

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

MARINA MORAIS FREITAS

**A DISCRICIONARIEDADE NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE
MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

Belo Horizonte

2019

MARINA MORAIS FREITAS

**A DISCRICIONARIEDADE NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE
MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2019

F866d Freitas, Marina Moraes.
A discricionariiedade na gestão orçamentária do estado de Minas Gerais no período de 2011 a 2018 [manuscrito] / Marina Moraes Freitas. – 2019.
[15], 109 f.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 118-123

1. Orçamento público – Minas Gerais. 2. Despesa pública – Minas Gerais. 3. Receita pública – Minas Gerais. 4. Administração Pública – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

MARINA MORAIS FREITAS

**A DISCRICIONARIEDADE NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE
MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Prof. Dr. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Prof. Thiago Cançado Diniz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 24 de junho de 2019.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pela força e apoio durante toda a graduação.

Ao André por trazer paz nos dias difíceis.

Aos professores da Fundação João Pinheiro, por dividirem a experiência e o conhecimento que me propiciaram a conclusão deste trabalho.

Ao meu orientador, Ricardo, pelos ensinamentos, atenção e tranquilidade.

Aos colegas de estágio, pelo apoio na construção da monografia.

RESUMO

O orçamento mineiro é considerado um orçamento engessado devido à vinculação de algumas receitas e a obrigatoriedade de realização de determinadas despesas, restando uma estreita margem do orçamento disponível para livre alocação de acordo com as prioridades governamentais e as propostas apresentadas durante a campanha dos governantes. Diante deste quadro, este trabalho analisou a composição do orçamento de Minas Gerais, apresentando as receitas vinculadas, despesas obrigatórias e receitas livres, a fim de se analisar a alocação das despesas discricionárias entre os anos de 2011 a 2018, período que compreende os mandatos de Antônio Anastasia e Fernando Pimentel. Os resultados encontrados apontam que o governo Anastasia vivenciou um período de crescimento econômico, diferentemente do governo Pimentel, em que houve certa estagnação econômica, o que impacta diretamente o orçamento estadual. Além disso, observa-se que as receitas livres representam 8,65% das receitas totais no governo Anastasia e 5,50% no governo Pimentel. As despesas discricionárias totalizam respectivamente 9,8% e 11,9% das despesas totais nos anos 2011-2014 e 2015-2018. Dentre essas despesas destaca-se que na classificação por categoria econômica em todo o período o maior montante é destinado às despesas correntes. Na classificação funcional destina-se o maior valor aos encargos especiais, especificamente no item “Aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS”, que obtém 69% das despesas no período, ficando as outras funções com montantes de recursos muito pouco significativos. Ao analisar o restrito valor destinado às funções sociais e econômicas, observa-se que as funções sociais são priorizadas, principalmente a área da saúde e cultura, em ambos os governos. Diante dos resultados encontrados, pode-se constatar a existência de uma rigidez no orçamento mineiro que restringe a margem de atuação do governo na alocação de recursos. Conclui-se, assim, que em períodos de estagnação da economia, o ente estatal se vê reduzido, em grande medida, a um repassador de recursos, sem poder de decisão acerca da alocação de seu orçamento.

Palavras chave: engessamento orçamentário, despesas discricionárias, governo Anastasia, governo Pimentel.

ABSTRACT

The budget of the state of Minas Gerais is considered to be a rigidity budget due to the binding of some revenues and the obligation to accomplish some expenditures, leaving a narrow margin of the budget for free allocation according to government priorities and the proposals presented during the governors' campaign. Thus, this paper analyzed the composition of the Minas Gerais budget, presenting linked revenues, mandatory expenses and free revenues, in order to analyze the allocation of discretionary expenses between the years 2011 to 2018, a period that includes the mandates of Antônio Anastasia and Fernando Pimentel. The results show that the Anastasia government experienced a period of economic growth, unlike the Pimentel government, in which there was a certain economic stagnation, which directly impacts the state budget. In addition, it is observed that the free revenues represent 8.65% of the total revenues in the Anastasia government and 5.50% in the Pimentel government. Discretionary expenditure totals respectively 9.8% and 11.9% of total expenditure in the years 2011-2014 and 2015-2018. Among these expenses, it can be noted that in the classification by economic category the largest amount is allocated in current expenses throughout the period. In the functional classification, the highest amount is destined to the special charges, specifically in the item "Contribution to cover the actuarial deficit of the RPPS", which obtained 69% of expenses in the period, leaving other functions with very insignificant amounts of resources. When analyzing the restricted value assigned to social and economic functions, it is observed that social functions are prioritized, mainly in the area of health and culture, in both governments. Considering the results found, can be verified the existence of a rigidity in the Minas Gerais's budget that restricts the margin of performance of the government in the allocation of resources. It is concluded, therefore, that in times of economic stagnation, the state entity is reduced to a mere repasser of resources, without being able to decide on the allocation of its budget.

Key words: budgetary rigidity, discretionary spending, Anastasia government, Pimentel government.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comprometimento das receitas – Minas Gerais - Governo Anastasia, 2011- 2014	83
Gráfico 2 – Comprometimento das receitas – Minas Gerais - Governo Pimentel, 2015-2018	83
Gráfico 3 – Produto Interno Bruto - Minas Gerais - 2011-2018	85
Gráfico 4 – Receitas e Despesas - Minas Gerais - 2011-2018.....	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita orçamentária realizada- Minas Gerais - 2011-2018	68
Tabela 2 – Transferências de recursos aos municípios - Minas Gerais - 2011-2018	70
Tabela 3 – Recursos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Minas Gerais - 2011-2018	72
Tabela 4 – Recursos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Minas Gerais - 2011- 2018	73
Tabela 5 – Recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde - Minas Gerais - 2011-2018	76
Tabela 6 – Recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde - Minas Gerais - 2011-2018	77
Tabela 7 – Recursos aplicados em Ações Fomento e Amparo à Pesquisa - Minas Gerais - 2011-2018	78
Tabela 8 – Recursos ordinários aplicados em Saúde, Educação e FAPEMIG - Minas Gerais - 2011-2018	79
Tabela 9 – Recursos ordinários a utilizar com despesas obrigatórias - Minas Gerais - 2011-2018	80
Tabela 10 – Gastos obrigatórios ordinários - Minas Gerais - 2011-2018	81
Tabela 11 – Receitas Ordinárias Livres - Minas Gerais - 2011-2018	82
Tabela 12 – Receitas orçamentárias por subcategoria econômica – Minas Gerais - 2011-2014	88
Tabela 13 – Receitas orçamentárias por subcategoria econômica – Minas Gerais - 2015-2018	89
Tabela 14 – Despesas orçamentárias por subcategoria econômica - Minas Gerais - 2011-2014	91

Tabela 15 – Receitas orçamentárias por subcategoria econômica - Minas Gerais - 2015-2018	91
Tabela 16 – Despesas não obrigatórias <i>versus</i> Receita livre - Minas Gerais - 2011-2018	99
Tabela 17 – Despesas não obrigatórias por categoria econômica - Minas Gerais - 2011-2014	100
Tabela 18 – Despesas não obrigatórias por categoria econômica - Minas Gerais - 2015-2018	101
Tabela 19 – Despesas não obrigatórias por funções – Minas Gerais - 2011-2014.	105
Tabela 20 – Despesas não obrigatórias por funções – Minas Gerais - 2015-2018.	107
Tabela 21 – Despesas não obrigatórias, funções sociais x funções econômicas– Minas Gerais - 2011-2014	109
Tabela 22 – Despesas não obrigatórias, funções sociais <i>versus</i> funções econômicas– Minas Gerais - 2015-2018	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Partilha de receitas pela CF/88	35
Quadro 2 - Principais receitas vinculadas e gastos obrigatórios do orçamento de Minas Gerais	64
Quadro 3 - Fontes de Recursos	65
Quadro 4 - Funções de governo.....	103
Quadro 5 - Grupos de funções do governo	104

LISTA DE SIGLAS

ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
CCEE	Câmara de Coordenação das Empresas Estatais
CCGPGF	Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças
CEMG/89	Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989
CF/88	Constituição Federal de 1988
COF	Câmara de Orçamento e Finanças
CPGE	Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto de Produção Industrial
IPSEMG	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
RPP	Restos a Pagar Processados
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SIOPE	Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação
SIOPS	Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 METODOLOGIA	19
3 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL.....	26
3.1 As bases teóricas do federalismo fiscal	27
3.2 Breve histórico do federalismo fiscal no Brasil	30
3.2.1 A revisão do federalismo na Constituição Federal de 1988.....	33
3.2.2 Principais marcos legais do federalismo fiscal no Brasil.....	39
4 O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	45
4.1 O modelo orçamentário no Brasil: o ciclo orçamentário e os instrumentos de planejamento e orçamento.....	47
4.2 As receitas e despesas no orçamento	52
4.2.1 Classificação das receitas e despesas	53
4.2.2 Execução das receitas e despesas.....	56
4.2.3 O descompasso entre receitas e despesas	59
5 ENGESSAMENTO ORÇAMENTÁRIO	62
5.1 Os instrumentos institucionais que regem as receitas e despesas no orçamento.....	63
5.2 As fontes de recursos vinculadas na origem.....	65
5.3 As receitas vinculadas	69
5.3.1 Manutenção e desenvolvimento do ensino.....	70
5.3.2 Ações e serviços públicos de saúde	74
5.3.3 Amparo e Fomento a Pesquisa.....	77

5.3.4	Consolidação da aplicação obrigatória de recursos ordinários	79
5.4	Os gastos obrigatórios	80
5.5	As receitas livres.....	81
6	OS GASTOS DISCRICIONÁRIOS NOS GOVERNOS ANASTASIA E PIMENTEL	87
6.1	Estrutura das receitas e despesas públicas do Estado de Minas Gerais .	87
6.2	Os resultados fiscais dos governos Anastasia e Pimentel	94
6.3	As instâncias deliberativas e a alocação das despesas discricionárias ..	95
6.4	As despesas não obrigatórias	98
6.4.1	As despesas não obrigatórias por categorias econômicas	100
6.4.2	As despesas não obrigatórias por funções	102
6.4.3	Funções sociais <i>versus</i> funções econômicas	108
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	113

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público em sentido estrito é a peça utilizada pelos poderes públicos na gestão de suas receitas, despesas e dívidas (OLIVEIRA, 2009, p.55). Em sua concepção moderna, em que as finanças deixam de ser neutras e assumem funcionalidades na economia, o orçamento é compreendido como um importante instrumento de gestão do Poder Executivo, empregado tanto no planejamento da ação pública, como na sua execução e controle (GIACOMONI, 2012, p.57-59).

A despeito de serem atribuídas importantes funções ao orçamento público na atualidade, há restrições que impedem seu uso funcional pelo Estado, uma vez que correntemente o instrumento se encontra sob o efeito conhecido como engessamento orçamentário. Esse fenômeno é entendido como a destinação de grande parte das receitas e despesas públicas a um fim previamente determinado, de forma que apenas uma pequena parcela do orçamento se encontra livre para utilização discricionária dos governantes.

O engessamento orçamentário pode ser observado em muitos países, inclusive no Brasil. A rigidez orçamentária no Estado brasileiro pode ser observada em um longo horizonte temporal, mas foi a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que se pôde notar sua intensificação. Isso porque a Carta Magna, promulgada em um contexto de redemocratização, estabeleceu uma série de direitos aos cidadãos com o fim de superar os danos sociais engendrados pela Ditadura Militar, gerando um aumento das despesas de caráter obrigatório.

Aliados às disposições da CF/88, há outros instrumentos normativos que limitam o uso dos recursos orçamentários, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tais dispositivos definem dois tipos de restrições que levam ao engessamento: a vinculação de algumas receitas e o estabelecimento de despesas obrigatórias. Estas restrições visam proteger os gastos com os setores considerados prioritários e/ou garantir recursos ao seu financiamento.

A parcela das receitas não vinculadas e das despesas sem destinação específica se refere ao orçamento livre, utilizado pelos governantes na manifestação de suas prioridades na alocação dos recursos. Como estes representam uma

parcela restrita do orçamento, seu uso estratégico se mostra essencial para que o governo siga as diretrizes e prioridades estabelecidas em seu mandato, como apontado por Rezende e Cunha (2005)

Em tese, quanto mais reduzido é o espaço de manobra e maior é a dificuldade em ampliá-lo, maior deveria ser a preocupação em rever a todo momento a destinação dos recursos de livre utilização, de modo a permitir uma melhor acomodação às reais prioridades de gasto (REZENDE, CUNHA, 2005).

No Brasil, federação com três entes autônomos, tais disposições orçamentárias recaem também sobre os estados e municípios, que possuem atribuições fundamentais na garantia de direitos sociais básicos como saúde e educação. O papel relevante imputado a esses entes é decorrente em grande parte do caráter descentralizador da Carta Magna, que ampliou significativamente nesse período as receitas e os encargos dos entes subnacionais.

Estes entes e, em especial, o estado de Minas Gerais, unidade de análise deste trabalho, ao se depararem com a rigidez de seus orçamentos, passam a enfrentar dificuldades na gestão de suas contas. Devido a escassez de receitas de livre utilização torna-se difícil aos governantes expressarem suas prioridades e estratégias políticas, bem como manter o equilíbrio das contas públicas. Em Minas Gerais, essa situação tem se mostrado ainda mais evidente, dado que o estado se encontra altamente endividado e apresenta recorrentes déficits orçamentários nos últimos anos. Diante da premente necessidade do uso estratégico dos escassos recursos discricionários no estado, este trabalho tem como tema a discricionariedade na gestão orçamentária do governo de Minas Gerais no período de 2011 a 2018, buscando compreender qual parcela do orçamento público mineiro se encontra livre para utilização dos governantes, em específico dos governadores Antônio Anastasia (2011-2014) e Fernando Pimentel (2015-2018), e como esses recursos foram utilizados ao longo dos dois governos.

Em sintonia com o objetivo central deste trabalho de analisar a discricionariedade na gestão orçamentária do governo de Minas Gerais no período de 2011 a 2018, são traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar o contexto institucional: o federalismo fiscal brasileiro, suas características e variações ao longo do tempo.
- b) Apresentar a base teórica do orçamento público no Brasil: o ciclo orçamentário, as receitas e despesas públicas.
- c) Apresentar um panorama geral do orçamento de Minas Gerais: estrutura das receitas e despesas, receitas vinculadas, despesas obrigatórias e despesas discricionárias;
- d) Analisar as despesas discricionárias do estado de Minas Gerais no período de 2011 a 2018: composição, prioridades de governo e restrição orçamentária.

Para alcançar os objetivos acima citados, esse trabalho se organiza em cinco capítulos além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta a metodologia utilizada ao longo do trabalho. O segundo capítulo aborda o federalismo fiscal no Brasil, apresentando suas bases teóricas e o histórico brasileiro. O terceiro capítulo discute o orçamento público brasileiro, discorrendo sobre o ciclo orçamentário e as receitas e despesas no orçamento. O quarto capítulo demonstra a configuração do engessamento orçamentário mineiro, expondo a estrutura das receitas e despesas do governo de Minas Gerais, bem como os montantes e percentuais relativos às receitas vinculadas, às despesas obrigatórias e ao orçamento livre. O quinto capítulo analisa as despesas discricionárias realizadas ao longo dos governos Anastasia (2011-2014) e Pimentel (2015-2018), apresentando seus montantes e conteúdo. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais resultados da análise empreendida.

2 METODOLOGIA

Como mencionado, o trabalho tem como objetivo central apresentar como se dá a gestão do orçamento livre no governo de Minas Gerais, num contexto de engessamento orçamentário proveniente de vinculações de receita e obrigatoriedade de gastos. Utilizou-se, como referência para o desenvolvimento da análise empírica, a metodologia aplicada na dissertação de mestrado “Gastos públicos em Minas Gerais: o engessamento do orçamento e as prioridades dos governos no período 1999 a 2006” de Norma Helena Cassino Chevitarese, defendida em 2009. Busca-se, assim, trazer essa análise para o período recente, examinando a discricionariedade na gestão orçamentária dos governos Anastasia (2011 a 2014) e Pimentel (2015 a 2018).

O trabalho utiliza pesquisas de cunho descritivo e analítico, realizando tanto análises quantitativas quanto qualitativas. A análise qualitativa é usada na apresentação dos aspectos teóricos que envolvem o federalismo fiscal e o orçamento público brasileiro. A análise quantitativa é realizada por meio do levantamento e sistematização de dados que demonstrem a estrutura do orçamento mineiro e seu grau de engessamento, por meio do comprometimento das receitas e das despesas obrigatórias, e das despesas discricionárias realizadas. A utilização conjunta desses dois métodos se mostra importante na medida em que a descrição qualitativa servirá como base para a interpretação dos dados, bem como para a elaboração de conclusões.

A primeira parte teórica do trabalho, o capítulo 3, é elaborada por meio de pesquisa bibliográfica, buscando identificar a estruturação do federalismo no Brasil e suas modificações ao longo do tempo, principalmente no seu âmbito fiscal, e como estes impactaram a conformação das contas públicas dos entes federados, em especial dos estados. Assim, são apresentadas as teorias sobre o federalismo fiscal, seguindo-se a apresentação do federalismo fiscal no Brasil ao longo de suas Constituições Federais, com foco na Constituição Federal de 1988. Além disso, são apresentados os marcos legais pós CF/88 que modificaram a distribuição de recursos e atribuições entre os entes federados.

O tópico seguinte, capítulo 4, apoia-se em pesquisas bibliográfica e documental, abordando aspectos teóricos e aplicados da Administração Financeira e Orçamentária. Assim, apresenta o ciclo orçamentário no Brasil, envolvendo as etapas de elaboração, execução, fiscalização e prestação de contas, bem como os instrumentos de planejamento e orçamento definidos constitucionalmente, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, apresenta considerações teóricas acerca das receitas e despesas orçamentárias, abordando suas diversas classificações e as etapas necessárias à sua execução. Ao fim, trata dos resultados orçamentários - déficit, equilíbrio e superávit das contas públicas.

O capítulo 5 retrata o orçamento mineiro com suas principais amarras, que causam a rigidez do instrumento. Apresenta, num primeiro momento, os instrumentos que regem as receitas e despesas, os artigos da CF/88 e as normas infraconstitucionais que vinculam receitas ou que impõem a realização de certas despesas. Essa abordagem, de natureza qualitativa, utiliza-se de análise documental e de pesquisa bibliográfica. Num segundo momento, a abordagem, de natureza quantitativa, busca aferir, por meio do levantamento e sistematização de dados relativos às receitas e despesas do governo de Minas Gerais, suas receitas livres no período de 2011 a 2018, que correspondem aos mandatos de Anastasia e Pimentel.

Para fins da análise empreendida no trabalho, foram consideradas receitas livres aquelas receitas efetivadas no exercício, retiradas as receitas vinculadas na fonte, as vinculações constitucionais e as despesas obrigatórias.

O cálculo das receitas livres teve, como primeiro passo, a análise das fontes de recurso. Optou-se pela utilização de fontes de recurso porque esta classificação permite conectar as receitas e despesas, identificando qual fonte de recurso financia qual gasto. Em consonância com o trabalho de Chevitarese (2009), foram identificadas as fontes de recursos vinculadas a finalidades específicas, definidas previamente. Considerou-se que apenas as receitas de fonte 10 – Recursos Ordinários – não são consideradas vinculadas, de forma que todas as outras fontes de recursos, definidas nas leis orçamentárias, são excluídas do cálculo

das receitas livres. Foram apurados, por meio da classificação de receitas por fonte, os dados extraídos do *site* Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, identificando os montantes relativos às receitas vinculadas e ordinárias durante o horizonte temporal analisado.

Identificando as receitas ordinárias no período, partiu-se para a determinação das vinculações constitucionais à saúde, educação e amparo e fomento à pesquisa, discriminando o montante de recursos ordinários utilizados para cumprir os percentuais mínimos fixados em cada área. Os resultados obtidos apresentam algumas discrepâncias em relação aos dados divulgados nos demonstrativos dos índices constitucionais da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), que apresentam os recursos aplicados em cada área. Entretanto, como esses dados da SEF não discriminam as despesas por fontes de recursos, base de análise desse trabalho, não foi possível utilizá-los.

Para o cálculo dos recursos ordinários despendidos em Educação utiliza-se o Manual do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), que elenca, pela classificação funcional da despesa, as subfunções consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Logo, coletam-se os dados relativos às despesas liquidadas no Portal da Transparência com as seguintes classificações: função - educação, subfunções, grupo de despesa e fonte - recursos ordinários. São identificadas assim as subfunções calculadas em MDE financiadas por recursos ordinários, apresentando a parte desse valor referente aos gastos com pessoal e encargos sociais.

Na área da Saúde é utilizada a mesma lógica, uma vez que o Manual do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) também elenca as subfunções computadas no cálculo das despesas em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS). Para coleta dos dados das despesas liquidadas no Portal da Transparência são utilizadas as classificações: função - saúde, subfunções, grupo de despesa e fonte - recursos ordinários. Em seguida, são identificadas as subfunções calculadas como ASPS financiadas por recursos ordinários, apontando a parte desse valor referente aos gastos com pessoal e encargos sociais.

Para os gastos com Amparo e Fomento à Pesquisa, realizados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), utiliza-se outra fonte de dados, o Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta dos Recursos Ordinários, disponível no *site* da SEF. Destaca-se que os recursos repassados à FAPEMIG são todos provenientes de fonte ordinária, de forma que foi possível utilizar essa base de dados. Entretanto, para encontrar os dados relativos às despesas com pessoal e encargos sociais, utiliza-se o Portal da Transparência, com as seguintes classificações: órgão - FAPEMIG, grupo de despesa - pessoal e encargos sociais e fonte - recursos ordinários. Assim, identificam-se os recursos ordinários aplicados em Amparo e Fomento à Pesquisa e, dentre esses, aqueles utilizados para pagamento de pessoal e encargos.

Em seguida, são investigadas as despesas compulsórias do governo estadual, consideradas nesse trabalho como os gastos com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida, pagamento do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP - e custeio dos pensionistas do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG.

Para compilar os dados acerca das despesas com pessoal e serviço da dívida, utilizou-se o portal da transparência com as seguintes classificações: grupos de despesa - pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida; fonte - recursos ordinários. Dentre as despesas com pessoal, são retiradas as despesas liquidadas em educação, saúde e FAPEMIG relativas à pessoal e encargos sociais, a fim de não haver dupla contagem.

As despesas com pagamento do PASEP são encontradas nos Demonstrativos Quadrimestrais da LDO, disponíveis no *site* da SEF. Já as despesas com pensionistas do IPSEMG são obtidas no portal da transparência, selecionando-se as seguintes classificações: elemento item ‘Aposentadoria IPSEMG – Lei nº 1.195 de 23/12/1954’, fonte de recursos ordinários. São identificadas assim as despesas obrigatórias do governo estadual financiadas por recursos ordinários.

Com essas informações consolidadas, é possível então encontrar as receitas orçamentárias livres nos governos Anastasia e Pimentel. Da receita ordinária total são retirados os recursos ordinários aplicados compulsoriamente em Saúde, Educação e Pesquisa; as despesas ordinárias com pessoal e encargos sociais, serviço da dívida, pagamento do PASEP e custeio de aposentadorias do IPSEMG. São encontradas, assim, as receitas ordinárias livres, aquelas disponíveis para financiar as despesas discricionárias. O cálculo dessa margem da receita pode ser observado na fórmula a seguir:

Receita Ordinária Livre = Receita total – (Receita ordinária aplicada em MDE, ASPS e Amparo e Fomento à Pesquisa + Receita ordinária destinada ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais, Serviço da Dívida, PASEP e aposentadorias do IPSEMG)

O capítulo que se segue busca analisar as despesas discricionárias liquidadas nos dois governos, uma vez que sua alocação representa as prioridades dos governantes ao longo do mandato.

Inicialmente, apresenta-se a estrutura das receitas e despesas estaduais no período 2011-2018, cujos dados estão disponíveis no *site* da SEF, nos relatórios anuais 'Síntese da Execução Fiscal por Subcategoria Econômica'. Além disso, são demonstrados os resultados fiscais no mesmo período, relacionando-os ao contexto econômico do país e do estado. Em seguida, realiza-se uma pesquisa documental a fim de apresentar as instâncias deliberativas criadas nos dois mandatos, as quais impactam diretamente a alocação do orçamento, em especial das despesas discricionárias.

A fim de identificar o montante das despesas discricionárias, assunto abordado desse ponto em diante no capítulo, buscam-se as despesas por fontes de recursos no Portal da Transparência, apresentando seu valor total de 2011 a 2018. Desse valor são retiradas as despesas vinculadas (despesas financiadas pelas fontes de recursos vinculados) e as outras despesas calculadas no capítulo anterior, especificamente os repasses constitucionais e as despesas obrigatórias.

Partindo para a análise dessas despesas não obrigatórias, optou-se por classificá-las por categorias econômicas, a fim de se identificar a margem desses recursos destinada à manutenção da máquina pública e de seus serviços e a parte destinada à formação e aquisição de capital. Além disso, é utilizada a classificação funcional, apresentando as áreas prioritárias ao governo na alocação das receitas livres.

Para calcular as despesas discricionárias nas devidas classificações, foi necessário: identificar o montante das despesas ordinárias por função e categoria econômica; descontar os valores relativos aos repasses constitucionais (educação, saúde e FAPEMIG); e descontar os montantes de despesas compulsórias. Entretanto, para descontar esses valores das despesas ordinárias, fez-se necessário realizar uma nova busca no portal da transparência, a fim de identificá-los por fonte e categoria econômica. Como os dados necessários para mensurar essas despesas nas classificações definidas tiveram de ser compilados novamente, houve algumas divergências em relação aos montantes das despesas não obrigatórias (tab. 17).

A identificação das despesas ordinárias por função e categoria econômica foi feita por meio dos dados do Portal da Transparência, buscando, na pesquisa avançada das despesas, as classificações: função, categoria econômica, fonte - recursos ordinários. Essa é a base da qual são tiradas as demais despesas.

Nas funções educação e saúde, foram identificados, dentre os valores computados como MDE e ASPS, aqueles referentes a despesas correntes e de capital. Nas despesas da FAPEMIG, foram buscadas no Portal da Transparência as seguintes classificações: categoria econômica, função, fonte – recursos ordinários, órgão – FAPEMIG. Foram encontradas, assim, as funções e categorias econômicas nas quais houve dispêndios do órgão.

Para buscar os gastos obrigatórios por função e categoria econômica, houve três etapas sequenciais. Primeiro, os gastos com pessoal e serviço da dívida, que são identificados pelas seguintes classificações: categoria econômica, função, grupos de despesa – pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida. Encontra-se, assim, o valor gasto em cada função

relativamente a esses grupos. Segundo, para encontrar os gastos com pensionista do IPSEMG, são usadas as classificações: categoria econômica, função, fonte – recursos ordinários, item de despesa – Aposentadoria IPSEMG Lei nº 1.195 de 23/12/1954. Terceiro, os gastos com pagamento do PASEP disponíveis no *site* da SEF, apresentam a função e a categoria econômica da despesa.

Com esses valores compilados, foi possível elaborar as tabelas das despesas discricionárias em cada classificação. Do total das despesas ordinárias, foram retirados os valores encontrados em cada função e categoria econômica elencados acima. De tal modo, o cálculo das despesas discricionárias pode ser sintetizado na fórmula a seguir:

Despesas Discricionárias = Despesas totais – (Despesas vinculadas + Despesas ordinárias em MDE, ASPS e Amparo e Fomento à Pesquisa + Despesas ordinárias em Pessoal e Encargos Sociais, Serviço da Dívida, Pagamento do PASEP e Aposentadorias do IPSEMG)

Em seguida, utilizando a mesma metodologia de Chevitarese (2009), separam-se três grupos de funções: funções gerais de soberania, funções sociais e funções econômicas. Dentre essas funções, foram comparadas as despesas discricionárias liquidadas nos grupos de funções sociais e econômicas, buscando compreender as prioridades dos governantes por meio da alocação dos recursos. Conclui-se, dessa forma, o capítulo 6.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, seguidas das referências utilizadas em sua construção.

3 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Em sociedades marcadas por heterogeneidades étnicas, culturais, econômicas e religiosas, forças descentralizantes atuam no sentido de garantir autonomia e identidade regionais. Nesse contexto, o federalismo é apontado “como a melhor forma de organização para garantir, por meio da distribuição do poder político territorial, as condições necessárias para a construção da unidade e do Estado nacional.” (OLIVEIRA, 2007, p.4).

Assim, o federalismo é entendido como uma forma de organização do Estado que contempla a divisão do poder político em uma esfera central, que tem a responsabilidade de tratar, legislar e representar os interesses comuns das unidades do território, e uma esfera descentralizada, composta pelos estados-membros, que tem autonomia para governar sobre seu território, caracterizando, assim, uma dupla autonomia territorial do poder político (OLIVEIRA, 2007, p.6).

Além disso, cabe destacar que esse sistema apresenta dimensões diversas, como a política, a jurídica, a econômica e a fiscal, que assumem padrões de relações intergovernamentais diversos e complexos. Esses padrões acabam por conformar arranjos federativos com vários graus de centralização e descentralização, de modo que cada dimensão se mostra essencial para o equilíbrio e preservação da autonomia dos entes (OLIVEIRA, 2007, p.50). Para os fins deste trabalho, houve uma focalização da dimensão fiscal do federalismo.

O pacto federativo estabelecido tem como principal instrumento de manutenção da integridade de seu arranjo a Constituição, que estabelece as normas de organização dos poderes e atribuições entre os entes federados. Através dela são materializados os acordos e negociações que resguardam o equilíbrio federativo (REZENDE, 2015; OLIVEIRA, 2007). Entretanto, conforme aponta Abrucio e Francese (2007, p.2), a garantia do pacto federativo se dá por outras instituições federativas além da constituição, que estabelecem freios e contrapesos e formas de coordenação entre os entes federados. De tal modo, será abordada mais adiante a conformação do federalismo nas constituições brasileiras, bem como as mudanças trazidas por outros instrumentos normativos.

3.1 As bases teóricas do federalismo fiscal

O federalismo fiscal está inserido no âmbito da economia do setor público e está voltado para a distribuição dos encargos e competências tributárias no território nacional (CHEVITARESE, 2009; REZENDE, 2015). Domingues (2007, *apud* CHEVITARESE, 2009, p.50), define federalismo fiscal como “o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência”.

A preocupação central do federalismo fiscal é garantir racionalidade e eficiência na alocação dos recursos, construindo estruturas institucionais que otimizem a distribuição de receitas e atribuições entre os entes. Pode-se entender, assim, como uma avaliação do grau de centralização e descentralização das atividades estatais (OLIVEIRA, 2007, *apud* REZENDE, 2015).

A autoridade sobre os recursos tributários é um aspecto central do federalismo e gerador de disputas intensas entre os entes, uma vez que reflete grande parte de sua autonomia decisória. Tal situação ocorre porque a autoridade sobre esses recursos permite que o ente tenha autonomia para estabelecer sua atuação, elaborando políticas públicas que atendam às necessidades daquela localidade (REZENDE, 2015; ARRETCHE, 2005).

Há argumentos favoráveis e contrários à descentralização da arrecadação e das atribuições do Estado. Um dos argumentos favoráveis é a existência de muitos bens públicos de alcance local, de modo que cada região apresenta preferências acerca de qual bem e qual quantidade quer consumir. Assim, Mendes (2004), aponta que

Os diversos governos locais seriam as “firmas” que ofertariam bens públicos. As famílias seriam os consumidores que, ao se mudarem de uma cidade para outra, estariam “indo ao mercado” buscar os bens públicos de sua preferência, pelo “preço” (carga tributária cobrada pelo governo local) que lhes parecesse adequado. (MENDES, 2004, p. 425).

Já Musgrave & Musgrave (1980, *apud* CHEVITARESE, 2009) propõem que cada ente local, em uma estrutura descentralizada, deve ofertar os bens cujos

benefícios ocorrem dentro de seus limites territoriais e cujas fontes de financiamento permitam a internalização de seus custos, uma vez que a utilização eficiente dos recursos requer que os eleitores/contribuintes sejam confrontados com o verdadeiro custo de oportunidade envolvido.

Oates (1972, *apud* MENDES, 2004) sugere que os bens públicos devem ser ofertados pelo nível de governo mais próximo da área geográfica que se beneficia desse bem, observando alguns critérios, como economia de escala, heterogeneidade das preferências locais e capacidade financeira das esferas.

De acordo com tais critérios, Musgrave & Musgrave (1980, *apud* CHEVITARESE, 2009), estabelecem uma metodologia de repartição de encargos e competências, por meio das três funções básicas de competência do Estado, alocativa, distributiva e estabilizadora. Assim, a primeira função, de alocação dos recursos, deveria ser distribuída entre todas as esferas de acordo com a base de incidência de seus benefícios, havendo preferência pela descentralização, porém sem dispensar a atuação da esfera central. Já as funções de distribuição dos recursos, para gerar maior equidade, e de estabilização econômica, para atingir o pleno emprego e a ausência de inflação, deveriam ser desempenhadas pela esfera federal, mas, como apontam Rezende (1970, *apud* CHEVITARESE, 2009) e Oliveira (2007) exigem a cooperação dos entes subnacionais para não neutralizar os efeitos da atuação da esfera central.

No que se refere às competências tributárias, Messere (2003, *apud* Chevitarese 2009, p.53) aponta princípios a serem observados na atribuição dos impostos, recomendando que aqueles incidentes sobre renda e consumo sejam atribuídos às esferas federal e estadual. Já aos municípios deveria se atribuir os impostos sobre a propriedade imobiliária e as taxas de uso. Aliado a isso, deveriam utilizar transferências intergovernamentais, a fim de minimizar desigualdades e conferir maior equilíbrio à federação.

Alguns autores como Aguirre & Moraes (1997, *apud* CHEVITARESE, 2009, p.53) e Mendes (2004), no entanto, criticam esses princípios por apresentarem

um caráter reducionista ao sugerir que existe uma distribuição ótima e homogênea das competências tributárias.

Na mesma linha, Oliveira (2007, *apud* CHEVITARESE, 2009, p.55) afirma que, quando o federalismo fiscal foi incorporado ao tema da economia do setor público, houve um grande foco na eficiência econômica, deixando de lado os conflitos e negociações que caracterizam o jogo de forças do federalismo, levando a um grande reducionismo do tema. Ele afirma que esses modelos

[...] deram lugar a uma visão limitada da problemática federativa, que passou a ter sua avaliação restrita à análise do grau de centralização/ descentralização das atividades públicas, obliterando a compreensão e o entendimento corretos de sua complexidade, traduzida nas distintas dimensões que devem garantir sua viabilidade (OLIVEIRA, 2007, *apud* CHEVITARESE, 2009, p.56).

Diante desses contrapontos, surge outra abordagem no federalismo fiscal, a abordagem neoinstitucionalista, que ressalta o fortalecimento das instituições estatais a fim de promover o funcionamento eficiente do mercado e do setor público. Assim, a esfera central de governo assume um importante papel na coordenação do arranjo federativo, com poder regulatório e de comando sobre as esferas subnacionais. Com o objetivo de gerar convergência de interesses e coesão entre as esferas e evitar sobreposição de funções, a descentralização obedece a regras de coordenação e cooperação, de modo a gerar uma descentralização negociada e coordenada pela esfera central, reduzindo a autonomia dos entes subnacionais no atendimento às demandas locais (CHEVITARESE, 2009, p. 56).

Assim, como aponta Vargas (2011, *apud* REZENDE, 2015, p.26), a visão que se torna hegemônica no neoinstitucionalismo defende a requalificação da descentralização, uma vez que os sistemas descentralizados ora vigentes haviam gerado irresponsabilidade fiscal e déficits elevados. Desse modo, haveria a centralização de receitas no ente federal conjugada com a descentralização de despesas nos entes locais, empregando-se um sistema de transferências condicionadas. Além disso, defende a coordenação federativa, implementando instrumentos que promovam a disciplina fiscal dos entes subnacionais, garantida pelo governo central.

As teorias do federalismo fiscal acima apresentadas são um breve resumo de sua base de sustentação, não se esgotando nos pontos de vista abordados. A seguir, é abordada a estruturação do federalismo fiscal no Brasil ao longo do tempo, tendo como parâmetros suas constituições federais.

3.2 Breve histórico do federalismo fiscal no Brasil

A adoção do federalismo no Brasil se deve a dois fatores principais, a grande amplitude geográfica e a heterogeneidade entre as regiões do país. Tais fatores fazem com que haja diferentes demandas entre as regiões, de modo que o federalismo permite a oferta de bens e serviços mais adequados às realidades locais (REZENDE, 2015, p.28).

Entretanto, Souza (2005, *apud* REZENDE, 2015, p.29) destaca que há um consenso de que a desigualdade socioeconômica do país é um dos principais problemas do federalismo brasileiro, uma vez que as disparidades se reproduzem na arrecadação dos tributos e, logo, na capacidade de atuação dos governos locais. Assim, algumas regiões tornam-se dependentes das transferências da esfera central, enquanto outras conseguem se financiar com recursos próprios.

A evolução do federalismo no Brasil exprime, de tal modo, diferentes configurações na distribuição das receitas e encargos entre os entes federativos. Os arranjos pactuados a cada ruptura política são institucionalizados nas constituições federais promulgadas, em períodos ditatoriais e democráticos, que implicam em novas estruturações para o federalismo fiscal brasileiro, como será apontado a seguir.

O federalismo no Brasil surgiu, de fato, em 1891, com a proclamação da República. Durante o império houve um breve ensaio de federação com o Ato Institucional de 1834, que concedia maior autonomia às províncias, mas devido à ocorrência de revoltas populares e à dificuldade de conciliação de interesses, houve o refortalecimento do governo central.

A federação brasileira foi inspirada no modelo dos Estados Unidos, mas emergiu de maneira oposta, “de cima para baixo”, como o desdobramento de um Estado Unitário. A Carta Constitucional de 1891 trouxe um aspecto descentralizante,

[...] dotando os estados dos poderes executivo, legislativo e judiciário, de autonomia para elegerem tanto seus próprios governantes como os membros das Assembleias Legislativas e para terem suas próprias constituições e ainda de se responsabilizarem pelas competências não asseguradas pela União (OLIVEIRA, 2007, p.33).

Aos estados, concedeu-se autonomia fiscal e administrativa, atribuindo-lhes competência para decretar impostos sobre exportação, imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedades, indústrias e profissões. Cabe ressaltar que o contexto econômico e político à época era marcado pelas oligarquias regionais. Assim, apesar da grande autonomia do ente subnacional, o arranjo federativo adotado foi uma forma de perpetuação de poder desses grupos. Além disso, devido à ausência de mecanismos fiscais de transferências entre as esferas, houve uma intensificação da já elevada desigualdade existente entre as regiões (CHEVITARESE, 2009, p. 57-59).

Entretanto, com a Revolução de 1930 há um esvaziamento das oligarquias regionais, enfraquecendo os estados politicamente e iniciando um ciclo de centralização do poder, que permanece até 1945. Com a política de industrialização, principalmente na região Sudeste, amplia-se as desigualdades regionais. Apesar da grande centralização na instância política, nas instâncias administrativa e tributárias não ocorre tal centralização.

A Constituição de 1934 promoveu importantes alterações na estrutura tributária do país, estabelecendo a predominância dos impostos internos sobre produtos e dotando os estados de competência privativa para decretar o imposto de vendas e consignações. [...] A Constituição de 1937 pouco modificou o sistema tributário estabelecido pela Constituição anterior. Em relação a esta, os estados perderam a competência privativa para tributar o consumo de combustíveis de motor à explosão e aos municípios foi retirada a competência para tributar a renda das propriedades rurais (CHEVITARESE, 2009, p. 59-60).

Com a Constituição de 1946 inicia-se um breve período democrático, com o fortalecimento do federalismo e a descentralização da atuação pública,

revigorando o poder dos estados. Não houve no período uma reforma tributária, porém ocorreram importantes alterações na distribuição de recursos entre as esferas.

A grande novidade neste campo surgiu na definição constitucional de transferências de receitas para os governos subnacionais e na garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação em determinados estados, notadamente nos menos desenvolvidos, objetivando contribuir para a redução das desigualdades inter-regionais de renda e para o equilíbrio federativo (OLIVEIRA, 2007, p. 41).

Em 1964, com o Golpe Militar, há um novo enfraquecimento do federalismo, com uma intensa centralização do poder. Como aponta Oliveira, “embora caracterizado pela presença de um forte aparelho repressivo, [...] o período foi marcado por importantes reformas do sistema econômico e do aparato estatal, como a reforma financeira e tributária” (OLIVEIRA, 2009, *apud* REZENDE, 2015, p.32).

A centralização ocorrida no período também pode ser observada no campo fiscal. Com o objetivo de promover crescimento econômico, o governo buscou novas fontes de receitas para a União, restaurando sua capacidade de financiamento, e criou incentivos fiscais e financeiros para estimular setores considerados estratégicos. Aos estados concedeu-se autoridade para a cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Lopreato (2002, *apud* REZENDE, 2015, p.34) aponta que o novo quadro reduziu consideravelmente a autonomia dos estados, uma vez que a União podia manipular os impostos da esfera estadual, alterando as alíquotas e o campo de incidência, bem como conceder isenções fiscais e subsídios sem a concordância dos estados. Do ponto de vista das despesas a centralização também foi observada, uma vez que a esfera federal passou a assumir gastos que eram de responsabilidade dos estados e a exercer controle sobre os gastos que o ente subnacional realizava.

A fim de que os estados aderissem à estratégia desenvolvimentista da esfera federal, o governo impôs condicionalidades de gastos às transferências

fiscais, de maneira que os gastos eram previamente ditados pelo nível central. Além disso, ampliou-se o acesso ao mercado de crédito, que era regulado pelo governo central, destinando os recursos para as áreas consideradas prioritárias e gerando o endividamento dos estados. Assim, pode-se observar que

No âmbito das finanças públicas estaduais, o quadro que se configurou foi de descontrole fiscal, caracterizado pelos altos níveis de endividamento e por estruturas incapazes de recompor o padrão de financiamento e retomar os investimentos a partir da geração de recursos próprios (JAYME JR, 1995, *apud* REZENDE, 2015).

Esse quadro de enfraquecimento do federalismo, endividamento dos estados, somados à estagnação econômica e inflação, levou ao esgotamento do governo militar. Assim, na década de 80 se iniciou a transição para um governo democrático, havendo em 1988 a promulgação de uma nova constituição, a chamada Constituição Cidadã, que será detalhada no próximo tópico.

3.2.1 A revisão do federalismo na Constituição Federal de 1988

A centralização dos recursos financeiros foi uma das principais estratégias usadas durante a ditadura militar para concentrar o poder no Executivo federal. Assim, o reverso disso, a descentralização dos recursos e da autonomia decisória, foi identificada como uma bandeira da redemocratização (AFONSO; JUNQUEIRA, 2008, p.3). Desse modo, a Constituição Federal de 1988 amplia a autonomia dos entes subnacionais, inaugurando um padrão de organização federativa que é tido como um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento (KUGELMAS; SOLA, 2000, p.67).

Como uma reação natural a 20 anos de centralização política da ditadura militar no país, a CF/88 implementa uma desconcentração dos recursos da União, bem como da transferência de seus encargos. Diante disso, a participação dos entes federados na receita disponível apresenta uma forte modificação nesse período, aumentando a parcela relativa aos entes subnacionais e reduzindo a da União.

De tal modo, a União perde os impostos únicos, que incidem sobre energia elétrica, combustíveis e minerais, e os especiais, incidentes sobre transporte

rodoviário e serviços de comunicação, que passam a integrar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e ganham o Imposto sobre Grandes Fortunas e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Além disso, há uma ampliação do percentual transferido para estados e municípios do Imposto de Renda (IR), de 33% para 47%, e do Imposto de Produção Industrial (IPI), de 33% para 57% (OLIVEIRA, 2009, p. 39).

Diante do contexto de redução de suas receitas não acompanhada pela redução dos encargos, a esfera federal recorre à criação de contribuições, cujas receitas não se sujeitam às transferências impostas pela CF/88 e possuem alta produtividade fiscal. As contribuições objetivavam recuperar as receitas da União, a fim de atender às novas demandas elencadas pela CF/88, gerando porém uma perda de qualidade do sistema tributário, uma vez que eram tributos tecnicamente piores, contrários aos princípios da equidade, neutralidade e competitividade, sem gerar um equacionamento definitivo dos desequilíbrios financeiros e fiscais dos entes. Além disso, trouxe resultados desfavoráveis para os estados e municípios, reduzindo a participação dos impostos sujeitos a partilha na arrecadação federal (CHEVITARESE, 2009, p.64-65).

No que se refere ao ente estadual, seu principal benefício foi a ampliação da base de arrecadação do ICMS, como apontado acima, e a autonomia para fixação da alíquota do imposto, observando os limites máximos e mínimos previstos em lei. Além disso, houve um aumento considerável do Fundo de Participação dos Estados, dos Fundos Constitucionais (F.C. no Quadro 1) do Norte, Nordeste e Centro Oeste e a criação do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados (F.Ex. no Quadro 1), que recebe 10% da receita do IPI (OLIVEIRA, 2009, p. 40).

Os municípios também obtiveram ganhos, como o aumento das transferências do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados. Somado a isso, ampliaram-se os impostos de sua competência, com o Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis (extinto pela EC nº 03/93) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos* (ITBI) (OLIVEIRA, 2009, p. 40). O quadro a seguir compila essas informações, apresentando a competência de cada imposto.

Quadro 1 - Partilha de receitas pela CF/88

Competência	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	-	-
Exportação	100,0	-	-
Renda (IR)	51,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM) 1 + 1 (FPM)
IPI	41,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F.Ex.)	22,5 (FPM) 1 + 1 (FPM) 2,5 (F.Ex.)
Operações Financeiras (IOF)	100,0	-	-
Territorial Rural (ITR)	50,0	-	50,0
Grandes Fortunas (IGF)	100,0	-	-
Cont. Intervenção no Dom. Econômico	71,0	21,75	7,25
Estados			
ICMS	-	75,0	25,0
Causa Mortis e doação (ITCD)	-	100,0	-
Veículos automotores (IPVA)	-	50,0	50,0
Municípios			
Predial e territorial urbano (IPTU)	-	-	100,0
Transmissão <i>Inter vivos</i>	-	-	100,0
Serviços de qualquer natureza (ISS)	-	-	100,0

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria.

Já no que se refere à distribuição de encargos, Oliveira (2009, p.48) aponta que a ampliação das receitas dos estados e municípios não foi acompanhada pelo incremento de suas atribuições, de modo a garantir um equilíbrio na distribuição de responsabilidades que fosse compatível com a nova realidade financeira.

Silva (2002, *apud* MOHN, 2010, p.219) destaca que a CF/88 repartiu as competências de acordo com a amplitude do interesse espacial/territorial, de maneira que cabe à União as matérias de interesse nacional, aos estados matérias de interesse regional e aos municípios as matérias de interesse local. Essa repartição de competências se divide em horizontal e vertical.

No que se refere à repartição horizontal, foram abordadas as competências exclusivas, cabendo à União as competências no campo material e legislativo, aos Municípios as competências definidas indicativamente e aos estados

as competências remanescentes (MOHN, 2010, p.220). Nesse sentido, observa-se que aos estados couberam as atribuições que não eram conferidas nem à União, nem aos municípios, sendo comprimidas por baixo e por cima e reduzidas em extensão e importância, como aponta Ferreira Filho (1997, *apud* MOHN, 2010, p.228).

Na repartição vertical, há as competências concorrentes e comuns dos entes. A atuação concorrente, presente no campo legislativo, tem como exemplo a fixação pela União de regras gerais, a serem suplementadas pelos estados, Distrito Federal e municípios (arts. 24 e 30, II). Já as competências comuns, de caráter administrativo, são previstas no art. 23 da CF/88, que determinou que o grau, intensidade e a forma de participação dos três entes na provisão dos encargos comuns seriam regulamentados por lei complementar, situação que nunca ocorreu (OLIVEIRA, 2009; MOHN, 2010).

Analisando de forma mais detalhada as atribuições dos estados, em especial do estado de Minas Gerais, foco deste trabalho, reafirma-se que estas não foram elencadas pela Carta Magna, apresentando um caráter residual. Nesse sentido, Meirelles (1990, *apud* Andrade, 2004) aponta que não se pode relacionar exaustivamente os serviços da alçada estadual, porque os mesmos variam segundo as possibilidades do Governo e as necessidades de sua população. Assim, as funções do ente estadual, atuando ora na provisão direta dos bens e serviços, ora na coordenação regional das políticas, nos campos da saúde, educação, assistência, segurança e meio ambiente, serão descritas brevemente e de forma não exaustiva nos próximos parágrafos.

No que se refere à política de saúde, é função do ente estadual formular políticas para seu território e ajudar na execução das políticas nacionais com aplicação de recursos próprios, além de prestar apoio e repassar verbas aos municípios. Ademais, coordenam a rede laboratorial e de hemocentros, determinam os hospitais de referência e coordenam os atendimentos complexos da região.

Na área da educação, o art. 211 da CF/88 define em seu § 3º que “Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e

médio.” (BRASIL, 1988). Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) atribui aos estados a responsabilidade da oferta do ensino médio e a colaboração com os municípios para oferta do ensino fundamental. Assim, os estados são responsáveis por supervisionar seus sistemas de ensino e são obrigados a aplicar pelo menos 25% de seus recursos na área da educação.

O campo da assistência social, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, define como responsabilidade estadual a coordenação e execução dos programas assistenciais de seu território, além da coordenação da gestão pública nos espaços regionais, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas. Seu artigo 13 assim determina:

Art. 13. Compete aos Estados:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;

III - atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social;

V - prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento. (BRASIL, 1993).

O campo da segurança pública tem predominância da atuação do estado, ente responsável pelo financiamento da maior parte das políticas da área. Assim, cabe aos governos estaduais a promoção da segurança pública direta, por meio da organização e manutenção do policiamento ostensivo, realizado pela Polícia Militar, bem como a manutenção e organização da Polícia Civil e dos órgãos técnicos de investigação dos crimes comuns.

No que se refere ao meio ambiente, a atuação dos entes é definida pela Lei Complementar nº 140/2011, que determina como atribuição estadual a execução da Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas, a

integração dos programas e ações de órgãos e entidades dos três entes relacionados à proteção e à gestão ambiental e a formulação e execução da Política Estadual de Meio Ambiente. Além disso, é responsabilidade dos estados o zoneamento ambiental de seus territórios e de seus patrimônios ambientais a serem especialmente protegidos, bem como o licenciamento das atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou daqueles localizados em unidades de conservação instituídas pelo estado, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental.

Diante da divisão de recursos e encargos estabelecida, alguns autores consideram que a CF/88 apenas recriou o conflito federativo, uma vez que, como afirma Souza (1998, *apud* REZENDE, 2015, p.49) a despeito de ter ampliado a autonomia dos entes subnacionais, não equacionou o problema das dívidas estaduais, provenientes, em grande medida, do período da ditadura militar. Jayme Jr (1995, *apud* REZENDE, 2015) argumenta que o cerne do conflito era o fato de a CF/88 ter reduzido as receitas da União sem reduzir seus encargos, e o problema do financiamento dos estados e municípios, os quais, devedores dos bancos, sempre necessitariam renegociar seus débitos com a União.

Outro ponto levantado é que a descentralização tributária trazida pela constituição ocorreu em um período de elevada instabilidade econômica, com recessão, descontrole inflacionário e corte de crédito. Havia, nesse contexto uma grande dificuldade de se compatibilizar a descentralização com a estabilização. Essa dicotomia se intensifica nos anos 90, havendo uma priorização pela estabilização econômica. Inicia-se, assim, em 1994 um período de desconstrução federativa, com a emergência de um novo paradigma teórico, que preza pelo equilíbrio orçamentário, coibindo desequilíbrios nas contas dos governos subnacionais (REZENDE, 2015, p.46).

Os estados são, nesse contexto, o ente federado com maior desequilíbrio financeiro e nível de endividamento, fruto de uma má gestão de suas contas, combinada a uma política monetária de juros elevados, que levou ao aumento da dívida. Dessa maneira, viram-se compelidos a adotar as medidas de austeridade fiscal impostas pelo governo federal, por meio do plano de estabilização conhecido

como Plano Real, para que conseguissem renegociar suas dívidas com a União, gerando fragilização de suas finanças (OLIVEIRA, 2009, p.50).

Tais medidas modificaram a forma de relacionamento entre a unidade central e os estados e reduziram autonomia financeira do ente, levando ao seu enfraquecimento. Essa conjuntura sofreu algumas modificações ao longo do tempo, decorrentes, em grande medida, de alterações legais ou constitucionais, que serão analisadas no tópico a seguir.

3.2.2 Principais marcos legais do federalismo fiscal no Brasil

Como apontado na seção anterior, o federalismo brasileiro ora se viu mais fortalecido, com entes subnacionais mais autônomos, ora se viu mais frágil, com a instância central dotada de mais poderes e as instâncias locais enfraquecidas. O federalismo vigente no Brasil foi implementado, em grande parte, pela CF/88, que trouxe um aspecto bastante descentralizador à organização do Estado. Entretanto, houve diversos outros instrumentos normativos, como emendas constitucionais e leis complementares, além de alguns programas governamentais, que modificaram o federalismo fiscal brasileiro ao longo do tempo. Esses instrumentos alteraram a distribuição de encargos, as formas de financiamento das contas públicas, as condições de refinanciamento das dívidas estaduais, dentre outros fatores, que serão analisados a seguir.

O primeiro instrumento a ser analisado é a Lei Complementar 82/95, conhecida como Lei Camata, que regulamentou o art.169 da CF/88. Essa lei estabeleceu que o gasto com pessoal deve se limitar a, no máximo, 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos governos subnacionais e sinalizou uma mudança no sentido de redução da autonomia dos estados e municípios. A lei Camata foi posteriormente substituída pela Lei Complementar 96/99 e por fim incorporada à Lei de Responsabilidade Fiscal, descrita mais à frente.

Ainda em 1995, o Governo Federal instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, a fim de prestar assistência financeira aos estados. Por meio deste, a União condicionou o acesso aos

empréstimos a serem tomados pelos estados à implementação de reformas, com metas de ajuste fiscal. Esse programa gerou um maior comprometimento dos entes subnacionais com a sustentabilidade da dívida e a prática de geração de informações regulares e sistemáticas sobre as contas estaduais.

Em 1996, foi promulgada a Lei Complementar nº 87, conhecida como Lei Kandir, que impactou de forma significativa a gestão dos recursos estaduais, uma vez que regulamentou a aplicação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a maior fonte de recursos tributários do ente estadual. Um dos aspectos abordados pela referida lei é a isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços, o que gerou perdas significativas nas finanças estaduais, a despeito de haver um mecanismo de compensação, o “seguro-receita”. Tal situação gerou uma mobilização dos Executivos estaduais para alteração da lei, o que culminou na aprovação de algumas propostas. Entretanto, apesar das modificações sofridas, Riani e Albuquerque (2007, *apud* CHEVITARESE, 2009, p.70) apontam que, em Minas Gerais, do período após a promulgação da lei até o fim de 2007, o estado sofreu uma perda líquida de cerca de R\$ 5,223 bilhões.

No ano de 1997, foi aprovada a Lei 9.496, apresentando o que seria uma solução definitiva para o problema do endividamento dos estados, que se tornou insustentável após a estabilização monetária. A União assumiu a dívida mobiliária dos estados, refinanciando a dívida por um prazo de 30 anos, a uma taxa de juros que variava entre 6% e 7,5%. Como contrapartida havia a implementação, pelos estados, de um programa de ajuste fiscal que reduzisse a dívida até um limite não superior à sua RCL.

Em 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29 que define os percentuais mínimos a serem gastos com ações e serviços públicos de saúde, que são de 13,2%, 12% e 15%, respectivamente, da receita de impostos na União, estados e municípios. Esse instrumento foi importante ao assegurar fontes de financiamento da saúde, blindando o sistema em termos de sustentabilidade e suficiência de recursos, com a maior participação dos estados e municípios no

financiamento do SUS. Essa emenda estabeleceu regras para o período de 2000 a 2004, sendo posteriormente regulamentada pela Lei Complementar 141 de 2012, que traz algumas inovações, como o estabelecimento de quais despesas são consideradas gastos com saúde e as restrições impostas aos estados e municípios que não cumprirem a despesa obrigatória no setor.

Ainda em 2000 foi promulgado um dos mais importantes marcos legais recentes, a Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamentou os artigos. 163, 165, 168 e 169 da CF/88. A mudança estrutural no regime fiscal, implementada em grande medida por essa lei, foi utilizada como um modo de defender o plano de estabilização macroeconômica. Esse mecanismo integra uma série de medidas adotadas pelo governo federal para controlar as finanças dos três entes federados, no que se refere aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com os seguintes objetivos:

i) melhorar a administração das contas públicas, impondo aos governantes compromissos com a gestão responsável de suas finanças, com ênfase no controle do gasto e do endividamento; ii) ditar princípios e fixar normas gerais de finanças públicas para os três níveis de governo; iii) aumentar a transparência na gestão do gasto público, ampliando o acesso da população a informações claras e precisas de forma a possibilitar o exercício do controle social e da cidadania e iv) garantir a sustentabilidade intertemporal da política fiscal mediante o aprimoramento do planejamento e a imposição de metas fiscais, limites e condições para a renúncia de receita e geração de despesas e adoção de medidas corretivas e punitivas para estados e municípios, possibilitando, assim, o comprometimento da União com a estabilidade macroeconômica. (CHEVITARESE, 2009, p.85)

Uma das mudanças implementadas pela LRF diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que passou a ser composta por três anexos que introduzem os conceitos de limitação de empenho na administração pública (instrumento que é usado quando necessário para alcançar as metas de superávit primário), estabelecem os riscos fiscais, determinam a priorização de metas e atividades e determinam as metas fiscais para o exercício seguinte. No anexo de Metas Fiscais da LDO, são abordadas as metas de resultado primário e resultado nominal, os demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita e

da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, além da avaliação atuarial dos regimes de previdência e a evolução do patrimônio líquido.

Além disso, um dos principais pontos abordados pela LRF é a limitação de despesas com pessoal, que não podem superar, nos estados e municípios, o limite máximo de 60% da RCL, assunto já abordado na Lei Camata. Estabelece também um limite prudencial desses gastos e o condicionamento de reajustes salariais a perspectivas de crescimento das receitas (REZENDE, 2015, p.73).

No que se refere ao endividamento público, proibiu a realização de operações entre os entes da federação e entre ente e entidade que detenha seu controle e fixou um prazo para que o Senado determinasse limites para o montante da dívida dos entes, as operações de crédito, antecipações de receita orçamentária e garantias. Assim, as Resoluções do Senado nº 40 e 43 determinaram que as operações de crédito de um exercício não podem ultrapassar 16% da RCL e as despesas com serviço da dívida, 11,5% da RCL, bem como o saldo devedor das operações por antecipação de receita orçamentária (7% da RCL) e o saldo global das garantias 22% da RCL; o limite de comprometimento da dívida consolidada líquida dos estados e municípios foi estabelecido em, no máximo, 200% da RCL. Além disso, a LRF estabeleceu uma série de exigências para contratação de operações de crédito. Ao abordar a transparência fiscal, a LRF estimulou medidas de participação popular e determinou a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de frequência bimestral, e o Relatório de Gestão Fiscal, de frequência quadrimestral, para acompanhar a situação fiscal de cada ente (REZENDE, 2015, p.73-74).

A LRF sofreu algumas críticas, principalmente no campo federativo. Como argumenta Vargas (2006), "a natureza do processo de restrição fiscal e financeira dos estados foi, prioritariamente, macroeconômica e fiscalista" não envolvendo "preocupações com reformulações explícitas no âmbito do Federalismo Fiscal Brasileiro, com redefinição de competências e encargos, bem como o remodelamento do sistema de transferências" (2006, p.197, *apud* REZENDE, 2015, p.75). Além disso, aponta-se que ao impor regras de restrição fiscal, a LRF piorou a

situação fiscal dos estados, que passaram a ter uma margem de atuação muito restrita a fim de atingir as metas estabelecidas.

Partindo para a análise de outro instrumento, destaca-se que em 2006 foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), um fundo de natureza contábil, instituído pela E.C. nº53/2006. Esse fundo surge em substituição ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e tem vigência definida de 2007 a 2020. O FUNDEB promove a distribuição dos recursos da educação básica para os entes subnacionais, tendo como parâmetro o número de alunos matriculados nos níveis de ensino de sua responsabilidade. Sua composição, em sua grande maioria, provém de recursos dos estados, Distrito Federal e municípios, que contribuem com uma alíquota de 20% sobre alguns tributos e fundos, como o Fundo de Participação dos Estados e o ICMS.

No ano de 2014 o Senado aprovou a lei complementar nº 148, com vistas a reduzir os encargos da dívida dos estados com a União. No ano seguinte, foi aprovada a lei complementar nº 151, modificando a lei 148/2014. As alterações trazidas por ambas legislações, de um modo geral, foram a troca do indexador, antes o IGP-DI, que apresentou um crescimento acima da inflação, para o IPCA, índice calculado pelo IBGE; além disso, pautou a redução da taxa de juros incidente sobre a dívida, fixando-a em 4% ao ano.

Aprovada em 2016, a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como a emenda do Teto dos Gastos, instituiu o Novo Regime Fiscal no nível federal. A emenda fixa limites individualizados para despesas primárias ao longo de 20 anos, limitadas ao orçamento anterior corrigido pelo IPCA. A emenda surge como uma medida de médio/longo prazo de controle das finanças públicas, buscando reduzir os déficits ao impedir o crescimento real da despesa pública primária.

Um aspecto muito discutido é que, ao impedir o crescimento da despesa, a medida acabaria por enrijecer os gastos sociais, prejudicando a população mais pobre do país. Além disso, cabe destacar que a medida reduz a já restrita margem

de manobra dos governos, uma vez que os percentuais mínimos de gasto impostos ao orçamento, bem como as garantias e direitos constitucionais, comprometem grande parte das despesas, as quais não poderão crescer em valores reais nos próximos 20 anos.

No mesmo ano foi promulgada a Lei Complementar nº 156, que trata das dívidas dos estados. Um dos principais pontos trazidos pela lei é o alongamento do prazo para pagamento da dívida com a União por 240 meses, mediante termo aditivo. Prevê também a possibilidade de redução das prestações mensais no período de junho de 2016 a junho de 2018. Ademais, estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.

Visando regulamentar essa lei, o Decreto nº 9.056/16 impõe que os estados que celebrarem o termo aditivo de renegociação das dívidas com a União devem submeter suas despesas a um teto, no período de 2016 a 2018, de maneira que esses entes passam a ser diretamente afetados pela regra de teto dos gastos.

Conclui-se, assim, a análise dos principais instrumentos normativos que, desde a CF/88 afetaram o federalismo fiscal brasileiro, e, de modo especial, as finanças públicas estaduais. A partir disso, o trabalho analisa a seguir as concepções teóricas acerca do orçamento público, bem como os aspectos que levam ao seu engessamento, tendo como base a estrutura do federalismo fiscal vigente no país.

4 O ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um instrumento com naturezas distintas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil, financeira. Essas distintas naturezas conformam diferentes finalidades para o orçamento ao longo do tempo, que podem ser sintetizadas na classificação de orçamento tradicional e moderno (REZENDE, 2012, p.54).

O orçamento tradicional foi adotado no período de concepção do instrumento. Configurou-se em um contexto de liberalismo econômico, com a prevalência de ideologias anti Estado, de modo que a finalidade do instrumento é o controle efetivo da atuação estatal, no âmbito das decisões de tributação e de realização dos gastos. O instrumento representou, assim, um disciplinador das finanças públicas, ao possibilitar um eficaz controle financeiro, e por consequência político, colocando frente a frente as receitas e as despesas públicas (OLIVEIRA, 2009, p.87; GIACOMONI 2012, p.55-57).

O orçamento moderno surge no início do século XX e representa uma transição em que as finanças públicas deixam de ser neutras e passam a ser funcionais, corrigindo distorções no sistema econômico e promovendo programas de desenvolvimento. Assim, é entendido como um instrumento de administração que auxilia o Executivo no planejamento, execução e controle do processo administrativo, representando a programação de trabalho do governo. Nesse contexto, destaca-se o aspecto econômico do orçamento, que ganha relevância a partir da década de 30 com a teoria keynesiana, que aponta o orçamento como importante instrumento de política fiscal (GIACOMONI, 2012, p.57-59).

As concepções acima apresentadas conferem diferentes papéis ao orçamento, porém as diretrizes que balizam sua estruturação e execução, com algumas variações, são as mesmas desde seus primórdios. Os princípios orçamentários, entretanto, não possuem caráter absoluto e podem apresentar algumas modificações ao longo do tempo, sendo os principais descritos a seguir.

O princípio da unidade afirma que o orçamento deve ser uno, de modo que cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento. Aliado a este,

o princípio da universalidade aponta que o orçamento deve englobar todas as receitas e despesas públicas, de modo a permitir o efetivo acompanhamento e fiscalização das contas públicas. Outro princípio é o do orçamento bruto, que estabelece que receitas e despesas devem ser dispostas em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução que possa gerar dúvidas sobre os montantes envolvidos. O princípio da anualidade ou periodicidade afirma que o orçamento deve ser autorizado para períodos específicos, geralmente de um ano e o princípio da transparência afirma que o orçamento deve ser claro e público, possibilitando o acompanhamento pela sociedade dos gastos estatais (OLIVEIRA, 2009, p.92; GIACOMONI, 2012, p.72-81).

O princípio da não afetação das receitas visa impedir a vinculação de receitas a gastos predeterminados. Já os princípios da discriminação e especialização objetivam que a destinação dos recursos seja abordada de forma clara e pormenorizada. O princípio da exclusividade retira do orçamento os dispositivos estranhos à estimativa de receitas e à fixação de despesas para o exercício. Como último destaque, o princípio do equilíbrio é proveniente da herança clássica e visa garantir a estabilidade fiscal, de modo que os gastos não superem as receitas (OLIVEIRA, 2009, p.92-93).

Os princípios acima apresentados devem ser observados em diversas etapas do chamado ciclo orçamentário, entendido, segundo Sanches (1993, p.187) como processos articulados, nos quais os orçamentos são elaborados, votados, executados e avaliados. Assim, o ciclo orçamentário, de um modo geral, é compreendido como o conjunto das seguintes fases: a elaboração e a apresentação, que envolve a estimativa das receitas, a fixação das despesas e elaboração de um programa de trabalho; a autorização legislativa, em que a proposta orçamentária tramita no Poder Legislativo, podendo ser modificada através de emendas; a programação e execução, compreendendo a definição dos cronogramas de desembolso, sua execução e acompanhamento; e, por fim, a avaliação e o controle, fase na qual são produzidos os balanços a serem apreciados e auditados pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas.

Essa contextualização inicial dá base para a compreensão do modelo orçamentário adotado no Brasil, apresentado a seguir.

4.1 O modelo orçamentário no Brasil: o ciclo orçamentário e os instrumentos de planejamento e orçamento

No período compreendido como a ditadura militar no Brasil, entre 1964 e 1985, houve uma desfiguração do orçamento público, com a violação de vários de seus princípios, como os da unicidade, transparência e equilíbrio. O orçamento foi colocado a serviço dos “donos” do poder, descaracterizando-se como instrumento de controle político e de administração e planejamento. Assim, retirou-se o poder do Legislativo de alterar o orçamento, podendo apenas aprovar ou rejeitar a proposta. Esvaziou-se o orçamento fiscal e criaram-se outros orçamentos (monetário, das estatais, do sistema financeiro, etc.). Além disso, os resultados superavitários apresentados eram incondizentes com a realidade, já que as contas públicas se encontravam em profunda crise financeira e fiscal (OLIVEIRA, 2009, p.97-98).

Com o fim da ditadura e o início da transição para um regime democrático, os poderes do Legislativo sobre a matéria orçamentária foram reatribuídos e os princípios orçamentários foram resgatados. Com a promulgação da CF/88 a estrutura do orçamento foi modificada, passando a conter três peças relacionadas entre si: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), aplicáveis aos três níveis de governo. Ao analisar os três instrumentos, Oliveira (2009, p.101) argumenta que os constituintes tinham como preocupação o resgate dos princípios que regem o orçamento e a criação de condições para o manejo do orçamento como instrumento de planejamento e de controle do Estado.

O novo modelo orçamentário adotado, de acordo com Sanches (1993, p.191) conforma um ciclo orçamentário com maior número de fases, compreendendo a formulação do PPA, pelo Executivo, e a apreciação e adequação do mesmo, pelo Legislativo; a formulação da LDO, pelo Executivo, e sua apreciação e adequação, pelo Legislativo; a elaboração da proposta de orçamento (LOA), pelo Executivo, e

apreciação, adequação e autorização legislativa; a execução dos orçamentos aprovados, pelo Executivo; a avaliação da execução e julgamento das contas, pelo Legislativo.

A elaboração do Plano Plurianual é a primeira fase do ciclo e deve compreender as seguintes etapas: o diagnóstico da realidade, a delimitação do cenário que se deseja alcançar, a exposição de estratégias para alcançar esse cenário, a definição das prioridades e a formulação de programas de intervenção (SANCHES, 1993, p.193). O PPA é um instrumento de médio prazo, com duração de quatro anos e uma vasta abrangência, estabelecendo de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital, bem como para as despesas de custeio delas decorrentes e ainda para as relativas aos programas de duração continuada, conforme traz o texto constitucional, art. 165, I, 1º.

Esse instrumento contém as estratégias de atuação do governo, traduzidas em programas, ações e subações, que sustentam a tomada de decisão e a alocação dos recursos públicos (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013, p.32). Os programas são estruturados por meio de ações, que geram produtos, os quais, em conjunto, buscam alcançar o objetivo central do programa. Esses programas, segundo Giacomoni (2012, p.102), podem ser divididos em duas categorias, a dos programas finalísticos, que ao serem implementados geram bens e serviços diretos à população, e a dos programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, voltados para a gestão de políticas, apoio administrativo e oferta de serviços ao Estado.

Cabe apontar, por fim, que o PPA baliza a elaboração dos outros dois instrumentos (LDO e LOA), que devem ser compatibilizados a ele, transformando-se, também, em um instrumento de controle dos objetivos de gasto governamental (GIACOMONI, 2012, p.216; OLIVEIRA, 2009, p.99-100).

A segunda fase diz respeito à apreciação e adequação do PPA. O instrumento deve ser enviado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício do mandato do chefe do Executivo, sendo

recebido e divulgado pelo chefe do Legislativo. Depois há a proposição de emendas ao plano e, em seguida, a apreciação do projeto e das emendas. Por fim, há sua discussão e votação, com a decisão emitida pelo Legislativo (SANCHES, 1993, p.195-196).

A terceira fase é a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A LDO tem suas funções estabelecidas constitucionalmente, quais sejam: a definição de metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o período subsequente; a orientação da elaboração da lei orçamentária anual; a disposição das alterações na legislação tributária; e o estabelecimento da política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento.

A LDO é o instrumento de ligação entre o PPA e a LOA, pelo fato de selecionar quais os programas contidos no plano que irão constituir o orçamento do ano seguinte. Além disso, a elaboração deste instrumento é considerada a fase mais importante do processo orçamentário, na medida em que representa a arena de negociação do orçamento como um todo, como as alterações na legislação tributária, a concessão de vantagens e o aumento do quadro do funcionalismo, dentre outras.

A lei em questão, por determinação da LRF, deve conter dois anexos muito importantes para a gestão orçamentária: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro, como determina o art. 4º da LRF, é responsável por estabelecer metas relativas a receitas, despesas, resultado primário e nominal, montante da dívida pública, demonstrativo de metas anuais, avaliação do cumprimento de metas, dentre outros aspectos. O segundo, também conforme determina a LRF, avalia os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas.

Os passivos contingentes são possíveis obrigações da entidade, fruto de eventos passados que não podem ser mensurados, e os riscos fiscais são possibilidades de queda de arrecadação ou de aumento das despesas não previstos na LOA. Assim, a LDO deve apresentar as medidas a serem tomadas caso essas

situações venham a se concretizar, avaliar e mensurar essas ameaças e definir um percentual mínimo de reserva de contingência.

A quarta fase compreende a apreciação e adequação da LDO. A LDO tem vigência anual e deve ser encaminhada pelo Executivo ao Legislativo até o dia 15 de abril, podendo o último dispor de dois meses e meio para votá-la e devolvê-la ao Executivo. Nessa fase, o Legislativo tem a oportunidade de testar a consistência das propostas elaboradas pelo Executivo no que se refere à sua oportunidade e adequação. No que se refere ao processo, observa-se, basicamente, o recebimento da proposta, emendas, apreciação do projeto e das emendas e discussão e votação da lei (SANCHES, 1993, p.200).

A quinta fase compreende a elaboração do último instrumento, a LOA. Esse instrumento representa o orçamento que foi negociado na LDO e tem como objetivo prever a receita anual e fixar as despesas públicas, tendo, neste contexto, a função de reduzir as desigualdades inter-regionais. A Constituição Estadual de Minas Gerais (CEMG/89) prevê em seu art. 157 que a LOA, diferentemente da União, é composta pelo orçamento fiscal, referente aos três poderes, bem como aos órgãos da administração direta e indireta e o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maior parte do capital social com direito a voto.

A elaboração da LOA tem gerado conflitos no interior do aparelho administrativo, devido ao fato de que, a cada ano, as unidades administrativas passam a contar com menos recursos programáveis que no ano anterior, situação conhecida como orçamentação decremental, que ocasiona pressões políticas e conflitos internos (SANCHES, 1993, p.204).

A lei em questão apresenta um caráter autorizativo e não impositivo, dado que os dirigentes têm autonomia para executar ou não os gastos previstos, sendo possível a reavaliação da conveniência e oportunidade da realização dessas despesas (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013). No mesmo sentido, se ao longo do exercício ocorrerem situações que requeiram a realização de despesas não

previstas na fase de elaboração da lei, há a possibilidade de realização de créditos adicionais, que são classificados pela lei 4.320/64, em seu art. 41:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (BRASIL, 1964)

De tal modo, os créditos extraordinários surgem devido à ocorrência de situações de urgência ou imprevistas que demandem a realização de despesas, não sendo necessária a indicação da fonte de recursos que os subsidiem. Já os créditos suplementares e especiais têm como objetivo o financiamento de despesas geradas por conveniência e oportunidade da administração pública, sendo que o primeiro necessita de dotação prévia e ambos dependem de aprovação legislativa. Além disso, para a abertura dos dois últimos é necessário haver recursos disponíveis para sua sustentação, que podem ser provenientes de

Art. 43(...) § 1º (...):

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (BRASIL, 1964)

Em seguida, há a fase de apreciação, adequação e autorização legislativa da LOA. A lei deve ser enviada pelo Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, que deve devolvê-la até 30 de novembro. As etapas contidas nesta fase são a recepção e divulgação do projeto de lei, a proposição de emendas, apreciação e consolidação dos relatórios setoriais e a emissão da decisão pelo Legislativo. Destaca-se que ano após ano tem sido mais difícil fechar o orçamento no prazo estabelecido constitucionalmente, devido às crescentes proposições de emendas à LOA (SANCHES, 1993, p.206).

A fase seguinte, que é complexa e muito importante, diz respeito à execução dos orçamentos. Nessa fase, há a programação orçamentária, em que são

definidos os cronogramas de desembolso, a fim de ajustar os dispêndios às variações de receita, observando o processo de execução das receitas e despesas, que será detalhado na próxima seção. Dessa forma, o orçamento programado é executado, acompanhado e monitorado pelos mecanismos de controle interno e pelas instituições de controle externo.

Devido à situação apresentada acima, de dificuldade de aprovar o orçamento antes do início do exercício, tem sido adotada a execução antecipada do orçamento ainda não aprovado pelo Legislativo, a fim de que não se paralise a atuação estatal. Assim, no texto da LDO são incluídas normas que tratam da execução de 1/12 dos valores previstos na proposta orçamentária em tramitação, até que a LOA seja sancionada.

A última fase é a avaliação da execução e julgamento das contas e tem a mesma duração da fase anterior, visto que a maior parte de suas atividades é realizada de forma concomitante a esta. Nessa fase são produzidos os balanços, observando as normas da CF/88, lei 4.320/64, decreto lei 200 e lei 8.443/92. Tais balanços são, assim, apreciados e auditados pelos Tribunais de Contas e suas assessorias e as contas públicas são julgadas pelo Parlamento, caracterizando o controle externo. As unidades setoriais avaliam e monitoram a execução orçamentária, realizando o controle interno, e utilizam essa experiência para elaboração do orçamento seguinte.

4.2 As receitas e despesas no orçamento

A receita pode ser entendida como a soma de recursos para fazer face à realização das despesas públicas. Segundo o Manual da ENAP (2014, p. 26), somente será considerada receita pública a entrada que integrar-se de modo permanente ao patrimônio público, sem se sujeitar a qualquer tipo de condições de devolução e acrescentar ao patrimônio público elemento novo e positivo. A partir das receitas públicas, o governo promove o financiamento de suas despesas, que são entendidas como “o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de

Direito público, para o funcionamento dos serviços públicos.” (BALEIRO, 2012, p.83).

De tal forma, o governo retira recursos da sociedade por meio das receitas públicas, mas fornece em contrapartida as despesas públicas, sob a forma de prestação de serviços, compensando os recursos extraídos (FIRMO FILHO, 2015). Em seguida, são analisadas as receitas e despesas públicas, de forma a compreender sua classificação, as etapas e a forma de sua execução, bem como a interação entre os dois elementos, que têm apresentado discrepâncias.

4.2.1 Classificação das receitas e despesas

As receitas e as despesas públicas possuem uma série de classificações e divisões, estabelecidas em instrumentos normativos e fundamentadas em conceitos teóricos. As principais classificações serão abordadas a seguir, iniciando-se pelas receitas públicas.

A primeira classificação de receitas analisada é a classificação por categorias econômicas, que divide em receitas correntes e de capital. As receitas correntes são aquelas executadas pelos entes da administração pública e utilizadas no financiamento dos programas do governo. As receitas de capital são as receitas de operações de crédito, alienações de bens móveis e imóveis, amortizações de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital. O artigo 11 da lei nº 4.320/64, assim, determina

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Além desta, há a classificação das receitas por fontes, que permite estimar e acompanhar o comportamento de cada modalidade de receita. As fontes de receita, segundo Giacomoni (2012), são todas aquelas representadas pelas contas analíticas e sintéticas nas quais se subdividem as Receitas Correntes e de Capital (GIACOMONI, 2012, p.141). As fontes de receita corrente são: tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras receitas correntes. Já as fontes de receita de capital são: operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

A classificação institucional tem como finalidade a demonstração dos órgãos detentores das receitas. Essa classificação, segundo Giacomoni (2012), é especialmente relevante nos entes governamentais que possuem instituições dotadas de autonomia administrativa e financeira, bem como unidades da administração direta detentoras de receitas próprias (GIACOMONI, 2012, p.144).

Por fim, há a classificação segundo as fontes de recursos, que surge devido à necessidade de melhor acompanhar e controlar as vinculações de receitas e despesas do orçamento. Com essa classificação, demonstram-se as parcelas comprometidas com o atendimento de determinadas finalidades e o recurso que pode ser livremente alocado (GIACOMONI, 2012, p.146). Essa classificação é bastante utilizada ao longo deste trabalho, como já salientado no capítulo destinado à metodologia.

Analisando as despesas, a primeira classificação apontada é a classificação por natureza, determinada pela lei nº 4.320/64, que divide as despesas em corrente e capital, fazendo um paralelo com a classificação por categoria econômica das receitas que, segundo Giacomoni (2012), evidenciam a origem dos recursos que financiam o consumo e o investimento públicos (GIACOMONI, 2012, p.139).

As despesas de custeio ou correntes são, segundo o artigo 12, § 1º, da referida lei, “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens

imóveis.” (BRASIL, 1964, p. 4). Assim, são as despesas que constam na LOA ou que surgem via créditos adicionais, com a finalidade de subsidiar os serviços públicos e a máquina estatal. Com a Portaria Interministerial nº 163/2001, as despesas correntes passaram a compreender três grupos específicos, Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes (MANGUALDE, 2017, p.51).

As despesas de capital, segundo o Manual Técnico do Orçamento (2016), são as despesas que “contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital” (BRASIL, 2016, p.63). As despesas de capital também são divididas em três grupos, quais sejam, os Investimentos, as Inversões Financeiras e a Amortização de Dívidas.

Além da classificação acima apresentada, algumas outras merecem destaque, como a classificação institucional. Essa classificação tem como finalidade “evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa” (GIACOMONI, 2012, p.90), sendo composta da categoria órgão, que se refere aos órgãos do governo, e a categoria unidade orçamentária, que compreende uma repartição do órgão, a unidade responsável pelo planejamento e execução das despesas.

A classificação funcional tem como objetivo identificar a finalidade do gasto ao apresentar a área em que o recurso é aplicado. Essa classificação foi consolidada com a lei nº 4.320/64 e posteriormente alterada com a Portaria MOG nº 42/89, que estabeleceu 28 funções, mais as funções 98 - Reserva de Contingência e 99 - Transferências para o Orçamento da Seguridade Social. As funções são o maior nível de agregação, sendo destrinchadas pelas subfunções, não vinculadas, o que permite maior clareza e fidedignidade ao orçamento público.

A última classificação analisada é a classificação por programa, que permite visualizar a alocação dos recursos em cada política desempenhada pelo setor público. Os programas são instrumentos de organização da atividade estatal, a fim de se alcançar os objetivos estabelecidos. Eles são desempenhados por meio de ações, que se subdividem em projetos, atividades e operações especiais.

4.2.2 Execução das receitas e despesas

A execução orçamentária pressupõe a execução das receitas e despesas públicas que, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), deve observar algumas etapas e procedimentos. Iniciando pela receita orçamentária, suas etapas são a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento.

A previsão da receita é a fase responsável por planejar e estimar a arrecadação que constará na LOA. Ademais, a previsão é anterior à fixação das despesas, servindo de base para se estimar as necessidades de financiamento do Estado. Essa fase da execução da receita é regulamentada pelo art. 12 da LRF, que aponta:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, 2001).

A fase que se segue é o lançamento das receitas, definido pelo art. 53 da lei 4.320/64 como “ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.” (BRASIL, 1964). Já o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 142, estabelece que o lançamento é o ato administrativo em que se apura o fato gerador da obrigação, determina a matéria tributável, calcula o montante devido, identifica o sujeito passivo e, se cabível propõe a penalidade adequada. Após a ocorrência do fato gerador há o registro contábil do crédito tributário em favor da fazenda pública, gerando uma variação patrimonial aumentativa. Além disso, deve-se destacar que, segundo o CTN, o lançamento se encontra na etapa de constituição do crédito tributário, aplicando-se apenas aos impostos, taxas e contribuições de melhoria (MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO DA UNIÃO, 2019, p.19).

Em seguida, há a arrecadação, entendida como a entrega dos recursos devidos pelos contribuintes ou devedores ao Tesouro Nacional, através dos agentes arrecadadores ou bancos autorizados. Conforme assinalado no art. 35 da lei nº

4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, o que se subentende como a adoção do regime de caixa para ingresso das receitas.

Por fim, há o recolhimento, etapa na qual os recursos arrecadados são transferidos à conta específica do Tesouro, que é responsável pela gestão, controle da arrecadação e programação financeira. Segundo o art. 56 da lei nº 4.320/64, o recolhimento das receitas deve observar o princípio da unidade de tesouraria, sendo vedada sua fragmentação.

Passando para as etapas da despesa, o MCASP as divide em planejamento e execução, ambas possuindo estágios que são detalhados, com foco na etapa de execução. O primeiro estágio do planejamento é a fixação da despesa, que determina os limites de gastos no orçamento com base na previsão de receitas e é concluída com a aprovação da lei orçamentária no Legislativo. Em seguida, há a descentralização de créditos orçamentários, movimentando parte do orçamento da unidade central para os órgãos (dotação) e dos órgãos para suas unidades (provisão). Por fim, há a programação orçamentária e financeira, que compatibiliza o fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, ajustando a despesa às projeções de arrecadação atualizadas. Caso haja frustração das receitas estimadas, a LRF determina a limitação de empenho e movimentação financeira, com vistas a atingir as metas estabelecidas na LDO.

Passando para a fase de execução, observa-se a ocorrência de três estágios regulamentados pela lei nº 4.320/64. O primeiro estágio é o empenho da despesa, delimitado no art. 58 da referida lei como um ato que, ao ser emanado pela autoridade competente, cria para o Estado uma obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Em outras palavras, é uma reserva de dotação orçamentária para um fim específico, antes da realização da despesa. Na possibilidade de o valor empenhado ser insuficiente, utiliza-se o recurso do reforço de empenho e se o valor exceder o montante da despesa, há anulação parcial; quando o objeto contratado não for cumprido há a anulação total.

Os autores Catapan, Bernardoni e Cruz (2013) classificam os empenhos em três modalidades: ordinário, global e de estimativa. O ordinário é aquele em que

se sabe o valor exato da despesa e que o pagamento é realizado em uma única vez. O empenho global se refere a despesas sujeitas a parcelamento, como despesas contratuais. O empenho por estimativa ocorre quando não se sabe o montante exato da despesa e estima-se o valor a ser empenhado, podendo haver posterior complementação ou estorno.

A etapa seguinte é a liquidação da despesa que, segundo o art. 63 da CF/88, é a verificação do direito adquirido pelo credor, com base em documentos comprobatórios, a fim de apurar o valor exato, a origem, o objeto e a quem se deve pagar. Essa etapa tem como base o contrato/acordo respectivo, a nota de empenho e os comprovantes de prestação do serviço ou entrega de material.

A última etapa da execução da despesa é o pagamento, que consiste na entrega do numerário ao credor por meio de cheque nominativo, crédito em conta ou de emissão da ordem de pagamento. Essa etapa só pode ocorrer após a verificação pelo ordenador de despesa da devida liquidação do valor devido.

Dentro desse contexto, deve-se destacar as despesas que passam pela etapa do empenho mas não chegam à etapa do pagamento, formando os chamados restos a pagar. Os restos a pagar podem ser divididos em Restos a Pagar Processados (RPP), que já passaram pelas etapas de empenho e liquidação e Restos a Pagar Não Processados (RPNP), que só passaram pela etapa do empenho. Eles devem ser inscritos no encerramento do exercício financeiro e são válidos até o fim do próximo exercício, sendo computados como receita extraorçamentária, conforme determina a lei nº 4.320/64.

Os restos a pagar são despesas remanescentes de anos anteriores, representando passivos do Estado que devem ser pagos com recursos do exercício em que o empenho foi realizado. A existência desse instrumento afronta, em certa medida, o princípio da anualidade ao permitir que as despesas possam ser transportadas de um ciclo orçamentário para outro. Os restos a pagar trazem maleabilidade ao orçamento na medida em que as autoridades competentes geram a obrigação de pagamento, por meio do empenho, mas não há a saída do recurso dos cofres públicos. Ademais, esses restos a pagar podem ser cancelados (quando

se extingue a obrigação da Administração Pública) ou prescritos (cinco anos após a sua inscrição).

Esse instrumento, somado a outras estratégias, como a criação de créditos adicionais, abordada no tópico 4.1, tem sido utilizado pelo Estado a fim de flexibilizar a execução orçamentária e, assim, a atuação estatal. Os créditos adicionais são flexibilizadores pois permitem que o Estado altere seu orçamento por conveniência ou oportunidade, criando novas dotações ou ampliando as existentes, modificando a composição das despesas públicas ao longo de sua execução

4.2.3 O descompasso entre receitas e despesas

Ao analisar a relação entre as receitas e despesas, observam-se três possíveis cenários: *superávit*, equilíbrio e *déficit*. Os *superávits* ocorrem quando a arrecadação supera o nível de gastos do governo. A segunda situação ocorre quando as receitas e despesas públicas apresentam valores equivalentes, havendo um equilíbrio das contas. Por fim, o *déficit* ocorre, como aponta Oliveira (2010), quando os gastos públicos superam as receitas arrecadadas, gerando um desequilíbrio fiscal.

A dívida pública é proveniente dos resultados deficitários do governo, em que o Estado tem que buscar recursos com terceiros para se financiar. A partir disso, a dívida pública pode ser definida como o conjunto de obrigações financeiras do setor público decorrentes da carência de receita do governo para cobrir as suas despesas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2015).

Assim, o endividamento é uma das formas que o Estado pode utilizar para financiar seus *déficits*. Entretanto, há outras duas formas de financiar as despesas não comportadas: o aumento da tributação e a expansão da base monetária. A depender da forma adotada, a teoria aponta diferentes resultados econômicos e sociais, no curto e longo prazo.

A opção pelo endividamento retira moedas de circulação na economia, aumentando a taxa de juros. No curto prazo, gera o chamado “efeito deslocamento”, em que a ampliação dos gastos públicos culmina na redução dos investimentos privados e no aumento dos preços do mercado. No longo prazo observa-se que o setor público precisa aumentar os juros da dívida pagos aos credores, para ser atrativo a estes a compra dos mesmos, culminando em um maior montante de endividamento. Assim, há um ciclo em que o montante da dívida cresce continuamente, deixando as contas públicas em uma situação de estrangulamento.

Já a opção pelo aumento da tributação para financiamento do déficit gera inicialmente aquecimento econômico e inflação. Com a acomodação da demanda, há redução no consumo e amenização desses efeitos. No longo prazo pode haver diferentes resultados, a depender da sensibilidade do consumo a reduções na renda disponível das famílias. Quanto menor o impacto no consumo, maior será a inflação. Cabe destacar que em países com sistemas tributários regressivos, como o Brasil, o aumento da tributação gera a ampliação das desigualdades sociais.

Por fim, a opção pela expansão da base monetária, no curto prazo, leva à redução da taxa de juros, o que estimula os investimentos e a ampliação da demanda agregada, culminando no aumento dos preços do mercado. No longo prazo há aumento da inflação, reduzindo o poder de compra das famílias e transferindo-o para o Estado, uma vez que o crescimento dos gastos públicos gera a redução dos gastos privados. Esse mecanismo é chamado de “imposto inflacionário”, pois reduz a renda disponível das famílias ao ampliar os gastos públicos, tornando o consumo mais caro e prejudicando, principalmente, a população de menor renda.

Diante desse contexto, pode-se notar que a escolha dentre as opções acima elencadas nem sempre é possível, a depender de fatores políticos e legais. Como exemplo, pode-se apontar que muitas vezes os chefes do Executivo não possuem aprovação popular, bem como legitimidade perante a sociedade para ampliar a tributação, de maneira que essa opção se torna inviável. Destaca-se também que algumas vezes os Estados se encontram impedidos de realizar a contratação de dívidas, devido a limitações impostas constitucionalmente, como a

“regra de ouro” estabelecida no art. 167, III e condições estabelecidas pela LRF. Além disso, a expansão monetária somente pode ser utilizada pela União, de modo que a adoção dessa opção não é possível aos entes subnacionais.

Ao analisar o caso concreto do governo brasileiro, destaca-se que a relação entre as receitas e despesas públicas dos entes é impactada diretamente pelo arranjo federativo adotado. O federalismo fiscal estruturado no Brasil, como já discutido no capítulo 3, teve um caráter descentralizador, em parte decorrente da concepção simplista de que a descentralização seria sinônimo de democratização. Esse processo, segundo Afonso (2008, p.2) não foi fruto de planejamento e negociações ordenadas, mas sim de acordos políticos entre governadores e prefeitos que buscavam fortalecer financeiramente os entes subnacionais, ampliando suas receitas. Apesar desse fortalecimento, os estados e municípios “continuavam buscando aquelas transferências e, o pior, se endividando como se nada tivesse mudado com a reforma tributária” (AFONSO, 2008, p.2).

Diante disso, já nos primeiros anos de vigência da nova constituição os estados apresentavam um descompasso entre suas receitas e despesas. Estes entes não estavam plenamente preparados para assumir as novas atribuições, dado que sua capacidade de financiamento encontrava-se abaixo do necessário ao custeio da máquina e ao provimento de bens e serviços públicos em educação, saúde, segurança, etc. Assim, os estados, que já acumulavam dívidas do período da ditadura militar, a partir de 1994 com a estabilização econômica e o fim da inflação acelerada, viram esses montantes serem incrementados devido ao aumento dos juros da dívida pública e à desvalorização cambial.

Após a aprovação do plano real, apesar do crescimento do montante da dívida no período inicial, ao longo do tempo os resultados fiscais do governo foram se estabilizando, influenciado pela aprovação de instrumentos como a LRF. Passando para um período mais recente pode-se observar um certo equilíbrio das contas públicas até 2013, favorecido por um contexto econômico de crescimento que elevou a arrecadação dos estados.

5 ENGESSAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O engessamento orçamentário não é um fenômeno recente no Brasil, mas tem sido reforçado desde a promulgação da CF/88, que vinculou receitas ao financiamento da educação e saúde, além de tornar obrigatórios os gastos com pessoal, benefícios previdenciários e pagamento da dívida. Tais compromissos, ao serem estendidos aos governos estaduais e municipais, limitam a autonomia do setor público brasileiro, inviabilizando o uso do orçamento como instrumento de orientação das prioridades públicas (CHEVITARESE, 2009, p.88). Nesse sentido, Câmara (2008) aponta que

No Brasil, a inflexibilidade dos recursos que deveriam estar à disposição do gestor público é fundada por duas restrições distintas, porém complementares: pelo excessivo grau de vinculação de receitas a gastos específicos e pelo elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias. A primeira refere-se àquelas receitas que não podem ser utilizadas para despesas diferentes para as quais foram criadas (fonte x financia programa y); a segunda é atribuída aos elevados gastos obrigatórios a que qualquer governo é obrigado a honrar – tais como previdência social e despesas com pessoal – e às transferências aos estados e municípios (CÂMARA, 2008, p.11).

Diante desse contexto, o orçamento brasileiro não tem conseguido cumprir dois importantes papéis de sua competência devido ao grande engessamento do instrumento. A primeira função que não cumpre é a de servir de instrumento de planejamento da atuação estatal e, a segunda, como já citado acima, é a função de atuar como campo de escolhas alocativas e de definição das prioridades públicas (OLIVEIRA, 2007, p. 74).

As duas funções acima citadas não se concretizam, dado que grande parte dos recursos / prioridades públicas já se encontram predefinidos, restringindo a liberdade orçamentária dos governantes, bem como a realização de gastos estratégicos. Ademais, buscando melhorar a saúde fiscal dos entes, atingir as metas financeiras e garantir o pagamento de juros da dívida, a realização de cortes de gastos e ajustes orçamentários se dá sobre os reduzidos gastos discricionários, principalmente os investimentos e políticas sociais que não contam com proteção legal. De tal modo, impede-se um planejamento real da atuação do governo,

inviabilizando o atingimento das metas nos campos econômico e social que dependem da realização de investimentos e de outras despesas discricionárias.

De tal forma, esse capítulo analisa os instrumentos que regem as receitas e despesas e que lhe conferem rigidez, apontando as receitas vinculadas, as despesas obrigatórias e as receitas livres.

5.1 Os instrumentos institucionais que regem as receitas e despesas no orçamento

Como já abordado ao longo deste trabalho, as vinculações de receitas e obrigatoriedades de gastos, fatores que promovem o engessamento orçamentário, são estabelecidos constitucionalmente ou por meio de normas infraconstitucionais. Assim, o Quadro 2 apresenta as principais vinculações de receitas e obrigatoriedades de gastos no estado de Minas Gerais, bem como os instrumentos que os regem e os percentuais estabelecidos.

Quadro 2 - Principais receitas vinculadas e gastos obrigatórios do orçamento de Minas Gerais

Receitas vinculadas	Instrumento	Determinação
Educação	Art. 201, CEMG/89	Mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências
Saúde	EC n° 29 de 2000;	Mínimo de 12% do resultado da arrecadação própria, menos transferências aos municípios
FAPEMIG	Art. 212, CEMG/89	Mínimo de 1% da receita orçamentária corrente
Transferências aos municípios		
IPVA	Art. 150, CEMG/89	50% da arrecadação do IPVA
ICMS		25% da arrecadação do ICMS
IPI		25% dos recursos recebidos pelo estado, sendo 75% deste na proporção do VA* e 25% conforme determina a lei n° 18.030/2009
Taxas		
Segurança Pública Florestal Expediente Fiscalização Ambiental Água e Saneamento	Lei n° 6.763/75 e outras específicas	Destina-se à manutenção, fiscalização e financiamento da área de referência
Despesas obrigatórias	Instrumento	Determinação
Pessoal	Art. 19, II, LC 101/2000	Servidores ativos, inativos e pensionistas.
Dívida	Lei n° 4.946/1997; Contrato n°04/98 STN/COAFI	A partir de 2000 a 2028, 13% da receita líquida real deve ser destinado ao pagamento do serviço/estoque da dívida.
PASEP	Art. 8°, I, Lei n° 9.715/98	1% sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências recebidas
IPSEMG	LC n° 64/2002	Previdência e saúde dos servidores
Outras despesas obrigatórias	-	Aluguéis, auxílios, etc.

Fonte: Elaboração própria, a partir da CEMG/89 e da legislação infraconstitucional pertinente.

A partir desse quadro, busca-se identificar, a seguir, os dispêndios do Estado com gastos obrigatórios e as receitas vinculadas, a fim de apurar o montante das receitas livres estaduais no horizonte temporal analisado.

5.2 As fontes de recursos vinculadas na origem

Para os fins deste trabalho, considera-se receita livre a receita efetivada em cada exercício financeiro, deduzidas as transferências aos municípios, as vinculações constitucionais e legais e as despesas de caráter obrigatório. A fim de apurar esta parcela da receita, conforme descrito na metodologia deste trabalho, optou-se por utilizar a classificação por fonte de recursos, pois a mesma permite conectar a despesa com a fonte de receita utilizada.

A classificação por fonte de recursos adotada em cada ano é apresentada na LOA. No ano de 2018, a classificação adotada em Minas Gerais é a que consta no Quadro 3.

Quadro 3 - Fontes de Recursos

(continua)

CÓD.	ESPECIFICAÇÃO
10	RECURSOS ORDINÁRIOS
12	OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATUAIS - SWAP
20	RECURSOS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADOS AOS MUNICÍPIOS
21	COTA ESTADUAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO - QESE
22	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS PARA ATENÇÃO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE AMBULATORIAL E HOSPITALAR
23	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - FUNDEB
24	CONVÊNIOS, ACORDOS E AJUSTES PROVENIENTES DA UNIÃO E SUAS ENTIDADES
25	OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATUAIS
26	TAXA FLORESTAL
27	TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA
28	TAXA DE FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIA
29	TAXA DE EXPEDIENTE – ADMINISTRAÇÃO DIRETA
30	CONTRIBUIÇÃO À APOSENTADORIA
31	UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS
32	EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS
33	EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL
34	NOTIFICAÇÃO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO
35	CONTRIBUIÇÃO AO FUNDESE
36	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO VINCULADOS À EDUCAÇÃO

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais. Lei Orçamentária Anual 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Quadro 3 - Fontes de Recursos

(continuação)

CÓD.	ESPECIFICAÇÃO
37	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO VINCULADOS À SAÚDE
38	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO VINCULADOS AO ESPORTE
39	MULTAS PECUNIÁRIAS E JUROS DE MORA FIXADOS EM SENTENÇAS JUDICIAIS
40	RECURSOS FUNDOS EXTINTOS - LEI Nº 13.848/2001
41	CESSÃO DE CRÉDITOS
42	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA FUNFIP
43	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA FUNFIP
44	COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE REGIMES DE PREVIDÊNCIA
45	DOAÇÕES DE PESSOAS, DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS OU DO EXTERIOR A ÓRGÃOS E ENTIDADES DO ESTADO
46	DOAÇÕES DE PESSOAS, DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS OU DO EXTERIOR AO TESOUREO ESTADUAL
47	ALIENAÇÃO DE BENS DE ENTIDADES ESTADUAIS
48	ALIENAÇÃO DE BENS DO TESOUREO ESTADUAL
49	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AOS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA
50	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR AOS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA
51	CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO / COMBUSTÍVEIS – CIDE
52	TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL
53	TAXA DE INCÊNDIO
54	TAXA DE LICENCIAMENTO DA FAIXA DE DOMÍNIO DAS RODOVIAS
55	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DOS MUNICÍPIOS VINCULADOS À FARMÁCIA BÁSICA - FES
56	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO VINCULADOS A ASSISTÊNCIA SOCIAL
57	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO POR MEIO DE PORTARIA
58	RECURSOS PARA COBERTURA DO DÉFICIT ATUARIAL DO RPPS
59	OUTROS RECURSOS VINCULADOS
60	RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS
61	RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS COM VINCULAÇÃO ESPECÍFICA
70	CONVÊNIOS, ACORDOS E AJUSTES PROVENIENTES DOS MUNICÍPIOS, ESTADOS E ORGANIZAÇÕES PARTICULARES
71	RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA
72	TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS MINERÁRIOS
73	ACORDOS E AJUSTES DE COOPERAÇÃO MÚTUA COM A UNIÃO E SUAS ENTIDADES

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais. Lei Orçamentária Anual 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Quadro 3 - Fontes de Recursos

(conclusão)

CÓD.	ESPECIFICAÇÃO
74	ACORDOS E AJUSTES DE COOPERAÇÃO MÚTUA COM OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL, OS MUNICÍPIOS, AS INSTITUIÇÕES PRIVADAS E OS ORGANISMOS DO EXTERIOR
75	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA CUSTEIO DOS PROVENTOS DOS MILITARES
76	TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DO FUNPEMG
77	TAXA DE FISCALIZAÇÃO JUDICIÁRIA E TAXAS E MULTAS JUDICIAIS
79	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA O FUNPREV
80	CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR PARA O FUNPREV
81	RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS – LEI 21.720/15
82	NOTIFICAÇÃO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO – ESTADO
83	NOTIFICAÇÃO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO – FUNTRANS
84	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS PARA A GESTÃO DO SUS
85	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS PARA A VIGILÂNCIA EM SAÚDE
86	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS PARA A ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA
87	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS PARA A ATENÇÃO BÁSICA
88	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS PARA INVESTIMENTOS NA REDE DE SERVIÇOS DE SAÚDE
89	RECURSOS DECORRENTES DA OPERAÇÃO DE SECURITIZAÇÃO DOS ATIVOS DO FECIDAT
90	RECURSOS DECORRENTES DA COBRANÇA DOS CRÉDITOS INADIMPLIDOS INSCRITOS - LEI 22.606/2017

Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais. Lei Orçamentária Anual 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

A classificação acima sofreu algumas modificações no período de 2011 a 2018: no ano de 2011, as fontes codificadas na LOA são da fonte 10 à fonte 61; em 2012 foi adicionada a fonte 70; em 2013 as fontes 71 a 75 foram acrescentadas; no ano de 2014 as fontes 76 e 77 foram incorporadas, seguindo-se as fontes 79 e 80 em 2015; no ano seguinte foram adicionadas as fontes 81 a 87; em 2017 incorporou-se a fonte 88; por fim, no ano de 2018 as fontes 89 e 90 foram adicionadas à classificação.

Diante das fontes de recurso elencadas, busca-se identificar quais são as receitas de livre utilização. Em consonância com o trabalho de Chevitarese (2009), a

partir do Quadro 3, são consideradas vinculadas as receitas das fontes 12 a 90, uma vez que representam ingressos para utilização em finalidades predeterminadas. As vinculações são de naturezas diversas: algumas se referem a transferências recebidas da União para aplicação em destinações específicas, outras instituídas por decretos e emendas estaduais, algumas destinadas a transferências aos municípios e outras a contribuições sobre a folha de pagamento dos servidores.

Destacam-se, nesse contexto, as receitas de fonte 60, referentes aos recursos diretamente arrecadados, considerados de livre utilização. Nesse trabalho, entretanto, são incluídas no rol de receitas vinculadas por serem restritas à utilização da unidade arrecadadora, de modo que não constituem objeto de decisão do governante.

De tal forma, apenas as receitas de fonte 10 – recursos ordinários – são consideradas receitas de livre utilização, enquanto as receitas vinculadas totalizam a soma de todas as outras fontes de recurso. Esses valores são demonstrados na Tabela 1, por meio de dados coletados no portal da transparência do Estado de Minas Gerais.

Tabela 1 – Receita orçamentária realizada- Minas Gerais - 2011-2018

Receitas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	(R\$ milhões)	
									Total	
									Valor	%
Ordinárias	34.365	37.869	40.869	43.336	41.006	39.809	40.691	42.427	320.372	43,8%
Vinculadas	39.555	53.451	54.299	52.895	56.713	50.540	50.612	53.246	411.312	56,2%
Total	73.920	91.320	95.168	96.232	97.719	90.349	91.302	95.673	731.684	100,0%

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Pode-se notar, no horizonte temporal analisado, que o percentual das receitas vinculadas é superior ao das receitas ordinárias, de modo que na origem, mais da metade das receitas não são objeto decisório do governo. A seguir, são analisadas as principais vinculações de receitas, discriminando-se o montante destas provenientes de recursos ordinários.

5.3 As receitas vinculadas

As vinculações das receitas dos governos estaduais, como aponta Chevitarese (2009, p.89), apresentam duplo objetivo: por um lado, gerar uma proteção legal para gastos considerados prioritários e, de outro, garantir o compromisso dos governos com políticas de austeridade fiscal assumidas pela União.

No que se refere ao governo de Minas Gerais, a constituição estadual estabelece no artigo 161, IV algumas hipóteses em que podem ocorrer vinculações de receitas, como se segue:

Art. 161 – São vedados:

(...) IV – a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesas, ressalvadas:

- a) a repartição da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 149;
 - b) a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 201;
 - c) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, prevista no art. 157, § 3º;
 - d) a destinação de recursos para o amparo e fomento à pesquisa, prevista no art. 212;
 - e) a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta;
 - f) a destinação de recursos para a Universidade do Estado de Minas Gerais – Uemg – e para a Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes –, prevista no art. 199.¹
 - g) a realização de atividades da administração tributária;
- (MINAS GERAIS, 1989).

Observa-se, de acordo com o Quadro 2, que algumas das principais vinculações são estabelecidas na CEMG/89. Um exemplo destas se refere às transferências de recursos aos municípios, provenientes de fontes vinculadas na origem, cujos montantes no período de 2011 a 2018 podem ser vistos na Tabela 2.

¹ O Art. 199 foi declarado inconstitucional pela ADI 2.447.

Tabela 2 – Transferências de recursos aos municípios - Minas Gerais - 2011-2018

(R\$ milhões)

Transferências	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Parcela do ICMS	10.306	10.875	11.635	11.779	10.652	11.039	11.958	12.150	90.394
Parcela do IPVA	2.004	2.138	2.205	2.358	2.436	2.546	2.607	2.739	19.032
Parcela do IPI-Exportação	205	218	213	216	194	136	148	173	1.504
Total	12.515	13.231	14.053	14.354	13.281	13.722	14.714	15.061	110.930

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Secretaria de Estado de Fazenda. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Além das transferências aos municípios, há também as vinculações de receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como às ações e serviços públicos em saúde e ao amparo e fomento à pesquisa. Esses últimos utilizam fontes de recursos diversas, inclusive recursos ordinários, de forma que serão analisados mais detalhadamente a seguir.

5.3.1 Manutenção e desenvolvimento do ensino

Ao analisar a destinação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, observa-se uma tentativa de proteger o gasto com o setor, garantindo receitas ao seu financiamento, já que a CF/88, art. 6º, estabelece a educação como o primeiro direito social. Os gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), considerados para fins de cálculo, são definidos no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96):

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

Já as despesas não consideradas como MDE são definidas no art. 71 da mesma lei, como se segue:

- Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
 - II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
 - III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
 - IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
 - V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
 - VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

A fim de encontrar o montante de recursos gastos em MDE com fontes vinculadas e ordinárias, foi utilizada a classificação das despesas por função, subfunção e fonte de recursos. Traduzindo as determinações legais acima elencadas em subfunções orçamentárias dentro da função educação, o Manual do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) de 2018 aponta que são computadas em MDE as seguintes subfunções típicas: ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, ensino superior, educação infantil, educação de jovens e adultos, e educação especial.

Já as subfunções de apoio administrativo computadas são: planejamento e orçamento, administração geral, administração financeira, normatização e fiscalização, tecnologia da informação, formação de recursos humanos, comunicação social.

Ademais, são consideradas as funções proteção e benefícios ao trabalhador, telecomunicações, transporte escolar, refinanciamento da dívida interna, refinanciamento da dívida externa, serviço da dívida interna, serviço da dívida externa e outros encargos especiais.

Os valores despendidos nestas subfunções no horizonte temporal analisado foram compilados na Tabela 3, separando-se as fontes vinculadas e ordinárias.

Tabela 3 – Recursos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Minas Gerais - 2011-2018

									(R\$ milhões)
Função Educação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1 - Aplicação mínima	10.168	10.721	11.425	11.765	11.044	11.552	12.245	12.525	91.445
2 - Valor realizado	9.767	10.274	11.301	12.014	11.121	11.655	12.287	11.064	89.483
Rec. Vinculados	7.856	7.856	7.772	8.132	7.312	7.176	8.070	5.203	59.377
Rec. Ordinários	1.093	1.679	2.579	2.464	2.027	2.418	1.846	4.547	18.653
Pessoal	1.046	1.286	2.226	926	897	1.702	1.404	4.079	13.566
Outras despesas	47	393	353	1.538	1.129	716	442	469	5.087
Compensação FUNDEB	614	648	841	841	816	899	1.058	584	6.301
Restos a pagar	205	91	110	576	967	1.163	1.313	729	5.154
3 - Realizado - Aplic. Mínima	-401	-448	-124	249	77	103	43	-1.461	-1.962

Fonte: ¹ Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

² Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Considerando os dados acima, cabe fazer alguns apontamentos. Os valores referentes à aplicação mínima em MDE foram obtidos por meio do Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, divulgado no *site* da Secretaria de Estado de Fazenda. Entretanto, como esse relatório não faz distinção das fontes de recurso utilizadas, os montantes relativos ao valor realizado, aos recursos vinculados e ordinários e seu detalhamento foram obtidos através da metodologia acima citada, utilizando-se a classificação por função, subfunção e fonte de recursos.

O critério de ganho ou perda do FUNDEB passou a ser considerado no cálculo do percentual a ser aplicado em MDE a partir de 2003 e seu valor é obtido

pela diferença entre o que o governo contribui para o FUNDEB e a quantia recebida de volta de acordo com o número de matrículas no sistema estadual. Se o valor é positivo, o ganho é acrescido ao cálculo dos 25%, o que ocorre durante todo o período em questão.

No que se refere à diferença entre o valor aplicado e o valor mínimo, observa-se que o resultado oscila durante o período, apresentando valores positivos e negativos. Ou seja, algumas vezes o estado descumpriu a determinação constitucional e não utilizou 25% de sua receita de impostos e transferências em MDE. Cabe destacar que quando as despesas realizadas estão acima do percentual constitucional, não significa que foram utilizados recursos livres, uma vez que há um montante considerável dos recursos ordinários que são utilizados para pagamento de pessoal e encargos sociais, uma despesa de caráter obrigatório. Assim, do total de R\$18.652 milhões de recursos ordinários despendidos em MDE, R\$ 13.566 milhões são relativos a despesas obrigatórias, de forma que apenas R\$ 5.087 milhões se referem a recursos livres utilizados em MDE.

A despeito de a metodologia utilizada acima estar embasada nos manuais do SIOPE, ao analisar os dados, encontra-se resultados divergentes daqueles publicados nos Relatórios de Execução Orçamentária, cujos valores são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Recursos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Minas Gerais - 2011- 2018

	(R\$ milhões)								
Função Educação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1 - Aplicação mínima	10.168	10.721	11.425	11.765	11.044	11.552	12.245	12.525	91.445
2 - Valor realizado	12.652	13.796	14.506	11.697	11.045	11.575	12.297	11.016	98.584
3 - Realizado - Aplic. Mínima	2.484	3.075	3.081	-68	1	23	52	-1.509	7.139

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Na Tabela 4, os resultados apresentados são predominantemente positivos, com exceção dos anos 2014 e 2018. Tais resultados indicam o cumprimento da determinação constitucional com gastos em MDE, diferentemente

dos valores encontrados na Tabela 3. Entretanto, destaca-se a opção, neste trabalho, pelos valores da Tabela 3, uma vez que os dados disponíveis no Demonstrativo das receitas e despesas com MDE não possuem o detalhamento das fontes de recursos utilizadas, impedindo a análise das receitas ordinárias, bem como das receitas de livre utilização.

5.3.2 Ações e serviços públicos de saúde

Partindo para a análise das despesas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), observa-se, em consonância com as despesas em MDE, uma tentativa do Estado de restaurar carências do período ditatorial, descentralizando as receitas e encargos do Sistema Único de Saúde e estabelecendo um percentual mínimo a ser gasto no setor por cada um dos entes federativos no ano de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 29. Entretanto, apenas em 2012 a Lei Complementar nº 141, em seu art. 3º, determina quais são as despesas consideradas em ASPS:

Art. 3º[...] serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;

- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

As despesas vetadas para cálculo da aplicação mínima em ASPS são definidas no art. 4º da mesma lei:

- Art. 4o Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:
- I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
 - II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
 - III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
 - IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3o;
 - V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
 - VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
 - VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
 - VIII - ações de assistência social;
 - IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
 - X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

Para encontrar o montante de recursos gastos em ASPS com fontes vinculadas e ordinárias, foi utilizada a classificação das despesas por função, subfunção, grupo de despesa e fonte de recursos. Associando o art. 3º da lei com as subfunções orçamentárias na função saúde, o Manual do Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) 2018 aponta que são consideradas as subfunções típicas da saúde: atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial, suporte profilático e terapêutico, vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, alimentação e nutrição.

Já as subfunções de apoio administrativo consideradas no cálculo são as que se referem à gestão e manutenção das secretarias de saúde, como: planejamento e orçamento, administração geral, administração financeira, controle interno, tecnologia da informação, formação de recursos humanos e comunicação social.

Além destas, são consideradas subfunções de ASPS aquelas relacionadas a: proteção e benefícios do trabalhador, juros da dívida interna e externa e refinanciamento da dívida interna e externa. Os valores despendidos nestas subfunções nos anos de 2011 a 2018 foram compilados na Tabela 5, separando-se as fontes vinculadas e ordinárias.

Tabela 5 – Recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde - Minas Gerais - 2011-2018

									(R\$ milhões)
Função Saúde	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1 - Aplicação mínima	4.881	5.146	5.484	5.647	5.301	5.545	5.877	6.012	43.894
2 - Valor realizado	6.189	7.297	7.255	9.643	9.335	8.975	8.494	8.232	65.421
Rec. Vinculados	3.096	2.898	2.770	2.756	3.389	2.828	2.558	2.261	22.555
Rec. Ordinários	3.093	4.399	4.486	6.887	5.946	6.147	5.937	5.971	42.867
Pessoal	1.102	1.332	1.562	1.612	1.610	1.612	1.603	1.497	11.928
Outras despesas	1.991	3.067	2.924	5.276	4.336	4.535	4.334	4.475	30.938
3 - Realizado - Aplic. Mínima	1.309	2.151	1.771	3.996	4.034	3.430	2.617	2.220	21.528

Fonte: ¹ Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das receitas e despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde.

² Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Analisando a Tabela 5, em consonância com a situação apresentada no tópico anterior, os valores referentes à aplicação mínima foram retirados do Demonstrativo das receitas e despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, publicados no *site* da Secretaria de Fazenda. Todos os outros valores, entretanto, foram calculados por meio de dados disponíveis no Portal da Transparência de Minas Gerais.

O primeiro ponto de destaque é que o valor realizado está acima do mínimo estabelecido na CF/88 em todos os anos da série. No ano de 2014 há o maior valor realizado, cerca de 70% acima do mínimo estabelecido. No acumulado

do período há a aplicação de R\$ 21.550 milhões de reais acima do percentual estabelecido.

No que se refere aos recursos ordinários, foram aplicados R\$ 42.867 milhões em ASPS, sendo R\$ 11.928 milhões utilizados com pessoal e encargos sociais, despesas de caráter obrigatório. Os outros R\$ 30.938 milhões foram recursos livres utilizados em despesas diversas.

Assim como no caso das despesas com MDE, a metodologia utilizada com base nos manuais do SIOPS apresenta resultados divergentes daqueles publicados nos Relatórios de Execução Orçamentária, cujos valores são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde - Minas Gerais - 2011-2018

	(R\$ milhões)								
Função Saúde	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1 - Aplicação mínima	4.881	5.146	5.484	5.647	5.301	5.545	5.877	6.012	43.894
2 - Valor realizado	5.394	5.204	5.586	5.718	5.432	5.720	5.923	5.119	44.096
3 - Realizado - Aplic. Mínima	514	58	102	71	131	175	45	-893	202

Fonte: ¹ Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Pode-se observar, na Tabela 6, que os valores realizados são superiores à aplicação mínima, com exceção do ano de 2018. Com base nesses dados, o valor realizado em despesas com ASPS é mais próximo à aplicação mínima, sendo aplicados ao longo do período apenas R\$ 202 milhões acima do valor estabelecido. Entretanto, como já esclarecido, opta-se, neste trabalho, pela utilização da Tabela 5, uma vez que os dados disponíveis no Demonstrativo das receitas e despesas com ASPS não possuem o detalhamento das fontes de recursos utilizadas.

5.3.3 Amparo e Fomento à Pesquisa

A destinação de recursos ao amparo e fomento à pesquisa, através da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), foi definida pela CEMG/89, no art. 212, da seguinte forma:

Art. 212 – O Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, os quais serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos, no mesmo exercício.

A fim de analisar os gastos com amparo e fomento à pesquisa, foram utilizadas as informações do Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à conta dos recursos ordinários, compilados na Tabela 7.

Tabela 7 – Recursos aplicados em Ações Fomento e Amparo à Pesquisa - Minas Gerais - 2011-2018

	(R\$ milhões)								
FAPEMIG	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1 - Aplicação mínima	366,2	369,5	389,7	408,7	370,5	407,8	300,0	292,2	2.904,4
2 - Valor realizado - Recursos Ordinários	328,4	342,0	317,1	300,1	369,9	303,0	283,7	196,1	2.440,3
Pessoal e encargos sociais	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	6,5	6,8	6,7	20,1
Outras despesas	328,3	342,0	317,1	300,1	369,9	296,5	276,9	189,4	2.420,2
3 - Realizado - Aplic. Mínima	-37,8	-27,5	-72,5	-108,6	-0,6	-104,8	-16,3	-96,1	-464,1

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta dos Recursos Ordinários. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Analisando os dados referentes às despesas executadas pela FAPEMIG, deve-se observar inicialmente que todo o recurso repassado, de acordo com o art. 212 da CEMG/89, é proveniente da fonte de recursos ordinários, mais especificamente, das receitas orçamentárias correntes ordinárias. Desse recurso, uma parte muito pequena, certa de R\$ 20,1 milhões no acumulado do período, foi utilizada para pagamento de pessoal e encargos sociais. O restante foi destinado para despesas diversas do órgão.

O principal destaque da Tabela 7 é que em nenhum exercício do período o valor realizado foi equivalente ao valor definido constitucionalmente, de maneira que ao fim do período R\$ 464,1 milhões deixaram de ser aplicados no amparo e fomento à pesquisa. Apesar disso, os dados dos Demonstrativos da Aplicação de

Recursos no Amparo e Fomento à Pesquisa à Conta dos Recursos Ordinários apontam que os valores foram repassados integralmente à FAPEMIG.

5.3.4 Consolidação da aplicação obrigatória de recursos ordinários

Por meio das Tabelas apresentadas anteriormente, elaborou-se um compilado dos recursos obrigatórios despendidos em ASPS, MDE e amparo e fomento à pesquisa. Pode-se observar que dos R\$ 320.372 milhões de receita ordinária recebida no período, R\$ 63.982 milhões foram aplicados nas três áreas citadas, como pode ser visto na Tabela 8.

Tabela 8 – Recursos ordinários aplicados em Saúde, Educação e FAPEMIG - Minas Gerais - 2011-2018

									(R\$ milhões)
Aplicação	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Fapemig	328	342	317	300	370	303	284	196	2.440
Saúde	3.093	4.399	4.486	6.891	5.949	6.149	5.944	5.979	42.889
Educação	1.093	1.679	2.579	2.464	2.027	2.418	1.846	4.547	18.653
Total	4.514	6.420	7.382	9.655	8.346	8.870	8.074	10.722	63.982

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Em relação à receita total arrecadada no período, de R\$ 731.684 milhões, nota-se que um grande percentual, cerca de 65%, está comprometido. Os comprometimentos se referem aos recursos vinculados na origem, R\$ 475.294 milhões, e recursos ordinários utilizados nas áreas citadas acima, R\$ 63.982 milhões.

Tabela 9 – Recursos ordinários a utilizar com despesas obrigatórias - Minas Gerais - 2011-2018

	(R\$ milhões)								
Descrição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1- Receita Efetivada Total	73.920	91.320	95.168	96.232	97.719	90.349	91.302	95.673	731.684
2-Comprometimentos:	44.069	59.871	61.682	62.550	65.059	59.410	58.685	63.969	475.294
- Fontes. Vincul.na origem	39.555	53.451	54.299	52.895	56.713	50.540	50.612	53.246	411.312
- Rec Ordinários ¹	4.514	6.420	7.382	9.655	8.346	8.870	8.074	10.722	63.982
3-Receita a Utilizar (1-2)	29.851	31.449	33.487	33.681	32.660	30.940	32.617	31.705	256.390

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018

¹ Tabela 8

Diante da tabela 9, observa-se a receita a utilizar equivale a cerca de 35% da receita total. Desse percentual são deduzidos ainda os gastos obrigatórios, abordados no tópico a seguir.

5.4 Os gastos obrigatórios

Em consonância com o Quadro 2, considerou-se neste trabalho como despesas obrigatórias as seguintes despesas: despesas com pessoal e encargos sociais, cujo limite máximo de aplicação é de 60% da receita corrente líquida nos estados, como determina a LRF; pagamento da dívida pública, determinado pela lei nº4.946/97 e pelo Contrato nº04/98 STN/COAFI, que estabelece a destinação de 13% da receita líquida real ao pagamento de juros e encargos e à amortização da dívida; despesas destinadas ao pagamento do PASEP, determinadas pela lei nº 9.715/98; e despesas com o custeio dos pensionistas do IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, assumidas pelo Tesouro Estadual a partir de 2001, conforme disposto na Lei Complementar 64/2002.

Tabela 10 – Gastos obrigatórios ordinários - Minas Gerais - 2011-2018

(R\$ milhões)

Despesas obrigatórias	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	Total
1 - Pessoal e Encargos Sociais	18.929	19.441	21.335	21.687	25.029	24.239	24.274	26.999	181.932
2 - Serviço da Dívida	5.957	6.225	6.806	6.302	6.594	2.709	3.409	6.468	44.471
Juros e Encargos	3.642	3.151	3.407	3.515	3.291	1.267	2.460	4.115	24.850
Amortização	2.315	3.074	3.399	2.787	3.303	1.442	949	2.353	19.622
3 - PASEP Administração Direta	466	518	559	551	513	552	586	603	4.349
4 - Pensionistas do IPSEMG	3	4	4	4	3	3	3	3	28
5 - Sub-Total (1+2+3+4)	25.355	26.189	28.704	28.544	32.140	27.504	28.272	34.072	230.780
6 - Deduções pessoal e benefícios	2.148	2.618	3.788	2.538	2.507	3.320	3.014	5.583	25.516
Educação	1.046	1.286	2.226	926	897	1.702	1.404	4.079	13.566
Saúde	1.102	1.332	1.562	1.612	1.610	1.612	1.603	1.497	11.930
FAPEMIG	0	0	0	0	0	6	7	7	20
7 - Total (5 - 6)	23.207	23.571	24.916	26.006	29.633	24.183	25.258	28.489	205.264

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa por Função, Subfunção Programa e Ações, 2011 a 2018; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

O primeiro aspecto a se destacar na Tabela 10 é que do total dos gastos com pessoal e encargos sociais são deduzidos os valores já calculados nas receitas vinculadas à saúde, educação e amparo e fomento à pesquisa (tópico 6), a fim de não haver dupla contagem.

Ademais, pode-se observar na Tabela que, ao longo do período, foram gastos R\$205.264 milhões em despesas de caráter obrigatório. Desse total, os gastos com o grupo 1 (pessoal e encargos) consumiram o maior montante, equivalente a cerca de 76%. As despesas com o pagamento da dívida são as de segundo maior montante, totalizando cerca de 21,5% do valor acumulado no período.

5.5 As receitas livres

Ao longo do capítulo foram apresentadas tabelas diversas que mostraram o comportamento das receitas vinculadas e despesas obrigatórias no horizonte temporal analisado. A partir delas, é possível agora identificar qual o montante das receitas que se encontram livres para utilização discricionária dos governantes, que pode ser visualizado por meio da Tabela 11 e Gráficos 1 e 2.

Tabela 11 – Receitas Ordinárias Livres - Minas Gerais - 2011-2018

	(R\$ milhões)								
Descrição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1 - Receita Efetivada Total	73.920	91.320	95.168	96.232	97.719	90.349	91.302	95.673	731.684
2 – Comprometimentos	67.276	83.451	86.591	88.289	94.643	83.310	83.790	92.362	679.207
(-) Recursos Vinculados ¹	39.555	53.451	54.299	52.895	56.713	50.540	50.612	53.246	411.312
(-) Repasses Constitucionais ²	4.514	6.420	7.382	9.655	8.346	8.870	8.074	10.722	63.982
(-) Pessoal e Encargos Sociais ³	16.781	16.823	17.547	19.149	22.522	20.918	21.260	21.416	156.416
(-) Serviço da Dívida	5.957	6.225	6.806	6.302	6.594	2.709	3.409	6.468	44.471
(-) PASEP	466	518	559	551	513	552	586	603	4.349
(-) Pensionistas do IPSEMG	3	4	4	4	3	3	3	3	28
3 - Receita Livre	6.644	7.878	8.570	7.675	3.027	6.756	7.359	3.215	49.523
4 - Rec.Livre/Rec.Efetivada%	8,99%	8,63%	9,01%	7,98%	3,10%	7,48%	8,06%	3,36%	6,77%

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa por Função, Subfunção Programa e Ações, 2011 a 2018; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

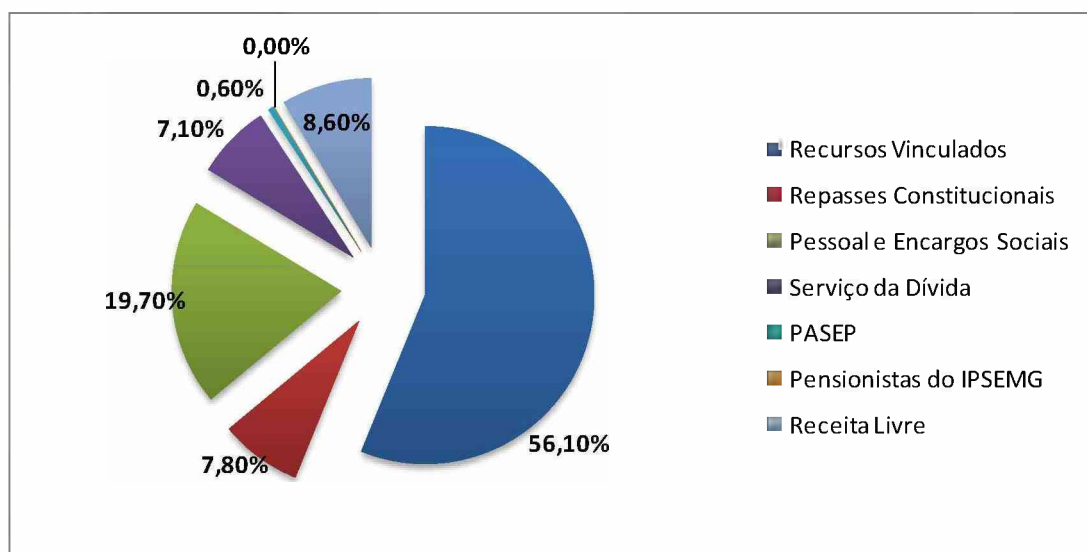
¹ Tabela 1

² Tabela 8

³ Deduzidas as despesas com pessoal da educação, saúde e FAPEMIG

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

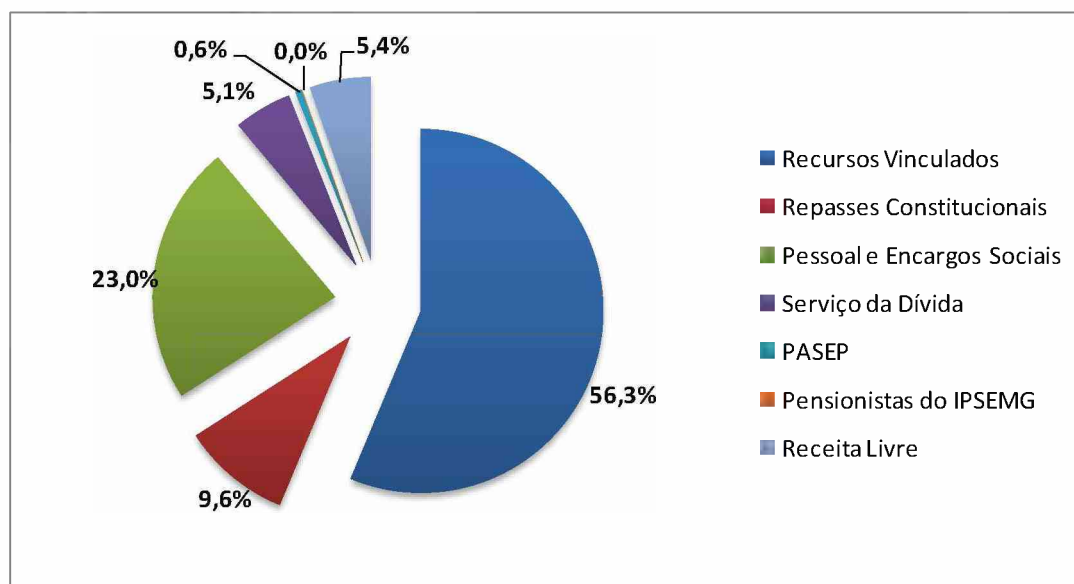
Gráfico 1 – Comprometimento das receitas – Minas Gerais - Governo Anastasia, 2011-2014



Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa por Função, Subfunção Programa e Ações, 2011 a 2018; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Gráfico 2 – Comprometimento das receitas – Minas Gerais - Governo Pimentel, 2015-2018



Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa por Função, Subfunção Programa e Ações, 2011 a 2018; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

O período analisado, como já citado anteriormente, compreende os governos de Antônio Anastasia (2011-2014) e Fernando Pimentel (2015-2018). Os

dois governadores vivenciaram momentos distintos na economia mineira e apresentaram algumas diferenças no tocante às suas finanças, apesar de ambos conviverem com elevada rigidez de seus orçamentos.

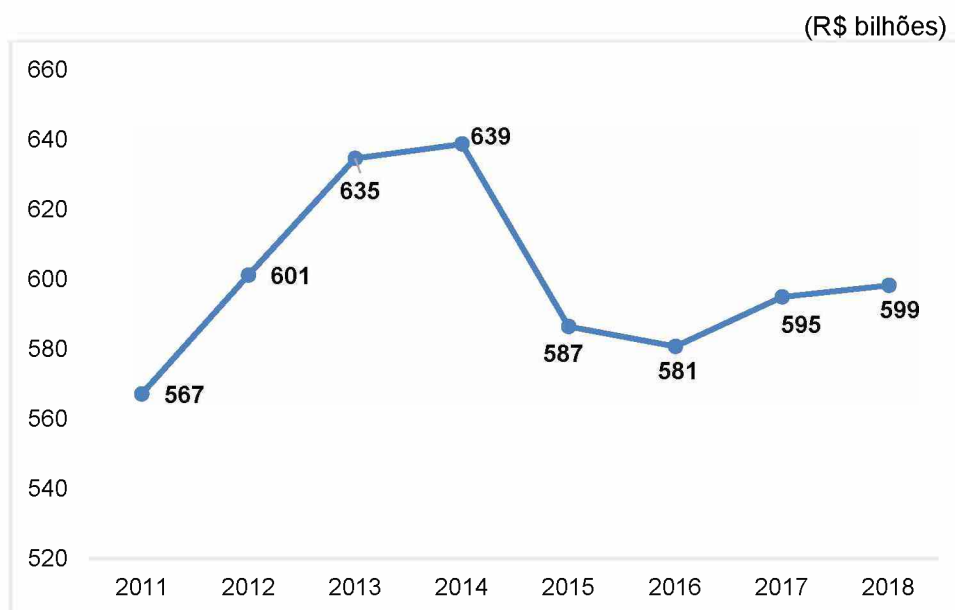
O governo Anastasia apresenta elevado engessamento orçamentário, com um percentual de apenas 8,6% de receitas livres. Destaca-se, dentre as receitas ordinárias, as despesas com pessoal e encargos sociais, que apresentam valores crescentes ao longo do governo, totalizando 19,7% no acumulado do período. Estes números indicam o crescente aumento dos gastos com pessoal no estado, impactando significativamente suas finanças.

Ao analisar os mesmos aspectos no governo Pimentel, observa-se um agravamento da situação. Há uma redução brusca da receita livre no período, principalmente nos anos 2015 e 2018. Essa parcela da receita representa apenas 5,4% da receita arrecadada, percentual ainda menor que do governo anterior, indicando uma ampliação da rigidez orçamentária. Os gastos com pessoal também crescem muito no período, especialmente no primeiro ano do mandato.

Destaca-se que em ambos os governos a rigidez orçamentária seria ainda maior se as despesas com a manutenção da máquina pública, indispensáveis a seu funcionamento, fossem consideradas nos resultados obtidos neste trabalho.

Além destes pontos, cabe destacar que o principal imposto estadual, o ICMS, recebe influências diretas das oscilações da economia. De tal modo, a arrecadação mineira depende do comportamento da produção econômica, que é apresentada no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Produto Interno Bruto - Minas Gerais - 2011-2018



Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Comparando os dados apresentados com o PIB, pode-se observar que, no período de 2011 a 2013, a economia se encontrava em intensa expansão, com elevado ritmo de crescimento do PIB. A partir de 2014 inicia-se uma mudança no comportamento econômico, havendo desaceleração da economia. O governo Anastasia compreende esse período econômico favorável, que tem por consequência a ampliação da arrecadação e um maior percentual das receitas disponíveis para livre utilização. Assim, nesse período há maior margem para alocação de recursos nas políticas consideradas prioritárias no governo, a despeito do quadro ainda presente de engessamento orçamentário.

O ano de 2015 aponta uma queda brusca no ritmo de crescimento da economia, chegando a apresentar uma redução real do PIB em relação ao ano anterior. Em 2016 há ainda queda do valor real, mas numa proporção menor e, nos anos seguintes, há leves tentativas de retomada do crescimento. Essa situação reflete nas finanças estaduais, com queda na arrecadação e consequentemente da parcela da receita de livre utilização. Assim, pode-se notar que em contextos de desaquecimento econômico, o estado de Minas Gerais apresenta uma margem muito restrita de recursos livres, que inviabilizam ou dificultam a implementação do

programa de governo do chefe do Executivo. O governador, nestes cenários, muitas vezes fica restrito à gestão do fluxo de caixa do estado.

O objetivo deste capítulo foi a identificação e a quantificação dos comprometimentos da receita, tanto pela vinculação de recursos quanto pela obrigatoriedade de gastos, no período de 2011 a 2018, a fim de identificar a margem de recursos que se encontra livre para alocação discricionária do governo.

No próximo capítulo são analisadas as despesas discricionárias realizadas com os recursos livres ao longo dos governos, contextualizando-as ao quadro econômico vigente.

6 OS GASTOS DISCRICIONÁRIOS NOS GOVERNOS ANASTASIA E PIMENTEL

Ao longo do capítulo anterior foi possível observar o engessamento presente no orçamento mineiro no período de 2011 a 2018. Esse fenômeno faz com que exista apenas uma pequena margem das receitas disponíveis para utilização discricionária dos governantes, que no acumulado do período representou 6,77% das receitas arrecadadas.

Essas receitas são aquelas utilizadas pelos governadores na implementação do programa de governo, refletindo as prioridades daquela gestão, uma vez que as outras receitas possuem destino predeterminado por normas constitucionais e legais. Assim, essa margem restrita das receitas deve ser alocada de forma estratégica pelo chefe do Executivo, a fim de cumprir compromissos firmados durante a campanha eleitoral.

Diante deste quadro, pode-se notar a importância desse recurso e de seu uso estratégico. Esse capítulo aborda a estrutura das receitas e despesas nos governos Anastasia e Pimentel, bem como o contexto econômico, apresentando em seguida a alocação das despesas não obrigatórias nos dois governos.

6.1 Estrutura das receitas e despesas públicas do Estado de Minas Gerais

Desde o seu surgimento, como aponta Oliveira (2009), o Estado moderno não parou de crescer, ampliando seu domínio e controle sobre a sociedade civil em seus aspectos econômicos e sociais. Em Minas Gerais, o processo de ampliação do Estado, com o alargamento de suas funções, não apresentou trajetória diferente. Para analisar esse processo no estado, ao longo dos dois governos, foram utilizadas quatro tabelas, 12, 13, 14 e 15.

Tabela 12 – Receitas orçamentárias por subcategoria econômica – Minas Gerais - 2011-2014

(R\$ milhões)						
Receita por classificação	2011	2012	2013	2014	Total	%
Receita Corrente	77.450	78.370	81.438	84.489	321.747	89,3%
Tributária	49.665	52.811	56.558	58.213	217.247	60,3%
ICMS	40.838	42.921	45.843	46.343	175.944	48,9%
IPVA	3.729	4.093	4.203	4.473	16.499	4,6%
IRRF	2.355	2.635	2.902	3.450	11.342	3,1%
ITCD	579	658	702	774	2.714	0,8%
Taxas	2.165	2.504	2.907	3.173	10.748	3,0%
Contribuições	2.467	3.640	3.006	3.250	12.363	3,4%
Patrimonial	3.753	2.572	2.882	2.670	11.877	3,3%
Agropecuária	10	7	7	7	31	0,0%
Industrial	551	481	339	508	1.879	0,5%
Serviços	722	711	720	659	2.812	0,8%
Transferências	15.701	16.062	15.708	16.352	63.822	17,7%
Outras	2.179	2.087	2.220	2.830	9.316	2,6%
Receita de Capital	2.401	7.829	9.141	3.588	22.960	6,4%
Operações de Crédito	432	5.208	7.643	415	13.697	3,8%
Alienação de Bens	152	524	198	1.176	2.051	0,6%
Amortização de Empréstimos	892	718	582	562	2.754	0,8%
Transferência de Capital	922	1.024	568	1.373	3.888	1,1%
Outras Receitas de Capital	3	354	150	63	570	0,2%
Deduções	-7.699	-8.223	-9.112	-8.909	-33.943	-9,4%
Receita Intraorçamentária	8.029	10.750	10.829	11.532	41.139	11,4%
Receita Total	80.182	96.948	92.296	90.701	360.127	100,0%

Fonte: Síntese da Execução Fiscal. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.
 Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Tabela 13 – Receitas orçamentárias por subcategoria econômica – Minas Gerais - 2015-2018

	(R\$ milhões)					
Receita por classificação	2015	2016	2017	2018	Total	%
Receita Corrente	82.219	81.754	83.219	82.784	329.976	91,8%
Tributária	54.243	56.526	60.201	63.415	234.386	65,2%
<i>ICMS</i>	41.976	43.810	46.920	48.277	180.983	50,4%
<i>IPVA</i>	4.565	4.651	4.785	5.070	19.071	5,3%
<i>IRRF</i>	4.067	4.391	4.473	836	13.766	3,8%
<i>ITCD</i>	811	811	869	698	3.189	0,9%
<i>Taxas</i>	2.824	2.863	3.155	3.147	11.989	3,3%
Contribuições	3.241	3.200	3.159	3.486	13.086	3,6%
Patrimonial	1.262	2.456	1.013	1.390	6.121	1,7%
Agropecuária	5	6	5	6	21	0,0%
Industrial	378	478	490	350	1.696	0,5%
Serviços	525	612	626	844	2.606	0,7%
Transferências	14.816	15.420	14.784	12.506	57.526	16,0%
Outras	7.749	3.056	2.942	787	14.533	4,0%
Receita de Capital	724	2.025	623	577	3.950	1,1%
Operações de Crédito	31	1.231	69	2	1.332	0,4%
Alienação de Bens	13	28	103	162	307	0,1%
Amortização de Empréstimos	402	279	186	157	1.025	0,3%
Transferência de Capital	277	421	265	256	1.218	0,3%
Outras Receitas de Capital	1	66	0	0	67	0,0%
Deduções	-8.162	-8.385	-8.898	-8.993	-34.437	-9,6%
Receita Intraorçamentária	11.266	14.197	17.002	17.386	59.852	16,7%
Receita Total	86.047	89.591	91.947	91.754	359.340	100,0%

Fonte: Síntese da Execução Fiscal. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.
Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Analisando de um modo geral a estrutura das receitas do estado de Minas Gerais, o primeiro ponto a se observar é que o montante das receitas correntes, destinadas em sua grande maioria ao financiamento das despesas correntes, simboliza cerca 96% das receitas orçamentárias. Assim, as receitas de capital, utilizadas na realização de investimentos e amortizações, representam um percentual muito reduzido.

Dentro das receitas correntes, o principal destaque é a receita tributária, que oscila entre 60 e 70% da receita estadual, proveniente majoritariamente da arrecadação do ICMS, o principal imposto estadual. Seguida desta, há as transferências, que oscilam entre 15 e 19% do montante das receitas, o que reforça a importância dos mecanismos de transferência de recursos da União, como o FPE.

As receitas de capital são bastante variáveis ao longo do horizonte temporal. As operações de crédito, na maior parte dos anos, apresentaram a maior participação nessa natureza de receita, porém tem valores muito instáveis, que vão de R\$27 milhões a R\$5,8 bilhões, prevalecendo baixos valores de 2014 em diante.

Abordando especificamente o governo Anastasia, observa-se no período um crescimento real das receitas tributárias, especialmente daquela decorrente do ICMS, fato explicado pelo contexto de prosperidade econômica. Além disso, deve-se destacar que as receitas de capital apresentavam um valor considerável ao longo do governo, o que evidencia que o estado atendia à época os requisitos para contratação de operações de crédito, devido ao quadro fiscal favorável, principalmente nos anos 2012 e 2013.

Já no governo Pimentel, nota-se que nos dois primeiros anos há uma queda na receita tributária, proveniente do forte desaquecimento econômico que atinge o estado nesse período. Ademais, cabe destacar que a participação das receitas de capital no total das receitas cai muito nesse governo. Esse quadro demonstra a dificuldade do estado em contratar operações de crédito, decorrente da precarização de sua situação fiscal, constatada por suas baixas notas no índice “Capacidade de Pagamento dos Entes Subnacionais”. Assim, as receitas de operações de crédito passam de 3,8% no governo Anastasia para 0,4% no governo Pimentel.

Tabela 14 – Despesas orçamentárias por subcategoria econômica - Minas Gerais - 2011-2014

(R\$ milhões)						
Despesa por classificação	2011	2012	2013	2014	Total	%
Despesa Corrente	61.333	64.287	68.454	71.900	265.974	75,9%
Pessoal e Encargos Sociais	31.023	33.155	35.366	40.929	140.473	40,1%
Juros e Encargos da Dívida	3.642	3.192	3.437	3.479	13.750	3,9%
Outras Despesas Correntes	26.668	27.939	29.652	27.492	111.751	31,9%
Despesa de Capital	7.977	10.329	13.884	10.424	42.614	12,2%
Investimentos	4.680	4.319	5.556	5.091	19.646	5,6%
Inversões Financeiras	982	561	1.766	1.787	5.097	1,5%
Amortização da Dívida	2.315	5.448	6.561	3.546	17.870	5,1%
Despesa Intraorçamentária	8.256	11.286	11.191	11.056	41.788	11,9%
Despesa Total	77.566	85.902	93.529	93.379	350.376	100,0%

Fonte: Síntese da Execução Fiscal. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Tabela 15 – Despesas orçamentárias por subcategoria econômica - Minas Gerais - 2015-2018

(R\$ milhões)						
Despesa por classificação	2015	2016	2017	2018	Total	%
Despesa Corrente	75.179	74.574	78.668	79.685	308.105	77,9%
Pessoal e Encargos Sociais	44.380	45.651	47.360	47.121	184.513	46,7%
Juros e Encargos da Dívida	3.708	1.448	2.883	4.470	12.508	3,2%
Outras Despesas Correntes	27.091	27.475	28.425	28.094	111.084	28,1%
Despesa de Capital	7.993	4.875	5.554	4.865	23.287	5,9%
Investimentos	3.600	2.955	3.409	1.534	11.499	2,9%
Inversões Financeiras	464	302	573	360	1.699	0,4%
Amortização da Dívida	3.929	1.618	1.572	2.971	10.089	2,6%
Despesa Intraorçamentária	13.004	14.585	17.859	18.438	63.885	16,2%
Despesa Total	96.176	94.034	102.081	102.987	395.278	100,0%

Fonte: Síntese da Execução Fiscal. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Ao observar as despesas, destaca-se também a grande prevalência das despesas correntes, o que demonstra que a maior parte dos gastos públicos no período é voltada à manutenção das atividades estatais e das políticas públicas.

Desse modo, conclui-se que há um percentual menor de recursos destinados à execução de investimentos e inversões financeiras.

As despesas correntes são formadas em grande parte pelas despesas com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes. O item de pessoal e encargos sociais, considerado uma despesa obrigatória, representa a participação mais expressiva das despesas correntes. Pode-se observar o crescimento desse percentual ao longo do tempo, chegando aos limites estabelecidos pela LRF, que estabelece medidas a serem tomadas para se reduzir o gasto com a folha. O item outras despesas correntes possui uma participação bastante expressiva nas despesas correntes, mas esse percentual reduz ao longo do horizonte temporal, à medida que as despesas com pessoal aumentam.

As despesas de capital são de montante consideravelmente maior que as receitas de capital, o que indica que o Estado usa suas receitas correntes para financiar parte de seus investimentos ou para amortizar sua dívida, situação que pode ser decorrente da dificuldade de contratação de operações de crédito nesse período. Desse modo, destaca-se que durante todo o período a chamada “regra de ouro” foi respeitada.

Analisando especificamente o governo Anastasia, pode-se notar um percentual significativo das despesas de capital, em especial de investimentos, o que mostra uma tentativa de estimular a economia. Esse percentual é condizente com o ritmo de crescimento do PIB e com as receitas de capital, que também são mais expressivas no período.

Já no governo Pimentel as despesas de capital são bastante reduzidas, representando apenas 5,9% das despesas totais, em consonância com o PIB do período. Assim, é possível notar que em períodos de desaquecimento econômico, em que o estado tem suas receitas reduzidas, os investimentos públicos são praticamente inviabilizados, por duas razões principais. Diante da escassez de recursos, os governantes optam pelo corte de despesas de capital, uma vez que a grande maioria das despesas de custeio são essenciais ao funcionamento da máquina pública. Além disso, em um contexto de recursos escassos e com a

situação fiscal deteriorada, os estados reduzem sua capacidade de pagamento, o que impede a contratação de operações de crédito a fim de financiar novos investimentos.

Destaca-se que ao observar os dados relativos aos restos a pagar pagos nos dois governos pode-se notar que estes apresentavam um nível baixo, porém crescente durante o governo Anastasia, atingindo seu pico em 2014, com cerca de R\$ 2,5 bilhões. No primeiro ano do governo Pimentel há uma queda desse valor, mas em seguida volta a crescer em ritmo elevado. Atinge seu valor máximo em 2018, com R\$ 5,5 bilhões.

Desse modo, cabe destacar alguns aspectos. Há uma preocupação do governo, no encerramento do último exercício do mandato, em quitar as pendências geradas ao longo dos quatro anos, de modo que há um aumento considerável dos restos a pagar pagos nestes exercícios. Observa-se, assim, que no primeiro ano do mandato, o nível de restos a pagar pagos é o menor apresentado durante todo o governo.

Além disso, é relevante salientar que no governo Pimentel houve um nível muito maior de restos a pagar pagos, o que indica que um provável aumento na inscrição de despesas em restos a pagar nesse período. Essa situação pode ser decorrente do contexto fiscal vivido, uma vez que o desaquecimento econômico leva a uma redução da arrecadação estatal, deteriorando a situação fiscal do Estado. Assim, dificulta-se o pagamento dos compromissos firmados durante o exercício, gerando maior montante de restos a pagar.

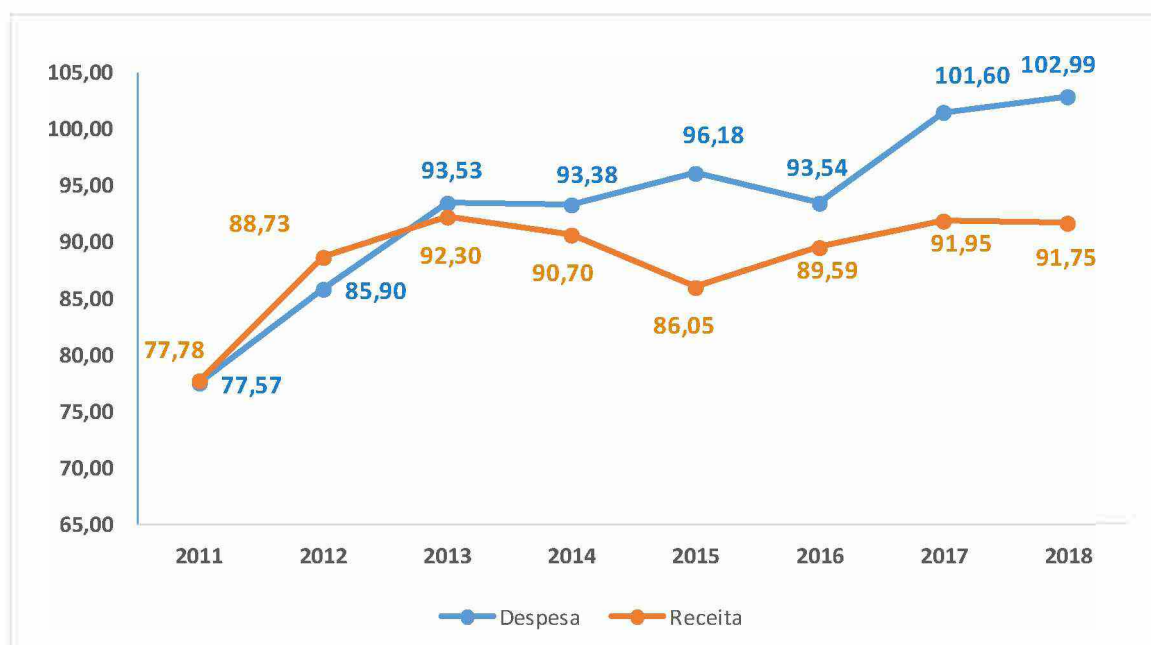
Como último ponto, analisando o comportamento geral das receitas e despesas pode-se notar que até 2013 as receitas orçamentárias superavam as despesas orçamentárias em cerca de R\$ 6 bilhões, mas esse comportamento muda a partir de 2014, em que as despesas passam a ser maiores que as receitas públicas. Essa mudança indica o início de um processo de perda de capacidade de financiamento do estado e de agravamento de sua situação fiscal, passando a apresentar elevados déficits e, por consequência, elevação da dívida estadual, assunto abordado no tópico a seguir.

6.2 Os resultados fiscais dos governos Anastasia e Pimentel

Como apontado anteriormente, a economia mineira tem sofrido uma contração nos últimos anos, impactando as finanças estaduais. No tópico anterior, observou-se que as contas públicas tem apresentado um certo descompasso, em especial a partir de 2015.

Assim, a seguir são analisados os resultados fiscais do estado de Minas Gerais nos governos Anastasia (2011-2014) e Pimentel (2015-2018), indicados pelo Gráfico 4, que apresenta o ritmo de crescimento das receitas e despesas públicas do estado.

Gráfico 4 – Receitas e Despesas - Minas Gerais - 2011-2018



Fonte: Portal da transparência do estado de Minas Gerais, Receita arrecadada e Despesa empenhada, 2011-2018. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Analisando o Gráfico 4, nota-se que em 2011 e 2012 o ritmo de crescimento da arrecadação é bastante elevado, em grande medida acompanhado pelas despesas. Observa-se, assim, a ocorrência de superávits nesse período. Em 2013, entretanto, há um ponto de inflexão, havendo uma queda das receitas, que não é acompanhada pelas despesas. A partir de 2014, há um descolamento entre as receitas e despesas, gerando déficit nas contas públicas.

Esse é o contexto vivido na gestão Anastasia: no início do governo a arrecadação é crescente, sendo capaz de comportar a evolução das despesas; quando a economia entra em declínio e a arrecadação é reduzida, ocorrem déficits públicos, pois as despesas não reduzem seu ritmo de crescimento.

Em 2015, primeiro ano da gestão Pimentel, observa-se um grande descompasso entre receitas e despesas, resultando em um déficit de aproximadamente R\$ 10 bilhões, que se reduz em 2016. Neste ano, há um esforço do governo de ampliação de suas receitas e de redução das despesas, mas no encerramento do exercício o estado decreta situação de calamidade financeira, por meio do decreto nº 47.101. A partir desse momento a situação fiscal volta a se agravar, uma vez que há um aumento considerável no ritmo de crescimento das despesas em 2017 e apenas um leve crescimento das receitas, culminando na ampliação do déficit público. Em 2018, as despesas públicas atingem o maior valor da série analisada, situação progressivamente noticiada pela mídia.

6.3 As instâncias deliberativas e a alocação das despesas discricionárias

A despeito da precarização da situação fiscal do Estado ao longo dos dois mandatos analisados, ambos os governos apresentaram tentativas, mesmo que simbólicas, de controle de suas despesas. Essa tentativa se materializa na criação de instâncias deliberativas, nos governos Anastasia e Pimentel, que tinham como função gerar controle e qualidade dos gastos públicos.

Em 2011, primeiro ano da gestão Anastasia, foram criadas, por meio da Lei Delegada nº 180/2011, duas instâncias consultivas e deliberativas acerca das políticas públicas de planejamento, orçamento, gestão e finanças, a Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF – e a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças - CCGPGF.

A JPOF era composta pelos Secretários de Estado Adjuntos de Planejamento e Gestão e de Fazenda e os Subsecretários do Tesouro Estadual, da Receita Estadual, de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto e da Gestão da Estratégia Governamental. A Junta tinha por objetivos “apoiar o Governador na

condução da política orçamentário-financeira estadual e deliberar sobre sua execução” (MINAS GERAIS, 2011).

A CCGPGF era formada pela alta cúpula do governo, os Secretários de Estado de Planejamento e Gestão, Fazenda, Governo, Casa Civil e Relações Institucionais, o Advogado-Geral do Estado, o Controlador-Geral e o Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas. A instância tinha como função

[...] coordenar e integrar as decisões estratégicas de governo e deliberar sobre os atos de gestão que envolvam a ampliação da despesa com a implementação de políticas públicas, especialmente de recursos humanos, e com a alteração da estrutura organizacional da Administração Estadual (MINAS GERAIS, 2011).

A CCGPGF possuía funções abrangentes e relevantes às finanças públicas, como pessoal, orçamento, convênios, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, gestão governamental, dentre outras. A instância atuava em prol do controle e da qualidade dos gastos, com vistas ao interesse público.

Dessa forma, observa-se que as instâncias JPOF e CCGPGF possuíam papel central na gestão dos recursos livres estaduais, funcionando como campo de deliberação acerca dos gastos prioritários ao governo e, assim, da alocação das despesas discricionárias. Entretanto, cabe destacar que, devido à grande rigidez do orçamento mineiro, o campo decisório na gestão de tais recursos se mostra bastante restrito, de forma que a atuação da instância não apresenta impacto significativo no controle das despesas do orçamento total.

Em 2015, com o início de um novo governo, a JPOF e a CCGPGF foram substituídas pelas novas instâncias criadas pela Lei Estadual 21.693/2015: o Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica - CPGE, a Câmara de Orçamento e Finanças - COF e a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais- CCEE. Segundo o Decreto Estadual nº 46.804/2015, as competências da CCGPGF foram absorvidas pela COF e pelo CPGE e as competências da JPOF foram todas atribuídas à COF.

O CPGE era uma instância consultiva, cujas funções eram “coordenar e integrar as decisões estratégicas de governo e deliberar sobre a ampliação ou a

redução das despesas na implementação das políticas públicas pelos órgãos e entidades do Estado” (MINAS GERAIS, 2015). Além disso, a COF e a CCEE podiam submeter ao Colegiado assuntos de interesse, caso considerassem relevante.

A CCEE era uma instância consultiva e deliberativa que recebia apenas os pleitos das empresas públicas e sociedades de economia mista. Possuía uma secretaria executiva, com papel de apoio nas deliberações, cuja estrutura estava localizada na Secretaria de Estado de Fazenda. Já a COF recebia pleitos apenas de entidades e de órgãos públicos e sua secretaria executiva estava localizada na SEPLAG (MARTINS, 2017).

Entretanto, em 2016 o Decreto nº 47.077 revogou o Decreto nº 46.804 e extinguiu o CPGE e a CCEE, restando apenas a COF, que assumiu as competências de todas as instâncias. Observa-se aí um processo de centralização da tomada de decisão acerca da alocação dos recursos.

Dessa forma, a COF passou a ser composta pelos dirigentes máximos das Secretarias de Estado de Planejamento, Fazenda, Governo e Casa Civil. Sua competência, nesse contexto, é prestar apoio ao governador na definição de diretrizes e estratégias do governo, ou seja, suas prioridades, para a condução das políticas orçamentárias, financeira e patrimonial, nos temas:

[...] I – administração de pessoal;
II – orçamento e finanças;
III – operações de crédito;
IV – parcerias público-privadas;
V – obras;
VI – matérias afetas a órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado e que sejam dependentes, nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2001 (MINAS GERAIS, 2016).

O fluxo dos pleitos na COF se dava da seguinte forma: os diversos órgãos enviavam seus pedidos a uma secretaria executiva, que compilava as informações e manifestações técnicas de áreas relacionadas ao pedido em questão; essas informações organizadas eram levadas às reuniões para discussão e deliberação acerca da viabilidade de implementação dos gastos; ao final emitiam-se as decisões acerca dos pedidos, que eram encaminhadas ao órgão solicitante.

Com um rol de atuação extenso, a COF ao deliberar sobre os pedidos apresentados pelos órgãos sobre temas diversos e ao definir as diretrizes do governo, impactava diretamente a alocação da estreita margem de despesas discricionárias durante o governo Pimentel. Destaca-se que, a despeito da instância atuar sobre uma vasta gama de assuntos, seu impacto no orçamento total se mostra reduzido, devido ao grande percentual de despesas obrigatórias e receitas vinculadas, que independem da deliberação da instância.

6.4 As despesas não obrigatórias

As despesas não obrigatórias consideradas neste trabalho correspondem às despesas totais menos as despesas vinculadas na origem, os repasses constitucionais e as despesas obrigatórias. Durante o governo Anastasia, essas despesas apresentaram uma participação de 10,9% na despesa total e no governo Pimentel representaram 12,4%. Destaca-se que não é possível verificar uma linha de tendência acerca destas despesas, pois estas oscilam ao longo do horizonte temporal, como pode ser verificado na Tabela 16.

Tabela 16 – Despesas não obrigatórias *versus* Receita livre - Minas Gerais - 2011-2018

(R\$ milhões)									
Descrição	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1-Despesa Total	75.359	83.818	91.002	91.544	91.284	88.450	95.099	98.377	612.493
(-) Desp. Vinculada	37.996	43.290	49.152	48.898	45.276	45.394	48.335	44.841	310.003
(-) Repasses Constitucionais ¹	4.515	6.420	7.381	9.651	8.343	8.867	8.066	10.715	63.959
(-) Desp. Obrigatórias ²	23.208	23.571	24.917	26.006	29.633	24.184	25.259	28.490	205.268
2-Despesa não obrig.	9.641	10.537	9.551	6.988	8.032	10.004	13.439	14.331	82.522
Particip % Desp.Total	12,8%	12,6%	10,5%	7,6%	8,8%	11,3%	14,1%	14,6%	13,5%
3-Receita livre ³	6.644	7.878	8.571	7.679	3.030	6.759	7.366	3.223	49.546
4-Result. Ordinário (3-2)	-2.997	-2.659	-980	691	-5.002	-3.246	-6.073	-11.108	-31.373
5-Result. Vinculado ⁴	-182	8.301	2.914	1.462	7.161	2.470	903	6.724	29.752
6-Result. Orçam.(4+5)	-3.179	5.642	1.934	2.153	2.160	-776	-5.170	-4.384	-1.621

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa por Função, Subfunção Programa e Ações, 2011 a 2018; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

¹ Tabela 8;

² Tabela 10;

³ Tabela 11;

⁴ Resultado Vinculado = Receita Vinculada – Despesa Vinculada.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Por meio da Tabela 16 pode-se observar que, durante todo o período, com exceção do ano de 2014, as receitas livres foram insuficientes para cobrir as despesas discricionárias, ou seja, o resultado ordinário foi negativo. Esta situação evidencia novamente a rigidez orçamentária, tendo em vista que a estreita margem disponível aos governantes para livre alocação de recursos se mostra incapaz de suportar os dispêndios necessários para a orientação das prioridades públicas.

De tal forma, é relevante a compreensão da composição dos gastos discricionários no contexto de escassez de recursos a esse fim. A seguir são investigadas as despesas não obrigatórias durante os governos Anastasia e Pimentel, através das classificações das despesas públicas. Foram utilizadas as classificações por categorias econômicas, conforme determinado pela lei nº 4320/64, que divide as despesas em corrente e capital, e a classificação funcional, que ordena as despesas de acordo com as finalidades de gasto.

6.4.1 As despesas não obrigatórias por categorias econômicas

A classificação das despesas por categorias econômicas compreende as despesas correntes, que abrangem as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes, e as despesas de capital, que englobam os investimentos, amortização da dívida e inversões financeiras. As despesas correntes são destinadas à manutenção da máquina pública e à oferta de serviços públicos, de maneira que se realizam de forma contínua. As despesas de capital são destinadas à formação ou aquisição de bens de capital e possuem como característica a descontinuidade.

Segundo Oliveira (2009), a classificação das despesas por categorias econômicas permite a compreensão acerca do impacto gerado pelo Estado na economia, seja através do consumo, com as despesas correntes, ou por meio dos investimentos públicos, com as despesas de capital. Além disso, o autor aponta que essa classificação é importante na análise da rigidez das finanças públicas, pois permite identificar o peso de cada componente e as possibilidades de ajustamentos dos mesmos, identificando as vulnerabilidades e estrangulamentos das finanças.

De tal forma, a classificação das despesas por categorias econômicas permite a análise neste trabalho das despesas não obrigatórias realizadas para consumo do próprio governo *versus* as despesas realizadas para formação ou aquisição de bens de capital.

Tabela 17 – Despesas não obrigatórias por categoria econômica - Minas Gerais - 2011-2014

Despesas não obrigatórias	(R\$ milhões)									
	2011		2012		2013		2014		Total	
Corrente	7.998	82,9%	9.475	89,7%	9.089	94,9%	6.651	95,0%	33.213	90,3%
Capital	1.644	17,1%	1.083	10,3%	489	5,1%	349	5,0%	3.566	9,7%
Total	9.642	100,0%	10.558	100,0%	9.579	100,0%	7.001	100,0%	36.779	100,0%

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa, 2011 a 2018; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

No estado de Minas Gerais pode-se perceber que a grande maioria das despesas não obrigatórias foi destinada ao consumo/custeio do próprio governo, mas há variações ao longo do tempo. No início do governo Anastasia, período de considerável crescimento econômico, cerca de 17% das despesas discricionárias eram destinadas à formação ou aquisição de capital. A partir de então, as despesas de capital entram em declínio, apresentando montantes cada vez menores. De 2011 a 2014 há uma queda de quase 80% das despesas de capital não obrigatórias.

Assim, pode-se observar que na gestão Anastasia havia uma preocupação maior com o consumo do governo, uma vez que cerca de 90% das despesas discricionárias foram alocadas em despesas correntes. Essa situação pode ser decorrente da rigidez orçamentária, pois devido à insuficiência de recursos, mesmo os recursos livres precisam ser destinados à manutenção da máquina pública.

Tabela 18 – Despesas não obrigatórias por categoria econômica - Minas Gerais - 2015-2018

(R\$ milhões)										
Despesas não obrigatórias	2015		2016		2017		2018		Total	
Corrente	7.404	91,8%	9.889	98,5%	13.145	97,6%	14.076	96,9%	44.514	96,6%
Capital	663	8,2%	148	1,5%	321	2,4%	445	3,1%	1.578	3,4%
Total	8.067	100,0%	10.037	100,0%	13.466	100,0%	14.521	100,0%	46.092	100,0%

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa, 2011 a 2018; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Assim como no governo anterior, há um maior percentual de recursos destinados às despesas de capital no início da gestão Pimentel. De 2015 para 2016 há uma queda de 77% no valor destas despesas, chegando a representar apenas 1,5% das despesas discricionárias. Durante esse governo as despesas de capital não obrigatórias representaram apenas 3,4% do total, valor consideravelmente menor que no governo Anastasia.

De tal forma, 96,6% das despesas não obrigatórias são destinadas ao custeio do próprio governo e ao financiamento dos serviços públicos. Cabe destacar que esse governo vivenciou um contexto fiscal bastante restritivo, com resultados

orçamentários majoritariamente negativos, situação em que as despesas de capital são as mais prejudicadas.

Observa-se, assim, que nos dois governos houve a prevalência quase absoluta das despesas correntes nas despesas discricionárias, priorizando-se os gastos com manutenção da máquina e fornecimento de serviços à população em detrimento da formação e aquisição de capital. A seguir, há a análise das despesas não obrigatórias segundo a classificação funcional.

6.4.2 As despesas não obrigatórias por funções

A classificação funcional das despesas públicas é relevante por permitir a análise da atividade estatal, mediante os dispêndios realizados, em seus principais campos de atuação, como educação, saúde, assistência social, etc. Através dessa classificação é possível identificar as prioridades públicas estabelecidas por meio da alocação dos recursos disponíveis.

Essa classificação sofreu variações ao longo do tempo e a forma vigente hoje é estabelecida pela Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Funções de governo

Funções	
01 – Legislativa	15 – Urbanismo
02 – Judiciária	16 – Habitação
03 - Essencial à Justiça	17 – Saneamento
04 - Administração	18 - Gestão Ambiental
05 - Defesa Nacional	19 - Ciência e Tecnologia
06 - Segurança Pública	20 – Agricultura
07 - Relações Exteriores	21 - Organização Agrária
08 - Assistência Social	22 – Indústria
09 - Previdência Social	23 - Comércio e Serviços
10 – Saúde	24 – Comunicações
11 – Trabalho	25 – Energia
12 – Educação	26 – Transporte
13 – Cultura	27 - Desporto e Lazer
14 - Direitos da Cidadania	28 - Encargos Especiais

Fonte: Portaria MOG nº42. Elaboração própria.

A portaria extinguiu a classificação funcional programática e estabeleceu novas funções e subfunções orçamentárias para todos os entes federados. No total foram fixadas 28 funções, incluindo a função Operações especiais, que abrange as despesas que não geram contraprestação de serviço e não contribuem para a manutenção do governo. Oliveira (2009) aponta que as mudanças implementadas contribuíram para a compreensão das áreas beneficiadas pelas despesas governamentais e, assim, das prioridades públicas.

Para a análise das despesas não obrigatórias neste trabalho, optou-se pela divisão das funções em três grupos, apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 – Grupos de funções do governo

Funções Gerais de Soberania	Funções Sociais	Funções Econômicas
Legislativa	Educação	Agricultura
Judiciária	Cultura	Organização Agrária
Essencial à Justiça	Saúde	Comunicações
Administração	Saneamento	Energia
Encargos Especiais	Assistência Social	Indústria
Defesa Nacional	Previdência Social	Comércio e Serviços
Segurança Pública	Habitação	Trabalho
Relações Exteriores	Urbanismo	Transporte
	Direitos da Cidadania	Ciência e Tecnologia
	Desporto e Lazer	Gestão Ambiental

Fonte: Adaptado de REZENDE, 1997. Elaboração própria.

O grupo funções gerais de soberania diz respeito às despesas consideradas de competência exclusiva do Estado. As funções sociais compreendem os gastos de natureza social não protegidos por lei; os gastos em funções protegidas que excederam os limites legais e foram alocados de forma discricionária; e os gastos destinados a funções protegidas não considerados no cálculo dos limites legais. Por fim, as funções econômicas compreendem os gastos em atividades econômicas nas quais o Estado intervém.

Dessa forma, a análise a seguir identifica como foram alocadas as despesas não obrigatórias nos três grupos de funções descritos, durante os dois governos analisados. A seguir, há a análise das despesas nas funções sociais e econômicas, a fim de se verificar a relevância atribuída a cada grupo durante os governos Anastasia e Pimentel.

Tabela 19 – Despesas não obrigatórias por funções – Minas Gerais - 2011-2014

(R\$ milhões)										
Função	2011		2012		2013		2014		Total	
Funções Gerais de Soberania	7.667	79,5%	9.473	89,7%	8.895	92,9%	6.494	92,8%	32.529	88,4%
Legislativa	275	2,9%	275	2,6%	263	2,7%	273	3,9%	1.085	2,9%
Judiciária	170	1,8%	86	0,8%	80	0,8%	5	0,1%	341	0,9%
Essencial à Justiça	174	1,8%	152	1,4%	186	1,9%	238	3,4%	750	2,0%
Administração	5.799	60,1%	435	4,1%	302	3,2%	154	2,2%	6.690	18,2%
Encargos Especiais	535	5,6%	7.768	73,6%	7.127	74,4%	4.756	67,9%	20.187	54,9%
Defesa Nacional	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Segurança Pública	713	7,4%	758	7,2%	937	9,8%	1.068	15,2%	3.476	9,5%
Relações Exteriores	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Funções Sociais	1.291	13,4%	566	5,4%	480	5,0%	380	5,4%	2.716	7,4%
Educação	2	0,0%	21	0,2%	31	0,3%	6	0,1%	61	0,2%
Cultura	113	1,2%	107	1,0%	107	1,1%	98	1,4%	424	1,2%
Saúde	121	1,3%	197	1,9%	182	1,9%	134	1,9%	634	1,7%
Saneamento	13	0,1%	9	0,1%	0	0,0%	2	0,0%	25	0,1%
Assistência Social	220	2,3%	95	0,9%	52	0,5%	17	0,2%	383	1,0%
Previdência Social	216	2,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	216	0,6%
Habitação	82	0,8%	4	0,0%	18	0,2%	32	0,5%	136	0,4%
Urbanismo	317	3,3%	28	0,3%	13	0,1%	22	0,3%	379	1,0%
Direitos da Cidadania	20	0,2%	20	0,2%	20	0,2%	19	0,3%	79	0,2%
Desporto e Lazer	186	1,9%	85	0,8%	58	0,6%	49	0,7%	379	1,0%
Funções Econômicas	684	7,1%	519	4,9%	204	2,1%	127	1,8%	1.534	4,2%
Agricultura	38	0,4%	31	0,3%	25	0,3%	27	0,4%	121	0,3%
Organização Agrária	4	0,0%	11	0,1%	5	0,1%	1	0,0%	21	0,1%
Comunicações	2	0,0%	2	0,0%	1	0,0%	2	0,0%	6	0,0%
Energia	71	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	71	0,2%
Indústria	118	1,2%	0	0,0%	1	0,0%	1	0,0%	120	0,3%
Comércio e Serviços	169	1,8%	145	1,4%	74	0,8%	59	0,8%	447	1,2%
Trabalho	19	0,2%	25	0,2%	13	0,1%	2	0,0%	60	0,2%
Transporte	234	2,4%	262	2,5%	27	0,3%	14	0,2%	538	1,5%
Ciência e Tecnologia	26	0,3%	39	0,4%	33	0,3%	19	0,3%	118	0,3%
Gestão Ambiental	3	0,0%	3	0,0%	24	0,3%	2	0,0%	33	0,1%
Total	9.642	100,0%	10.558	100,0%	9.579	100,0%	7.001	100,0%	36.779	100,0%

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa, 2011 a 2018; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Por meio da Tabela 19, é possível notar que durante o governo Anastasia a grande maioria dos gastos discricionários, 88,4%, foi alocado no grupo funções gerais de soberania. Durante todos os anos, com exceção de 2011, houve uma concentração das despesas na função encargos especiais.

Analisando especificamente esta função, foi possível notar que grande parte da despesa era relativa ao elemento de despesa 'Aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS'. Em 2011 esse elemento foi contabilizado na função administração, a função com maior nível de dispêndio naquele ano. Durante o governo Anastasia, cerca de 63% dos gastos não obrigatórios foram destinados ao aporte do déficit do Regime Próprio de Previdência Social.

Assim, pode-se observar que apenas 35% das despesas não obrigatórias, que representam o montante de R\$13.289 milhões, foram alocadas em todas as outras áreas de atuação do governo. Essa margem, quando comparada às despesas do governo no período, representam apenas 3,9% das despesas totais, um valor muito restrito para o fim de orientar as prioridades governamentais.

Analisando as outras funções, pode-se notar que, no ano de 2011, há o maior montante de despesas nas funções sociais durante o período. Nos outros anos esse grupo recebe cerca de 5% das despesas discricionárias. Já as funções econômicas apresentam uma trajetória de declínio durante o governo, chegando a ser responsáveis por apenas 1,8% das despesas não obrigatórias.

Tabela 20 – Despesas não obrigatórias por funções – Minas Gerais - 2015-2018

(R\$ milhões)										
Função	2015		2016		2017		2018		Total	
Funções Gerais de Soberania	7.516	93,2%	9.779	97,4%	13.048	96,9%	13.715	94,4%	44.058	95,6%
Legislativa	253	3,1%	249	2,5%	255	1,9%	252	1,7%	1.009	2,2%
Judiciária	6	0,1%	6	0,1%	6	0,0%	116	0,8%	134	0,3%
Essencial à Justiça	308	3,8%	338	3,4%	324	2,4%	339	2,3%	1.310	2,8%
Administração	333	4,1%	253	2,5%	292	2,2%	652	4,5%	1.530	3,3%
Encargos Especiais	5.765	71,5%	7.786	77,6%	10.945	81,3%	11.206	77,2%	35.702	77,5%
Defesa Nacional	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Segurança Pública	850	10,5%	1.146	11,4%	1.225	9,1%	1.151	7,9%	4.373	9,5%
Relações Exteriores	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Funções Sociais	489	6,1%	191	1,9%	268	2,0%	416	2,9%	1.365	3,0%
Educação	9	0,1%	15	0,2%	11	0,1%	43	0,3%	79	0,2%
Cultura	80	1,0%	70	0,7%	76	0,6%	85	0,6%	311	0,7%
Saúde	169	2,1%	60	0,6%	77	0,6%	211	1,5%	516	1,1%
Saneamento	146	1,8%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	147	0,3%
Assistência Social	40	0,5%	10	0,1%	28	0,2%	5	0,0%	83	0,2%
Previdência Social	0	0,0%	0	0,0%	9	0,1%	13	0,1%	23	0,0%
Habitação	3	0,0%	3	0,0%	5	0,0%	2	0,0%	12	0,0%
Urbanismo	11	0,1%	16	0,2%	36	0,3%	39	0,3%	102	0,2%
Direitos da Cidadania	11	0,1%	9	0,1%	13	0,1%	9	0,1%	43	0,1%
Desporto e Lazer	20	0,2%	7	0,1%	13	0,1%	8	0,1%	49	0,1%
Funções Econômicas	62	0,8%	67	0,7%	150	1,1%	390	2,7%	670	1,5%
Agricultura	38	0,5%	23	0,2%	17	0,1%	207	1,4%	286	0,6%
Organização Agrária	1	0,0%	1	0,0%	2	0,0%	1	0,0%	4	0,0%
Comunicações	1	0,0%	1	0,0%	1	0,0%	1	0,0%	4	0,0%
Energia	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Indústria	0	0,0%	12	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	12	0,0%
Comércio e Serviços	5	0,1%	4	0,0%	56	0,4%	15	0,1%	80	0,2%
Trabalho	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	2	0,0%
Transporte	13	0,2%	14	0,1%	60	0,4%	164	1,1%	252	0,5%
Ciência e Tecnologia	3	0,0%	10	0,1%	5	0,0%	1	0,0%	18	0,0%
Gestão Ambiental	1	0,0%	1	0,0%	7	0,1%	1	0,0%	10	0,0%
Total	8.067	100,0%	10.037	100,0%	13.466	100,0%	14.521	100,0%	46.092	100,0%

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa, 2011 a 2018; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

No mandato de Pimentel, assim como no de Anastasia, grande parte das despesas não obrigatórias são relativas às funções gerais de soberania, em

específico a função encargos especiais e o elemento item 'Aporte para cobertura do déficit atuarial do RPPS', que representa 73% das despesas não obrigatórias no período.

De tal forma, as despesas não obrigatórias restantes totalizam apenas R\$ 12.459 milhões. Em relação às despesas totais do governo, estas somam apenas 1,39%, uma margem ainda mais restrita que no governo anterior.

As funções sociais oscilam durante o período, mas apresentam em média 3% das despesas. As funções econômicas são também pouco expressivas, com 1,5% durante o período.

6.4.3 Funções sociais *versus* funções econômicas

As funções sociais compreendem as atividades estatais orientadas à redução das desigualdades sociais e ao benefício da população mais pobre (Dalton, 1970 apud Oliveira, 2007). As funções econômicas, por sua vez, correspondem aos gastos destinados à expansão da produção, amparando os setores produtivos. Segundo Chevitarese (2009), na visão tradicional sobre as funções do Estado, as funções sociais correspondem à função alocativa na provisão de bens meritórios e as funções econômicas estão associadas à função alocativa na oferta de bens econômicos.

As Tabelas 21 e 22 apresentam os montantes despendidos nos grupos de funções sociais e econômicas por categorias econômicas nos anos de 2011 a 2014 e 2015 a 2018.

Tabela 21 – Despesas não obrigatórias, funções sociais x funções econômicas–
Minas Gerais - 2011-2014

(R\$ milhões)

Funções Sociais	Categoria Econômica	2011- 2014		Funções Econômicas	Categoria Econômica	2011- 2014	
Educação	Corrente	61	1,4%	Agricultura	Corrente	91	2,2%
	Capital	0	0,0%		Capital	29	0,7%
Cultura	Corrente	391	9,3%	Organização Agrária	Corrente	84	2,0%
	Capital	33	0,8%		Capital	9	0,2%
Saúde	Corrente	210	5,0%	Comunicações	Corrente	6	0,1%
	Capital	423	10,1%		Capital	0	0,0%
Saneamento	Corrente	1	0,0%	Energia	Corrente	0	0,0%
	Capital	24	0,6%		Capital	71	1,7%
Assistência Social	Corrente	201	4,8%	Indústria	Corrente	3	0,1%
	Capital	182	4,3%		Capital	0	0,0%
Previdência Social	Corrente	216	5,1%	Comércio e Serviços	Corrente	50	1,2%
	Capital	0	0,0%		Capital	397	9,4%
Habitação	Corrente	0	0,0%	Trabalho	Corrente	59	1,4%
	Capital	136	3,2%		Capital	1	0,0%
Urbanismo	Corrente	32	0,8%	Transporte	Corrente	76	1,8%
	Capital	347	8,2%		Capital	462	11,0%
Direitos da Cidadania	Corrente	77	1,8%	Ciência e Tecnologia	Corrente	106	2,5%
	Capital	1	0,0%		Capital	12	0,3%
Desporto e Lazer	Corrente	108	2,6%	Gestão Ambiental	Corrente	11	0,3%
	Capital	271	6,4%		Capital	22	0,5%
Total		2.716	64,6%	Total		1.490	35,4%

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa, 2015 a 2018; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Analisando inicialmente as funções sociais no mandato de Anastasia, o primeiro ponto a se destacar é que elas prevalecem sobre as funções econômicas. Nesse grupo, nota-se que saúde e cultura são as funções que possuem maior montante de despesas, seguindo-se assistência social, desporto e lazer e urbanismo.

Destaca-se que a despeito de a saúde ser um setor protegido, com recursos reservados, é ainda a área com maiores gastos não obrigatórios dentre as

funções sociais. Isso pode indicar que os repasses constitucionais a essa área são insuficientes para cobrir suas despesas, principalmente as de capital, que compreendem dois terços do valor gasto na função.

Por fim, destaca-se que dentre as funções sociais o maior gasto se refere a despesas de capital, especialmente nas funções saúde, urbanismo e desporto e lazer. Dentre as despesas correntes destaca-se o gasto na função cultura.

Partindo para o grupo de funções econômicas, observa-se que o maior montante de despesas se deu nas funções transporte e comércio e serviços, que juntas representam cerca de dois terços das despesas desse grupo. Destaca-se que no ano de 2012 houve o maior gasto em funções econômicas durante toda a série temporal, havendo uma trajetória de declínio a partir de então.

As funções econômicas expressam R\$ 1.003,5 milhões alocados em despesas de capital e apenas R\$ 486,6 milhões em despesas correntes, prevalecendo, assim, os gastos com formação e aquisição de capital.

Tabela 22 – Despesas não obrigatórias, funções sociais *versus* funções econômicas– Minas Gerais - 2015-2018

(R\$ milhões)

Funções Sociais	Categoria Econômica	2015-2018		Funções Econômicas	Categoria Econômica	2015-2018	
Educação	Corrente	63	3,1%	Agricultura	Corrente	267	13,1%
	Capital	16	0,8%		Capital	19	1,0%
Cultura	Corrente	291	14,3%	Organização Agrária	Corrente	3	0,2%
	Capital	20	1,0%		Capital	14	0,7%
Saúde	Corrente	402	19,8%	Comunicações	Corrente	4	0,2%
	Capital	114	5,6%		Capital	0	0,0%
Saneamento	Corrente	1	0,0%	Energia	Corrente	0	0,0%
	Capital	147	7,2%		Capital	0	0,0%
Assistência Social	Corrente	60	3,0%	Indústria	Corrente	11	0,6%
	Capital	23	1,1%		Capital	0	0,0%
Previdência Social	Corrente	9	0,5%	Comércio e Serviços	Corrente	14	0,7%
	Capital	0	0,0%		Capital	66	3,2%
Habitação	Corrente	5	0,3%	Trabalho	Corrente	2	0,1%
	Capital	8	0,4%		Capital	0	0,0%
Urbanismo	Corrente	26	1,3%	Transporte	Corrente	151	7,4%
	Capital	76	3,7%		Capital	101	5,0%
Direitos da Cidadania	Corrente	41	2,0%	Ciência e Tecnologia	Corrente	18	0,9%
	Capital	2	0,1%		Capital	0	0,0%
Desporto e Lazer	Corrente	27	1,3%	Gestão Ambiental	Corrente	10	0,5%
	Capital	22	1,1%		Capital	0	0,0%
Total		1.352	66,5%	Total		682	33,5%

Fonte: Demonstrativo Consolidado da Execução de Despesa, 2015 a 2018; Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Nota: Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

No governo Pimentel também houve a prevalência das funções sociais perante as funções econômicas. Porém, o montante dessas despesas nos dois grupos se mostra muito inferior ao governo Anastasia. As funções sociais apresentam uma queda de aproximadamente 50% e as despesas de capital caem 45%.

Nas funções sociais, a maior parte das despesas são correntes, destinadas à manutenção do governo e ao custeio dos serviços públicos. Nesse grupo, destacam-se as despesas em saúde e cultura, que representam metade das despesas em funções sociais. Assim, como no outro governo, os repasses constitucionais à saúde se mostram insuficientes, de forma que é necessário aplicar recursos livres na área.

No grupo de funções econômicas as despesas correntes também apresentam maior montante, R\$ 481 milhões, enquanto as despesas de capital totalizam R\$ 201 milhões. As funções agricultura e transporte consomem cerca de 79% das despesas econômicas, havendo assim, uma clara priorização dessas áreas.

Destaca-se que esse grupo mais que sextuplicou o montante de suas despesas durante o governo, o que indica que foi ganhando importância ao longo do tempo, apesar de ainda assim apresentar baixos montantes.

Conclui-se, assim, que em ambos os governos houve a priorização das funções sociais em detrimento das funções econômicas. Nas funções sociais houve certa focalização das despesas em saúde e cultura, porém o restante das despesas se estrutura de forma bastante diversificada. No grupo de funções econômicas as despesas são bem focalizadas: no governo Anastasia priorizou-se transporte e comércio e serviços; no governo Pimentel as prioridades foram transporte e agricultura.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho traçou como objetivo central analisar a discricionariedade decisória na gestão orçamentária dos governos Anastasia (2011-2014) e Pimentel (2015-2018), por meio da investigação da alocação das despesas não obrigatórias durante o período 2011-2018. Diante desta temática, apresenta-se a seguir os resultados obtidos na análise empreendida.

Como abordado anteriormente, o federalismo fiscal brasileiro foi profundamente modificado pela CF/88, que ampliou significativamente as receitas e os encargos dos estes subnacionais. Entretanto, o novo federalismo fiscal estabelecido não equaciona a questão das dívidas dos estados. Aliado a este problema, o país vivia um contexto de grande instabilidade econômica, com inflação e juros elevados, que ampliavam o endividamento. Dessa forma, os estados se veem obrigados a adotar medidas de austeridade fiscal impostas pela União na renegociação de suas dívidas. Essas medidas modificaram o relacionamento entre as esferas federal e estadual, reduzindo a autonomia financeira dos estados.

As modificações trazidas pela CF/88 chegaram também ao campo orçamentário. Foram criados nesse período novos instrumentos de planejamento e orçamento de médio (PPA) e curto prazo (LDO e LOA). A execução destes instrumentos, uma das etapas do ciclo orçamentário, muitas vezes não consegue seguir fielmente a forma planejada e aprovada pelo Legislativo, de forma que existem alguns mecanismos flexibilizadores, como os créditos adicionais e os restos a pagar, que permitem sua adequação a eventos fortuitos.

Destaca-se que a peça orçamentária possui uma série de classificações de receitas e despesas que facilitam a compreensão de aspectos diversos acerca da arrecadação e alocação dos recursos públicos. Com a classificação de receitas e despesas por categorias econômicas pode-se observar se o Estado obtém recursos suficientes para se financiar e realizar investimentos ou se é necessário recorrer a fontes não tributárias, como operações de crédito. Além disso, é possível analisar se o Estado destina maior parte de recursos às despesas de manutenção de sua

estrutura e dos serviços que fornece ou se há uma maior preocupação com a formação e aquisição de capital.

A classificação de receitas por fonte é a principal classificação adotada neste trabalho, pois permite identificar as diversas fontes de recursos que formam as receitas públicas e, ainda mais relevante, possibilita a visualização de qual fonte de recurso foi utilizada no financiamento de qual despesa, ligando os recursos aos gastos.

Outra classificação utilizada ao longo do trabalho é a classificação funcional das despesas. Essa classificação mostra como se dá os dispêndios públicos nos diversos setores de atuação do Estado, identificando as áreas consideradas estratégicas em cada governo.

Na parte empírica do trabalho, buscou-se identificar a conformação do engessamento orçamentário em Minas Gerais no período de 2011 a 2018. Apesar das dificuldades encontradas na construção da análise, devido a algumas divergências de dados, foi possível obter alguns resultados relevantes.

Como primeiro ponto destaca-se que houve exercícios em que o mínimo constitucional em educação não foi cumprido, tanto na forma de cálculo adotada neste trabalho, quanto nos relatórios divulgados pela SEF. Essa situação não acontece com os gastos em ASPS, que superam o mínimo constitucional. Já nos gastos em Amparo e Fomento à Pesquisa o mínimo não é cumprido em nenhum ano no período analisado, o que indica que mesmo sendo uma área protegida, não é valorizada pelos governos. Em relação aos gastos obrigatórios, pode-se observar que sua maioria quase absoluta é destinada ao pagamento de pessoal e encargos sociais.

Retirando-se os gastos citados, obtêm-se as receitas livres. Estas representam, 8,65% das receitas totais no governo Anastasia, um valor bastante reduzido ao longo de mandato. No governo Pimentel, entretanto, essa margem é ainda mais estreita, representando 5,50% das receitas totais. Quando se compara esses valores ao PIB do período, pode-se perceber que em períodos de crescimento econômico, visível nos primeiros anos da gestão Anastasia, as receitas livres são

mais robustas. Já em períodos de restrição econômica, essa margem se estreita, dificultando a manifestação das prioridades do governo por meio da alocação das receitas livres.

Na sequência da análise, foi abordada a estrutura das receitas e despesas de cada governo. No que se refere às receitas, nota-se que há uma trajetória de crescimento até o ano de 2014, mas que a partir de 2015 a arrecadação recua em valores reais. Além disso, observa-se que, dentre as receitas correntes, a receita do ICMS é o maior destaque. As despesas de capital são pouco significativas e no governo Pimentel declinam de forma expressiva, situação que demonstra a dificuldade que o referido governo encontrou em contratar operações de crédito, decorrente da precarização da situação fiscal.

Analisando as despesas, observa-se que há um percentual muito significativo e crescente ao longo do tempo destinado ao pagamento de pessoal e encargos sociais. Destaca-se que no governo Anastasia há um maior gasto com despesas de capital, que reduz consideravelmente no governo Pimentel. Assim, é possível notar que em períodos de desaquecimento econômico, em que o estado tem suas receitas reduzidas, os investimentos públicos são praticamente inviabilizados.

É no governo Pimentel também que ocorrem os maiores déficits das contas públicas, tendo em vista que o Estado foi incapaz de conter o avanço de suas despesas diante da queda na arrecadação. Apesar disso, desde o governo Anastasia havia uma preocupação com a contenção das despesas públicas e a qualidade do gasto, materializada na criação das instâncias JPOF e CCGPGF. No mandato seguinte, essas instâncias foram substituídas pela COF, que possuía influência significativa na alocação das despesas não obrigatórias.

Em seguida há, assim, a análise das despesas não obrigatórias. O primeiro ponto é que essas despesas representam 9,8% das despesas totais durante o governo Anastasia e no governo Pimentel alcançam 11,9%. Reforçando os resultados encontrados anteriormente, o percentual de despesas de livre alocação se mostra muito restrito, principalmente devido ao seu papel de definição

das características e prioridades apresentadas no plano de governo. Mesmo restritas, se mostraram superiores à capacidade de financiamento do estado, uma vez que durante o período as receitas livres se mostram insuficientes para cobrir as despesas discricionárias, gerando um resultado ordinário negativo, que se agrava no governo Pimentel.

Ao analisar a composição dessas despesas por categoria econômica, observa-se uma priorização das despesas correntes, ou seja, gastos com a manutenção da máquina pública. Entretanto, nos anos de 2011 a 2014 há cerca de 10% das despesas discricionárias destinadas a despesas de capital, como investimentos e inversões financeiras, enquanto que de 2015 a 2018 há somente 3%. Reforça-se assim, uma característica do governo Pimentel de reduzidos níveis de despesas de capital, característica essa influenciada pelo contexto fiscal vivido.

Em relação à classificação funcional, foi utilizada uma divisão em grupos de funções, com as funções gerais de soberania, as funções sociais e as funções econômicas. Pode-se observar em todo período a priorização do grupo funções gerais de soberania, principalmente da função 'Encargos Especiais', no item 'Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS', que representa 69% dos gastos discricionários. Restam, assim, apenas 31% das despesas para serem alocadas em todas as outras áreas de atuação do estado.

Comparando-se as funções sociais e econômicas, priorizam-se as funções sociais, em ambos os governos. Durante o governo Anastasia, os dois grupos são apenas 11,6% das despesas não obrigatórias. Desse total, 64,6% são destinados às funções sociais, sendo os maiores valores despendidos em saúde, que a despeito de ser um setor protegido, o mínimo constitucional se mostra insuficiente para cobrir suas necessidades. Em seguida há os gastos com cultura e assistência social, podendo-se considerar essas três áreas prioritárias entre os gastos sociais. As funções econômicas no governo Anastasia obtêm R\$1.490 milhões em despesas, sendo a maior parte destinada às despesas de capital nas funções transporte e comércio e serviços.

No governo Pimentel, as funções sociais possuem 66,5% das despesas e as funções econômicas 33,5%. Entretanto, o montante nesses grupos reduz-se muito em relação ao governo anterior. Nas funções sociais, também são priorizadas as funções saúde e cultura. Nas funções econômicas, há a focalização das funções agricultura e transporte.

Diante dos resultados encontrados, pode-se observar, portanto, a constatação da existência de uma rigidez no orçamento mineiro que restringe a margem de atuação do governo na alocação de recursos, a fim de se cumprir as propostas firmadas no plano de governo. Observa-se, além disso, que as receitas livres são ainda mais restritas em contextos de desaquecimento econômico, uma vez que o desempenho da economia impacta diretamente a arrecadação do Estado.

Assim, em períodos de estagnação da economia, o ente estatal se vê reduzido, em grande medida, a um repassador de recursos, sem poder de decisão acerca da alocação de grande parte de seu orçamento. Esse fato se confirma ao se analisar a composição das despesas discricionárias no período analisado, uma vez que sua grande maioria é destinada ao pagamento de encargos sociais, sendo um percentual muito restrito alocado em atividades que de fato geram algum retorno para a população e podem caracterizar a atuação governamental.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31. Disponível em: www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/aper-federalismofernando-abrucio.pdf. Acesso em: 24 nov. 2018.
- AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do estado brasileiro pela Constituição de 1988**. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- ALVES, Sandra. ALVES, Tiago. **O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Orçamentos: Uma Análise do Desempenho Financeiro dos Municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004**. In: XXXI Encontro ANPAD, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A2688.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2018.
- ANDRADE, Silvério Antonio Moita. **O novo pacto federativo brasileiro e seu efeito na prestação dos serviços públicos: enfoque na segurança pública**. Rio de Janeiro, 2004, p.7.
- ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 24, p. 69-85, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>. Acesso em: 24 nov. 2018.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 683 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, mai 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 15 out. 2018.
- BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF, dez 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 12 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm.. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em: 12 mar. 2019.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988.** Monografia de especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178058/MonografiaMauricioCamara.pdf?sequence=2> Acesso em 28 nov. 2018.

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, June Alisson Westarb. **Planejamento e Orçamento na Administração Pública.** 2. ed. Curitiba: Intersaberes, 2013. 164 p.

CHEVITARESE, Norma Helena Cassino. **Gastos públicos em Minas Gerais: o engessamento do orçamento e as prioridades dos governos no período 1999 a 2006.** Belo Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Emenda Constitucional nº 29:** um avanço significativo para o setor saúde. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2005/ec29.htm. Acesso em: 19 nov. 2018.

DAVIS, Paula Guelman. **Aplicação dos Recursos de Operações de Crédito Contratados pelo Estado de Minas Gerais junto aos Bancos Nacionais entre 2012 e 2016.** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

ENAP. **Gestão do Orçamento Público.** Brasília, 2014. 86 p.

FIRMO FILHO, Alípio Reis. **Orçamento Público para Concursos.** 3ed. Rio de Janeiro: Ferreira. 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Perguntas e respostas.** Definição, composição, caracterização e vigência do FUNDEB. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>. Acesso em: 18 nov. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16ª ed. São Paulo, SP, Atlas, 2012.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Cadernos IBAM, Rio de Janeiro, n. 1, p. 11-15, abr. 2001. Disponível em: http://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/documentos/diversos/comentarios_a_lrf.pdf. Acesso em: 21 nov. 2018.

JUS. **O instrumento que regula o financiamento mínimo da Saúde: a lei complementar nº 141/2012**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21289/o-instrumento-que-regula-o-financiamento-minimo-da-saude-a-lei-complementar-n-141-2012>. Acesso em: 19 nov. 2018.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. **Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999 (editado em fev. 2000).

MANGUALDE, Laura Gama dos Santos. **A evolução das despesas públicas no estado de Minas Gerais: os principais fatores que levaram aos sucessivos déficits e a aplicação da regra do teto como possível solução**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MARTINS, João Vitor Malagoli. **A gestão financeira e orçamentária do estado de Minas Gerais e o papel e a atuação da Câmara de Orçamento e Finanças (COF)**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: Biderman, Ciro; Avarte, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, p. 421-461.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG, 1989.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 46.804 de 21 de Julho de 2015**. Dispõe sobre as Instâncias Centrais de Governança do Governo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46804&comp=&ano=2015>. Acesso em: 14 mai. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180 de Janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16134>. Acesso em: 14 mai. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei Nº 21.693 de 26 de Março de 2015**. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21693&comp=&ano=2015&texto=original>. Acesso em: 14 mai. 2019.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Resolução COF nº 01, de 17 de fevereiro de 2017**. Estabelece diretrizes referentes aos fluxos da Câmara de Orçamento e Finanças – COF e dá outras providências. Diário Oficial de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Caderno 1, p. 3, 18 fev. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual de Informações para o Usuário** – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. Disponível em: https://www.fn-de.gov.br/fnde_sistemas/siope/sobre/manuais-do-siope. Acesso em: 22 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Manual de Informações para o Usuário** – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. Disponível em: http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/cartilha_2018.pdf. Acesso em: 22 abr. 2019.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções e dá outras providências. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view. Acesso em: 20 mai. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **O que é dívida pública?**. 2105. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-divida-publica>. Acesso em: 24 abr. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual Técnico de Orçamento**. 2ª versão. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2016. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manuaitecnico/mto_2016_2aedicao_220915.pdf. Acesso em: 30 nov. 2018.

MOHN, Paulo. **A repartição de competências na Constituição de 1988**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 nov. 2018.

NASCIMENTO, Edson. DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000**. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2018.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889 – 2009**. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n. 1469, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura**. Editora Hucitec. São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 43, 2007.

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO. **Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação**. Brasília: SENADO FEDERAL, n. 34, 2017, p. 6-9. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-34-2017-uma-interpretacao-para-o-teor-dos-dispositivos-da-emenda-constitucional-no-95-de-15-de-dezembro-de-2016-que-instituiu-o-novo-regime-fiscal-com-limites-para-o-gasto-da-uniao-e-consideracoes-sobre-sua-implementacao>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PAIVA, Bruna Boroni. **O Cumprimento do Mínimo Constitucional em Ações E Serviços de Saúde em Minas Gerais: Diferença entre Despesas Empenhadas e os Valores Inscritos em Restos a Pagar na Função “Saúde” Entre os anos de 2012 e 2017**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo, SP, Atlas, 2012.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. Orçamento e gestão pública. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**, fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. Cap.1, p. 3-14.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994)**. 1997. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300005. Acesso em: 13 mai. 2019.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n.4, pp. 54-76, out/dez. 1993.

SARAIVA, Assuero, et al. **Reformas Fiscais no Brasil: uma análise da EC 95/2016 (Teto dos Gastos)**. Disponível em: https://www.anpec.org.br/sul/2017/submissao/files_/i6-a98a1ed326e0fa20410c37b201d6d785.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Pacto Federativo**: conheça as responsabilidades de estados e municípios na área da Assistência Social. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/pacto-federativo-conheca-as-responsabilidades-da-uniao-estados-e-municipios-na-area-da-assistencia-social-1>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Pacto Federativo**: conheça os papéis da União, estados e municípios na segurança pública. Disponível em:
<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/pacto-federativo-conheca-os-papeis-da-uniao-estados-e-municipios-na-seguranca-publica>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Pacto Federativo**: o papel de cada ente da Federação na gestão da saúde pública. Disponível em:
<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/pacto-federativo-o-papel-de-cada-ente-da-federacao-na-gestao-da-saude-publica>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SECRETARIA DE GOVERNO. **Pacto Federativo**: o papel de cada ente da Federação na gestão da educação. Disponível em:
<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/entenda-o-papel-de-cada-ente-federativo-na-gestao-da-educacao>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual técnico de orçamento 2019**. 7ª ed. Brasília, DF. Disponível em:
<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao6.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 7ª ed. Brasília, DF. Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SENADO NOTÍCIAS. **Lei Kandir**. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/lei-kandir>. Acesso em: 17 nov. 2018.