiciário

Classificação orçamentária

- Segundo professor Conti, a classificação orçamentária deve atender os objetivos que o Governo pretende atingir.
- Jesse Burkhead considera a classificação "a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo" e identifica quatro objetivos:
 1. Facilitar a formulação de programas;
 2. Contribuir para a execução efetiva do orçamento;
 3. Facilitar a prestação de contas;
 4. Permitir a análise dos efeitos econômicos.

Classificação orçamentária

- Segundo o Manual Técnico de Orçamento Federal: “As classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justifica m sua criação e pode ser associada a uma questão básica que procura responder”.

Classificação orçamentária

As associações das classificações de acordo com o Manual Técnico de Orçamento Federal:

1. Estrutura programática
2. Classificação institucional
3. Classificação Econômica
4. Classificação Funcional

Conceitos

- Dotação: quantificação monetária de um recurso destinado a um programa, a uma atividade, a um projeto, a uma categoria econômica ou a um objeto de despesa.
- Crédito orçamentário: autorização da execução de um programa, projeto ou atividade na lei de orçamento ou na lei de créditos adicionais.
- Célula orçamentária: é o conjunto de dados que compõem a estrutura básica de armazenamento dos valores constantes do orçamento da união.

Conceitos

- Unidade orçamentária: é o menor nível da classificação institucional associado a um agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição.

Classificação por categoria econômica

- Consta nos arts. 12 a 21 da Lei nº 4.320/64
- Despesas correntes: "os gastos de natureza operacional realizados pela administração pública, para a manutenção e funcionamento dos seus órgãos".
 - Subcategorias: despesa de custeio e transferências correntes.
- Despesa de capital: "os gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso, com o que é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial".
 - Subcategorias: investimentos, inversões financeiras e transferência de capital.

Classificação institucional

- Considera-se a unidade responsável pela execução da despesa. Assim, na esfera federal e estadual, encontra-se a clássica divisão dos três poderes, os quais podem ser divididos em órgãos e estes subdivididos em unidades orçamentárias.
- Exemplo: Poder Judiciário □ STF, STJ, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e Territórios □ unidades orçamentárias.

Classificação funcional e por programas

- Art.2º da Lei nº 4.320/64: determina que a Lei de Orçamento evidencie a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, contendo o sumário da despesa por funções do Governo.
- Art. 8º, §2º da Lei nº 4.320/64: estabelece a discriminação da despesa pela classificação funcional.
- Isso significa que se adotou a técnica de orçamento-programa, tornando a classificação funcional e por orçamento a mais importante do orçamento.

Classificação funcional e por programas

- Ações governamentais são classificadas e identificadas por funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.
- Função: maior nível de agregação das diversas áreas do setor público (Portaria 42, art. 1º, §1º)
- Subfunção: uma partição da função que agrega determinado subconjunto do setor público (Portaria 42, art. 1º, §3º).
- Programa: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos (Portaria 42, art. 2º, o; Lei nº 10.934/004, art. 4º, I).

Classificação funcional e por programa

- Projeto: instrumento de programação destinado a alcançar o objetivo de um programa um período determinado, que resultam em um produto voltado à expansão ou ao aperfeiçoamento da ação de governo (Portaria 42, art. 2o, b; Lei nº 10.934/04, art. 4o, III).
- Atividade: instrumento de programação que visa alcançar um objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações contínuas e permanentes, das quais resulta um produto necessário à manutenção do Governo (Portaria 42, art. 2o, c; Lei nº 10.934/04, art. 4o, II).

Classificação funcional e por programa

- Operações especiais: categoria que engloba as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação sob a forma de bem ou serviço (Portaria 42, art. 2º, d; Lei nº 10.934/04, art. 4º, IV).

A autonomia do Poder Judiciário

- Art. 99 da CRFB/88
- “A autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário restringe-se à organização de alguns programas e à previsão das respectivas dotações, sem que possa reivindicar valores superiores aos estabelecidos, ainda que se mostrem necessários”.
- Na esfera federal, a Secretaria do Orçamento Federal fixa os referenciais monetários de forma unilateral, o que está em desacordo com o art. 99, §1º, CRFB/88.
 - Limites fixados na LDO.

A autonomia do Poder Judiciário

- Dentro do debate, o STF já tem se posicionado:

[...] o Poder Executivo não dispõe de competência institucional para introduzir cortes unilaterais na proposta orçamentária que lhe foi encaminhada pelos Tribunais, eis que, nesse tema, o único árbitro da questão é o Poder Legislativo, a quem incumbe, constitucionalmente, a apreciação final do projeto de lei orçamentária. (STF, MS 22.685/AL, rel. Min. Celso de Mello, j. 19.2.2002. No mesmo sentido: MS 23.783-MC/RS, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 5.10.2000; MS 24.380/R0, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15.10.2002).

A autonomia do Poder Judiciário

- Professor Conti: “O Poder Executivo somente pode efetuar cortes na proposta encaminhada pelo Poder Judiciário na hipótese do § 4º do art. 99 da CF, isto é, caso essa seja apresentada em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias”.

A autonomia do Poder Judiciário

- “O processo de execução orçamentária é dotado de mecanismos que permitem a adaptação da Lei Orçamentária às alterações surgidas ao longo do exercício financeiro, mantendo os objetivos e os programas fixados pelo Poder Público, em consonância com o princípio da flexibilidade”.
- Poder Executivo pode abrir créditos sob prévia autorização do Poder Legislativo.
- Poder Judiciário se torna dependente das decisões dos Poderes Executivo e Legislativo para executar seu orçamento.

A autonomia do Poder Judiciário

- Art. 168, CRFB/88: Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, serão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.
 - Garantia de autonomia financeira do Poder Judiciário.



Legalidade do Gasto Público no Brasil

Introdução: etapas da execução da despesa orçamentária pública

- Empenho: Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.
- Liquidação: consiste na verificação do direito adquirido pelo credor e é processada pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra).
- Pagamento.

Dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que se referem à legalidade da despesa pública

- Inúmeros dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro se referem à legalidade da despesa pública.
- Lei 8.429/92: “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”.
- CF/88: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (...)”.
- Diplomas relacionados à legalidade da despesa: em um primeiro momento, pensa-se na LOA, mas há outros diplomas que estão além da legalidade

Dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que se referem à legalidade da despesa pública

Exemplo 1: Descumprimento do procedimento previsto na Lei nº 4.320/64

- STJ, AgRg no Resp nº 1.237.139/PE e AP 480/MG: No caso, não foi atestada a adequada prestação do serviço contratado antes de ter ordenado o pagamento, em violação aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.
- Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
- Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que se referem à legalidade da despesa pública

Exemplo 2: Ilegalidade da despesa relacionada ao ato administrativo que dá suporte à realização da despesa

- STJ, Resp nº 1145001/RS e MS nº 13.750/DF: a legalidade da despesa estava relacionada à legalidade de ato normativo ou de ato administrativo de remoção de agente público, a qual dava origem à despesa pública.

Exemplo 3: Descumprimento do procedimento licitatório prévio à contratação (Lei nº 8.666/93)

- AgRg nos EDcl no Resp nº 727.966/SP: legalidade da despesa estava relacionada à violação de norma disciplinadora do procedimento licitatório. O processo abordou o fracionamento de despesas com a construção de moradia, cujo montante não autorizava a modalidade mais simples, mas sim a concorrência, despontando a ilegalidade.

Doutrina estrangeira

- Antônio Luciano Souza Franco (Portugal): há duas modalidades de legalidade da execução da despesa pública, (i) a legalidade substancial, que resulta do respeito pelas normas que integram o orçamento, e (ii) a legalidade processual, que corresponde ao processo de execução das despesas, que apresenta vários requisitos e formalidades.
- Maria d'Oliveira Martins (Portugal): o princípio da legalidade na despesa pública significa que todo fato gerador de despesa deve respeitar as normas legais aplicáveis, sejam estas normas legais substantivas, de contabilidade pública, de procedimento, de direito administrativo.

Gomes - o princípio da legalidade aplicado à despesa pública se opera em diferentes planos:

1. A legalidade orçamentária
2. A legalidade procedimental
3. A legalidade global ou agregada
4. A legalidade específica

Legalidade orçamentária

- Refere-se à autorização orçamentária para a realização das despesas, a qual é condicionada às normas de natureza orçamentária, incluindo a LOA, a LDO e o PPA.
- Previsão legal: art. 167, CF
- Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (...) VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (...) § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Que tipo de despesas estão sujeitas à legalidade orçamentária?

- Regra geral: órgãos e entidades públicas integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, ou seja, os órgãos da administração direta, as autarquias e fundações públicas e as empresas estatais dependentes. A respeito das empresas estatais não dependentes, constam apenas as despesas de capitais e não as operacionais no orçamento.
- Obs.: O gasto tributário não precisa ser autorizado pela lei orçamentária anual.
- Todavia: Art. 165, § 6º - "§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia".

A ampliação do escopo da legalidade orçamentária

- A transição do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar Social trouxe consigo a ideia do orçamento programa, que prevê objetivos e finalidades a serem perseguidos por meio da alocação de recursos, por meio de programas.
- Discriminação da despesa no orçamento-programa é muito mais detalhada, com novas classificações orçamentárias.
- Consequência: ampliação do escopo da legalidade orçamentária.

Caráter informativo e normativo das classificações orçamentárias

- Dentre as diversas classificações orçamentárias, algumas têm caráter normativo (autorizam a realização do gasto e o condicionam ao atendimento de determinada finalidade), enquanto outras têm caráter apenas informativo (auxiliam a apuração dos indicadores).
- Regra geral: as classificações que discriminem a finalidade da despesa têm caráter normativo. Já as classificações que dispensam autorização legislativa para serem alteradas possuem caráter meramente informativo.

Legalidade procedimental

Corresponde à aderência ao procedimento legal previsto para a realização da despesa pública. O vício nesse procedimento pode conduzir à ilegalidade da despesa pública.

Três situações exemplos a respeito da legalidade procedimental:

1. Empresas estatais não dependentes: a elas não se aplica o disposto na Lei nº 4.320/64, de modo que não tem sentido exigir delas o empenho de despesas operacionais, uma vez que não é necessário o crédito orçamentário para a realização de tais despesas.
2. Despesas atinentes a obras, serviços, compras e locações: a administração pública deve realizar um procedimento licitatório ou realizar a contratação direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação. Em ambos os casos, o procedimento é disciplinado por diplomas específicos, que devem ser observados.
3. Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 16: a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental devem ser precedidos de uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro (no exercício corrente e nos dois seguintes) e da declaração de adequação orçamentário-financeira firmada pelo ordenador de despesas quanto à compatibilidade

Legalidade procedimental

Corresponde à aderência ao procedimento legal previsto para a realização da despesa pública. O vício nesse procedimento pode conduzir à ilegalidade da despesa pública.

Conclusão

O aspecto procedimental é o que apresenta maiores variações quanto às especificidades que podem implicar em ilegalidade da despesa pública.

Legalidade Global ou Agregada

Refere-se às normas legais que disciplinam a despesa pública sob o seu ponto de vista agregado. Considera-se o somatório de despesas de um mesmo grupo ou da despesa total de um determinado ente.

- Visam a atender recomendações da ciência econômica, mais especificamente da macroeconomia.
- Normas que têm por objetivo proteger (i) a equidade intergeracional e (ii) a sustentabilidade das finanças públicas e do crescimento econômico.
- Ponto de vista positivo: Deve-se dar prioridade às despesas de capital e de natureza produtiva em detrimento das despesas correntes, cuja utilidade se esgota no curto prazo.
- Ponto de vista negativo: não onerar desproporcionalmente as gerações futuras com encargos voltados à satisfação da geração presente.

Principais normas de legalidade global ou agregada

- LRF, arts. 18 e 19, e Lei 10.028/2000: Geração de despesas com pessoal é limitada por meio de percentuais da receita corrente líquida do ente federado. A despesa de pessoal compromete parcela importante do orçamento, limitando recursos que podem ser alocados para outras áreas.
- LRF, art. 9º: Estabelecimento de metas fiscais de resultado, primário e nominal, visando o equilíbrio das contas públicas. Importante para evitar o endividamento externo, a emissão de títulos e o conseqüente decréscimo do investimento privado e a oneração de gerações futuras.
- Normas que disciplinam a aplicação de recursos mínimos nas áreas de saúde e educação, que disciplinam despesas em conjunto (de um mesmo grupo) e revelam as prioridades do legislador.

Legalidade específica ou reserva legal das prestações pecuniárias

- Direitos subjetivos relacionados a prestações pecuniárias do Estado devem ser estabelecidos em lei formal, a qual deve estabelecer o valor da prestação ou sua forma de cálculo, os beneficiários, os requisitos para a concessão e as hipóteses de extinção.
- Requisitos: lei formal + interesse público (de acordo com a CF)

Fundamentos de exigência de lei formal

1. LRF, art. 26, caput: "A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica".
2. Princípio da legalidade da administração pública (art. 37, caput, CF): para administração pública, a lei não é um limite, mas um pressuposto de atuação.

Legalidade específica ou reserva legal das prestações pecuniárias

Exemplos do que se enquadra na reserva legal das prestações pecuniárias: Instituição de programas assistenciais de transferência de renda; concessão de subvenções econômicas; fixação de remuneração, incluindo gratificações, adicionais e outras vantagens a agentes públicos.

Exemplo do que não se enquadra: art. 37 da Lei nº 12.663/2012 (Lei Geral da Copa). Estabelecem prêmios de 100 mil reais, isentos de IR, aos jogadores das seleções brasileiras campeãs das copas mundiais masculinas de 1968, 1962 e 1970. Não há interesse público nem fundamento constitucional para tanto.

Conclusão

No direito brasileiro, o princípio da legalidade do gasto público não se resume à mera fixação da despesa na lei orçamentária, mas assume diversos outros contornos.



A descentralização fiscal e o rent seeking behaviour

A Constituição de 1988

CF/1988: Promoveu uma descentralização fiscal que aumentou significativamente a receita dos governos municipais. Ampliou a competência tributária dos municípios e, principalmente, obrigou os governos federal e estaduais a repassar aos municípios uma fatia maior de suas arrecadações.

Além disso, deu ampla autonomia aos poderes legislativo e judiciário para definir suas despesas e salários; ampliou o poder de veto dos poderes legislativos sobre as ações dos prefeitos municipais; e facilitou a criação de novos municípios.

Resultado: A combinação desses fatores estimulou um comportamento rent seeking pelos agentes públicos.

Trabalho de Marcos Mendes

Tem por objetivo demonstrar uma das características centrais desse processo:

Quanto mais pobre é o município, maior é a parcela da receita local absorvida pelo poder legislativo.

Consequência: Quando são justamente os municípios mais pobres que desviam os recursos municipais para despesas legislativas, está-se perdendo grande oportunidade de redução da pobreza.

Aspectos paralelos à descentralização fiscal

Diversos outros aspectos da CF tornaram os legislativos municipais um espaço para a prática de apropriação de recursos públicos.

Primeiro ponto: CF conferiu aos poderes legislativo e judiciário federais grande autonomia para a fixação de suas próprias despesas, em especial dos salários de seus dirigentes e funcionários. Tal dispositivo foi incorporado pelas constituições estaduais e municipais.

Segundo ponto: paralelamente ao aumento das transferências federais e estaduais para os municípios, a CF facilitou a criação de novos municípios, a grande maioria sem condições mínimas para se sustentar e altamente dependentes de transferências federais e estaduais.

Terceiro ponto: a nova Constituição ampliou o poder de veto dos vereadores às propostas do prefeito (aumento do poder de barganha dos vereadores).

Resultado: expressivo aumento no número de vereadores. Foi de 43,8 mil para 58,2 mil entre 1988 e 1996.

Consequência da nova ordem constitucional

Elevado valor consumido pelos legislativos municipais

Relação média entre despesa legislativa e despesa com outras funções de governo em 1996

Habituação e urbanismo: 3,46

Saúde e saneamento: 0,92

Educação e cultura: 0,64

Esse processo de rent seeking teve maior intensidade nos municípios mais pobres

Pesquisa realizada

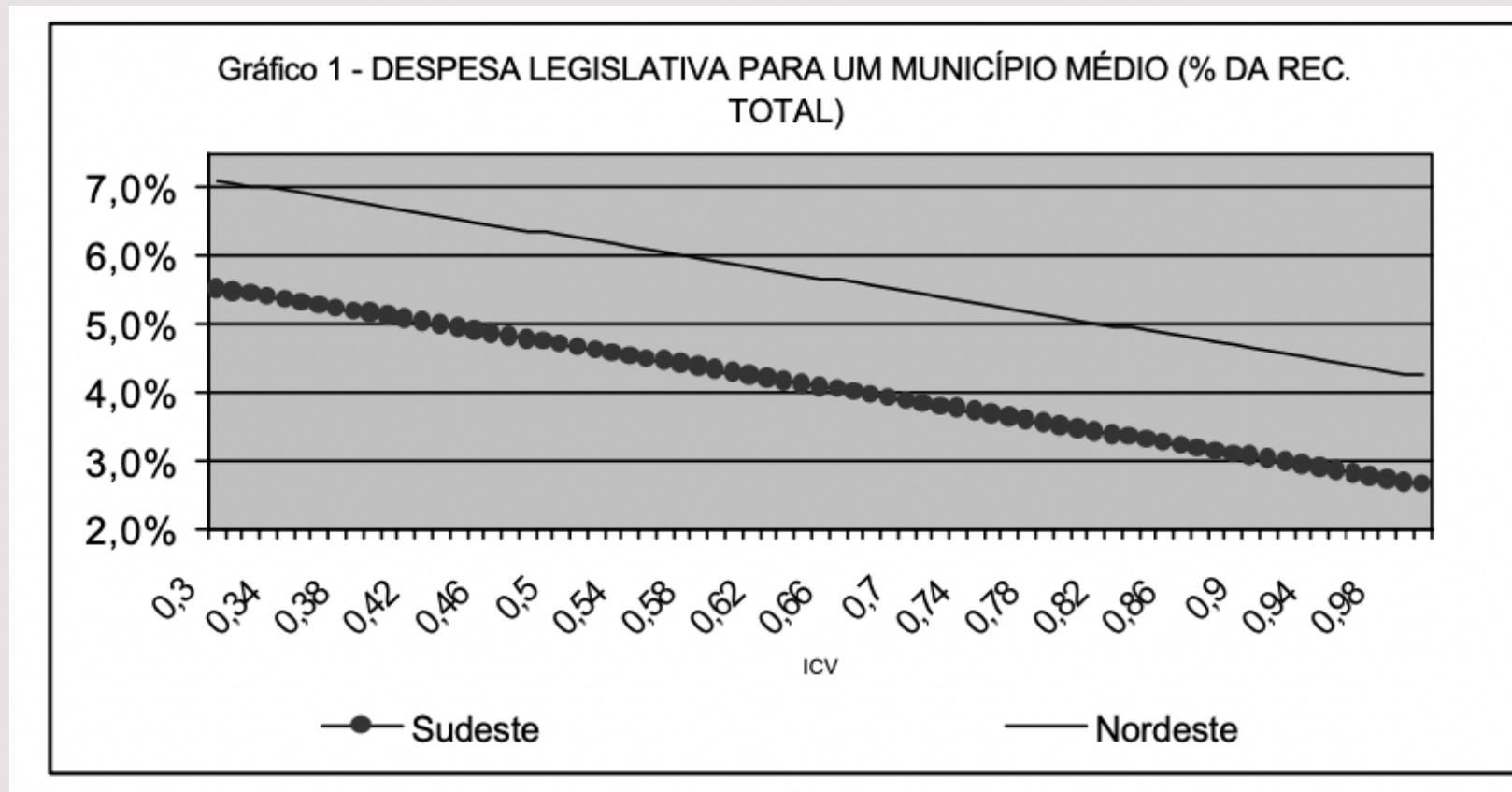
Utilizou-se de dados em cross-section relativos a 3.833 municípios, amostra que representa 70% do total de 5.507 municípios existentes no Brasil em 1996.

A despesa legislativa utilizada compreende toda a despesa corrente e de capital realizada pela Câmara Municipal de cada um dos municípios objetos da pesquisa no ano de 1996. Este valor é dividido pela receita orçamentária total do município, excluídas as operações de crédito.

Por fim, utilizou-se o índice de condições de vida (ICV), para medir o nível de pobreza/riqueza médio de cada município. Esta variável é

Resultados

O gráfico representa a relação entre despesa legislativa e ICV para um município hipotético cujas características seja a média da amostra utilizada.



Conclusão

É maior o comportamento rent seeking nas comunidades mais pobres.

Nas áreas de menor ICV, é menor o nível educacional. Há menos discernimento para acompanhar e opinar sobre o governo.

Somado a isso, a carência pode elevar a possibilidade de barganha do voto por favores clientelistas.

Possibilidade: aprimoramento da descentralização, por meio da transformação de parte das transferências não vinculadas em vinculadas, de modo a ampliar a verba para programas de redução da pobreza, por exemplo. Além disso, iniciativas federais podem inibir o rent seeking por meio de leis que impõem limite máximo a determinadas despesas, como a com o poder legislativo.



Os dilemas atuais: entre direitos e sustentabilidade fiscal

Tetos de gastos, arcabouços fiscais, responsabilidade fiscal e direitos sociais

Panorama geral: responsabilidades fiscal e social

- A Constituição de 1988 tem caráter programático e elenca uma série de direitos sociais a serem concretizados por políticas públicas;
- O orçamento é instrumento de planejamento e de seleção das prioridades alocativas, conforme agendas legitimamente eleitas;
- Porém, todas essas demandas encontram limitações diante da escassez de recursos e do elevado peso tributário na sociedade.

Panorama geral: responsabilidades fiscal e social

- Necessidade de conciliação: gastos excessivos podem comprometer futuramente os mesmos direitos que procuram momentaneamente promover;
- Foco em resultados e em gastos públicos eficientes;
- Por outro lado, dinâmicas restritivas geram descompasso com as urgências de um país carente de direitos e subdesenvolvido;
- Ânsia política pela realização de gastos (Lei de Wagner).

O problema em suas perspectivas históricas

- O modelo desenvolvimentista brasileiro, reinante nos anos 30 a 80, impulsionou a industrialização e a consolidação de grande parte de nossa infraestrutura;
- O preço desses saltos, no entanto, foi pago nos anos 80 e 90 com a estagnação econômica, a dívida crescente e a hiperinflação;
- Quadro coincidente com a redemocratização: as tensões entre responsabilidade fiscal estão presentes desde a Constituinte.

Constituição de 1988: direitos no presente e no futuro

- A Constituição de 1988 é generosa em direitos, buscando dotar o Estado da capacidade institucional de concretizá-los.
- Implementação deve ser progressiva, vedados retrocessos.
- Mínimos constitucionais: retira-se discricionariedade pela eleição de alguns setores (educação e saúde) como prioridades do Estado brasileiro.
- Consolidação do SUS, LDB e avanços sociais.

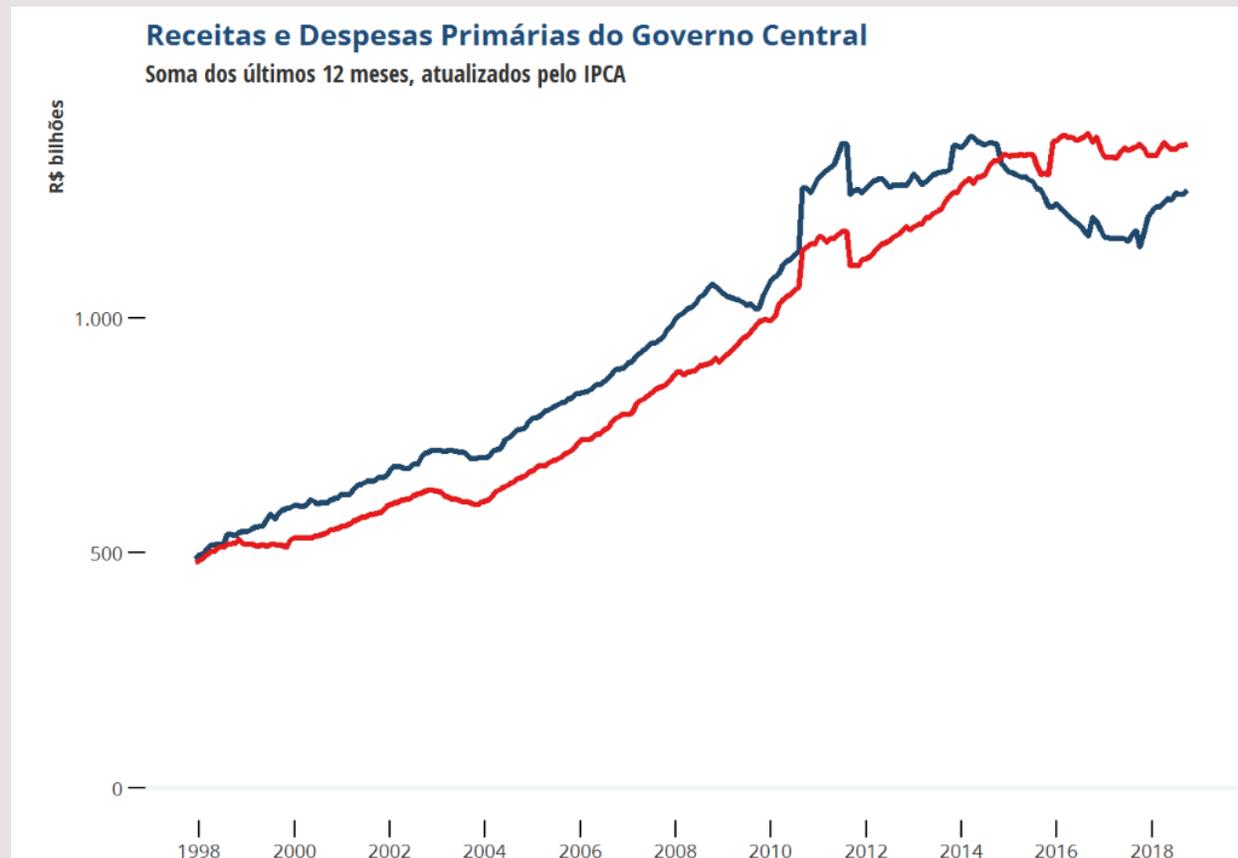
Anos 90: tripé macroeconômico

- Os problemas decorrentes do expansionismo dos tempos desenvolvimentistas foram enfrentados na década de 90.
- Plano Real e o tripé macroeconômico:
 1. Câmbio flutuante;
 2. Metas de inflação;
 3. Superávit primário.
- Lei de Responsabilidade Fiscal, desestatizações e redução do Estado.

Despesas públicas e seus tipos

- As demandas constitucionais necessitam de recursos públicos para sua efetivação – tipos de despesas:
 1. Transferências diretas a pessoas: programas assistenciais como Bolsa Família, previdência social);
 2. Consumo do governo (salários do funcionalismo público);
 3. Investimentos (especialmente em infraestrutura);
 4. Pagamentos dos serviços da dívida pública.

Problemas recentes: crescimento contínuo dos gastos



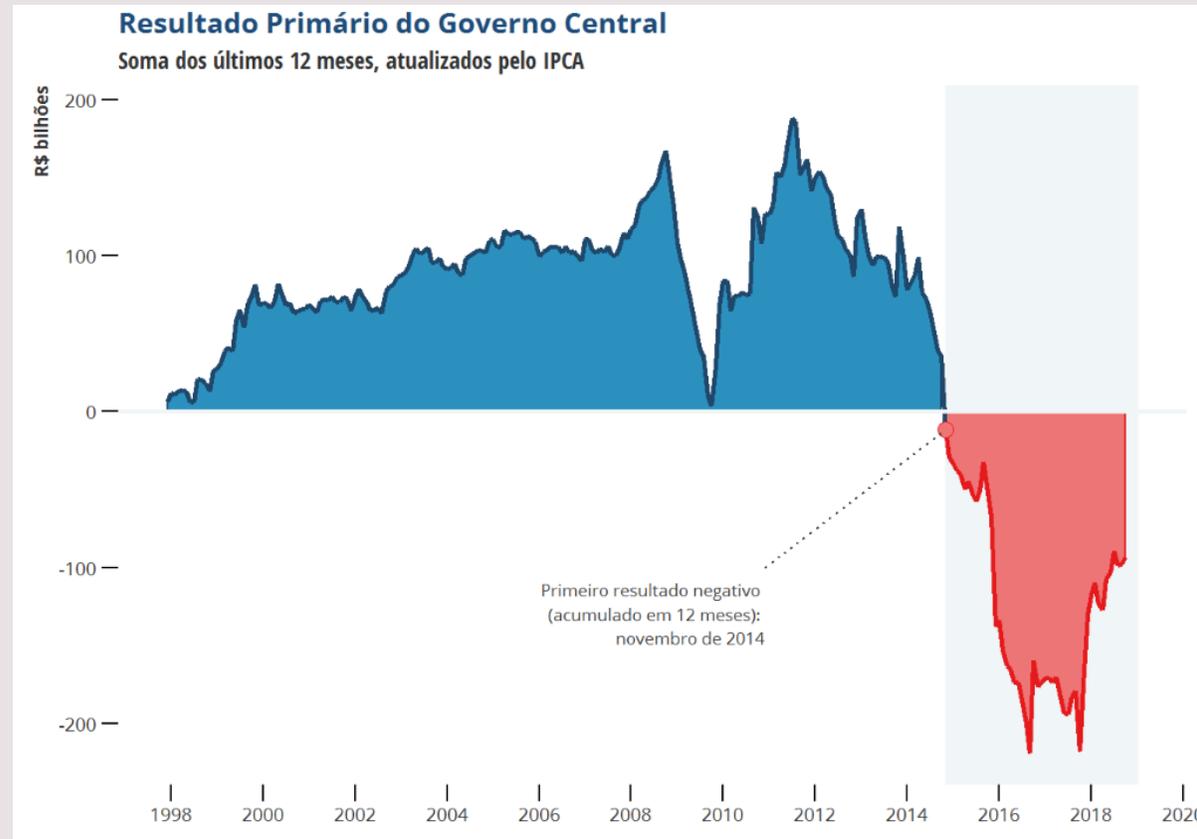
Problemas recentes: desequilíbrios federativos

Tabela 2 – Carga tributária global e divisão Federativa – 1960/2008

Carga Tributária por Ente Federativo								
Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do Total			
Arrecadação direta								
1960	11.14	5.58	0.7	17.42	63.95	32.03	4.02	100
1980	18.31	5.31	0.9	24.52	74.67	21.66	3.67	100
1988	16.08	5.74	0.61	22.43	74.69	25.59	2.72	100
2008	24.92	9.23	1.64	35.8	69.6	25,8	4.6	100
Receita Disponível								
1960	10.35	6.05	1.01	17.42	59.41	34.73	5.8	100
1980	16.71	5.7	2.1	24.52	68.15	23.25	8.56	100
1988	13.48	5.97	2.98	22.43	60.1	26.62	13.29	100
2008	20.65	9.02	6.12	35.8	57.7	25.2	17.1	100

Conceito abrangente (contas nacionais). Anos selecionados.¹³

Problemas recentes: déficits primários



Possíveis soluções

- Políticas de ajustes fiscal podem ter foco:
 - a) Nas despesas públicas, preocupando-se com o corte de gastos;
 - b) Nas receitas públicas, procurando aumentar a arrecadação pública;
 - c) Nas despesas financeiras, reduzindo os montantes pagos com os serviços da dívida pública

Soluções recentes: “Teto de gastos”

- PEC 241/2016 – Emenda 95/2016: “Teto de gastos”.
- Limitação dos gastos primários ao valor efetivamente pago no ano anterior, corrigidos pela inflação, medida pelo IPCA;
- Controle da sustentabilidade fiscal pela interrupção da trajetória crescente de gastos – foco nas despesas;
- Ideia de privilegiar racionalidade, selecionar prioridades alocativas e impedir orçamentos desacreditados pela superestimação das receitas.

Soluções recentes: “Teto de gastos”

- Comparato et.al: art. 104 do ADCT poderia fragilizar os mínimos constitucionais em saúde e educação – conversão do piso em teto;
- Comprometimento da progressividade das políticas públicas e da capacidade do Estado de estimular a recuperação econômica;
- Há redução do déficit primário, mas a pandemia volta a agravar o quadro.

Soluções recentes: “Teto de gastos”

- Sucessivos “furos” no teto de gastos:
 1. Transferências federais para estados e municípios relacionadas à repartição da cessão onerosa do pré-sal (2019) – R\$ 46,1 bilhões;
 2. PEC Emergencial (2021) – R\$ 44 bilhões;
 3. PEC dos Precatórios (2021) – R\$ 105,2 bilhões;
 4. “PEC Kamikaze” (2022) – R\$ 41,2 bilhões;
 5. PEC da Transição (2022) – R\$ 198 bilhões.

Soluções atuais: “arcabouço fiscal”

- Meta primária definida na LDO em uma banda de 0,25%, para mais ou para menos, de acordo com crescimento da economia no ano anterior.
- Sempre que o resultado primário crescer dentro da banda estabelecida, no ano seguinte, o crescimento real da despesa será igual a 70% do crescimento real da receita primária, acumulada em 12 meses até junho.

Soluções atuais: “arcabouço fiscal”

- Essa possibilidade de aumento de gastos é limitada a um crescimento real da despesa de no mínimo 0,6% ao ano e no máximo de 2,5% ao ano.
- Caso o resultado primário fique abaixo da banda inferior da meta, o crescimento do teto no ano seguinte ficará limitado a 50% do crescimento da receita, também limitado a um crescimento real mínimo de 0,6% ao ano e máximo de 2,5% ao ano.

Soluções atuais: “arcabouço fiscal”

- Garante maior flexibilidade e dota o governo da capacidade de ampliar investimentos acima da inflação;
- Possibilita políticas anticíclicas;
- Metas que podem flutuar dentro de limites;
- Fortemente alicerçada em aumento de receitas – incertezas;
- Possível revisão dos mínimos em educação e saúde, desvinculando seus percentuais na receita corrente líquida em prol de maior estabilidade.

Obrigado (a)!

Referências bibliográficas:

CONTI, José Mauricio. A autonomia financeira do Poder Judiciário. São Paulo: MP Editora, 2006, pp. 64-74.

GOMES, Emerson. O direito dos gastos públicos no Brasil. São Paulo: Almedina, 2015, pp. 243 – 276.

COMPARATO, Fábio Konder et. al. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis, Conjur, 27.07.2016.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O que há de bom na proposta do novo regime fiscal? Conjur, 22.11.2016.

CONTI, José Mauricio. A autonomia financeira do Poder Judiciário. São Paulo: MP Editora, 2006, pp. 84-108.

MENDES, Marcos. Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. In CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: RT, 2011, pp. 911-932.

CONTI, José Mauricio. Os Governos e o dilema do Teto. Como estabelecer um freio para a vontade de gastar e se endividar sem limites? Jota: Coluna Fiscal, 2023.