

Estado democrático de direito e finanças públicas: realidade orçamentária e perspectivas políticas e jurídicas

Aurélio Wander Bastos

Jurista e Cientista Político. Professor Titular Emérito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Presidente da Comissão de Relações Universitárias e Diretor de Pesquisa do LAB.

Sumário

- 1) **A Constituição de 1988 e a Nova Ordem Orçamentária e Fiscal**
 - 1.1) Recuperação Histórica
 - 1.2) Princípios Fundamentais da Administração
- 2) **A Constituição de 1988 e a Modernização Legislativa**
 - 2.1) Práticas Penais e Administrativas anteriores à Constituição de 1988
 - 2.2) Leis Pós-Constitucionais sobre Crimes Administrativos Complexos
- 3) **A Singularidade Constitucional dos Crimes de Responsabilidade**

- 4) **Os Novos Parâmetros de Responsabilização dos Gestores Públicos**
 - 4.1) Esquema Geral da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus Efeitos
 - 4.2) Fundamentos e Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal
- 5) **As Finanças e a Crise Fiscal do Estado Brasileiro**
 - 5.1) Produto Interno Bruto e a Medida da Riqueza Nacional
 - 5.2) PIB Brasileiro Comparadamente com o PIB Nominal Mundial
- 6) **Receita Pública e Previsão do Custo da Riqueza**
 - 6.1) Contas Públicas e Arrecadação
- 7) **Orçamento Geral da União (OGU) e Despesas Públicas**
 - 7.1) Orçamento e Flutuação das Despesas
 - 7.2) Dívida Pública Federal Brasileira
 - 7.3) O Superávit Primário e o Risco da Crise Econômica
 - 7.4) Leitura Combinada das Variáveis Orçamentárias
- 8) **Conclusão**

Notas

I) A Constituição de 1988 e a Nova Ordem Orçamentária e Fiscal

1.1) Recuperação Histórica

A Constituição de 1988, promulgada ainda sob o impacto das políticas de socialização e de bem-estar social, no quadro da profunda crise do Estado de Segurança Nacional, modelado pela Emenda Constitucional nº 1/69, da Constituição de 1967, fortaleceu as políticas de estatização da economia e levou a ordem jurídica pelo caminho crítico do liberalismo ideológico, combinado com os pressupostos autoritários do Estado. De qualquer forma, a Constituição de 1988, procurando redefinir as dimensões e as práticas da administração pública, mesmo com suas amplísimas aberturas, não contribuiu para uma eficiente e qualificada formação de gestores públicos, muito embora tenha definido os parâmetros e os pressupostos fundamentais, assim como os princípios que deveriam presidir a conduta dos gestores na administração dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Promulgada na antevéspera da queda do Muro de Berlim (1989), que simbolizou a crise do início do fim do estatismo no mundo ocidental, a princípio traduziu economicamente extensivos compromissos com as políticas e os processos administrativos de concessão e permissão de serviços públicos para empresas estatais, por meio de ações diretas e exclusivas do Estado ou de licitações públicas, quando não de iniciativa própria da União, titular dominante do controle estatal, ou como participação majoritária em iniciativas privadas empresariais. Diversamente do que se esperara dos anos que se sucederam a 1964-1968, a economia brasileira estava absolutamente estatizada, e as grandes empresas privadas, quando não subsidiadas com forte

participação direta ou indireta da União, e os rumos de sua evolução indicavam maior aprofundamento da ação intervencionista do Estado.

Na prática, o discurso (revolucionário) não correspondeu aos seus projetos, e a Constituição, na verdade, constitucionalizou sua trágica e contraditória realidade, que se impôs como passado e como presente nas políticas de privatização, e que, ao fim, se interpuseram no futuro imediatamente após 1994. Isso significa o preenchimento das propostas constitucionais de legislação regulamentar da matéria sobre orçamento, tributação e gestão, que só vieram a se redefinir após a frustrada revisão constitucional e, mesmo assim, a questão da responsabilidade fiscal só teve amparo jurídico após sucessivas modificações, a partir do ano 2000, como veremos.

Nesse sentido, porém, no tempo histórico, foi a Constituição de 1988 que implantou em Título próprio (IV, capítulo 2) uma efetiva política tributária, orçamentária e de finanças públicas no Brasil, que abriu espaços para as políticas de responsabilidade fiscal. Foi essa indispensável relação regulamentar, após providências preliminares de alcance relativo, que viabilizou a execução dos dispositivos orçamentários constitucionais de 1988, e, ao mesmo tempo, defluída na sua eficácia, provocou a promulgação, no ano 2000, da futura Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como demonstraremos.

O que se verifica, à luz do período imediatamente subsequente, é que, com as profundas mudanças introduzidas na Constituição de 1988, com a construção do Estado Democrático de Direito e com a reformatação da infraestrutura administrativa (o Estado) na forma de leis complementares, principalmente na área financeira, muito especialmente, não resistiu a maiores mudanças. O poder central manteve uma infraestrutura fechada, com razoável aprimoramento da máquina

burocrática de captação, que, todavia, remanesceu divorciada das novas dimensões e dos novos propósitos de construção de um Estado gestor, comprometido com práticas orçamentárias equilibradas.

1.2) Princípios Fundamentais da Administração

A promulgação da Constituição de 1988 foi o indicativo mais importante da abertura jurídica em relação à história brasileira futura e foi também o maior dos desafios históricos para sintonizar a infraestrutura de funcionamento tradicional do Estado com o Estado Democrático de Direito. A democratização do Estado redefiniu a leitura hermenêutica do Estado de Direito e ampliou significativamente as conquistas trabalhistas, previdenciárias e sociais, num quadro administrativo disforme, sensível aos grupos de poder ou às pressões populares, mas, como observado, presidido por rígidos parâmetros jurídicos.

Os fundamentos da administração pública estão basicamente apoiados no *princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e eficiência* (artigo 37, da Constituição Federal de 1988 / Emenda Constitucional 19, de 4 de abril de 1998), que se transformam, no médio prazo, exatamente nos indicadores constitucionais de onde promanam (e promanaram) as linhas mestras das leis complementares e ordinárias, pressupostas às quais ficaram sujeitos os gestores públicos. Ocorre, todavia, que essas leis reguladoras dos pressupostos constitucionais só se tornarão efetivamente mais visíveis após o insucesso da revisão constitucional, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral, realizada cinco anos após (1992) a promulgação da Constituição (artigo 3º – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Constituição Federal de 1988).

A harmonização dessas práticas de rígido controle da responsabilidade fiscal evoluiu, levando em conta não apenas a Lei de Diretrizes Fiscais (LDF), a Lei de Orçamento Anual (LOA) e a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Esse conjunto legislativo permitiu articular as regras de execução orçamentária e as metas; a previsão de arrecadação da receita e despesas públicas, inclusive, discriminadamente; a dívida eventual, indicando as possíveis operações de crédito e vedação, inclusive aquelas por antecipação de receita, e as operações com o Banco do Brasil; a preservação do patrimônio público e a gestão e fiscalização da gestão fiscal.

Aliás, esse fenômeno da acomodação à superestrutura jurídica do Estado constitucional sempre enfrentou históricas resistências, não apenas na burocracia que implementa a infraestrutura econômica do orçamento, localizado nos diferentes setores financeiros do Executivo e do Parlamento. Esse Estado administrativo permeia (e permeara) os mecanismos de funcionamento estatal e se define como a trágica consequência das crises entre Estado constitucional e a ordenação econômica do orçamento, como item do Estado administrativo. A inspiração para essa temática veio da teoria do Estado alemão, que *Rechtsstaat* entende Direito constitucional; *Verfassungsstaat* entende Estado constitucional e *Verwaltungsstaat* entende por Estado (gestão) administrativo(a).

As causas que impediram essa consecução administrativa, no tempo histórico, cumularam as resistências da reprodução patrimonialista (oligárquica), que, guardadas as dimensões históricas e sociais, o tempo permite reconhecer os beneficiários da explosão dos juros e da amortização das dívidas e os beneficiários previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Devido à vinculação orçamentária desses

custos às despesas orçamentárias, que se estenderam além dos limites de suas específicas receitas, sem que suas despesas paulatinamente se adaptassem à sociedade moderna complexa. Na verdade, essas dificuldades gestoras do orçamento demonstram o trágico paradoxo do Estado brasileiro: a dissensão entre as normas jurídicas constitucionais e a legislação ordinária regulamentar, que provoca as históricas resistências da infraestrutura burocrática dos poderes políticos no Brasil.

Tecnicamente, esses princípios penetram e se impõem a toda a legislação que orienta a conduta do gestor, seja ele subordinado ou tenha posição superior na administração. Nesse sentido, o gestor superior não pode desviar-se de seu dever jurídico de acompanhar a conduta, mesmo que de exclusiva ação executiva do subordinado. Na administração pública, não há como esvaziar a conduta ilícita do superior pelo desconhecimento das práticas do subordinado, até porque o subordinado não pode ter práticas que fujam do conhecimento superior, muito ao contrário. O dever jurídico do superior não lhe subtrai o direito subjetivo de exigir a conduta juridicamente prescrita do subordinado, o que lhe coloca na exata e mesma linha da sanção jurídica como efeito do ato ilícito.

As políticas de eficácia desses pressupostos da administração pública na elaboração legislativa prospectiva, como veremos, provocaram sensíveis efeitos sobre a responsabilidade dos gestores públicos, não apenas no que se refere às práticas administrativas e aos cuidados com o patrimônio público. A partir de 1994, após a frustrada experiência da revisão constitucional (1994), foram promulgadas muitas e sucessivas emendas constitucionais que procuraram implementar políticas de privatização, esvaziando significativamente o estatismo do texto constitucional (ver artigo 170 e seguintes, da Constituição Federal de 1988).

O texto constitucional, na sua origem, no que se refere ao tratamento dos delitos de natureza administrativa e patrimonial, foi bastante incisivo na percepção dos delitos de natureza penal, mantendo significativas aberturas para a responsabilização e o enquadramento administrativo e criminal do gestor público. De qualquer forma, não provocou de imediato a edição de leis de responsabilização administrativa e penal do gestor público com relação a atos de improbidade administrativa e a condutas comprometidas com a corrupção (ativa).

Essa situação deveu-se, sobretudo, a dois fatores: em primeiro lugar, as sucessivas emendas (capítulo VII) sobre a ordem econômica e financeira (especialmente no artigo 170 e seguintes) e, em segundo lugar, a crise imediatamente anterior (1991-1992) de afastamento do presidente da República na época.

2) A Constituição de 1988 e a Modernização Legislativa

A partir da década de 1990, a reacomodação da política interna e mundial levou o Brasil, combinadamente com a crise do próprio modelo estatista dominante, na virada da década de 1980, a desenvolver práticas de privatização de concessões e permissões públicas, principalmente concentradas nos artigos referentes à ordem econômica e financeira, alterando, quase que absolutamente, a estrutura constitucional referente aos princípios gerais da atividade econômica (definidos no artigo 170). Para alcançar melhores e rápidos resultados, numa dinâmica de economia de mercado, foram editadas leis sobre prevenção e repressão a infrações contra a ordem econômica, entre as quais a hoje Lei da Livre Concorrência (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011) e o anterior Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, e o Decreto 2.181, 20 de março 1997).¹

O desequilíbrio entre as normas remanescentes anteriores às grandes alterações das políticas de privatização e elas próprias, em curtíssimo prazo, contribuíram para fortalecer as divergências entre a infraestrutura burocrática do Estado, sobretudo na implementação da economia, e (assim a chamemos) a supraestrutura jurídica e política do Estado, na qual os gestores estavam sujeitos ao princípio do artigo 37 (citado) da Constituição. Mas avolumaram-se as dificuldades de sintonização entre o remanescente estatismo patrimonialista empresarial e previdenciário e as novas propostas de privatização, o que dificultava profundamente a consecução da Lei Orçamentária, principalmente porque o orçamento da União ainda flutuava entre o controle rígido das despesas vinculadas e sua flexibilização.² Na prática, paralelamente, era usual a transferência de recursos para rubrica de gastos discricionários, provocando o crescente fenômeno do orçamento negativo, que, na verdade, inviabilizava as despesas privilegiadas e não socorria efetivamente as despesas discricionárias.

Não existe exatamente uma correlação entre uma variável e outra, mas, a partir de 1989, agigantou-se em todo o mundo (e no Brasil) uma profunda onda antiestatista, que reconhecia (eu) na privatização da economia estatal a solução dos problemas que se acumulavam em movimentos de forte crise de arrecadação e orçamentária, permeada por profunda inflação, com juros altíssimos e disparada das moedas fortes e estrangeiras. Nesse contexto, as políticas de privatização da economia tomaram corpo, mas sem sucesso, no período de 1990-1992, afastando o presidente, para, no entanto, evoluírem, positivamente, na aprovação de emendas, a partir de 1994-1996. Refeita a ordem presidencial com o vice-presidente e com a eleição consecutiva (1994), que levou algum tempo para implementar seus projetos, avançaram nos órgãos de governo e no próprio Parlamento as tantas e diferentes sugestões para se aprovar um projeto de Lei de

Responsabilidade Fiscal, tendo em vista também o grande aporte de recursos monetários oriundos das privatizações.

Antes, porém, da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, essas políticas se tornaram mais visíveis, à medida que diversas leis foram editadas, entre as quais a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (sobre licitações e contratos da administração pública), a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos) e, ainda, a Lei nº 9.791, de 24 de março 1999 (sobre a obrigatoriedade de as concessionárias de serviços estabelecerem ao consumidor e ao usuário datas opcionais dos vencimentos dos seus débitos).

Nesse quadro, deve-se acrescentar a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro 1995, seguida da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que redefiniu o *Estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias* que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços (ver na Constituição nova redação do § 1º e incisos do artigo 173 e § 2º, § 3º e § 4º, destacando-se o § 5º, que definiu práticas de responsabilização individual e punição dos dirigentes da pessoa jurídica). Essa emenda teve grande efeito aplicativo, e maior alcance ainda a indicação do § 5º, que dispunha: *a Lei sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica estabelecerá a responsabilidade destas, sujeitando as punições compatíveis com sua natureza nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra economia popular.*

Essa situação ficou prioritariamente fortalecida a partir desta emenda, sendo que outras sucessivas emendas constitucionais (inclusive as mais recentes) procuraram demonstrar o Estado plenipovedor, comprometido com políticas de concessões e permissões diretas, sem que tivesse interferências nas práticas trabalhistas e previdenciárias.

Também várias emendas constitucionais provocaram substanciais mudanças de suporte para privatizações, antiestatistas, como a Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, e a Emenda Constitucional nº 49, de 8 de fevereiro de 2006.

Neste mesmo contexto, várias foram as leis que regulamentaram a Constituição de monopólios da União, sobretudo, de petróleo e gás natural. Entre essas leis, estão a Lei 11.909, de 4 de março de 2009; a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, e ainda a Lei 10.036, de 19 de dezembro de 2001, que criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Essas políticas de expansão de monopólio de petróleo fizeram da Petrobras uma das maiores empresas do mundo, sem que, todavia, ficassem explícitos, nos seus regulamentos, os limites da responsabilidade penal dos gestores públicos, assim como os do patrimônio e da administração.

2.1) Práticas Penais e Administrativas Anteriores à Constituição de 1988

O novo quadro da economia brasileira passou a exigir políticas de gestão patrimonial e de controle orçamentário e fiscal mais rígidas e eficientes, envolvendo uma efetiva participação de gestores qualificados e contribuintes conscientes de qualquer natureza, assim como o envolvimento responsável dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Todavia, lamentavelmente, a percepção jurídica das práticas penais que evoluíram no quadro do novo Estado constitucional brasileiro estavam exclusivamente sujeitas ao enquadramento nas leis antecedentes de Direito comum, que tratavam de matéria penal e não, propriamente (do enquadramento) das leis especiais de responsabilização administrativa (e penal) dos gestores públicos. Mais gravemente, a matéria se coloca à medida que não tínhamos, até recentemente,

propriamente, uma lei que tratasse da responsabilidade dos gestores públicos frente aos crimes constitucionais e de efeitos administrativos.

Assim, tradicionalmente, até há pouco tempo, os gestores públicos (funcionários públicos) estariam suscetíveis ao enquadramento, nos casos de delitos penais definidos como crimes contra a administração pública, conforme observamos, apenas à legislação penal comum: Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e o Decreto Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar). Esses dois códigos são de períodos diferentes; o Código Penal foi editado durante o Estado Novo, e o Código Penal Militar durante o governo militar. Ambos, entre si, se assemelham na classificação dos tipos penais, mas, como não poderia deixar de ser, o Código Penal de Direito comum é muito mais amplo e, subsidiariamente, pode ser aplicado em delitos penais e militares, ou militares atípicos.

No caso dos funcionários públicos regulares essas práticas penais estavam (e estão) tipificadas no Título XI do Código Penal, como os seguintes crimes contra a administração pública: *peculato* (artigo 312); e, ainda, *apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade, que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem* (artigo 313); *extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento* (artigo 314); *emprego irregular de verbas ou rendas públicas* (artigo 315); *concussão e excesso de exação* (artigo 316); *corrupção passiva* (artigo 317); *prevaricação* (artigo 319); *condescendência criminosa* (artigo 320); *advocacia administrativa* (artigo 321); *violência arbitrária* (artigo 322); *abandono de função* (artigo 323); *exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado* (artigo 324); *violação de sigilo funcional* (artigo 325); *violação do sigilo de proposta de concorrência* (artigo 326).

A esses dispositivos se somaram aqueles que foram inseridos pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, que, embora não tenha exatamente

um caráter cronologicamente precursor, representa uma mudança de qualidade e complexidade nos tipos penais, abrindo o Código Penal para situações vinculadas às novas tecnologias e à proteção do Estado. Entre esses dispositivos, estão incluídos dispositivos sobre: *inserção de dados falsos em sistema de informações* (artigo 313-A) e *modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações* (artigo 313-B).

Funcionários públicos militares estariam também sujeitos ao que dispõe o Código Penal Militar, especialmente nos itens sobre *crimes contra a administração militar*. Este decreto revoga o Decreto-Lei nº 6.227, de 24 de janeiro de 1944, e demais disposições contrárias, salvo as leis especiais que definem os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social.³ O código vigente entre esses específicos delitos tipifica como crimes militares. Esses delitos estão tipificados como: *peculato* (artigo 303); *concussão* (artigo 305); *excesso de exação* (artigo 306); *desviar, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente, em razão do cargo ou função, para recolher aos cofres públicos* (artigo 307); *corrupção passiva* (artigo 308); *corrupção ativa* (artigo 309); *participação ilícita (...) em qualquer serviço da administração militar* (artigo 310).

Genericamente, todos esses dispositivos foram produzidos no quadro de Direito comum ou do Direito Penal Militar, e estão, exatamente, na dimensão que domina a concepção de práticas criminais tradicionais. Historicamente, esses dispositivos aplicam (e se aplicavam) diretamente no caso de condutas irregulares puníveis, evitando lacunas e vazios punitivos. Como demonstraremos, esses dispositivos, no que se refere à administração pública, embora também aplicáveis, foram suplementados por instrumentos legais mais complexos, exatamente para responderem a crimes de natureza, também, mais complexos.

2.2) Leis Pós-Constitucionais sobre Crimes Administrativos Complexos

Na evolução e redefinição do quadro constitucional moderno, práticas semelhantes na administração pública, compostas de variáveis mais complexas, foram redefinidas num quadro conceitual de mais profundidade no seu alcance conceitual, porque nem sempre se trata de atos isolados do eventual paciente comum, mas, sim, de atos conscientes, muitas vezes praticados por grupos organizados, com fins determinados contra a administração pública. Esses delitos quase sempre estão encadeados ou coordenados com mecanismos mais complexos da administração e podem ter semelhanças com o tipo penal comum. Mas a gravidade de sua natureza exige uma releitura de maior alcance na qual podem atuar variáveis políticas e econômicas, e quase sempre se enquadram como “casos difíceis” (*hard cases*).

Aqueles pressupostos definidos pela Constituição de 1988 provocaram a edição de várias leis voltadas para a redimensionalização dos limites da responsabilidade dos gestores públicos, não apenas aquelas de natureza penal, mas também as de natureza administrativa e fiscal, com relação a delitos contra o patrimônio e contra a administração pública. A definição constitucional desses pressupostos da administração pública direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, permitiu a superação restrita de limites exclusivamente penais de Direito comum, sensíveis às doutrinas tradicionais antecedentes, de baixíssimo alcance administrativo, para se redefinirem ao nível do novo Estado brasileiro, adaptados às modernas tecnologias.

O Direito constitucional, como anteriormente observamos, criou condições especialíssimas para enfrentar os desafios administrativos

modernamente impostos, especialmente nas áreas orçamentárias e fiscais, que priorizam os demonstrativos contábeis. Assim, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação ordinária, está o gestor responsável pelos atos administrativos de natureza complexa sujeitos a diferenciadas cominações legais, que podem ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

Nesta linha de orientação, foram editadas a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que *dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais* (que sofreu posteriores reformas); a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (alterada pela Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009, artigos 12 e 21), reconhecida como Lei da Improbidade Administrativa, que *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*. Também, neste mesmo escopo, enquadra-se a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que *regula o processo administrativo no âmbito da administração federal*.

Completa esse quadro legislativo a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), que *dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira*. Fortalece essa postura administrativa, destinada a resguardar os princípios do artigo 37 (*caput*) da Constituição, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que *regula o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º* (direito de receber informações de órgãos públicos) e que também regula o inciso II, do § 3º, do seu artigo 37 (acesso de usuários a registros sobre atos de governo). Essa mesma Lei nº 12.527/11 altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (anteriormente citada), e ainda revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio

de 2005, e dispositivos da Lei de Arquivos nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências.⁴ O § 2º do artigo 216 da Constituição Federal *trata em condições exclusivas a questão da gestão da administração pública*, que tem uma forma exponencial, como veremos adiante.

A edição das leis supraindicadas demonstra que o país evoluiu numa linha de preocupação com uma mais eficiente conduta dos gestores públicos, rompendo o *stricto* circuito da legislação penal comum, assim como, desde o ano 2000, estava na pauta dos órgãos de controle da administração pública a necessária aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, como anteriormente demonstramos, já traduzia nítidos objetivos de equilíbrio orçamentário entre arrecadação e despesa, destinados a estabilizar a estrutura funcional do Estado, no contexto de uma economia de mercado, cuja eficácia não teve efeitos retroativos. Essa Lei, no conjunto, entre as que anteriormente foram citadas, demonstra um efetivo esforço de construção do Estado de acentuada vocação fiscal, com visíveis demandas extensíveis aos gestores públicos. Nesse sentido, o Estado moderno está evoluindo numa linha de complexidade e definição de “leis autoprotetivas”, sem desconhecer as leis de Direito comum, comprometidas com a preservação administrativa e patrimonial do Estado e não apenas com a punição do infrator.

3) A Singularidade Constitucional dos Crimes de Responsabilidade

A percepção republicana e hierárquica desta matéria, de uma perspectiva da gestão pública, não é uma questão recente, mas atravessou toda a nossa história constitucional. Assim, mesmo a Constituição de 1891 admitiu a figura constitucional do crime de responsabilidade do presidente da República, suscetível de ser processado e julgado

no Congresso Nacional; sendo que ela, também, a Constituição de 1891, incluía os crimes comuns entre os crimes de responsabilidade. As constituições subsequentes, todavia, isolaram o crime comum do presidente da República como crime cuja denúncia e processo tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) e não no Congresso, deixando mais evidente a preocupação do Estado com o alcance constitucional diferenciado entre o crime de responsabilidade, nas suas diferentes feições e conotações, e o crime comum praticado pelo presidente da República.

A Constituição de 1988 fortaleceu, assim, a tese que evita confundir crimes comuns da autoridade governante central, sujeitos à legislação penal, com os crimes de responsabilidade constitucional, suscetíveis de julgamento pelo Congresso Nacional. Fica, pois, evidente que há uma nítida diferença entre os crimes de responsabilidade (constitucionais, administrativos e fiscais) praticados pelo presidente da República e, extensivamente, por gestores públicos, pelos quais também respondem como crimes de responsabilidade (exclusivamente) praticados ou induzidos pelos subordinados, também, criminalizáveis. Por outro lado, não há também como desconhecer que, nos casos de acusação do presidente da República por crime comum, fica ele também suscetível de penalização, se praticado por subordinados em sua linha direta de comando.

O interessante é que esta última observação permite questionar os delitos praticados por funcionários administrativamente subordinados, em relação a superiores hierárquicos, contra o patrimônio e contra a administração pública. Esta especial situação revela que, no caso dos crimes comuns, não necessariamente a hermenêutica deve (ou deveria) caminhar, no caso dos crimes administrativos complexos, na linha de seu reconhecimento, conforme os princípios jurídicos que incriminam

concomitantemente superiores e subordinados, e não propriamente como o Direito comum, que resguarda, senão absolutamente, a autoridade superior, pois, com relação às situações complexas, há uma evidência de culpabilidade comum (articulada e organizada).

4) Os Novos Parâmetros de Responsabilização dos Gestores Públicos

Como até agora observamos, sucessivamente à Constituição de 1988, especialmente ao título sobre a tributação e o orçamento (Título VI), a articulação de eficácia do sistema tributário nacional (capítulo I) e as normas de finanças públicas (capítulo II), especialmente no que se refere aos orçamentos (sessão II / capítulo II), o documento mais sólido e expressivo que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (e dá outras providências) é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),⁵ que está estruturada em dez capítulos, incluindo as preliminares e as disposições finais transitórias. Na verdade, ela estabelece normas gerais de planejamento, fundamentalmente apoiadas no plano plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na execução orçamentária e cumprimento de metas.⁶

4.1) Esquema Geral da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus Efeitos

Na sequência, a Lei de Responsabilidade Fiscal define as regras da previsão e da arrecadação, assim como da renúncia da receita. No que se refere à despesa pública, ela é bastante extensiva, porque trata da geração da despesa e a consequente despesa obrigatória continuada, assim como das despesas com pessoal, dos seus consequentes

limites e do controle da despesa total com pessoal. Nesse mesmo item, fica explícita a direta preocupação com a gestão e o controle das despesas com a seguridade social. Embora trate a lei da questão das transferências voluntárias, da destinação de recurso para o setor privado e da transferência do controle da fiscalização, o item de maior preocupação na LRF é sobre o controle da dívida e do endividamento, em que fica em destaque a questão das operações de crédito e, conseqüentemente, de sua contratação, da sua vedação e das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária.

Este específico subitem influenciou decisivamente na leitura e compreensão dos fatos políticos que levaram o país em grande crise financeira, muito embora não tendo a lei se consolidado no médio e no longo prazos, porque sofreu várias alterações legais. Para alcançar os seus resultados finais, foram promulgadas diversas leis, não apenas voltadas para ampliar a rigidez licitatória, mas para também evitar práticas de violação das licitações de recursos públicos e de movimentações orçamentárias atípicas. Por essa razão, os seus efeitos mais incidentes só se tornaram visíveis a partir de 2010, 2013 e 2015. Dois motivos influenciaram na sua lenta aplicação às práticas administrativas rotineiras: em tese, elas eram divergentes de sua orientação e, por outro lado, foram implementadas práticas de governo na forma de movimentações contábeis, que viabilizaram políticas sociais criativas, comprometendo o modelo orçamentário de políticas de distribuição de renda.

Entre tantas formas de movimentação, as dificuldades de implementação da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, advieram exatamente com a eliminação das alternativas transações entre a União e os bancos públicos concessionários de serviços financeiros. Estava explícito no texto do projeto e, posteriormente, na própria lei (artigos 7ª e 8ª) o dispositivo que vedava a qualquer

gestor público a transferência das responsabilidades orçamentárias da União para bancos públicos ou controlados pela União, por uma simples razão: ocultava a situação orçamentária da União, ato de grave responsabilidade, porque subtrai do núcleo rígido do orçamento da União a responsabilidade sobre ela mesma.

Como observamos, todas as políticas de concessão, constitucionalmente, foram redefinidas, sem que, todavia, não fossem adotadas expressas modificações legais com relação à responsabilidade dos gestores públicos, quanto à prática de delitos contra o patrimônio e contra a administração, inclusive militar (ver capítulo 8, seção 2).

4.2) Fundamentos e Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Preliminarmente, cabe observar que a compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal fica profundamente dificultada, inclusive na sua implementação, porque, independentemente do seu texto explicitar a sua fundamentação na Constituição, ela cita explicitamente a Emenda Constitucional nº 3/1993, nº 20/1998 e nº 33/2001, além do que, como já observamos, transpõe para o seu conteúdo o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, visivelmente, teve a influência da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, Lei da Seguridade Social. De qualquer forma ainda permeiam na LRF 24 artigos da Constituição com diversos incisos e parágrafos.

Assim, vejamos: artigo 165, § 2º (trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), § 5º (trata do conteúdo da Lei Orçamentária Anual) e § 6º (trata do demonstrativo orçamentário regionalizado); artigo 201, § 9º (trata da contagem recíproca de tempo para aposentadoria); artigo 239, incisos 1 e 2, § 5º (trata da arrecadação para o programa de integração social e para o programa de formação do patrimônio

do servidor público); artigo 195, § 5º (trata da obrigatoriedade da fonte de custeio total para o serviço da seguridade social); artigo 167, inciso 3 (trata da vedação da realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital), § 1º (trata da vedação do investimento cuja a execução ultrapassa um exercício financeiro) e § 10 (trata da transferência voluntária de recursos); artigo 100 (trata da execução da sentença judiciária); e artigo 153, inciso 1 (trata de impostos sobre produto estrangeiro), inciso 2 (trata de imposto sobre exportação), inciso 4 (trata de imposto sobre produtos industrializados) e inciso 5 (trata de impostos sobre operação de crédito, câmbio e seguro), § 1º (trata da faculdade do Poder Executivo de alterar as alíquotas dos impostos enumerados).

Continuando: artigo 169, § 1º (trata da concessão de vantagens ou aumento de remuneração e criação de cargo etc.), § 3º (trata de providências municipais sobre redução de despesas e exoneração de servidores não estáveis), § 4º (trata de perda do cargo do servidor público); artigo 37, inciso 10 (trata de lei específica para remuneração dos servidores públicos e concessão de subsídios) e inciso 13 (vedação de remuneração do servidor público); artigo 31 (trata da competência do Poder Legislativo municipal para fiscalização do município); artigo 92 (define os órgãos do Poder Judiciário); artigo 68 (competência do presidente da República para elaborar leis delegadas com a delegação do Congresso); artigo 48, inciso 14 (trata da competência do Congresso para dispor sobre moeda); artigo 150, § 7º (trata de Lei sobre o sujeito passivo da obrigação tributária); e artigo 21, inciso 13 (trata da competência da União para organizar e manter o Poder Judiciário e carreiras jurídicas) e inciso 14 (trata da competência da União para manter o sistema policial e presta assistência ao Distrito Federal).

Prosseguindo: artigo 57, § 6º (trata da convocatória extraordinária do Congresso), inciso 2 (trata da competência nos casos de urgência ou interesse público para convocar o Congresso); artigo 52, inciso 6 (trata da competência do Senado Federal para fixar os limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes federados); artigo 164 (trata da competência do Estado para exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento); artigo 249 (trata das políticas para segurar recursos dos pagamentos de proventos de aposentadoria e pensões); artigo 168 (trata de recursos correspondentes às dotações orçamentárias); artigo 250, § 3º (trata do objetivo de segurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo Regime Geral da Previdência Social); artigo 182 (trata da política de desenvolvimento urbano), § 3º (trata da desapropriação de imóveis urbanos) e artigo 166 (trata dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, à LDO e à LOA e dos créditos adicionais).

Cita, ainda, no seu texto, os seguintes Decretos-Leis: 2848/40 e 201/67; e as seguintes Leis: 1.079/50, 8.429/92, 10.276/01, Lei 87/96 (LC), 131/09 (LC), 96/99 (LC); e os seguintes Decretos: 4.959/04, 5.356/05, 7.185/10; e a ADIN 2.238/05.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (§ 1º do artigo 1º) dispõe que: *a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em 'restos a pagar'.*

Consequentemente, este quadro de articulação entre a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal demonstra os efetivos riscos a que o gestor público, seja o superior, seja o subordinado, está sujeito nos casos de gestão fiscal que possa afetar o equilíbrio entre receitas e despesas, assim como critérios de limitação de empenho das contas públicas, sendo que a lei não dá espaço para aberturas contábeis.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal está preocupada com os seus próprios rigores e, por isso, dispõe que *qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na referida lei* (ver artigo 73-A, incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). Na verdade, essa lei destina-se a estabilizar a movimentação orçamentária do Estado brasileiro, tendo em vista não apenas a arrecadação, mas também as “políticas de despesas” que podem ser permanentes e vinculadas. Essa postura legislativa nos permite afirmar que o Estado brasileiro vem evoluindo no sentido de se definirem como componentes suscetíveis à ação gestora do Estado (gestor) os entes *da Federação* (a União, os estados federados, o Distrito Federal e cada município) e, ainda, as empresas controladas, as empresas estatais dependentes e a receita corrente líquida.

O Estado gestor, por conseguinte, deve priorizar a sua própria estabilidade contábil como instrumento de estabilização das próprias relações econômicas do país; ou seja, ele atua diretamente sobre o modelo de desenvolvimento nacional e sobre todos os entes suscetíveis à ação gestora e, inclusive, atua sobre os entes empresariais privados que, direta ou indiretamente, contribuíam para o sistema tributário nacional. Na verdade, não podemos desconhecer que a infraestrutura orçamentária e tributária do Estado administrativo está comprometida com as relações

econômicas capitalistas até os limites de suportabilidade de seus atores, que, no Brasil de hoje, passam pela Previdência Social, com grandes riscos provocados pelo déficit previdenciário, que influi diretamente sobre o déficit orçamentário, sendo que, na forma do orçamento fixo, não existem aberturas para programas de natureza mais extensiva sem que haja fonte explícita de receita.

5) As Finanças e a Crise Fiscal do Estado Brasileiro

O modelo de análise polimétrico nem sempre tem sido utilizado em estudo de política, embora eles sejam comuns, mas na área jurídica ainda raríssimos, conhecidos como jurismétricos. Neste especial *paper*, os indicadores orçamentários serão utilizados não apenas para sua compreensão, no seu sentido restrito, mas, também, pela sua própria evolução ou, comparadamente, com objetivo de detectar o fenômeno político ou a eventual solução jurídica prospectiva.

Em geral, como sabemos, todos os dados orçamentários podem se apresentar na forma de gráficos ou na forma de agrupamentos estatísticos, ou simplesmente serem identificados isoladamente. Mas, quase sempre, a sua montagem ou evolução obedece a leis regulamentares comprometidas. Influenciam na formatação desses quadros valores monetários em reais, dólares ou euros, ou percentuais em relação ao referencial base, geralmente, como proposta de organização de relações entre o Produto Interno Bruto (PIB), a Receita Pública Total (RPT), o Orçamento Geral da União (OGU) e as despesas e eventuais indicações de superávits ou déficits orçamentários nos seus diversos itens.

5.1) Produto Interno Bruto e a Medida da Riqueza Nacional

O PIB é um indicador para medir a soma em valores monetários das atividades econômicas, dos bens e serviços finais produzidos em determinado país (região/estado/município), durante determinado período. No Brasil, o PIB é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em geral, anualmente. O PIB é um bom indicador de crescimento, mas não de desenvolvimento, muito embora alguns estudiosos entendam que, no seu cálculo, se deva incluir outros dados, como distribuição de renda, investimento em educação, mas que, na verdade, podem pesar negativamente na medida bruta dos valores monetários. Usualmente, quando há queda de dois trimestres consecutivos no PIB, convencionou-se a afirmar que o país está em recessão técnica.

O PIB pode ser considerado nominal, quando é calculado anualmente a preços correntes dos produtos comercializados, e real, quando no seu cálculo se excluem os efeitos da inflação e se consideram os valores do ano em que o produto foi produzido e comercializado. Os dois mecanismos são comumente utilizados, razão pela qual os quadros demonstrativos pelo PIB ou os seus gráficos e os quadros de evolução mostram entre si certa diferença, por isso, não se pode misturar os métodos.

Por outro lado, a composição do PIB pode ser calculada de duas maneiras: uma delas é pela soma das riquezas produzidas dentro do país, incluindo neste cálculo empresas nacionais e estrangeiras localizadas em território nacional. Entram no cálculo os resultados da indústria (que respondem por 30% do total), dos serviços (65%) e da agropecuária (5%). Inclui-se no cálculo apenas o produto final vendido; por exemplo, um carro e não o aço e o ferro da produção.

Evita-se, assim, a contagem dupla de certas produções. Outra maneira de medir o PIB é a partir da perspectiva da demanda, ou seja, de quem compra essas riquezas. Neste caso, são considerados o consumo das famílias (60%), o consumo do governo (20%), os investimentos do governo e de empresas privadas (18%) e a soma das exportações e das importações (2%). Os dois modelos de cálculo devem sempre chegar ao mesmo resultado.

Atualmente, para efeito deste *paper*, podemos verificar que o PIB, no Brasil, está em R\$5,9 trilhões (3 de março de 2016), e a sua distribuição *per capita* anual é de R\$28.876,00 (3 de março de 2016). Ao se verificarem os quadros seguintes, eles apresentam um efeito numérico maior, exatamente porque (não é inviável que) o número total pode estar influenciado pela inflação ou pelos juros embutidos. Na verdade, nominalmente comparado, ele está em queda e, no ano de 2015, abaixo do índice zero, ou seja, não há crescimento, mas queda do volume em relação ao ano antecedente chega a -3,8%.

Este item de nosso *paper* não tem propriamente uma preocupação em desenvolver uma análise ortodoxa dos quantitativos indicativos da situação financeira do Brasil. Na verdade, pretendemos, a partir de dados quantitativos, fazer uma leitura política desses dados para identificar as presumíveis tendências legais para superar os eventuais problemas.

Como em qualquer leitura que tenha essa especial preocupação, a fotografia preliminar deve-se centrar nas tendências do PIB, para, a partir dele, como é nosso objetivo, medir a receita orçamentária, buscando o melhor reconhecimento possível da riqueza nacional da arrecadação da despesa orçamentária e, havendo, déficit da despesa orçamentária, com uma especial indicação para os competentes constitutivos que afetam a diferença entre PIB, receita e despesa.

As informações sobre o PIB brasileiro, no seu valor bruto conjunto, são bastante razoáveis, demonstrando que o país é próspero, e a riqueza nacional é pujante. Na sua linha geral de produção, podemos observar o seguinte sobre o PIB:

Quadro 1 – Evolução Nominal do PIB

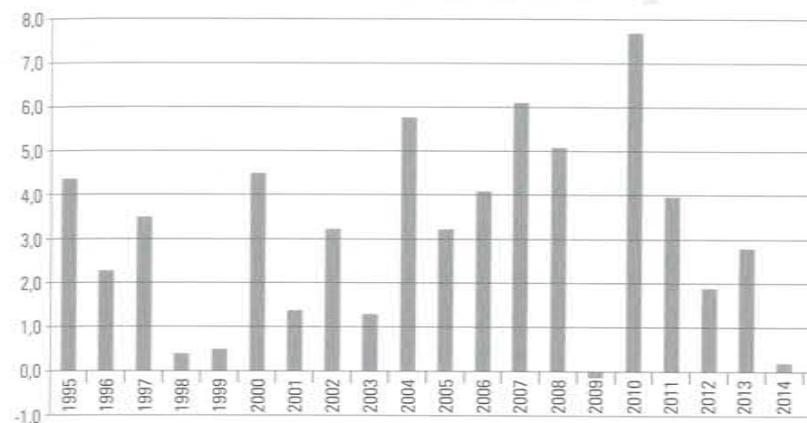
Ano	PIB – Nominal em trilhões (R\$)	Crescimento em Relação ao Ano	Posição Mundial
2010	3,887	7,6%	7,0
2011	3,375	3,9%	8,9
2012	4,806	1,8%	7,0
2013	5,316	2,7%	7,0
2014	5,521	0,1%	7,0
2015	5,904	-3,8%	9,0
2016	6,300	-3,6%	7,0

Fonte: AWB

Efetivamente, podemos verificar que a queda percentual é bastante significativa no ano de 2015, sobretudo, se tomarmos como referência o ano de 2010, quando sua tendência à queda abre negativa em relação aos anos anteriores, com imediatos efeitos na produtividade interna e, conseqüentemente, queda no recolhimento de impostos, taxas, contribuições etc., queda de investimentos, insuficiência de recursos de pagamento de juros e aumento do desemprego. Estas indicações afastam-nos dos países de maior pujança econômica, independentemente de demonstrar que os efeitos em relação às práticas de recuperação econômica são drásticos, colocados em posição diferenciada os gestores econômicos, em qualquer nível.

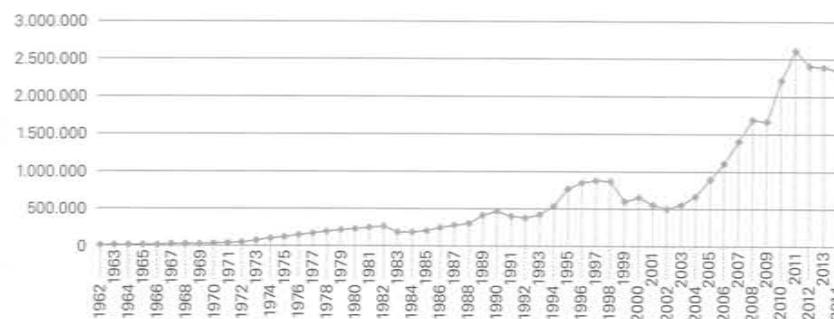
O Gráfico 1 dá uma exata percepção, em milhares de dólares, e sua queda a partir de 2013, com efeitos drásticos, entre 2013 e 2015, quando, pela primeira vez, tem um efeito percentual negativo (-3,8%).

Gráfico 1
Crescimento real do PIB em %



Fonte <http://sociologianarua.blogspot.com.br/p/economia.html>

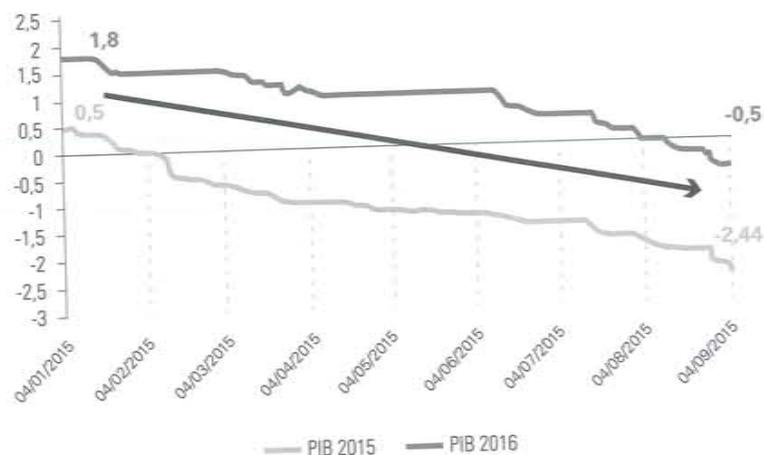
Gráfico 2
PIB em milhões de dólares



Fonte <http://economia-engenharia-e-brasil.blogspot.com.br/2016/05/evolucao-do-pib-do-brasil.html>

Gráfico 3

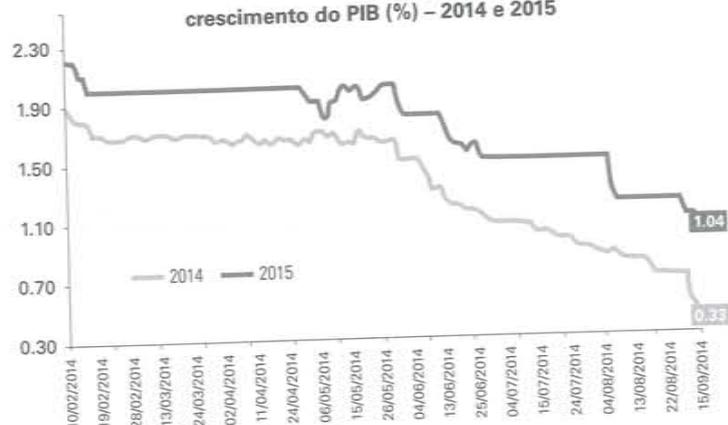
Expectativa do mercado para o crescimento do PIB de 2015 e 2016



Fonte <http://pepasilveira.blogspot.com.br/2015/09/>

Gráfico 4

Evolução das projeções do crescimento do PIB (%) - 2014 e 2015



Fonte <http://isoflex.com.br/cinco-motivos-para-sua-empresa-implantar-o-lean-em-2015/evolucao-do-pib-2014-2015/>

Como facilmente se observa (gráfico 1) medindo pelo PIB, há uma significativa flutuação à medida do seu crescimento real anual, ficando visível a evolução do consumo nos anos de 1995, 1997, 2000, 2004, 2007, 2008 e 2010, quando alcançou seu pico, e a sua baixa flutuação em 1998, 1999, 2003, 2006 e 2009 (seu ano trágico), com tentativa de recuperação em 2011, 2012 e 2013; mas, já em 2014, perde absolutamente a sua forma de crescimento de consumo, todavia, se seu crescimento nominal não havia, até 2010, superado a queda de 2009, devido às expectativas crescentes favoráveis à produção.

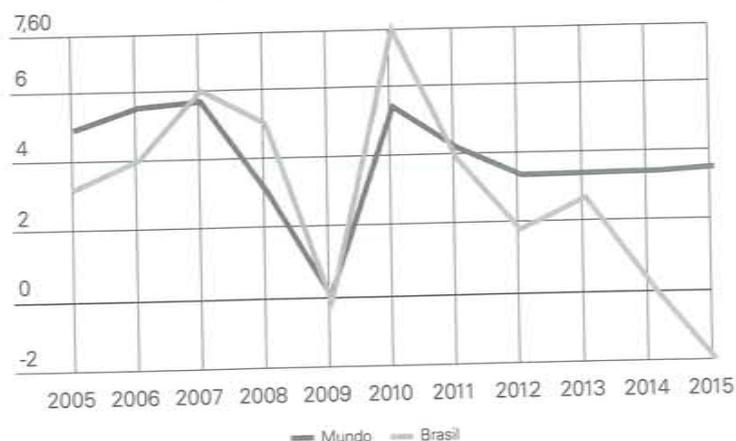
A queda, contudo, prenuncia-se graficamente, em 2014 e 2015; mas, mesmo assim, em relação a outros países, não estamos em posição absolutamente favorável (nona posição), com um valor nominal de R\$5,9 trilhões, que visibilizados em dólares estão caindo de pontos acima de US\$2,5 milhões para se aproximar de US\$1.5 milhões. O nosso *paper* procura verificar as causas dessas quedas e como as evitar, já que demonstramos que, se a economia nacional se movimenta é porque o poder público não usou mecanismos apropriados para manter os indicativos da receita real, comparadamente com o assombro (queda) nominal.

5.2) PIB Brasileiro em Comparação com o PIB Nominal Mundial

Esta situação comparativa se torna mais difícil ao se verificar o Gráfico 5, quando se identifica que, em 2010, tivemos um crescimento do PIB nominal maior que o PIB nominal mundial (mais 7,0%), o que se confirma quando verificamos que em 2010, a economia mundial se equilibrou, alcançando um crescimento de 4,2%.

Gráfico 5

PIB nominal do Brasil em relação ao PIB nominal mundial
Taxas de expansão do PIB, em %



Fonte: FMI / Banco Central.

Obs. 1: a linha azul (a) indica a variação do PIB mundial
 a linha laranja (b) indica a variação do PIB brasileiro

Obs. 2: PIB mundial – 2005/2015 +4,7
 PIB do Brasil 2005 para 2015/2016 -3,8

China	+6,9
EUA	+2,4
Reino Unido	+2,2
França	+1,2
Alemanha	+1,7
Venezuela	-10%

Em 2015, rumo ao ano 2016, o PIB apresentou o menor resultado em 25 anos, sendo que, em 1990, o recuo foi o pior (-4,3%). Comparadamente com 2014, nesse período, a agropecuária cresceu 1,8%, sendo que, em 2012, o seu crescimento foi de 3,1%. A indústria recuou 6,2%, puxada pela construção (infraestrutura/construção imobiliária), e o serviços 2,7%, sofrendo ainda resultado negativo dos investimentos em produção (formação bruta de capital): produção propriamente

dita, consumo e gastos governamentais; completando as informações, as exportações cresceram 6,1% (devido às *commodities*: petróleo e ferro), e as importações caíram 14,3% (máquinas, equipamentos etc.).

6) Receita Pública e Previsão de Custo da Riqueza

A receita pública é o montante total de tudo o que o país arrecada em dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional: impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, em dinheiro recolhido, que se incorporam ao patrimônio do Estado, que serve para custear as despesas públicas e necessidades de investimentos públicos (ver Lei de Orçamento nº 4.320, de 17 de março de 1964). A receita pública consiste em tudo o que se recolhe aos cofres públicos e não se confunde com receita tributária (tributos e multas), que é um dos seus itens. A ela se somam as receitas das empresas estatais, remuneração de investimentos do Estado e juros das dívidas fiscais. Tem como referencial financeiro comparado (observado) o PIB. Melhora a previsão da receita, se melhora o PIB.

A arrecadação, em tese deve (ou deveria) evoluir percentualmente em relação ao PIB, que serve como base referencial para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos. O crescimento do PIB deveria implicar necessariamente o crescimento da receita pública. Para perfeita elaboração da receita pública, deve-se ter como referência a melhor arrecadação para se implementar a melhor política de despesa pública, ou seja, tudo aquilo que está obrigado a pagar; por exemplo, funcionários públicos, saúde, educação, transferência aos estados membros da Federação, previdência e seguridade social.

As *receitas públicas*, como já observamos, consistem em todos os ingressos financeiros nos cofres públicos. Em sentido amplo, essas receitas públicas podem ser subdivididas em receitas orçamentárias, que são as *receitas públicas em sentido estrito*, e as receitas extraorçamentárias, que são os *ingressos compensatórios*.

O resultado da relação entre a receita e a despesa denomina-se *resultado primário*, sendo que as receitas públicas, em sentido estrito, são as não financeiras, assim como as despesas públicas são também as não financeiras. O superávit primário ocorre quando a receita é maior que a despesa e o déficit primário ou fiscal – sempre desaconselhável, porque corrói a receita e a própria estrutura orçamentária da despesa – ocorre quando a despesa é maior que a receita (arrecadação), sobretudo, considerando que nem tudo que se prevê se arrecada.

As *receitas orçamentárias* (ou *receita pública*), no sentido estrito, são os recursos financeiros disponíveis para o Erário, são os meios para realizar políticas públicas. A receita orçamentária é o dinheiro arrecadado pelo Estado durante um ano. Essas receitas são organizadas e definidas conforme a Lei nº 4.320/64. São arrecadadas na forma de impostos pagos pelo uso de serviços, imposto de renda, ou estão embutidos no consumo e na circulação de produtos (alimentos, produtos escolares etc.), imposto sobre exportação e importação, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (autos, eletrodomésticos), arrecadação do CIDE (imposto sobre gás, diesel e gás natural), Contribuição para Financiamento de Seguridade Social (COFINS), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e rolagem da dívida (refinanciamento artificial de dinheiro). Entre eles, também se inclui a operação de crédito (que não seja antecipação orçamentária). Assim, por exemplo, não são receitas orçamentárias: o superávit financeiro (maior ativo na relação com o

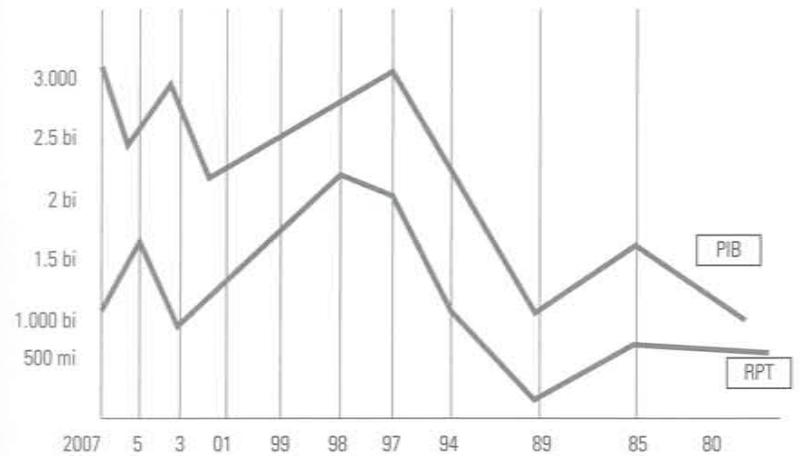
passivo ou também chamado saldo financeiro) e o cancelamento de despesas inscritas em restos a pagar.

Na forma da Lei nº 4.320/64 (artigo 11, § 1º), com a redação dada pelo Decreto nº 1.939/82, as receitas podem ser *primárias* (ou *correntes*); ou seja, aquelas oriundas de tributos e contribuições (Previdência Social, saúde, assistência social), receitas patrimoniais, que vêm de bens do próprio Estado, receita agropecuária, receita industrial, serviços, transferências provenientes de recursos financeiros recebidos por pessoas jurídicas públicas ou privadas e de *capital*, também denominadas *não primárias* (ou *financeiras*). São provenientes de operações de créditos (inclusive financiamento da dívida pública) as alienações de bens, as amortizações de empréstimos e financiamentos, a transferência de capital e as outras receitas de capital, doações, convênios etc.

As *receitas extraorçamentárias* não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA), e a sua restituição não se sujeita à autorização legislativa. São em geral os depósitos em caução, as fianças, as operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), a emissão de moeda e as outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiro.

Os gráficos seguintes (6 e 7) demonstram que, comparativamente, os indicadores são bastante visíveis e, que, entre 1980-1985 e 2005-2007, a diferença entre a evolução do PIB e a evolução da receita pública total (RPT) é marcante, ficando demonstrado que ela guarda uma diferença significativa em bilhões, quase o dobro em reais, nos anos de 2005 e 2007, o que, de certa forma, se repetiu mesmo nos anos de pico, como em 1997 e 1998, sendo que, quando se compara com o período de 1980-2000, a receita corrente (RCO) ou mesmo de capital (RCA) são fragilíssimas em relação ao PIB. Isto demonstra que a vitalidade das receitas correntes, como está no Gráfico 7, entre 2003 e 2007, se fortalecem com a receita tributária e com o total das receitas de serviços. De qualquer forma, vale observar que essas tendências não se verificam atualmente, continuadas, como também a despesa se mostra consecutivamente maior que a receita, demonstrando que o déficit orçamentário tem características sistêmicas.

Gráfico 6
Relação entre o PIB e a Receita Total



Fonte: AWB

Receita pública total até 1º Quadrimestre (jan./abr. - 2013) - R\$ milhões

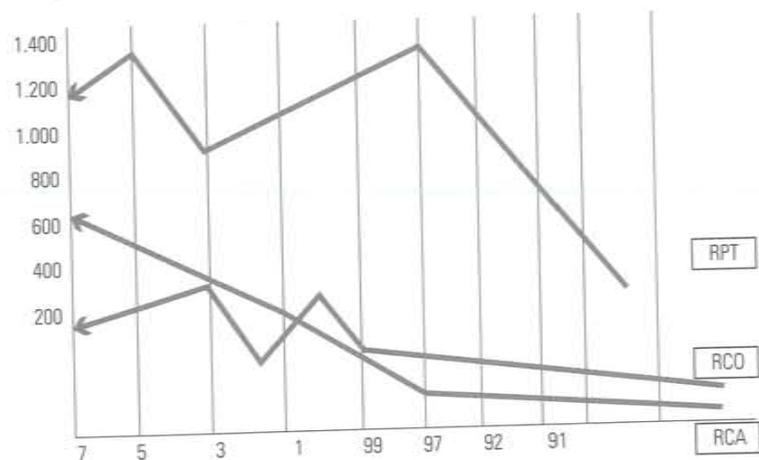
Código	Especificação	Previsita	Realizada	Analisada	Realizada/Previsita	Analisada/Previsita	Realizada/Analisada
1000.00.00.00	Receita Pública Total	4.985,79	4.957,22	5.056,90	-0,6%	1,4%	-2,0%
1100.00.00.00	Receitas Correntes ²	3.921,71	4.294,62	4.394,30	9,5%	12,1%	-2,3%
1112.04.00.00	Receita Tributária ¹	2.009,70	2.403,02	2.502,70	19,6%	24,5%	-4,0%
1112.05.00.00	IRRF	127,26	149,54	149,54	17,5%	17,5%	0,0%
1112.07.00.00	IPVA	150,68	197,09	197,09	30,8%	30,8%	0,0%
1113.00.00.00	ITCD	7,34	16,76	16,76	128,2%	128,2%	0,0%
1120.00.00.00	ICMS ⁵	1.693,35	1.990,05	2.089,74	17,5%	23,4%	-4,8%
1200.00.00.00	TAXAS	31,07	49,57	49,57	59,6%	59,6%	0,0%
1220.99.32.00	Receitas de Contribuições	375,85	462,99	462,99	23,2%	23,2%	0,0%
	FETHAB sem AGECOPA	158,30	231,21	231,21	46,1%	46,1%	0,0%
	REPASSE SECOPA	69,61	64,23	64,23	-7,7%	-7,7%	0,0%
	Outras receitas de contribuições	147,94	167,55	167,55	13,3%	13,3%	0,0%
1600.00.00.00	Receitas de Serviços	121,15	126,22	126,22	4,2%	4,2%	0,0%
1700.00.00.00	Transferências Correntes	1.091,66	1.061,36	1.061,36	-2,8%	-2,8%	0,0%
1721.00.00.00	Constitucionais e Legais	741,39	683,24	683,24	-7,8%	-7,8%	0,0%
1724.00.00.00	Fundeb	305,75	366,02	366,02	19,7%	19,7%	0,0%
1761.00.00.00	Voluntárias ³	42,10	11,41	11,41	-72,9%	-72,9%	0,0%
1900.00.00.00	Demais transferências	2,42	0,70	0,70	-71,3%	-71,3%	0,0%
1910.00.00.00	Outras Receitas Correntes	268,54	191,80	191,80	-28,6%	-28,6%	0,0%
1920.00.00.00	Multas e juros	69,85	58,51	58,51	-16,2%	-16,2%	0,0%
1930.00.00.00	Indenizações e restituições	0,16	1,73	1,73	998%	998%	0,0%
1990.00.00.00	Receita da Dívida Ativa	13,53	11,77	11,77	-13,0%	-13,0%	0,0%
	Receitas Diversas	185,00	119,78	119,78	-35,3%	-35,3%	0,0%
	Outras "Demais Receitas Correntes" ⁴	54,81	49,23	49,23	-10,2%	-10,2%	0,0%
2000.00.00.00	Receitas de Capital	776,72	313,20	313,20	-59,7%	-59,7%	0,0%
	Receitas Intraorçamentárias	287,36	349,39	349,39	21,6%	21,6%	0,0%

Fonte: LOA-2013 - GARP/SARP/SEFAZ - FIPPLAN.

NOTAS: 1) Receita tributária analisada, estimada com base na análise da receita da SARP - ICMS sem os Fundos; 2) Na receita tributária e transferências correntes não estão deduzidos os valores do Fundeb; 3) Voluntárias: transferências da União e Autarquias; 4) Outras demais receitas correntes inclui Receita patrimonial; Receitas agropecuárias e Receita Industrial; 5) ICMS - SIDR.

Gráfico 7

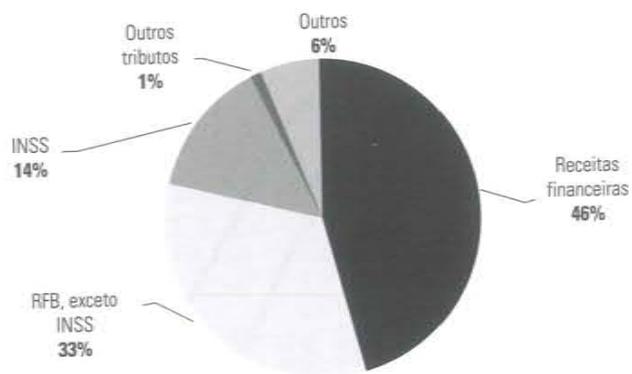
Relação entre Receita Pública Total, Receita Corrente e de Capital



Fonte: AWB

Gráfico 8

Receitas do Governo Central (2014)

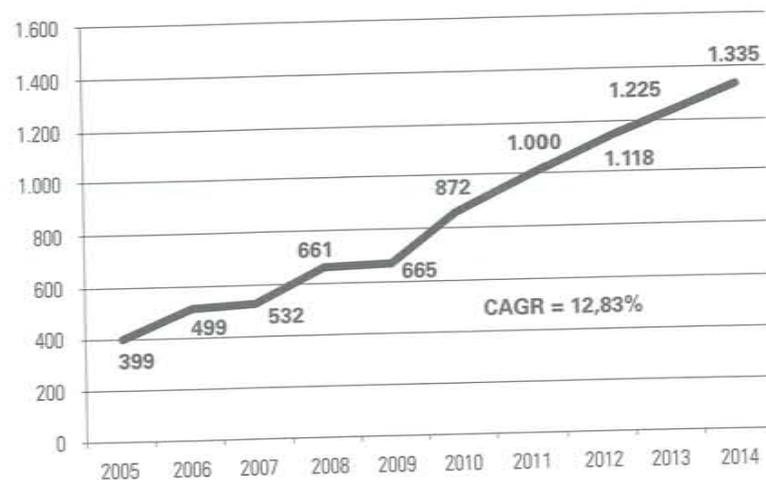


Fonte <https://bianchini.blog/2016/01/21/por-que-a-auditoria-cidada-nao-e-levada-a-serio-ii-o-grafico-em-formato-de-pizza/>

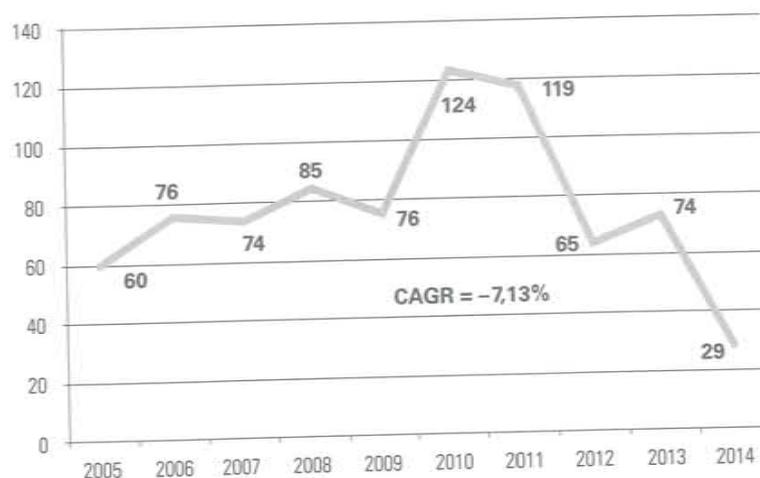
O Gráfico 8, relativo às receitas do governo central, oferece um indicativo significativo do crescimento das receitas financeiras (45%) e das receitas do INSS (14%), que indica ainda uma despesa de 22% com o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Estes percentuais não revelam um resultado positivo, pelo contrário, o que se observa é um déficit orçamentário visível, muito embora se possa concluir que o peso positivo das receitas de governo são as receitas financeiras, sendo que as do INSS ficam mais complexas na sua compreensão, quando se observa que se destinam a essas autarquias 42% dos gastos primários da União (2014). Isto nos permite ressaltar objetivamente que o custo previdenciário é menor que o custo com juros (7,9%) e amortização da dívida pública (39,5%), que alcança um total de 47,4%.

Gráficos 9 e 10

Receitas Líquidas (R\$MM)



Resultados Líquidos (R\$MM)



Fontes gráficos 9 e 10: <http://www.sabe.com.br/blog/detalhe/companhias-brasileiras-aumentam-presenca-no-exterior>

6.1) Contas Públicas e Arrecadação

A comparação da receita total com o PIB é mais complexa, pois mostra que a curva do PIB nunca foi desprezível, sendo sensíveis suas flutuações antes de 1989. Mas, a partir de 1994-1997, com os efeitos do Plano Real, o PIB evoluiu em linha crescente, aproximando-se da riqueza nacional produzida/consumida de R\$2,5 trilhões, em 2007. Todavia, a sua comparação com a receita total, desde os anos 1980-1985, até 2007, revela que, se inicialmente corriam em linhas semelhantes, a partir de 1997, se identifica um crescimento significativo da diferença entre o PIB e a receita total, ou seja, a riqueza nacional cresceu em relação desproporcional com a previsão orçamentária do crescimento da receita. Numa linguagem mais vulgar, a sociedade ficou mais rica e pujante que os recursos arrecadados pelo poder público, consequentemente, com grandes efeitos sobre as despesas, que perdeu, não apenas em crescimento, mas deflui, como mostraremos.

Antes disso, vejamos o Quadro 3, para que se tenha uma visão da situação geral da perda da receita pública, entre 2014 e 2015, onde todos os índices de variação são negativos.

Quadro 3 – Arrecadação Real (parcial)
(valores de dezembro – R\$15 milhões)

Discriminação	Ano		Variação %
	2014	2015	
Receita Total	1.388.500	1.301.358	-6,2
Receita FRB	840.781	799.241	-4,9
IPI	56.956	50.623	-11,00
IR	325.204	315.152	-3,4
IOF	33.957	33.333	-7,0
Cofins	25.824	211.486	-6,3
CSLL	77.893	63.448	-14,1
CIDE	34	35,8	1
Demais	124.913	119.782	-1,5
Incentivos Fiscais	-7	-11	52,7
Arrecadação Líquida RGPS	382.980	364.495	-4,8
Outras Receitas	164.746	138.032	-16,2
Permissões/Concessões	8.876	6.171	-30,5
Cota parte Cop. Financ.	44.882	30.143	-32,8
Dividendos e Participações	21.593	12.359	-42,8
Aplicações com ativos	0	0	-
Demais	89.395	89.359	-7,5
Transf. de Estado e Municípios	227.396	213.709	-6,0
Receita Líquida	1.161.104	1.088.049	-6,3

Fonte: AWB

Este é um quadro emblemático, apenas indicativo de alguns setores, exatamente porque demonstra a queda da arrecadação geral do país, entre 2014-2015, e a conseqüente variação. Na verdade, existem indicadores significativos de variação negativa em todos os setores de

arrecadação da economia, que conseguimos listar, sendo exatamente o prenúncio de possível crise, não apenas em um setor da arrecadação da economia, mas em todos os setores.

“Considerando somente as receitas administradas pela Receita, houve recuo de 2,38% em termos reais em 2016, ante 2015, para R\$1,265 trilhão. Em termos nominais, a variação foi positiva em 6,23%. Somente em dezembro, essas receitas somaram R\$125,793 bilhão. Esse valor representa uma queda real de 0,92% em relação ao mesmo mês de 2015.”

Este trecho é parte de conteúdo que pode ser compartilhado utilizando o link <http://www.valor.com.br/brasil/4849976/arrecadacao-tem-queda-real-em-2016-e-pior-resultado-desde-2010> ou as ferramentas oferecidas na página.

Textos, fotos, artes e vídeos do *Valor* estão protegidos pela legislação brasileira sobre direito autoral. Não reproduza o conteúdo do jornal em qualquer meio de comunicação, eletrônico ou impresso, sem autorização do *Valor* (falecom@valor.com.br). Essas regras têm como objetivo proteger o investimento que o *Valor* faz na qualidade de seu jornalismo.

Quadro 4 – Receita do Governo Central (% PIB)

Discriminação	2002	2007	2010	2013	2014	2015
Total, exceto RGPS	16,7	17,7	16,3	16,4	15,5	15,1
Arrecadação Líquida pelo RGPS		4,1	5,5	5,8	5,9	5,9
Transferência Estado e Município		3,5	3,5	3,4	3,4	3,5
Receita Líquida		19,0	18,2	18,7	18,0	17,6

Fonte: IBGE.

No caso brasileiro do déficit primário (fiscal), acrescido das dívidas acumuladas passadas, podemos afirmar que a situação em relação ao PIB nominal tem se agravado intensamente.

7) Orçamento Geral da União – OGU e Despesas Públicas

O OGU é formado pelo *orçamento fiscal* (e da seguridade) e pelo orçamento de investimentos das empresas estatais federais cujos princípios estão na Constituição Federal, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei nº 4.320, de 7 de março de 1964.

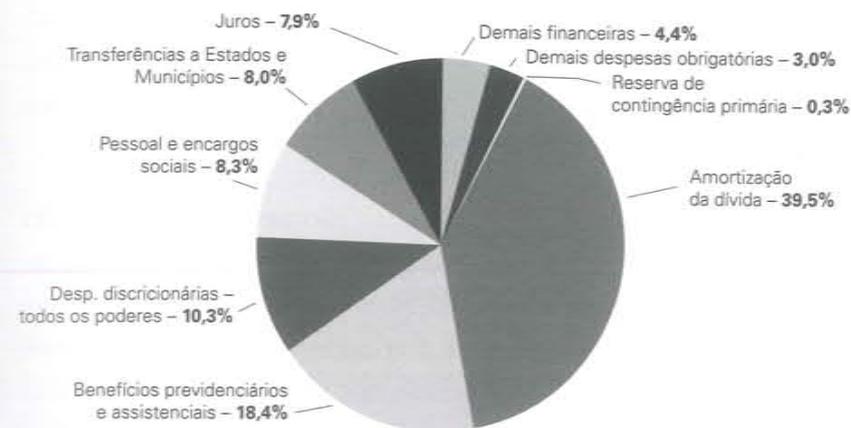
Entre a programação das receitas públicas previstas, deveria corresponder sempre, pelo menos a princípio, à receita realizada, que, na verdade, no entendimento contábil de funcionamento regular, a despesa é tudo o que o poder público desembolsa para efeito de alcançar seus objetivos.

No caso brasileiro, as *despesas primárias*, as *despesas discricionárias* e as *despesas financeiras* estão comprometidas com o pagamento usual das contas e se destinam a executar suas políticas públicas.

São aquelas despesas em que o governo não considera os efeitos financeiros decorrentes de juros.

Gráfico 11

Orçamento total – R\$2,86 trilhões
Despesa primária e financeira



Fonte: <http://www.esquerdadiario.com.br/0-que-e-o-orcamento-federal>

Assim vejamos, a leitura sumulada do Gráfico 11, onde se conclui, preliminarmente, que as despesas primárias se impõem determinantemente sobre o conjunto dos itens orçamentários, ficando demonstrado que ele no Gráfico 11 cobre cerca de 30% do orçamento, como sempre em difícil disparidade com os mais de 47% de amortização da dívida.

Nesse sentido, superada a conclusão preliminar, pode se afirmar que as *despesas primárias* são *despesas obrigatórias*. Se os recursos não forem suficientes para cobri-las, ocorre um dos mais graves fenômenos

orçamentários no contexto das políticas financeiras. Essas despesas obrigatórias, como se pode ver no Gráfico 11, destinam-se principalmente ao pagamento de servidores, da folha de pagamento, dos benefícios previdenciários e assistenciais (seguridade), vinculados ao salário-mínimo, ao abono, seguro-desemprego, subsídio etc.

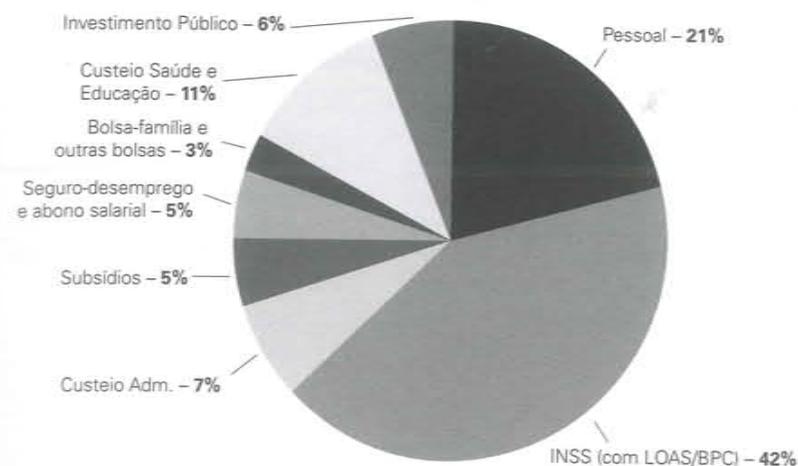
As *despesas discricionárias* são aqueles itens do orçamento que podem ser cortados, ajustados, sem alterar lei. São mais flexíveis, ajustáveis, como ainda ocorre com a educação e saúde (a modificar-se), assim como com as verbas disponíveis para os Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os órgãos autônomos (que circulam em torno de até 10%). É bem verdade, assim, que as *despesas discricionárias* são suscetíveis de flutuações gerando efeitos muitas vezes desastrosos na execução de políticas públicas.

As *despesas financeiras* (não são as primárias) não pressionam o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido, que equivale ao custo mais oneroso para o Estado, pois se refere ao pagamento de juros das dívidas externa e interna, com bancos, empresas e governos estrangeiros. Não podemos desconhecer, assim, o profundo efeito orçamentário (cerca de 47%) afetando o efetivo equilíbrio orçamentário, que, no tempo, se acumula sucessivamente.

Para melhor compreensão do orçamento total vejamos no Gráfico 12 os custos primários da União (em 2014) onde as despesas previdenciárias securitárias aparecem com efeito determinante, mas a sua sobrecarga orçamentária, não exatamente, enquanto tal, se desestabiliza o orçamento. Ocorre, toda via, que em casos de contenção de custos ele pode ser realizável enquanto contenção de despesas, o que não ocorre quando a expectativa de equilíbrio orçamentário está ao nível da amortização da dívida, que só é possível com investimento e crescimento do PIB.

Gráfico 12

Gastos primários da união de 2014



Fonte: Mansueto de Almeida.

O Gráfico 12 indica que os gastos primários da União, em 2014, estavam concentrados no INSS, alcançando cerca de 42% do seu total orçamentário em valores reais, seguidos dos gastos de pessoal. Esta simples correlação demonstra que mais da metade dos gastos dos orçamentos (um total médio de 70%) refere-se a dispêndios com aposentadoria e pensões de trabalhadores, não podendo desprezar que, na forma como o gráfico está elaborado, os gastos com aposentadoria e pensões dos servidores públicos não estão incluídos, restando, por conseguinte, uma faixa de 30% para outras despesas, podendo se destacar 11% para saúde e educação.

O Quadro a seguir explicita o Gráfico 12.

Quadro 5

Despesa Primária e Financeira – 2015/2016		
Itens	Percentual	Reais
Juros e amortização da dívida	43,98%	718
Previdência Social	22,47%	bilhões
Transferência a estados e municípios	10,21%	23 bilhões
Saúde, Assistência social	4,17%	10 bilhões
Educação	3,15%	
Segurança pública	3,34%	
Trabalho	0,39%	
Defesa nacional	2,42%	
Direitos do cidadão	1,72%	
Urbanismo, cultura, habitação, saneamento, organização agrária, obra e tecnologia, gestão ambiental	0,70%	
Indústria comercial e serviço Transporte	2,64%	
Outros encargos especiais	0,04%	
Comunicações,	0,04%	
Energia	0,04%	
Desporto e lazer	0,02%	
Judiciário	0,02%	
Outros	1,33%	
Total	100%	R\$2,9 trilhões

Fonte: AWB

Quadro 6 – Despesa do Governo Central em Milhões de Reais

Discriminação	Ano		Percentual %
	2014	2015	
Despesas	1.179.821	1.204.403	+ 2,1%
Benefícios Previdenciários	447.412	263.692	-41%
Pessoal e encargos sociais	252.576	248.215	-1,4%
Outras despesas e encargos	186.822	250.617	+34,1%
Abono e seguro-desemprego	61.131	49.491	-19,0%
ANX CDE	10.481	1.377	-86,9%
Benefícios Prest. Contínuas	43.814	44.366	+ 1,3%
Loas/RMV			
Complemento FGTS (LC 101/01)	1.012	17.196	+ 1.599,6%
Desoneração MP 583	20.472	28.437	+ 29,1%
Fundo Constitucional. DF	1.381	7.384	+ 434,7%
LEJ/MPV	11.832	12.270	+ 3,7%
Subsídios, subvenções e Proagro	4.953	54.331	+ 997%
Demais	31.746	37.766	+ 19%
Despesas discricionárias	293.110	251.779	-14,1%
Executivo			
PAC	66.724	48.999	-25,4%
Demais	227.287	202.780	-10,8%

Fonte: AWB

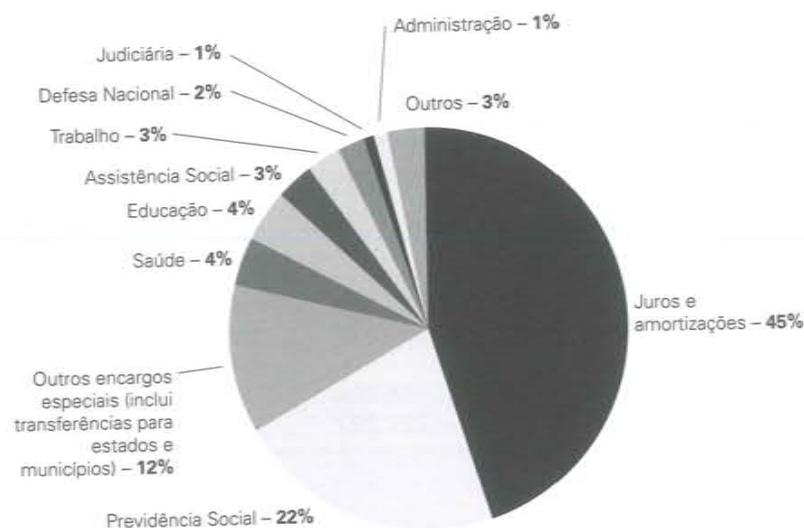
Efetivamente este quadro visa apenas demonstrar que do ano 2014 para 2015 houve significativa variação em milhões de reais das despesas correntes e discricionárias. Fica visível que a despesa previdenciária diminuiu de 2014 para 2015 (-) 41%; as despesas com o PAC caíram (-) 25,4%, assim as despesas discricionárias diminuíram (-) 14,1%. Por outro lado, ressalte-se que o complemento do FGTS cresceu mais 1.599,6% e os subsídios e subvenções cresceram mais 997%. No cômputo geral as despesas subiram para mais 2,1%, o que

significa que os ajustes fiscais não foram suficientes. Na prática, ao se analisar o Quadro 6, o que se conclui é que não houve neste período um exato equilíbrio fiscal, com remanejamentos que não provocaram significativo alívio de despesas, com alterações que mais acomodaram e indicaram os efetivos desvios orçamentários.

7.1) Orçamento e Flutuação das Despesas

Gráfico 13

Despesas pagas pelo Governo Central por função (2014)



Fonte: Senado Federal.

Este gráfico continua demonstrando que a posição percentual dos juros e amortizações, combinadamente demonstram o dilema orçamentário brasileiro, imediatamente seguido das transferências para estados e municípios (12%), remanescendo em frágil situação as despesas de “função” como educação, saúde, trabalho, assistência social, defesa nacional e atividades judiciárias e administrativas. Na verdade, a máquina administrativa e a educação e a saúde estão em situação precária, impossível de se reverter à medida que a amortização da dívida está em sofrível situação porque sobre ela incide juros diretamente e, indiretamente, o PIB, porque não cresce em função das restrições de investimento. Por outro lado, as reduções das despesas da Previdência Social não só são dilemáticas, como paradoxais, porque a única e possível forma de reduzi-la, e comprimir benefícios previdenciários é aumentar a política de contribuições, também sujeitas a investimentos e ao crescimento econômico.

7.2) Dívida Pública Federal Brasileira

O contexto da receita orçamentária permite visualizar a dimensão da dívida pública federal brasileira que, apesar da maior visibilidade da dívida previdenciária (22% / 1,1 e/ou R\$1,9 trilhão), inclui, sobretudo, o endividamento interno e externo do governo. Assim, os dados governamentais permitem afirmar que a dívida interna chega a R\$2,67 trilhões, que equivalem em fevereiro de 2016 a mais 2,73% do PIB, e a dívida externa equivale a R\$141,24 bilhões, ou seja, menos 1,16% do PIB, devendo chegar a um total de R\$3,9 trilhões em dezembro de 2016. Incluem-se entre os maiores credores do Estado brasileiro as instituições financeiras (23,62%/R\$632 bilhões); os fundos de previdência (22,71%/R\$608 bilhões); os fundos de investimento (20,70%/R\$554 bilhões); e os investidores estrangeiros (18,91%/R\$474 bilhões). Na amortização da dívida, reside o verdadeiro “rom-

bo” das contas públicas brasileiras, pois o pagamento de juros e a amortização da dívida pública comprometem 30% do orçamento público brasileiro.

Gráfico 14

Evolução das contas públicas

Veja o resultado do superávit primário do Brasil ano a ano e sua proporção em relação ao PIB



Fonte: Banco Central | Infográfico elaborado em 30/01/2015.

Todavia, por força de pendências antecedentes, ou até mesmo de receitas, ocorre que a arrecadação orçamentária brasileira não tem sido suficiente para responder às grandes demandas de gestão. Nesse sentido, podemos afirmar que a dívida pública do governo brasileiro vem crescendo em curva significativa. O Quadro 7 dá uma clara visão desta iniciativa.

Quadro 7 – Dívida Comparada

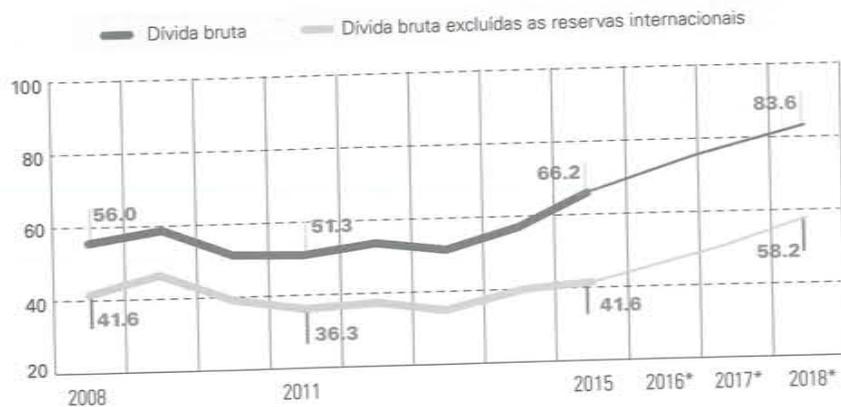
Natureza	Total R\$ (2016)	PIB
Dívida Interna	2.670 trilhões	+ 2,73%
Dívida Externa	141.24 bilhões	-1,16%
Dívida Pública Total	3,3 trilhões	

Quadro 8 – Principais Credores

Principais Credores	Em Valores (R\$)	Percentual
Instituições Financeiras	632 Bilhões	23,62%
Fundos de Previdência	608 Bilhões	22,71%
Fundos de Investimento	554 Bilhões	20,70%
Investidores Estrangeiros	574 Bilhões	18,91%

Gráfico 15

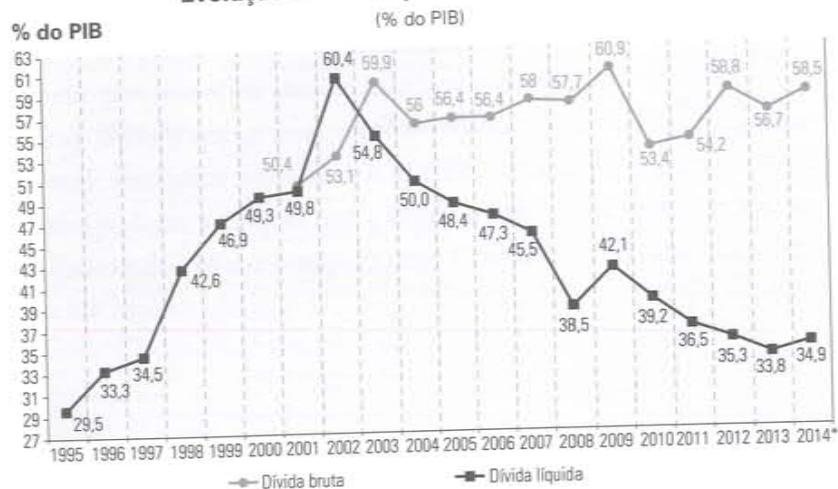
A evolução do endividamento público – em % do PIB



Fonte: Banco Central e Itaú | *Projeções do Itaú.

Gráfico 16

Evolução da dívida pública bruta e líquida



Fonte: Banco Central | *Dados de Junho.

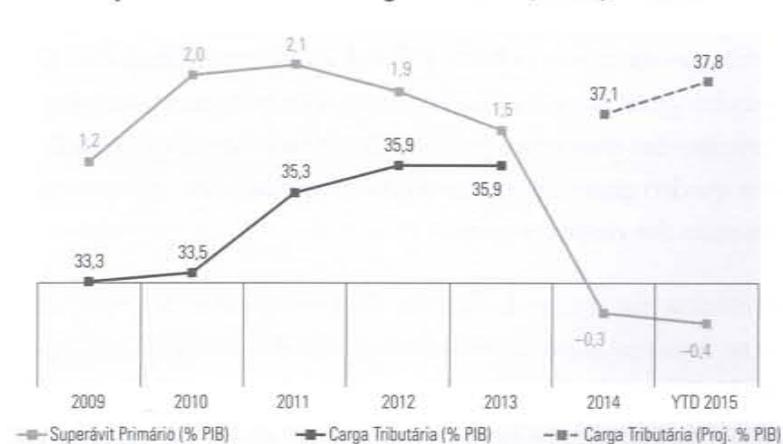
7.3) O Superávit Primário e o Risco da Crise Econômica

O Gráfico 17 faz uma comparação entre a trajetória do superávit primário e da carga tributária no Brasil, ambos em relação ao PIB nominal. Desde 2012, existe uma visível queda do superávit primário, o que significa que os gastos vêm aumentando. Todavia, a carga tributária aumenta bruscamente, dando indícios de que o seu crescimento é inviável, no contexto do crescimento do PIB. Isso demonstra que está saturada a combinação de todas as variáveis de indicativa do desenvolvimento, permitindo-se antever dificuldades para a superação dos contratos de indicação quantitativa relativos à arrecadação.

Em 2013, tivemos um superávit primário de R\$91 bilhões, ou seja, 1,9% do PIB (fiscal). Por outro lado, o déficit primário, no conjunto e ao fim desta situação, em 2014, alcançou R\$32,53 bilhões (ou seja, 0,63% do PIB), sendo que se antevê que, ao fim de 2016, alcançará R\$170,5 trilhões (o pior, desde 1997) ou seja, 2,7% do PIB.

Gráfico 17

Superávit Primário vs. Carga Tributária (Brasil) – Bacen



Fonte: Bacen

O superávit primário, em 2013, representava 1,9% do PIB (R\$91 bilhões) e o déficit primário, em 2014-2015, 0,63% do PIB (R\$32,53 bilhões). A correlação entre essas diferenças indicadas nos gráficos dão a efetiva demonstração de que os valores gastos pelo governo excedem à arrecadação em R\$170,5 bilhões, indicando que o déficit primário (fiscal) está por volta de 2,7% do PIB.

7.4) Leitura Combinada das Variáveis Orçamentárias

Essas especiais situações fragilizaram as políticas públicas de gestão administrativa e patrimonial, provocando movimentações anômicas, que, no passado, anterior a 1988, sofriam radicais restrições legais, mas, no presente, têm incentivado a criação de modelos de responsabilização fiscal, que, todavia, têm enfrentado quatro especialíssimos problemas.

Em primeiro lugar, o crescimento da diferença numérica entre o volume total do PIB e a própria receita pública prevista, e maior ainda a receita realizada. Em segundo lugar, a crescente diferença deficitária entre as próprias receitas realizadas e a curva de despesas públicas. Em terceiro lugar, a explosão dos juros e a interrupção da amortização da dívida pública e das despesas previdenciárias (RG), no quadro geral das despesas públicas. Por fim, em quarto lugar, o incremento das crescentes políticas de inclusão social que têm flutuado no quadro geral das despesas móveis, mas com efeitos sobre o orçamento das despesas fixas.

Esse dilema foi o grande desafio da Constituinte, ao relacionar a riqueza nacional com as despesas do poder público, não apenas para identificar os caminhos do imprescindível equilíbrio futuro do orçamento, que não evoluíra nos diferentes ciclos de nossa história, estando ainda a construção orçamentária atrelada à Lei nº 4.320, de

7 de março de 1964, cerca de 25 dias antes da “revolução redentora”, e, ainda, à definição do papel dos gestores públicos na forma da Constituição e no contexto de uma ordem democrática comprometida com uma imprescindível Lei de Responsabilidade Fiscal, de grandes efeitos administrativos e sociais.

Gráfico 18

Círculos concêntricos da receita e da despesa pública

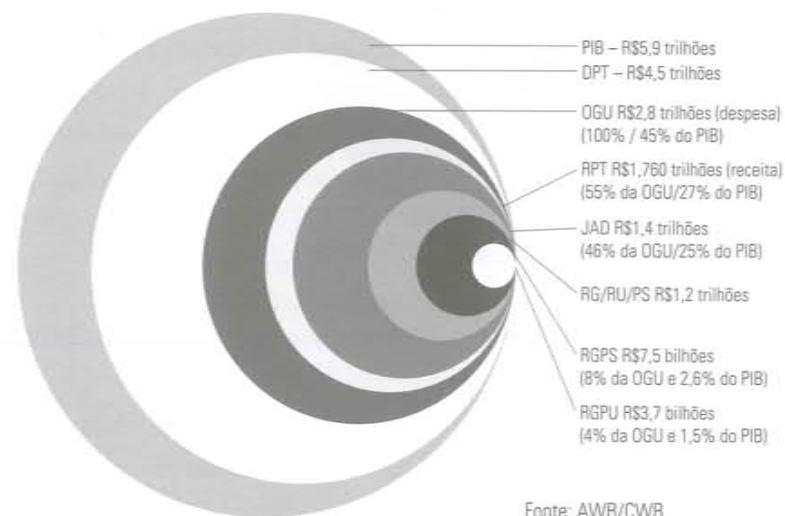
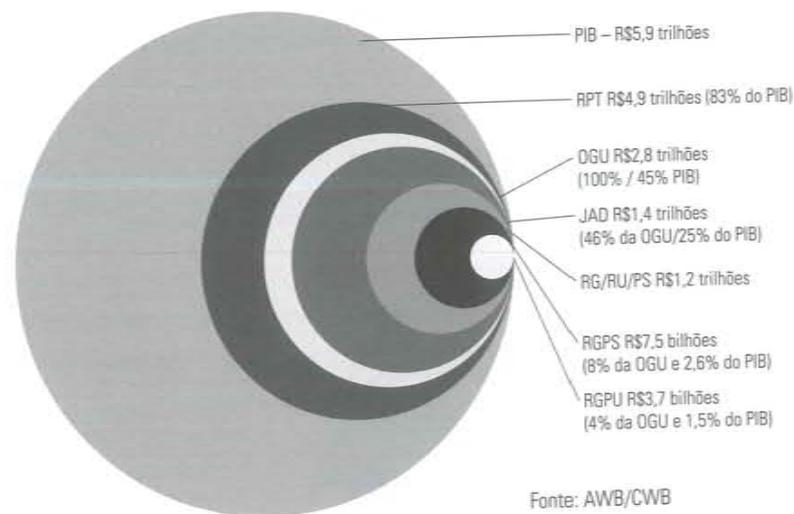


Gráfico 19

Círculos concêntricos da receita e da despesa pública



8) Conclusão

Dentro deste contexto, chegamos à conclusão que foi a prévia ausência de reformas na lei fiscal e nas demais leis citadas, não apenas nas emendas constitucionais, que tornou profundamente difícil evoluir em programas orçamentários que fugissem desses limites legais, mesmo reconhecendo-se a importância de atos de natureza assistencial, dado que o pressuposto do Estado Democrático de Direito é a lei e, se ela não for cumprida, não há que se olhar os fatos ocorridos durante a sua vigência, senão com os olhos da lei.

Nesta circunstância não pode faltar ao gestor público a exata percepção de que não existem condições jurídicas e administrativas para se executar um programa assistencial de profundidade nem tomar atitudes administrativas excessivas, no quadro do sistema de controle fiscal e de funcionalidade orçamentária rígida e hermética. Na ver-

dade, concluindo, apesar de o Estado brasileiro ser Democrático de Direito, a hermenêutica que preside a leitura dos fatos ou de leis e decretos subsequentes à Constituição, ou de qualquer lei antecedente à sua edição, não são os parâmetros da leitura democrática exclusivamente, mas os parâmetros do Direito escrito, quando não os seus pressupostos dogmáticos.

Por outro lado, o desenvolvimento de uma política de responsabilidade fiscal só ganhou efetiva dimensão após a Constituição de 1988, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que efetivamente causou impacto nas práticas patrimonialistas e tem procurado alcançar prevalência dos efeitos previdenciários sobre os modernos e rígidos planos de organização orçamentária.

Notas

1 Este decreto foi gerado na Secretaria de Direito Econômico, quando éramos secretário nacional de Direito Econômico, em 1997, tendo recuperado aspectos importantes do Código do Consumidor que tinham sofrido algum tipo de veto, e definiu uma estrutura aplicativa da lei e do próprio decreto. Ver Aurélio Wander Bastos, *Cartéis e Concorrência: Estudo sobre a evolução de conceitos de Direito Econômico no Brasil*, Arquivos do Ministério da Justiça, Rio de Janeiro, p. 91-104, 1995.

2 Genericamente, podemos considerar despesas permanentes àquelas rigidamente vinculadas à Educação, à Saúde, aos poderes da União, aos serviços da dívida, aos inativos e pensionistas e às despesas discricionárias e outras tantas, como programas sociais, restos a pagar etc.

3 Sobre este tema, ver a nossa Introdução Analítica em livro também de nossa autoria *Crimes Políticos (1964/1968) – a Hermenêutica de Victor Nunes Leal*. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 2016.

4 A Lei de Arquivo, no contexto evolutivo da proteção de documentos públicos e informações reservadas, adquiriu, na história legislativa, um papel precursor e está vinculada aos movimentos de reforma e recuperação do Arquivo Nacional na administração brasileira.

5 A lei complementar não é uma lei ordinária (incisos II e III, do artigo 59, da Constituição de 1988). Ela reflete uma específica previsão constitucional, sendo que essas leis devem ser aprovadas por maioria absoluta (ver artigo 69 da Constituição), ou seja, por exemplo, no Senado, 41 votos (metade mais um), do total de 81 senadores. Neste nosso tema, devem as leis complementares dispor sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna (...) e fiscalização das instituições financeiras, assim como o regime geral sobre a Previdência Social (ver Título 8), no capítulo da ordem social (sessão III, do capítulo II).

6 São de iniciativa do Poder Executivo, constitucionalmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (§ 2º, artigo 165), assim como a Lei Orçamentária Anual (LOA) (§ 5º, artigo 165), e o Orçamento da Seguridade Social. A LDO compreende metas e prioridades da administração e indica a orientação da LOA. Esta (§ 8º, artigo 165) não pode ter dispositivos estranhos à previsão da receita e à afinação da despesa, embora não proíba, na forma da lei, autorização para abertura de créditos suplementares e contratos para operações de crédito, ainda que por antecipação da receita. Estas duas leis falam nos seus respectivos papéis na redução das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, mas não falam em desigualdade social.

Palestra pronunciada em 22 de novembro de 2016