

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Laura Gama dos Santos Mangualde

**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**

Belo Horizonte

2017

Laura Gama dos Santos Mangualde

**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**

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

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2017

M277e Mangualde, Laura Gama dos Santos.
A evolução das despesas públicas no estado de Minas Gerais [manuscrito] : os principais fatores que levaram aos sucessivos déficits e a aplicação da regra do teto como possível solução / Laura Gama dos Santos Mangualde. – 2017.
[13], 137 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini
Bibliografia: f. 141-150

1. Despesa pública – Minas Gerais. 2. Orçamento público – Minas Gerais. 3. Déficit público – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.5 (815.1)

Laura Gama dos Santos Mangualde

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

Área de Concentração: Finanças Públicas

Aprovada na Banca Examinadora

Prof^a. Mestre Isabella Virgínia Freire Biondini, Orientadora, Fundação João Pinheiro.

Prof^a. Doutora Carla Cristina Aguiar de Souza, Avaliadora, Fundação João Pinheiro.

Prof. Mestre Giovanni José Caixeta, Avaliador, Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, que sempre me abençoou, e permitiu que eu conseguisse vencer todas as dificuldades para chegar até aqui.

Agradeço aos meus pais, pelo amor sem medidas e pelo apoio incondicional. À minha mãe, Delcy, obrigada por sempre sonhar comigo e por estar ao meu lado em todos os momentos. Ao pai, Gerson, pela inspiração profissional, pelo carinho diário e pelas palavras de fé e sabedoria. Gratidão infinita por vocês terem investido tanto na minha vida escolar e profissional.

Ao meu irmão, Arthur, pela amizade, por ser meu exemplo de dedicação, esforço e comprometimento. Gratidão por você ter sido tão presente ao longo da minha trajetória escolar e acadêmica.

À equipe da SCPPO/SEPLAG pela enriquecedora experiência de estágio e por todos os conhecimentos compartilhados. Agradeço à equipe da DCPN, pela minha primeira oportunidade de experiência profissional. À equipe da DCMEFO, especialmente ao Núcleo de Gestão Orçamentária, por tantos conhecimentos adquiridos. Ao Leandro e ao Felipe pelos incentivos para esse trabalho. Ao Henrique e ao Pedro, meu tutor de estágio, pela ajuda, paciência e boa vontade em compartilharem os seus conhecimentos comigo.

À minha orientadora, Isabella, por me proporcionar tanto aprendizado. Obrigada pela paciência, pela disponibilidade, pela orientação imprescindível para a realização desse trabalho e por topar encarar esse desafio junto comigo.

Aos mestres por todos ensinamentos e apoio durante o curso.

Agradeço à Fundação por ter sido um dos melhores acasos da vida, por ter me proporcionado tanto aprendizado acadêmico, profissional e pessoal.

Ao D.A CSAP e à Comissão de Formatura, por me proporcionarem diferentes papéis e oportunidades de crescimento.

Aos colegas feitos no CSAP, obrigada pelos momentos felizes e de descontração, que deixavam a rotina mais leve. Ao CSAP XXXIII, obrigada pela companhia diária, e pelos debates aquecidos que ajudaram na formação da minha consciência crítica. À minha amiga Ana Luísa, obrigada por ter sido a minha melhor dupla durante esses quatro anos. Às meninas da comissão, vocês são as melhores e fizeram esses anos serem ainda mais especiais.

*“De tudo ficaram três coisas...
A certeza de que estamos começando.
A certeza de que é preciso continuar.
A certeza de que podemos ser
interrompidos antes de terminar.
Façamos da interrupção um caminho novo.
Da queda, um passo de dança.
Do medo, uma escada.
Do sonho, uma ponte.
Da procura, um encontro!”*

Fernando Sabino

RESUMO

O presente trabalho tem como principais objetivos analisar a evolução dos gastos públicos no estado de Minas Gerais, no período de 2009-2016 e aplicar os índices propostos pela EC nº 95/16, a “Regra do Teto”, a fim de avaliar essa alternativa como uma possível medida de contenção dos gastos públicos. Desde 2013, o estado de Minas Gerais apresenta sucessivos déficits, e no final de 2016 o atual governador do estado, Fernando Damata Pimentel decretou a calamidade financeira do estado. A partir das análises realizadas, foi possível perceber que o engessamento orçamentário presente atualmente no setor público contribuiu bastante para o aumento acelerado das despesas, dado o grande volume com despesas obrigatórias e dada a vinculação das receitas às despesas. Foi constatado que os gastos com o pagamento de pessoal, especialmente no setor de segurança pública, e os gastos com previdência ocupam parcelas significativas das despesas totais. Além disso, os setores de educação e saúde, que apresentam um mínimo constitucional a ser aplicado, representam grandes parcelas dos gastos do estado. Foi constatado também, que a imposição de um teto para os gastos públicos é uma forma eficaz de contenção do crescimento das despesas, mas que gera uma diminuição dos investimentos em todos os setores do governo, inclusive a educação e a saúde.

Palavras-Chave: Orçamento público. Déficit Público. Desequilíbrios orçamentários. Regra do teto.

ABSTRACT

The main objective of this study is to analyze the evolution of public spending in the state of Minas Gerais during the period 2009-2016 and to apply the indexes proposed by EC n° 95/16, the "Ceiling Rule", in order to evaluate this alternative as a possible measure of containment of public expenditure. Since 2013, the state of Minas Gerais has had successive deficits, and by the end of 2016 the current state governor, Fernando Damata Pimentel decreed the state's financial calamity. From the analyzes carried out, it was possible to realize that the current budgeting in the public sector contributed greatly to the accelerated increase in expenses, given the large volume of compulsory expenses and the linkage of revenues to expenses. It has been found that expenditure on the payment of personnel, especially in the public security sector, and social security expenditures occupy significant portions of total expenditures. In addition, the education and health sectors, which have a constitutional minimum to be applied, represent large portions of state expenditures. It has also been found that imposing a ceiling on public spending is an effective way of curbing expenditure growth, but it leads to a decline in investment in all sectors of government, including education and health.

Keywords: Public budget. Public deficit. Budget imbalances. "Rule of the ceiling".

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Receitas e Despesas Primárias do Governo Central (1997-2015).....	66
Figura 2 - Resultado Primário do Governo.....	67
Figura 3 - Principais Despesas da União.....	68
Figura 4 - Distribuição dos gastos em 2017 (%)......	69
Figura 5 - Ritmo de crescimento de receitas, despesas, PIB e inflação.....	70
Figura 6 - Despesa total x IPCA-IBGE - % sobre o ano anterior Brasil – 1998 a 2015.....	71
Figura 7 - Despesa Total x PIB - % sobre o ano anterior - Brasil 1998 a 2015.....	71
Figura 8 - Despesa Total x Receita Total - % sobre o ano anterior Brasil 1998 – 2015.....	72
Figura 9 - Dívida Bruta do governo.....	74
Figura 10 – Informações Gerais sobre a PEC 241/16.....	78
Figura 11 - Evolução do Gasto Público em relação ao PIB.....	79
Figura 12 - Despesa do Governo Federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: 2004 a 2014 (% da Receita de Impostos).....	81
Figura 13 - Despesa da Função Educação no período de 2002 a 2015.....	82
Figura 14 - Despesa com a função Saúde no período de 2002 a 2015.....	83
Figura 15- Visão Integrada da Estratégia do governo de Minas Gerais, PMDI 2011-2030....	98
Figura 16 – Eixos e Dimensões PMDI 2016-2027, Governo do Estado de Minas Gerais.....	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Governo de Minas Gerais: Principais medidas adotadas no campo fiscal no âmbito do programa Choque de Gestão.....	94
Quadro 2 – Comparação entre a Emenda Constitucional n° 95/ 16 e a Lei Complementar n° 156/16.....	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índices utilizados como base para a análise de dados.....	121
Tabela 2 - Despesas realizadas no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais pela regra da EC n° 95/16*.....	122
Tabela 3 - Despesas realizadas no estado de Minas Gerais para função educação no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais na função educação pela regra da EC n° 95/16*.....	128
Tabela 4 - Despesas realizadas no estado de Minas Gerais para função saúde no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais na função saúde pela regra da EC n° 95/16*.....	131
Tabela 5 – Proposta de alteração da regra do teto a partir do crescimento nominal da receita para o estado de Minas Gerais, 2009-2016*.....	134

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultado Primário no Governo Aécio Neves (2003-2010).....	95
Gráfico 2 - Comparação dos Resultados Orçamentários obtidos no Governo Aécio Neves com/operações de crédito.....	96
Gráfico 3 - A evolução da dívida contratual e da dívida consolidada no governo Aécio Neves.....	97
Gráfico 4 - Resultado Orçamentário do Governo de Minas Gerais.....	101
Gráfico 5- Resultado Orçamentário de Minas Gerais, 2009-2016*.....	110
Gráfico 6 - Ritmo de crescimento das Receitas e Despesas em Minas Gerais, 2009-2016*.....	112
Gráfico 7 - Participação das despesas obrigatórias na receita do estado de Minas Gerais.....	113
Gráfico 8 - Percentual de gasto com pessoal em relação à despesa empenhada, 2009-2016.....	114
Gráfico 9 - Percentual de Gasto com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL no estado de Minas Gerais, 2009-2016.....	115
Gráfico 10 - Composição dos gastos com pessoal no estado de Minas Gerais* (2009-2016).....	117
Gráfico 11 - A composição dos Gastos Públicos em Minas Gerais* (2009-2016).....	119
Gráfico 12 - Despesas realizadas no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais pela regra da EC n° 95/16*	123
Gráfico 13 - Resultado Orçamentário em Minas Gerais com e sem a aplicação da regra do teto*(2009-2016).....	124
Gráfico 14 - Ritmo de crescimento das despesas com e sem a aplicação da EC n°95/16 em relação as receitas, 2009-2016*	126
Gráfico 15 - Despesas realizadas no setor Educação no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no setor Educação no estado de Minas Gerais pela regra da EC n°95/16*.....	129

Gráfico 16 - Despesas realizadas no setor Saúde no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no setor Saúde no estado de Minas Gerais pela regra da EC nº 95/16*132

Gráfico 17 - Comparativo entre as despesas efetivamente realizadas, as despesas submetidas à regra do teto, e às despesas submetidas à regra do teto alterada, 2009-2016.....135

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO - Antecipação de Receita Orçamentária
BF - Balanço Financeiro
BO - Balanço Orçamentário
BP - Balanço Patrimonial
CF - Constituição Federal
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais
CRC - Conta de Resultado a Compensar
DC - Dívida Contratual
DCL - Dívida Consolidada Líquida
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DF - Distrito Federal
DFL - Dívida Fiscal Líquida
DLSP - Dívida Líquida do Setor Público
DPO - Decreto de Programação Orçamentária
DPOF - Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
DPU - Defensoria Pública da União
DVP - Demonstração das Variações Patrimoniais
EC - Emenda Constitucional
EJA - Educação de Jovens e Adultos
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de profissionais da Educação
GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP - DI - Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna - Disponibilidade Interna
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JPOF - Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MPU - Ministério Público da União
NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público
OC - Operações de Crédito
PEA - População Economicamente Ativa
PEAPS - Política Estadual de Atenção Primária à Saúde
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PEP - Programa de Educação Profissional
PIB - Produto Interno Bruto
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA - Plano Plurianual
PPAG - Plano Plurianual de Gestão Governamental
PRONATEC - Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego
RCL - Receita Corrente Líquida
RLI - Receita Líquida de Impostos
SCPPO - Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária
SEDS - Secretaria de Estado de Defesa Social
SEF - Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES - Secretaria de Estado de Saúde
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
STF - Supremo Tribunal Federal
SUS - Sistema Único de Saúde
TCEMG - Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais
TCU - Tribunal de Contas da União
UFIR - Unidade Fiscal de Referência

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 MARCOS LEGAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	22
2.1 Lei 4.320/64	23
2.2 Constituição Federal de 1988	25
2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	28
2.3.1 Decreto de Programação Orçamentária.....	30
2.4 Breves comentários sobre os Princípios Orçamentários.....	32
2.4.1 Princípio do Equilíbrio.....	33
2.5 A questão da rigidez orçamentária dos gastos públicos.....	35
3 FUNDAMENTOS ORÇAMENTÁRIOS ESSENCIAIS.....	39
3.1 Receitas Públicas	39
3.1.1 Classificações das Receitas Públicas	41
3.1.1.1 Receitas Correntes	42
3.1.1.2 Receitas de Capital	44
3.1.1.2.1 Operações de Crédito	46
3.2 Despesas Públicas	48
3.2.1 Classificações das Despesas Públicas	49
3.2.1.1 Despesas Correntes.....	50
3.2.1.2 Despesas de Capital	52
3.2.2 Crescimento das Despesas Públicas	53
3.3 Déficit Público e Dívida Pública	56
3.3.1 Os Efeitos Econômicos da Dívida Pública.....	58
3.3.2 Classificações da Dívida Pública.....	59

3.4 Metas Fiscais	61
4 O TETO DOS GASTOS PÚBLICOS	64
4.1 O Contexto Fiscal da União	66
<i>4.1.1 A evolução das despesas públicas em relação ao índice de inflação, ao PIB e às receitas públicas.....</i>	<i>70</i>
<i>4.1.2 A evolução das despesas públicas e a dívida pública</i>	<i>73</i>
4.2 A Emenda Constitucional nº 95/16	74
4.3 O impacto da aplicação da regra do teto nas despesas primárias da União	78
<i>4.3.1 O impacto da Regra do Teto na Educação</i>	<i>80</i>
4.4 As implicações da EC 95/16 para os estados e o Distrito Federal	85
4.5 Os argumentos favoráveis e contrários à PEC 241/16.	85
5 A EVOLUÇÃO FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	88
5.1 O histórico do endividamento em Minas Gerais ao longo dos governos	89
<i>5.1.1 A Lei Complementar 156/16.....</i>	<i>102</i>
6 METODOLOGIA.....	107
7 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM MINAS GERAIS	110
7.1 Aplicação do índice proposto pela Emenda Constitucional nº 95/16 em Minas Gerais	120
<i>7.1.1 O setores de educação e saúde.....</i>	<i>126</i>
<i>7.1.1.1 O setor de educação.....</i>	<i>127</i>
<i>7.1.1.2 O setor de saúde.....</i>	<i>130</i>
<i>7.1.2 Proposta de alteração da Regra do Teto.....</i>	<i>133</i>

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....137

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS141

1 INTRODUÇÃO

Desde a colônia, o Brasil enfrenta dificuldades de administração das suas finanças públicas, lançando mão, muitas vezes da contratação de empréstimos como forma de financiar suas atividades governamentais, resultando no endividamento público a ser pago por gerações futuras. Recorrentes processos de obtenção de empréstimos, a longo prazo, geram o aumento do endividamento, bem como uma complicação nas contas públicas, em função da escolha feita pelo Estado por essa forma de financiamento de parte das suas atividades. Somado a isso, o equilíbrio das finanças públicas depende também de uma série de fatores macroeconômicos que influenciam diretamente na política econômica adotada pelo país. Além disso, cabe ressaltar que a organização das finanças públicas no Brasil são legitimadas por uma série de marcos normativos, que permitem ou vedam as ações dentro do orçamento público.

O Brasil passa por uma das maiores crises das finanças públicas já vistas nos últimos anos. Tal fato, se deve à união de vários fatores, tais como: o crescimento das despesas em ritmo mais acelerado que as receitas, o PIB e a inflação; o crescente gastos com despesas obrigatórias; a vinculação constitucional de gastos existente entre receitas e despesas dentre outros fatores. Os entes subnacionais, por sua vez, não foram blindados por essa crise das finanças públicas e ainda contaram com outros fatores que contribuíram para tal. A Constituição da República de 1988 foi promulgada no intuito de promover uma maior autonomia dos estados e municípios, concedendo a esses mais atribuições na administração pública, e sem a contrapartida dos recursos financeiros correspondentes para financiar as novas atividades. Somado a isso, os entes subnacionais não contavam com uma administração preparada para tal mudança, nem tampouco com uma organização orçamentária suficiente para cobrir os custos que lhe foram atribuídos. Ademais, vale ressaltar que os mecanismos de transferências da União para os entes federados ainda é uma das principais formas de financiamento desses, e que contribui efetivamente para o aumento da dívida dos estados com a União.

Diante desse contexto, o ano de 2016 encerrou-se com um rombo de cerca de R\$ 170 bilhões nos cofres públicos da União, ao passo que os entes subnacionais também acumulavam dívidas bilionárias com o Governo Central. Dessa maneira, era fundamental que o governo tomasse medidas que visassem conter os crescentes gastos públicos. Em meio a

esse cenário, surgiu no governo Temer a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 241/16 que tem como principal objetivo estabelecer um teto de gastos públicos para a União para os próximos vinte anos. Essa PEC originou a Emenda Constitucional (EC) n°95/16, e foi alvo de várias polêmicas, tendo em vista que para alguns, a contenção dos gastos públicos era uma maneira de reduzir a atividade do estado.

No campo estadual, por sua vez, foi promulgada a LC n° 156/16, que tem como principal objetivo o alongamento do prazo para pagamento da dívida dos estados com a união, e traz como contrapartida, a imposição de um teto para os gastos públicos.

Diante dos fatores apresentados, tem-se como finalidade do presente trabalho fazer um recorte da crise das finanças públicas presente ao longo de todo o território brasileiro, no estado de Minas Gerais. Cabe ressaltar que a atual crise econômica é fruto de uma conjugação do ritmo acelerado de crescimento das despesas e das frustrações constantes em relação à receita, dada a grave crise econômica que atinge o país. No entanto, esse trabalho se limita a estudar o papel do crescimento das despesas na deterioração das contas públicas, de forma que será realizado um estudo voltado para a investigação dos principais fatores que contribuíram para o crescimento dos gastos públicos em Minas Gerais. Além disso, será feita uma análise de dados a partir da aplicação dos índices propostos pela EC n° 95/16, de forma que esses índices serão aplicados nas contas públicas do estado, a fim de constatar se a imposição de um teto de gastos funcionaria como uma boa alternativa para solucionar os crescentes déficits em Minas Gerais, e ainda, analisar se a contenção dos gastos públicos comprometeria as políticas públicas das áreas de educação e saúde. Cabe ressaltar, que por se tratar de um tema recente ainda não existem estudos publicados que se proponham a analisar a evolução dos gastos públicos no estado de Minas Gerais frente a aplicação de um teto para os gastos públicos.

Nesse sentido, para responder a problemática proposta por esse trabalho, estabeleceu-se, como objetivo geral investigar as despesas públicas e sua composição de forma a apontar os principais elementos do gasto público que levaram o estado de Minas Gerais aos sucessivos déficits orçamentários, no período compreendido entre 2009-2016, bem como a aplicação da regra do teto para como uma possível medida para a contenção de gastos.

Para auxiliar no desenvolvimento desse trabalho, foram formulados quatro objetivos específicos:

- a) Estudar os principais aspectos orçamentários necessários para a compreensão da análise de dados;
- b) Fazer um levantamento bibliográfico acerca da regra do teto, de forma a evidenciar o seu contexto de surgimento, seus principais aspectos e objetivos;
- c) Demonstrar o panorama fiscal do estado de Minas Gerais e analisar os principais fatores que culminaram na evolução das despesas públicas;
- d) Aplicar os índices de correção propostos pela EC n° 95/16 no estado de Minas Gerais para o período 2009-2016, a fim de verificar se a regra do teto teria sido uma medida eficaz para evitar a crise financeira, e se essa causaria um comprometimento das políticas públicas voltadas para os setores de educação e saúde.

Para o cumprimento desses objetivos, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais acerca dos temas de finanças públicas e orçamento público. Além disso, foram coletados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) informações acerca das receitas e despesas realizadas no período de 2009-2016 no estado de Minas Gerais. As bases de dados permitiram a análise desses parâmetros por ano, função, grupo de despesa, dentre outros fatores.

Sendo assim, esse trabalho se divide em oito capítulos. Esta introdução é o primeiro deles. O capítulo 2, por sua vez, visa trazer as referências legais das finanças públicas no Brasil, fazendo um estudo dos principais marcos normativos que as regulamentam: a Lei n° 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal de 1988. Os princípios orçamentários também são tratados nessa seção, bem como a questão da rigidez orçamentária nos gastos públicos. Em seguida, é apresentada uma seção que visa concentrar os conceitos orçamentários pertinentes para a compreensão do tema. São abordados os conceitos primordiais de orçamento público: receitas públicas e despesas públicas, déficit público e dívida pública, de forma a fornecer alguns esclarecimentos gerais sobre eles, dada a importância desses para o presente trabalho. O capítulo 4, considerado um dos mais importantes para atender as finalidades desse trabalho, faz um apanhado de todos os aspectos que envolveram a elaboração e a aplicação da regra do teto no cenário da União, como uma forma de contextualizar a nova regra e mostrar seus principais objetivos e impactos. O capítulo 5 traz um histórico do endividamento no estado de Minas Gerais a fim de introduzir e contextualizar essa problemática no estado, e ainda trata da Lei Complementar n° 156/16 como uma alternativa para solucionar o problema histórico da dívida bem como solucionar o atual contexto de desequilíbrio das contas públicas. O capítulo 6 visa esclarecer as principais

metodologias utilizadas para o desenvolvimento desse projeto. O capítulo 7, por sua vez, traz consigo a análise do panorama fiscal do estado de Minas Gerais, as áreas que foram as que mais impactaram no crescimento das despesas públicas do estado, bem como uma simulação das finanças públicas no estado de Minas Gerais, caso essas tivessem sido alvo da imposição de um teto para os gastos públicos a partir do ano de 2009. Por fim, o capítulo 8 traz as principais conclusões obtidas a partir da realização desse trabalho.

2 MARCOS LEGAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A preocupação com a organização das finanças públicas brasileiras não é um aspecto recente. Desde a época de colônia, o Brasil dispunha de dispositivos que objetivavam disciplinar e regulamentar o curso dos gastos públicos. A Constituição Imperial de 1824, por exemplo, já continha as primeiras exigências acerca da elaboração do orçamento, que nessa época era elaborado pelos ministros, apresentado à Câmara dos Deputados e devia conter as contribuições e rendas públicas bem como o balanço das receitas e despesas do ano antecedente e do ano subsequente. Dessa forma, a referida Constituição distribuía as competências dos poderes imperiais para o Poder Executivo, responsável pela elaboração do orçamento e para a Câmara dos Deputados e o Senado, responsáveis pela aprovação da lei orçamentária (GIACOMONI, 2012).

Os referidos mecanismos orçamentários eram considerados bastante avançados para a época, e por isso, tiveram dificuldades de serem implementados. Dessa forma, os dispositivos constitucionais foram se adequando conforme o passar dos anos. O século XIX encerrou-se com grandes avanços na distribuição de competências em relação ao orçamento: foram regularizados o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas. O primeiro era responsável pela elaboração da proposta orçamentária, ao passo que o segundo tinha a atribuição de exercer um certo controle sobre as contas públicas (GIACOMONI, 2012).

O século XX, por sua vez, foi marcado por um grande dinamismo nas formas de disciplinar as finanças públicas. A Constituição de 1934 deu maior destaque ao orçamento, que passou a ser especificado em uma secção própria. A elaboração da proposta orçamentária passou a ser função do Presidente da República, ao passo que, o Poder Legislativo era responsável pela votação do orçamento. Em seguida, a Constituição de 1967 limitou o poder do legislativo quando retirou desse poder a deliberação de emendas à proposta orçamentária. No entanto, no final do século XX, um dos principais dispositivos constitucionais das finanças públicas na atualidade foi promulgado: A Constituição Federal de 1988. A sétima constituição brasileira devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas à proposta orçamentária bem como conferiu um sentido de universalidade orçamentária às diversas formas organizacionais do setor público (GIACOMONI, 2012).

Adicionalmente à Constituição da República de 1988, outras ferramentas legais fortaleceram a normatização das finanças públicas. A Lei 4.320 publicada em 1964 definiu normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração do orçamento e que até hoje são

vigentes no Brasil, por terem sido recepcionadas pela Constituição de 1988. Tal lei conferiu maior eficácia aos princípios que balizam as atividades financeiras do estado.

Em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar n° 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei surgiu com o intuito para disciplinar os gestores públicos na utilização dos gastos públicos, assegurar o equilíbrio das finanças públicas, bem como articular os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial (MORA, 2016).

Dessa forma, a Constituição 1988, a Lei 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal constituem nos principais marcos normalizadores das finanças públicas brasileiras na atualidade. As próximas subseções desse trabalho serão destinadas a um estudo mais detalhado dessas bases constitucionais e legais, bem como dos seus pontos mais relevantes para o desenvolvimento desse projeto. Além disso, serão tratados mais adiante, outros dois marcos normativos de suma importância para atender as finalidades desse trabalho: a Emenda Constitucional n° 95/16, que impõe um teto constitucional para os gastos públicos e a Lei Complementar n° 156/16, que estabelece medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal dos estados, por meio da renegociação da dívida. Eles serão trabalhados separadamente por serem o tema central dessa monografia.

2.1 Lei 4.320/64

No último século, o Brasil passou por grandes transformações em sua conjuntura política, econômica, social e cultural. O país deixou de ser agrário para ser industrial, quando a grande depressão de 1929 atingiu as potências mundiais e fez com que as taxas de importação e exportação brasileiras se reduzissem, estimulando a indústria nacional e modificando a relação Estado/economia. Em seguida, no período pós-guerra, os investimentos estrangeiros foram retomados e foram ainda mais intensificados com a política de governo do presidente Juscelino Kubitschek, que favorecia à entrada de empresas multinacionais e aumentava as importações.

A década de 60, então, foi marcada por um desequilíbrio na balança de pagamentos e pela inflação. Nesse contexto, diante de uma maior necessidade de recuperação e reorganização da economia, a Lei 4.320/64 foi aprovada no governo de João Goulart, como uma tentativa de reorganizar as finanças públicas sob padrões orçamentários e contábeis.

A Lei 4.320/64 institui normas de direito financeiro e suas disposições legais ainda servem de base para os gestores públicos de todas as esferas governamentais na atualidade. Nas disposições preliminares da referida lei, em seu artigo 1º tem-se que:

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. (BRASIL, 1964, p. 1).

De acordo com Machado Júnior e Reis (2008), a Lei 4.320/64 harmoniza as técnicas da contabilidade pública e do orçamento público. Dessa forma, esses dois sistemas passam a ser integrados, de modo que o orçamento passa a ser aliado ao planejamento contando com a operacionalização dos recursos financeiros e monetários. A Lei 4.320/64 é de suma importância pois “a integração planejamento/orçamento é a tônica, hoje em dia, capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil.” (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2008, p.11).

Do ponto de vista contábil, a Lei 4.320/64 trouxe inovações na medida em que os resultados financeiros do Estado passam a ser explicitados por meio de quatro demonstrativos contábeis: o Balanço Orçamentário (BO), o Balanço Patrimonial (BP), o Balanço Financeiro (BF) e o Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP). O artigo 83 da referida lei evidencia o objetivo dessa em prestar informações claras e de qualidade para a sociedade quando exprime que será evidenciado perante a Fazenda Pública todas as entradas e saídas de capitais dos cofres públicos, bem como toda a administração de bens.

Por outro lado, do ponto de vista orçamentário, a Lei 4.320/64 é considerada um grande marco, uma vez que estabeleceu normas gerais para a elaboração, execução e controle orçamentário. Essa lei, normatiza todas as etapas existentes no orçamento, desde sua elaboração até sua execução, como exposto no artigo 2º:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

O artigo mencionado acima institui a obrigatoriedade da evidenciação orçamentária, por meio da discriminação das receitas e despesas. Além disso, tal citação torna evidente a importância do governo em esclarecer e revelar suas intenções e responsabilidades em relação a sociedade, visto que se torna fundamental que o governo atuante transpareça seu programa

de trabalho e seu programa de governo. Assim, a Lei 4.320/64, em seu artigo 2º, institui a Lei Orçamentária Anual (LOA) e ainda traz importantes obrigações sobre as matérias orçamentárias:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs. 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

(BRASIL, LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964).

Essa lei foi um marco muito importante na normalização das finanças públicas brasileiras, uma vez que revolucionou muitas técnicas contábeis e orçamentárias. No entanto, vários pontos ainda precisavam ser regulamentados, alguns, inclusive, sob a égide da nova Constituição, que ao ser promulgada trouxe novas implicações para as finanças públicas. Daí a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal, surgindo como resposta do legislador às exigências de regulamentação colocadas nos artigos 163 e 169 da CF/88, no tocante à administração financeira e orçamentária da dívida pública, interna e externa, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização, operações de câmbio, política adotada pelas instituições oficiais de crédito da União, e por fim, gasto com pessoal, que serão melhores estudadas nas próximas subseções.

2.2 Constituição Federal de 1988

Durante o período do governo militar, o Poder Legislativo teve sua autonomia bastante limitada. A Constituição de 1967, vigente na época, conferia a esse poder um papel

meramente ilustrativo, de homologação da lei orçamentária. A nova redação constitucional devolve aos cidadãos, representados pelo Poder Legislativo, o poder de participar ativamente do processo orçamentário, de forma que o Congresso Nacional era responsável por apreciar, votar e ainda instituir novas peças ao orçamento.

A Carta de 1988 trouxe mudanças significativas para o orçamento público brasileiro. Em seu artigo 165 normatizou três importantes instrumentos de planejamento e orçamento, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme explicitados a seguir:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988).

O Plano Plurianual é um instrumento de médio prazo que traça as diretrizes, metas e objetivos do governo para um período de quatro anos. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do executivo e continua em vigência até o primeiro ano do mandato seguinte. Esse plano deve ser elaborado de maneira individualizada e conforme exposto no § 1º do artigo 165 da CF, de maneira regionalizada, de forma a atender mais especificamente as necessidades das regiões, reduzindo as desigualdades entre elas. Além disso, esse plano traça diretrizes que orientarão as ações do governo nos próximos anos, por meio da criação de programas e ações governamentais que visem cumprir as metas e os objetivos apresentados no plano de governo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, tem como função orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, quando estabelece as metas e prioridades da Administração Pública. Dessa forma, a LDO visa harmonizar os objetivos propostos no PPA com as perspectivas financeiras a serem explicitadas na LOA. Além disso, a LDO compreende as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e dispõe de alterações na legislação tributária. As disposições da LDO são legitimadas pelo § 2º do artigo 165 da CF/88:

Art. 165

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá

sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988).

A Lei Orçamentária Anual encontra respaldo legal na Lei 4.320/64, como já mencionado anteriormente. No entanto, a Constituição Federal de 1988 traz uma inovação quanto para a proposta orçamentária, no artigo 165, § 5º:

Art. 165

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988).

A principal mudança presente na Constituição está na abrangência da lei do orçamento, que passa a compreender o orçamento das empresas na qual o ente detenha a maioria do capital com direito a voto, direta ou indiretamente. Além disso, é abordada a questão da seguridade social, de modo que a constituinte passou a garantir os direitos básicos e universais de assistência, saúde e seguridade social, até então não resguardados por lei.

Além disso, a Constituição Federal buscou criar um sistema de acompanhamento e controle das finanças públicas (MORA, 2016). Nos artigos 74 e 75, a referida Carta evidencia a importância dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na administração dos recursos públicos. Esses poderes são responsáveis por avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, bem como a execução dos programas de governo; comprovar a legalidade e avaliar sob o ponto de vista da eficácia e da eficiência a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos entes públicos; exercer o controle sob as operações de crédito avais e garantias, além dos demais direitos e haveres da união (BRASIL, 1988).

Outro aspecto importante que a CF trata, é da autonomia dos estados na atividade orçamentária. Não se tratando dos aspectos que foram vedados na Carta, os estados possuem independência para decidir o curso de seus gastos públicos, conforme os princípios

apresentados na Constituição Federal de 1988. A União poderá intervir na administração das finanças públicas estaduais, quando os estados não repassam a cota destinada aos municípios, ou não honre, por dois anos, os compromissos da dívida fundada (MORA, 2016).

2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu para completar as normalizações de direito financeiro existentes na Constituição Federal de 1988 e na Lei 4.320/64. Dessa forma, a referida lei busca sanar as lacunas relacionadas a programação e execução orçamentária além de trazer um caráter mais fiscalizador para o segmento das finanças públicas.

Nas décadas que antecederam a sanção da LRF, alguns países passavam por fortes mudanças em suas máquinas estatais. Países como a Grã Bretanha, por exemplo, estavam deixando para trás o caráter burocrático do Estado, para assumir um caráter mais gerencial, de maior eficácia dos serviços públicos (TCESC, 2002). Por outro lado, no Brasil, havia uma necessidade de aprimoramento na gestão orçamentária, tendo em vista o grande desequilíbrio fiscal existente na época. Inspirado nesse cenário de reforma e no contexto de gastos desequilibrados, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge, no Brasil, com o intuito de dar ênfase na transparência das finanças públicas e na gestão fiscal equilibrada.

A finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal é “o equilíbrio das contas públicas, do qual resulte, para a nação, uma situação econômica estável sustentável capaz de garantir ao nosso padrão monetário, o Real, uma moeda isenta dos malefícios decorrentes do indesejável processo inflacionário”. (AGUIAR, 2006, p.25). Dessa maneira, a referida lei surge com o intuito de estabelecer um melhor gerenciamento das contas públicas, de forma que o processo de programação orçamentária se torne mais transparente e equilibrado. Além disso, dentre os objetivos da LRF, tem-se também uma maior responsabilização do gestor público pela execução orçamentária, de forma que este se torna mais responsável pelo curso dos gastos públicos.

Antes da LRF, os instrumentos utilizados na elaboração do orçamento serviam apenas para cumprir exigências legislativas. Os autores Silva e Silva (2011) afirmam isso com muita propriedade quando reiteram que antes da Lei de Responsabilidade Fiscal elencava-se primeiro todas as despesas consideradas necessárias, para posteriormente adaptar a receita. Dessa maneira, o processo orçamentário percorria um caminho inverso e existia um grande

descompasso entre a previsão das receitas com a execução das despesas. Com o advento da Lei Complementar essa situação muda, de forma que se passa a exigir uma ação mais planejada dos gastos e um cumprimento rígido do que foi orçado previamente.

Do ponto de vista do planejamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal manteve os mesmos instrumentos já previstos na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. No entanto, a referida lei estabeleceu mais algumas obrigações para a LDO. A partir de então, essa teve a obrigatoriedade de incluir um anexo de Metas Fiscais, com a previsão das receitas e despesas, metas de resultado nominal e primário bem como o montante da dívida para o exercício a que se referirem e para os dois exercícios seguintes (MENDES, 2013). Ademais, a LRF atribuiu mais algumas obrigações à LDO: a disposição sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; o estabelecimento de critérios que visem o cumprimento das metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício; a sistematização das transferências de recursos a entidades públicas e privadas e o estabelecimento de limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (MENDES, 2013). Nesse último caso, o governante não poderá criar uma despesa continuada sem indicar uma fonte de receita, ou uma redução na despesa (FGV, 2009).

Adicionalmente, a LRF evidencia a preocupação com o crescente déficit público e com o endividamento dos entes da federação. Dessa maneira, esta lei estabeleceu limites rígidos para os gastos públicos. Os limites com despesas de pessoal, por exemplo, foram duramente restringidos para os entes da federação, conforme o artigo 19 dessa Lei Complementar:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000, p. 10).

Dentro dos percentuais de Receita Corrente Líquida (RCL)¹ estabelecidos para despesas com pessoal², existem limites específicos destinados aos três poderes de cada ente.

¹ O conceito de Receita Corrente Líquida será melhor estudado no próximo capítulo, na subseção 3.1.1.1.

² Segundo o artigo 18 da LRF compreende despesas com pessoal o pagamento de servidores ativos e inativos, os cargos, as funções, os empregos civis, militares e de membros dos Poderes. Além disso, entram nesse cálculo

No caso das federações, ente de maior enfoque nesse trabalho, o percentual de 60% subdivide-se em: 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado³, 6% para o Poder Judiciário, e 49% para o Poder Executivo. Finalmente, os 2% restantes são destinados ao Ministério Público Estadual (AGUIAR, 2006).

Além dos limites com despesas de pessoal, a Lei Complementar também estabeleceu limites para o endividamento público. De acordo com o artigo 30 da LRF compete ao Senado Federal fixar os limites da dívida consolidada e ao Congresso Nacional fixar os limites da dívida mobiliária federal. Nesse caso, o Presidente da República deve enviar a estes órgãos propostas que contenham uma demonstração de que os limites ali presentes são compatíveis com aqueles propostos pela LRF, uma demonstração do impacto provocado pelo limite proposto nos três entes governamentais, bem como uma exposição de motivos e as metodologias de cálculo utilizadas para a proposição de tais limites.

Por fim, cabe ressaltar que ainda visando cumprir seus propósitos de transparência e de melhor gestão fiscal, a LRF traz um mecanismo de controle dos gastos públicos em anos de eleição. Em anos eleitorais, ela veda a contratação de operações de crédito por meio de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no último ano de mandato bem como proíbe o aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias que antecedem o final do mandato.

Dessa maneira, a LRF representa um conjunto de regras que visa o fortalecimento da gestão fiscal, por meio do estabelecimento de alguns limites, da responsabilização dos gestores públicos bem como por meio de regras restrinjam drasticamente os gastos públicos. De certa forma, a LRF objetiva a possibilidade de um aumento na disponibilidade de recursos e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico. Esse dispositivo constitucional conta com dois marcos importantes para esse trabalho: o Decreto de Programação Orçamentária e o Princípio do Equilíbrio, que serão detalhados nas próximas subseções.

2.3.1 Decreto de Programação Orçamentária

Como mencionado anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inúmeras inovações no que tange a gestão de recursos públicos. Outra questão importante prevista na referida Lei Complementar é o Decreto de Programação Orçamentária (DPO).

vantagens fixas ou variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, adicionais, gratificações, horas extras, vantagens pessoais de qualquer natureza bem como os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

³ No caso dos estados que possuem Tribunal de Contas dos Municípios serão deduzidos 0,4% do percentual do Poder Executivo e adicionados ao percentual de 3% fixado para o Poder Legislativo (AGUIAR, 2006).

O DPO consiste num documento publicado 30 dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual, e tem como objetivo estabelecer a programação dos órgãos e entidades públicas do Poder Executivo. Essa programação é realizada de acordo com o orçamento e consiste numa forma de limitação à aprovação de cotas orçamentárias e financeiras.

Ele projeta as quantidades de cotas a serem aprovadas mensalmente e anualmente. Isso é feito levando em consideração um Caixa único do Tesouro e uma análise do fluxo de recursos. Além disso, o crédito disponibilizado para o exercício também é analisado. Assim, o DPO estabelece limites para a movimentação dos recursos públicos e constitui numa ferramenta de controle financeiro dos cofres públicos.

A disposição da publicação da programação financeira e orçamentária do governo está disposta nos artigos 8º e 13 da LRF:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

.....

Art. 13 No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. (BRASIL, 2000, p.5).

O primeiro artigo mencionado trata do período existente para a programação orçamentária e legitima o prazo de trinta dias, após a publicação do orçamento, para que o Poder Executivo estabeleça a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. O artigo 13, por sua vez, especifica que no período de trinta dias mencionado no artigo 8º devem ocorrer os desdobramentos das receitas previstas em metas bimestrais, como uma maneira de combater a sonegação.

Por fim, cabe ressaltar que uma das principais contribuições do DPO é ser um instrumento prático para a busca do equilíbrio orçamentário e financeiro ao longo do exercício. Dessa maneira, limitar a aprovação dos órgãos à cotas orçamentárias é uma alternativa que busca fazer jus ao Princípio do Equilíbrio, na medida em que é estabelecida uma limitação prévia dos valores que podem ser aprovados anualmente, de acordo com as receitas previstas.

2.4 Breves comentários sobre os Princípios Orçamentários

O orçamento público é composto por regras que guiam sua elaboração e execução, os denominados Princípios Orçamentários. Esses são de suma importância para coordenar as finanças públicas e podem ser definidos como:

Princípio orçamentário é um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade (SANCHES, 1997, p. 204).

Os princípios não se encontram concentrados apenas em uma norma legal, mas de forma esparsa no ordenamento jurídico, nas várias normas que regulamentam a temática das finanças públicas. Assim, vários princípios foram trazidos pela CF/88, outros pela Lei 4.320/64 e outros ainda pela LRF.

Na Lei 4.320/64 os princípios orçamentários consistem em regras que balizam a prática orçamentária, principalmente diante do Poder Legislativo. O artigo 2º da referida lei, já citado anteriormente, exprime que a lei orçamentária deve obedecer ao princípio da anualidade, que confere o período de um ano para o orçamento público brasileiro. Além disso, nesse mesmo artigo o princípio da unidade também é mencionado, com o intuito de evidenciar que todas as pessoas jurídicas de direito público devem ter seu orçamento baseado em uma mesma política orçamentária. Por fim, o princípio da universalidade também é referenciado, deixando claro que todas as receitas e as despesas devem ser explicitadas no orçamento.

O Princípio da Exclusividade, por exemplo, encontra respaldo legal no artigo 165 § 8º da CF/88, que exprime que o orçamento não deve conter nenhum elemento estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvados as operações de crédito, mesmo essas sejam dadas por antecipação de receita.

O Princípio da Publicidade, por sua vez, na ótica das finanças públicas, é retomado com a necessidade de transparência da lei orçamentária, conforme o *caput* artigo 37 da CF/88.

Ademais, no que tange as regras que balizam o orçamento, a referida Carta também menciona em seu artigo 167, inciso IV, bem como o § 4º também do referido artigo, o Princípio da Não-afetação das Receitas, que expressa a vedação da vinculação das receitas impostos a órgãos, fundos ou despesas.

O Princípio da Legalidade também é reverenciado no âmbito das finanças públicas quando a CF/88 em seu artigo 166 submete o orçamento à aprovação parlamentar, de forma que a lei orçamentária deve ser apreciada e aprovada pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Em alguns casos, há princípios que podem ser tratados em mais de uma norma, como é o caso do princípio do equilíbrio, que dado a sua relevância para o trabalho, será abordado de maneira mais detalhada na próxima subseção.

2.4.1 Princípio do Equilíbrio

Como dito anteriormente, a busca pelo equilíbrio é ponto nevrálgico para qualquer governo no tocante às suas contas públicas. Esse princípio presume que deve haver um equilíbrio financeiro entre receitas e despesas. Dessa maneira, deve-se ocorrer a fixação das despesas com base nas receitas estimadas, com o objetivo de evitar o déficit público. Por ser um dos princípios mais importantes para a manutenção da estabilidade das finanças públicas, o Princípio do Equilíbrio, tem sido abordado de maneira diferente pelas duas normas que tratam da matéria.

Na Constituição da República de 1988, no art. 167, III, na chamada Regra de Ouro, como foi já explicitado anteriormente, é uma abordagem mais permissiva do princípio do equilíbrio. Vale retomar o texto normativo:

Art. 167. São vedados:

(...)

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (BRASIL, 1988, p. 53).

A Regra de Ouro tem o objetivo de assegurar que as receitas provenientes de empréstimos sejam aplicadas preferencialmente com gastos que gerarão algum incremento ao patrimônio público, isto é, apenas com despesas de capital. Essa regra é de suma importância porque veda a aplicação das receitas esporádicas, como as operações de crédito, em despesas de custeio, que são constantes no exercício financeiro.

Desta forma, a regra de ouro ao inibir a contratação de operações de crédito para financiar as despesas correntes, permitindo-a apenas com a autorização da maioria de votos

do Poder Legislativo, busca reforçar a ideia do equilíbrio orçamentário, de forma a induzir o Administrador Público responsável a usar as receitas correntes como forma de financiar as despesas correntes e as receitas de capital, fonte de recursos de caráter mais ocasional, como fonte de recursos para o pagamento das despesas de natureza mais eventual, como as despesas de capital. Pela interpretação mais geral, a regra de ouro pretende limitar os desequilíbrios gerados a partir das despesas correntes, que correspondem à parcela mais significativa dos gastos públicos, no qual estão alocadas as despesas com o custeio da máquina.

Ainda também pela interpretação desse artigo, pode-se perceber que o constituinte aceitou a possibilidade de ocorrência de certo desequilíbrio, desde que autorizado pelo Legislativo.

A LRF, por sua vez, tem em seus principais objetivos o equilíbrio das contas públicas, e para isso, estabelece uma série de normas que enrijecem o controle das finanças públicas. Na LRF, é possível encontrar alguns artigos que evidenciam claramente a menção ao cumprimento do Princípio do Equilíbrio, como o artigo 4º, inciso I:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas; (BRASIL,2000, p. 03).

De acordo com Cruz *et. al.* (2009), o artigo 4º da LRF evidencia os pontos necessários para que a programação das despesas tenha um efetivo suporte financeiro. Para isso, a Lei Complementar estabelece critérios rigorosos para a limitação de empenho, estabelece cotas para as despesas com os outros Poderes, restringe o destino dos recursos provenientes de operações de crédito e fixa critérios para a transferência de recursos. Tais restrições impostas pela LRF, devem constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CRUZ *et. al.*, 2009).

Adicionalmente, o Princípio do Equilíbrio pode ser percebido na LRF no artigo 14, inciso I, quando estabelece regras pertinentes em relação à renúncia das receitas:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000, p. 21).

Nesse caso, percebe-se uma menção ao cumprimento do Princípio do Equilíbrio quando se exige que a renúncia da receita não afete as metas de resultados fiscais, a serem apresentados na LDO.

Somado a isso, os artigos 16 e 17 da mesma lei também evidenciam a preocupação com a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, uma vez que quando preveem o aumento da despesa, preveem também, obrigatoriamente, a adequação desse crescimento à Lei Orçamentária Anual. Assim, nos casos das despesas obrigatórias de caráter continuado, a LRF indica que se deve indicar uma fonte de receita ou reduzir as despesas.

Por fim, o artigo citado a seguir explicita a preocupação da Lei de Responsabilidade Fiscal com a manutenção do equilíbrio em mais um aspecto, a previdência:

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL, 2000, p.36).

Atualmente, a Administração Pública dos entes federal e estaduais enfrenta grandes impasses em relação ao cumprimento do Princípio do Equilíbrio. O ano de 2015, foi considerado um marco por ter sido a primeira vez que o Governo Federal entregou ao Congresso Nacional uma proposta orçamentária deficitária. A estimativa para os gastos no ano de 2016 gerou um orçamento com um déficit de R\$ 30,5 bilhões, o que representa cerca 0,5% do PIB nacional, de acordo com Nelson Barbosa, ministro do planejamento (ALEGRETTI; PASSARINHO,2015).

No âmbito estadual, mais especificamente no estado de Minas Gerais a situação não é diferente. A proposta orçamentária para o ano de 2017 conta com um déficit no valor de R\$ 8,07 bilhões. Diante dessa situação, o governador do estado, Fernando Damata Pimentel, decretou calamidade financeira, tendo em vista as dificuldades em honrar com as despesas estaduais. Essa situação de crise econômica nas finanças públicas no estado de Minas Gerais motivou a análise da evolução fiscal do estado, que será apresentada posteriormente nesse trabalho.

2.5 A questão da rigidez orçamentária dos gastos públicos

Atualmente, um dos maiores desafios dos representantes políticos no Brasil tem sido a questão da rigidez orçamentária. Os governantes são democraticamente eleitos pela

sociedade, e uma das principais ferramentas que esses possuem para legitimar o plano de governo e as preferências da sociedade, é a elaboração da proposta orçamentária. No entanto, hoje em dia, o orçamento brasileiro possui um alto nível de inflexibilidade decorrente do engessamento orçamentário.

De acordo com Câmara (2008), a rigidez orçamentária no Brasil é decorrente principalmente de dois aspectos, conforme explicita o trecho a seguir:

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).

Dessa maneira, conforme explicitado acima, as duas principais causas do alto nível de rigidez orçamentária presente no Brasil é a questão da vinculação dos gastos e da obrigatoriedade da execução de algumas despesas. Nesse sentido, algumas despesas devem ocupar um mínimo percentual das receitas, ao passo que outras devem ser obrigatoriamente executadas ao longo do exercício.

Cabe ressaltar, que essa questão se tornou ainda mais relevante após a implementação da Constituição de 1988. Em seu artigo 167, inciso IV, a Carta Magna legitima a vinculação de receitas às despesas com educação e saúde, como aponta a citação abaixo:

Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2o, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8o, bem como o disposto no § 4o deste artigo; (BRASIL, 1988, p.250).

Conforme exposto acima, a CF legitima a vinculação de receitas à gastos nas áreas de educação e saúde. Além disso, cabe ressaltar que o artigo 212 da Carta Magna estipula limites mínimos para os gastos de educação para a União, os estados e os Municípios, e o art. 198 para o da saúde, para todos os entes. Nesse sentido, a União deve dispender no mínimo 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI), no setor de educação, ao passo que os estados devem

gastar nesse mesmo setor um percentual mínimo equivalente a 25% da RLI. Além disso, tratando-se do setor da saúde, o Governo Central deve dispender um mínimo de 13,2% da RLI nessa área, à medida que os estados devem executar um mínimo de 12% da RLI nesse setor.

Em Minas Gerais, a questão da vinculação das receitas com as despesas ainda conta com um aspecto adicional: o investimento com amparo e fomento à pesquisa. Conforme o artigo 212 da Constituição Mineira, tem-se que:

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. (MINAS GERAIS, 1989, p.105).

Assim, adicionalmente às vinculações impostas pela Constituição o estado de Minas Gerais deve investir cerca de 1% da Receita Corrente Ordinária com o amparo e fomento à pesquisa, a cada exercício. Essa situação enrijece ainda mais o orçamento do estado.

Adicionalmente, outro ponto que tange a questão da vinculação entre receitas e despesas é a presença das transferências constitucionais. Essas são responsáveis por engessar grande parte das receitas dos Estados e da União, conforme disposto nos artigos 158 e 159 da CF. Essa estrutura criada pelo Federalismo Fiscal é conhecida como compartilhamento das receitas entre os entes da federação.

Por fim, no tocante à vinculação dos gastos públicos, vale ressaltar que existem outros textos constitucionais que legitimam essa ligação entre receitas e despesas. As contribuições sociais, por exemplo, são vinculadas ao orçamento da seguridade social.

Não obstante as inúmeras vinculações mencionadas acima, o orçamento público ainda conta com despesas de caráter obrigatório. Assim, algumas despesas devem ser obrigatoriamente executadas durante o exercício. Dentre elas, pode-se citar os benefícios previdenciários, o abono salarial, o seguro desemprego, despesas com pessoal e encargos sociais referentes aos servidores públicos, dentre outras.

Além disso, vale a pena destacar que as despesas obrigatórias ocupam a maior parte das despesas totais dos governos, e a cada ano se tornam maiores. Dessa maneira, os gastos obrigatórios juntamente com os gastos vinculados, dificultam a atuação do governante para o

direcionamento das suas ações, tendo em vista que a margem para a alocação de recursos é muito pequena, já que grande parte das despesas possuem execução legitimada por lei.

3 FUNDAMENTOS ORÇAMENTÁRIOS ESSENCIAIS

Tendo em vista que a principal área temática desse trabalho é a área de finanças públicas, é de fundamental importância o estudo de alguns aspectos orçamentários, que são cruciais para o entendimento das análises que serão feitas posteriormente. Nesse sentido, essa seção traz as principais definições de receitas públicas, despesas públicas, bem como discute conceitos relacionados ao déficit público e à dívida, e ainda trata da interação entre eles, quando trata das metas fiscais, conceitos esses que serão indispensáveis para a compreensão da análise.

3.1 Receitas Públicas

O orçamento público consiste em um instrumento de planejamento e gestão utilizado pelo governo para coordenar as finanças públicas. Em cada governo, são traçadas diretrizes que orientam a execução dos gastos públicos bem como a maneira de financiá-los. Nesse sentido, a elaboração dessa ferramenta extrapola a análise do cenário socioeconômico da União, dos estados e dos municípios, uma vez que os critérios políticos influenciam diretamente no curso dos gastos públicos.

O orçamento é composto por receitas, despesas e dívidas, de forma que a proporção desses componentes dentro do orçamento revela a saúde financeira do Estado. Assim, orçamento pode variar entre equilibrado, quando as receitas arrecadadas são suficientes para cobrir os gastos governamentais; deficitário quando as receitas são consideradas insuficientes para cobrir os gastos públicos, fazendo com que o governo busque outras alternativas de financiamento; superavitário, quando o volume de receitas extrapola o volume de despesas públicas.

O conceito de receita pública é divergente entre os teóricos⁴ e sua definição é dividida entre o *lato sensu* e o *stricto sensu*. No primeiro caso, os teóricos definem a receita pública como qualquer ingresso financeiro nos cofres públicos que seja destinado ao pagamento de despesas públicas. Nessa percepção, tanto o dinheiro oriundo de impostos quanto o dinheiro oriundo de empréstimos e doações fazem parte das receitas públicas. No segundo caso, por sua vez, o conceito de receita pública se restringe às entradas financeiras que integrarão

⁴ Oliveira (2012) e Giacomoni (2012) discutem as duas definições mencionadas.

definitivamente o patrimônio público. Dessa maneira, os recursos provenientes de empréstimos e financiamentos, por estarem submetidos a uma condição devolutiva, não são considerados receitas públicas.

O processo orçamentário denominado *orçamento das receitas* consiste apenas no processo contábil de estimativa, previsão e levantamento das receitas disponíveis. A arrecadação desses recursos, na maioria das vezes, se dá por meio da tributação. Nesse caso, o governo utiliza de seu *poder de império* e recolhe coercitivamente, por força da lei, o patrimônio particular dos indivíduos e passa a dispor dos recursos públicos que serão aplicados no cumprimento das funções do Estado (AGUIAR, 2006). No entanto, os ingressos financeiros não se restringem aos impostos, taxas e contribuições, uma vez que o Estado conta também com as receitas oriundas da exploração de atividades econômicas por seus órgãos e unidades orçamentárias, com a exploração de seu patrimônio na forma de juros e aluguéis, com as transferências recebidas de pessoas jurídicas, físicas e de outras unidades de governo, com a venda de seu patrimônio e com a dívida contratada (OLIVEIRA, 2012).

As receitas públicas, dessa maneira, encontram respaldo legal na lei 4.320/64. Dentre os artigos presentes, destaca-se o artigo 3º que expressa que a Lei do Orçamento abrange todas as receitas, inclusive as receitas oriundas das operações de crédito autorizadas em lei, com exceção das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiro. Nesse mesmo sentido, o artigo 57 da mesma Lei compreende que todas as receitas, inclusive as oriundas de contratos e convênios integram o orçamento (BRASIL, 1964). Dessa maneira, pode-se compreender que para fins legais a receita pública encontra legitimidade no *lato sensu*, na medida em que considera a receita pública como qualquer ingresso financeiro destinado ao pagamento de despesas públicas.

No que toca a Lei nº 4.320, está disposto no artigo 35 que esclarece que apenas as receitas arrecadadas em um determinado exercício financeiro devem ser registradas nesse mesmo exercício financeiro. Dessa maneira, o referido artigo limita a utilização das receitas públicas arrecadadas no ano corrente para o financiamento dos gastos governamentais.

Somado a isso, a LRF, traz em seu capítulo III disposições legais sobre a previsão e a arrecadação da receita pública. Em seus artigos 11 e 12 a referida lei exprime que a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos são requisitos essenciais para a gestão fiscal. Além disso, segundo a LRF, as previsões das arrecadações devem

observar normas técnicas e legais, como os efeitos das alterações na legislação e os efeitos das oscilações econômicas, como a variação no índice de preços e o crescimento econômico.

Por fim, sabe-se que como as receitas públicas tratam de recursos orçamentários de variadas naturezas e origens torna-se necessário classificá-la segundo alguns critérios. A próxima sessão desse trabalho se destinará a tratar das principais subdivisões das receitas públicas.

3.1.1 Classificações das Receitas Públicas

As receitas públicas podem ser classificadas de acordo com vários critérios, uma vez que possuem diversas naturezas e diversas origens. Existem quatro critérios relevantes para a classificação da receita, mas para atender as finalidades desse trabalho, serão estudados apenas três. O primeiro critério a ser apresentado diz respeito à regulamentação da receita no orçamento, ao passo que o segundo trata da regularidade, relacionado à ocorrência da receita no exercício.

Levando em consideração o critério de regulamentação das receitas no orçamento existem as receitas orçamentárias e as receitas extraorçamentárias. As receitas orçamentárias constituem nos recursos financeiros que devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA), uma vez que afetam o patrimônio público do Estado. Essas são responsáveis por tornarem viáveis a execução de políticas públicas, uma vez que são as fontes de recursos utilizadas pelo governo para implementar os programas e ações voltados para o atendimento da necessidade da população. Além disso, segundo o artigo 57 da Lei 4.320/64, são consideradas receitas orçamentárias todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operação de crédito, mesmo que haja uma ausência formal dessa previsão na LOA. As receitas extraorçamentárias, por sua vez, constituem nas entradas compensatórias que não integram o orçamento do Estado, não afetando seu patrimônio nem quantitativa nem qualitativamente. Nesse sentido, por não transitarem no patrimônio público, essas receitas não necessitam de previsão legal e não constam na LOA.

As receitas públicas podem ser classificadas segundo categorias econômicas. Dessa maneira, baseado em um critério puramente econômico, as receitas públicas podem ser classificadas em *receitas correntes* e *receitas de capital*. O objetivo desse critério econômico é demonstrar os recursos que viabilizam as despesas correntes e os recursos que atendem as

despesas de capital. Essa classificação de receita encontra marco legal no artigo 11 da Lei nº 4.320/64, em redação dada pelo Decreto Lei nº 1939, de 20 de maio de 1982:

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, 1982, p.1).

De maneira geral, segundo Machado Júnior e Reis (2008) as operações correntes consistem nas transações em que todos os esforços geram o funcionamento das suas atividades, bem como proporcionam um incremento ao seu patrimônio econômico – administrativo. Em contrapartida, as operações de capital são as que originam uma movimentação de registro no ativo e no passivo. Normalmente, esse tipo de operação tem como objetivo contribuir para a formação de um bem de capital e também para a manutenção das atividades meio e fim.

Os conceitos de receitas correntes e de receitas de capital são de suma importância para atender as finalidades desse trabalho. Dessa maneira, esses referenciais teóricos serão aprofundados em sessões específicas a seguir.

3.1.1.1 Receitas Correntes

As receitas correntes são aquelas arrecadadas dentro do exercício financeiro, que geram um incremento no *Patrimônio Líquido*⁵ e, ao mesmo tempo, consistem numa fonte de financiamento para os programas e ações do governo. Dessa maneira, esse tipo de receita é responsável por viabilizar que o governo execute suas funções e atenda às necessidades da população.

Somado a isso, de acordo com Aguiar (2006), as receitas correntes são aquelas executadas direta ou indiretamente pelos entes da Administração Pública, e que são

⁵ O Patrimônio Líquido consiste no somatório dos bens e direitos subtraídas as obrigações, segundo o Conselho Federal de Contabilidade (BRASIL, 2008).

consumidas pela execução e manutenção dos serviços públicos. Dessa maneira, os entes federativos recolhem coercitivamente do patrimônio particular dos indivíduos, ou seja, recolhem por meio de tarifas, recursos financeiros destinados ao amparo das despesas correntes⁶. Assim, atividades estatais tais como educação, saúde, transporte, telecomunicação, dentre outras, são financiadas pelas receitas correntes. Desse modo, fazem parte das receitas correntes: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências correntes e as outras receitas correntes.

No conceito de Receitas Correntes existe uma importante especificação: a *Receita Corrente Líquida (RCL)*. Essa vem regulamentada no artigo 2º inciso IV da Lei Complementar nº 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:
(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (BRASIL,2000, p. 1).

Dessa maneira, com o advento da LRF, tem-se na RCL um importante indicador das restrições financeiras para todos os entes da federação. Isso ocorre porque no cálculo da RCL são excluídos os impostos de renda retidos a fonte, as transferências voluntárias de outros entes federados, os royalties, o salário educação, as contribuições ao fundo de saúde dos servidores. Assim, o conceito da RCL é utilizado no cálculo de vários indicadores das finanças públicas, destacando-se os limites impostos pela LRF, que serão alvo de análise posterior nesse trabalho.

⁶ Essa classificação será melhor estudada na subseção 2.1.1.1.

3.1.1.2 Receitas de Capital

De acordo com o § 2º do artigo 11 da Lei nº 4.320/64 são consideradas receitas de capital: as operações de crédito, as alienações de bens móveis e imóveis, a amortização de empréstimos concedidos, as transferências de capital e as outras receitas de capital. Cabe ressaltar que a Portaria Interministerial 163/2001 alterou a classificação por natureza da receita da Lei 4.320/64, que passou a considerar nas receitas de capital as receitas de operações de crédito, as alienações de bens, as amortizações de empréstimos e as transferências de capital. As receitas de capital, desse modo, são originadas tanto da contratação de dívidas e da conversão em espécie, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público e privado, destinados ao amparo das despesas de capital⁷.

Somado a isso, as receitas de capital são consideradas uma alternativa que os entes federados encontram para pagar despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Para isso, o estado compromete seu próprio patrimônio, além de poder utilizar de doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado (AGUIAR, 2006). Além disso, cabe ressaltar que as receitas de capital são recursos complementares as receitas correntes, na medida em que também são responsáveis por financiar os gastos públicos.

As receitas de capital, no entanto, estão submetidas à algumas vedações, como observa-se no inciso III do artigo 167º da Constituição Federal de 1988:

Art. 167: São vedados:
(...)

III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo com maioria absoluta.
(BRASIL, 1988, p. 53).

Por ser de suma importância para o orçamento público, essa vedação é conhecida como Regra de Ouro. O referido artigo da CF exprime que não é permitido que as receitas de capital advindas de operações de crédito financiem despesas correntes. Nesse sentido, a Regra de Ouro exprime que não se deve recorrer ao endividamento público para custear despesas correntes, ou seja, despesas de custeio/manutenção, que não contribuem para a formação de

⁷ Essa classificação será melhor estudada na subseção 3.2.1.2.

um bem de capital. Isso ocorre porque, como trata-se de uma forma de arrecadação esporádica, ela não pode ser utilizada para custear despesas constantes, como despesas com pessoal, por exemplo. Assim, caso um ente público recorra à dívida pública essa deve ser usada na construção de um bem que contribua durante anos para o ente público ou para a população, tais como a construção de escolas, postos de saúde, rodovias, dentre outros.

Ainda levando em consideração os marcos legais utilizados para as receitas de capital tem-se o artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 12

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5) (BRASIL, 2000, p. 5).

Esse artigo enrijece ainda mais o que havia sido proposto pela Regra de Ouro, na medida em que limita a previsão do volume de operações de crédito às despesas de capital e não leva em consideração que as operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, aprovados pelo Poder Legislativo, podem financiar despesas correntes. Dessa maneira, como o mencionado artigo extrapola a eficácia da LRF, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu por meio de medida cautelar a eficácia desse artigo.

Além disso, consta no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal uma vedação das receitas de capital quanto ao patrimônio público:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (BRASIL, 2000, p. 16).

Esse artigo proíbe a aplicação de receitas de capital advindas de alienação de bens que integram o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes, exceto nos casos de regimes previdenciários, caso autorizado por lei. Dessa maneira, essa norma disciplina a destinação dos recursos decorrentes da alienação de bens móveis de modo que ela deve ser levada em conta no planejamento orçamentário e no equilíbrio fiscal de cada entidade de governo (CRUZ,*et.al.*, 2014 *apud* DAVIS, 2017).

Dentre as receitas de capital, as que mais vão ser utilizadas para fins desse trabalho são as operações de crédito. A próxima sessão se destina exclusivamente ao estudo desse tipo de receita.

3.1.1.2.1 Operações de Crédito

As operações de crédito consistem em uma alternativa de receita para cobrir os desequilíbrios orçamentários. Portanto, esse tipo de receita de capital é uma forma de arrecadar recursos para cobrir os déficits orçamentários, que posteriormente se tornam dívida pública (GIACOMONI, 2012). Conforme o artigo 29, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal, o conceito de operações de crédito abrange vários aspectos:

Art.29 Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (BRASIL, 2000, p.11).

À luz da referida Lei Complementar as operações de crédito envolvem uma série de aspectos. Inicialmente, firma-se um contrato entre as partes, de forma que esteja evidente o período de vigência e o valor determinado. A emissão de títulos, por sua vez, trata da concessão do benefício ao contratante. Além disso, o conceito de operações de crédito também envolve aquisição financiada de bens, a compra de bens e serviços e o arrendamento mercantil, transações que podem ser realizadas tanto por instituições financeiras, quanto por instituições não financeiras e que remetem, respectivamente, a transações realizadas por meio de financiamento e na concessão da posse de determinado bem por um prazo delimitado, ambos em favor do contratante.

As operações de crédito que se destinam a financiar títulos de dívida pública podem ser de dois tipos: operação de crédito interno e operação de crédito externo. No primeiro caso, a referida receita é contratada com credores situados no país, enquanto que, no segundo caso, as operações de crédito são contratadas com agentes externos e instituições financeiras internacionais (BRASIL, 2017).

Somado a isso, as operações de crédito também são consideradas transações financeiras realizadas pelos entes federativos, junto a instituições financeiras, seja de direito público ou privado, para custear seus investimentos (AGUIAR, 2006). Nesse sentido, a

resolução nº 2.827 de 30 de março de 2001 do Banco Central do Brasil, artigo 1º §, 1º inciso II traz uma definição para as operações de crédito:

Operações de crédito são os empréstimos e financiamentos; as operações de arrendamento mercantil; a aquisição definitiva ou realizada por meio de operações compromissadas de revenda de títulos e valores mobiliários de emissão dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, bem como dos órgãos e entidades do setor público, exclusive a aquisição definitiva de ações de sociedades de economia mista; a concessão de garantias de qualquer natureza; e toda e qualquer operação que resulte, direta ou indiretamente, em concessão de crédito e/ou captação de recursos de qualquer natureza, inclusive com uso de derivativos (BRASIL, 2001).

Adicionalmente, existem transações que não são consideradas operações de crédito de fato, mas que são equiparadas as tais. Tal fato pode ser explicado pela existência de outras transações que também são compromissos financeiros julgados relevantes pelo legislador (BRASIL, 2017). A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal explicita os referidos casos:

Art. 3º

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços (BRASIL, 2001, p. 1).

Por outro lado, existem procedimentos comparados às operações de crédito que não são tão frequentes. A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 37 evidencia as transações equiparadas às operações de crédito e que também são vedadas:

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art.150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços (BRASIL, 2000, p. 14).

O artigo acima vedou determinados procedimentos, tendo em vista que esses podem comprometer arrecadações futuras, obrigações que exijam o aval do ente da Federação, bem como valores que necessitem de autorização orçamentária (CRUZ *et. al.*, 2014 *apud* DAVIS, 2017).

Por fim, cabe ressaltar que de acordo com a Lei n° 4.320/64 e de acordo com a LRF as operações de crédito dividem-se em duas partes: uma que integra a dívida flutuante e uma que compõe a dívida fundada. No primeiro caso, tem-se como exemplo as operações de crédito que ocorrem por meio de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), uma alternativa para solucionar a falta de recursos durante o exercício financeiro. Essa OC deve ser liquidada com os juros e encargos até o dia dez de dezembro de cada ano. As operações de crédito que compõe a dívida fundada, por sua vez, se destinam à solucionar o reequilíbrio orçamentário e financiar obras públicas, por meio da emissão de títulos públicos (BRASIL, 2017).

3.2 Despesas Públicas

Diferentemente das receitas públicas, as despesas públicas não encontram seu conceito fundamentado nas principais leis de Direito Financeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei n° 4.320/64. Esta última, no capítulo III, se limita a esclarecer apenas a classificação desses gastos governamentais. Para alcançar o conceito de despesa pública adotado na contemporaneidade, este trabalho fará um breve desenvolvimento da evolução da concepção das contas públicas ao longo do tempo.

Ao longo da história, surgiram correntes de pensamento que atribuíam uma importância maior ou menor para o papel do Estado na economia. A economia clássica, por exemplo, considerava as despesas públicas como gastos improdutivos. Essa corrente de pensamento, o liberalismo, exprimia que o Estado não deveria intervir na economia, e que esse era responsável por sua autorregulação bem como por sua auto recuperação em momentos de crise. Nesse sentido, as leis de mercado seriam responsáveis por solucionar os problemas de ordem econômica, tais como as depressões, inflações e recessões. Dessa forma, durante a época em que essa corrente de pensamento vigorou, tinha-se que o Estado poderia assumir apenas funções que não pudessem ser executadas por particulares. Assim, o Estado tinha uma função mínima e era responsável por promover a segurança nacional, a ordem pública, a educação, as obras públicas dentre outras funções eminentemente governamentais (AGUIAR, 2006).

No período pós-guerra a ideologia liberal de não intervencionismo estatal foi perdendo forças e cedendo espaço para o keynesianismo, na medida em que a autorregulação do mercado não era mais suficiente para recuperar as economias deprimidas pela guerra. Desse modo, surgiu um novo modelo de pensamento econômico que exprimia que o produto bruto nacional deveria ser dividido entre consumo e poupança, sendo que essa última deveria ser utilizada em investimentos como uma possível solução para o reequilíbrio da economia. Além disso, essa corrente de pensamento pregava que caso a iniciativa privada não fosse capaz de recuperar a economia, o Estado deveria intervir para que isso acontecesse. Assim, o Estado, que em um primeiro momento assumia um papel mínimo na economia, passa a ser um dos principais atores para o funcionamento dessa, passa a assumir um caráter interventor. Nesse momento, as despesas públicas deixam de ser consideradas gastos improdutivos e passam a ser vistas como funcionais (AGUIAR, 2006).

Na atualidade, as despesas públicas assumem um papel funcional na medida em que são responsáveis por redistribuir a renda. No Brasil, por exemplo, existem programas previdenciários bem como programas de transferência de renda que evidenciam o intervencionismo do Estado na manutenção da ordem econômica.

Segundo Aguiar (2006), o conceito de despesas públicas pode ser visto sob duas óticas: a financeira e a econômica. No primeiro caso, o referido termo designa qualquer dispêndio realizado por um ente público que gere um decréscimo patrimonial. Por outro lado, a natureza econômica das despesas públicas considera que essa é constituída pela saída de dinheiro dos cofres estatais, de forma que a entidade que realize o gasto sofra decréscimo em seu patrimônio, ou seja, desde que o patrimônio seja afetado quantitativamente.

De modo geral, tem-se que as despesas públicas consistem em toda a saída de dinheiro dos cofres públicos, afetando ou não o patrimônio do ente que a realiza. Esses gastos governamentais, podem ser realizados ou não mediante prévia autorização orçamentária ou créditos adicionais (AGUIAR, 2006).

3.2.1 Classificações das Despesas Públicas

Assim como as receitas públicas, as despesas públicas podem ser classificadas sob alguns critérios. Os critérios mais relevantes, são aqueles que subdividem as despesas quanto

ao ente público que as realiza, quanto a sua constância no serviço público, quanto ao mercado em que ela se realiza, quanto a autorização orçamentária e quanto às categorias econômicas.

De modo geral, conforme o ente em que a despesa pública transita, a despesa pública pode ser considerada federal, estadual, distrital e municipal, conforme é realizada na União, nos estados, no distrito federal e nos municípios (AGUIAR, 2006). O segundo critério mencionado, diz respeito à constância das despesas públicas, que podem ser consideradas ordinárias, especiais ou extraordinárias, de modo que as primeiras, por serem despesas mais comuns estão previstas na Lei Orçamentária, ao passo que as outras despesas mencionadas são de caráter mais esporádico, convocadas conforme a necessidade. (AGUIAR, 2006). Tratando-se da autorização orçamentária as despesas públicas podem ser consideradas orçamentárias ou extraorçamentárias conforme prévia autorização na Lei Orçamentária ou não.

À luz da Lei 4.320/64 tem-se a subdivisão das despesas públicas em categorias econômicas, que as diferenciam em despesas correntes e despesas de capital. Por serem de maior relevância para esse trabalho, as próximas subseções se destinarão a detalhar as categorias econômicas das despesas públicas.

3.2.1.1 Despesas Correntes

De acordo com a ótica liberal, as despesas correntes são consideradas improdutivas uma vez que são aquelas “que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”. (BRASIL, 2016, p.63). Segundo Aguiar (2006), as despesas correntes se destinam a custear os serviços públicos e, dessa forma, esses gastos governamentais são completamente consumidos e não geram nenhum incremento no patrimônio público.

O artigo 12 da Lei nº 4.320/64 exprime que as despesas correntes podem ser subdivididas em Despesas de Custeio e Transferências Correntes:

Art. 12

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado. (BRASIL, 1964, p. 4).

Analisando-se o parágrafo exposto acima entende-se que as despesas de custeio são aquelas que constam na Lei Orçamentária ou que surgem mediante a abertura de créditos adicionais e que possuem a finalidade de subsidiar os serviços públicos e a máquina administrativa estatal. Nessa categoria, enquadram-se despesa com pessoal civil, pessoal militar e material de consumo. As transferências correntes, por sua vez, são aquelas que ocorrem entre duas entidades, quando uma transfere capital para a outra com o objetivo de auxiliá-la nas suas despesas de manutenção. Nessa categoria, enquadram-se e as subvenções⁸ e as contribuições⁹ (AGUIAR, 2006).

De certa forma, a definição apresentada pela Lei nº 4.320/64 é limitada, na medida em que se fala de despesas de capital apenas como custos envolvidos para a manutenção de serviços. Nesse sentido, a lei não menciona que, na maioria dos casos, as despesas de custeio destinam-se às operações de serviços. Além disso, cabe ressaltar que a definição legal das despesas correntes se restringe a atribuir apenas o papel de manutenção dos serviços públicos, sem se preocupar em expandir ou em melhorar as atividades da Administração Pública (MACHADO JÚNIOR E REIS, 2008 *apud* ALBUQUERQUE *et. al.*, 2013).

Ainda tratando do conceito de despesas correntes, cabe ressaltar que a Portaria Interministerial nº 163 de 04 de maio de 2001, alterou a classificação normatizada pela Lei nº 4.320/64. Dessa maneira, as despesas correntes passaram a compreender três grupos de despesa: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes.

De acordo com a referida portaria, o grupo de Pessoal e Encargos Sociais refere-se a:

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às

⁸ De acordo com o § 3º, do artigo da 12 da Lei nº 4.320/64, as subvenções consistem nas despesas referentes às transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas. Essas podem subdividir-se em subvenções sociais, que se destinam à instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e em subvenções econômicas, voltadas para as empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial e agrícola.

⁹ As contribuições são uma forma de tributação do governo que tem como objetivo atender despesas específicas.

entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000 (BRASIL, 2001a, p. 04).

O grupo de Juros e Encargos da dívida, por sua vez, refere-se as despesas destinadas ao pagamento de juros, encargos da dívida, bem como o pagamento das operações de crédito internas e externas. Adicionalmente, as Outras Despesas Correntes referem-se às despesas com aquisição de materiais de consumo, pagamento de diárias, contribuições e auxílios, dentre outras (BRASIL, 2001a).

Por fim, cabe ressaltar que o financiamento das despesas correntes deve acontecer preferencialmente por meio das receitas correntes. Dessa forma, pode-se retomar, a Regra de Ouro, normatizada pelo artigo 167, inciso III da CF/88. Essa regra veda a utilização de outras receitas que não sejam correntes, a exemplo das receitas de capital, como fonte de financiamento para despesas correntes. Assim, receitas como as operações de crédito, por exemplo, não podem ser aplicadas para a execução de despesas de custeio, ressalvadas os pagamentos autorizados pelo Poder Legislativo.

3.2.1.2 Despesas de Capital

Segundo o Manual Técnico do Orçamento (2016), as despesas de capital são aquelas que “que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (BRASIL, 2016, p.63). Nesse sentido, o dispendido de recursos é recompensado pelo ingresso de um bem de capital (AGUIAR, 2006). Dessa maneira, segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2013), as despesas de capital constam no orçamento, mas não modificam a situação líquida patrimonial.

As despesas de capital podem ser classificadas em inversões financeiras, amortização de dívidas e investimentos. Os investimentos envolvem o dispendido de recursos com o planejamento e execução de obras, com gastos com softwares, bem como com a aquisição de imóveis, instalações e equipamentos (GIACOMONI, 2012). De acordo com o artigo 12º da Lei nº4.320/64, tem – se que:

Art. 12

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e

constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (BRASIL, 1964, p. 5).

Dessa maneira, os investimentos consistem em uma contribuição do governo para a formação bruta de capital fixo na economia. Portanto, essas despesas de capital proporcionam bens e serviços que incrementam o Produto Nacional e que, conseqüentemente, proporcionam bem-estar social à população.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/ 01 as inversões financeiras são:

§ 5º

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (BRASIL, 1964, p. 5).

Nesse sentido, essa subcategoria refere-se a riquezas já existentes no patrimônio público, mas que são transferidas entre os agentes econômicos (OLIVEIRA, 2012). Nesse caso, não ocorre acréscimo de capital.

Segundo Giacomoni (2012), a amortização das dívidas consiste nas “despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária” (GIACOMONI, 2012, p.110). Dessa maneira, as amortizações liquidam as dívidas públicas.

Da relação entre receitas e despesas orçamentárias, apura-se o resultado orçamentário, que pode ser positivo, neutro ou negativo. Vale incrementar a discussão buscando compreender o crescimento da despesa pública à luz das teorias econômicas, variável importante para a compreensão do desequilíbrio orçamentário-financeiro.

3.2.2 Crescimento das Despesas Públicas

No tocante às despesas públicas, existe um fator de suma importância para esse trabalho: a dinâmica de crescimento dos gastos públicos. Nesse sentido, essa subseção se destina a tratar brevemente das teorias que visam explicar o crescimento dos gastos públicos.

De acordo com Rezende (2012) existem algumas hipóteses teóricas que buscam explicar o crescimento das despesas públicas. A hipótese teórica “A” tem como objetivo explicitar a tendência do crescimento das despesas públicas e suas principais causas, e para isso, traz contribuições dos teóricos Adolph Wagner e Paacock e Wiseman. A hipótese teórica “B”, por sua vez, se apoia nas falhas de mercado e sugere como o Estado deve atuar para corrigir as insuficiências do sistema. A hipótese teórica “C” trata da evolução dos gastos públicos levando em conta a estrutura econômica do estado e as funções apresentadas por ele. Por fim, a corrente do Neoliberalismo e *Public Choice* tratam do crescimento das despesas públicas como uma alternativa para corrigir as falhas de mercado.

Na hipótese teórica “A”, uma das principais contribuições para a elucidação de fatores responsáveis pelo crescimento dos gastos públicos foi a lei intitulada “Lei de Wagner”. Essa lei propõe que “à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre à taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país” (REZENDE, 2012, p.21). Dessa forma, tem-se que quando há um crescimento econômico em um país, a demanda por bem públicos cresce em um nível mais elevado.

De acordo com Richard Bird, esse fato é explicado pelo processo de industrialização e urbanização que demandam um crescimento nas funções administrativas e de segurança, o que gera a necessidade de um maior provimento de bens públicos. Além disso, esse teórico afirma também que o crescimento econômico desperta na população a busca por uma melhoria na qualidade de vida e no bem-estar social, ou seja, em casos de crescimento econômico as demandas por serviços relacionados à educação e saúde também aumentam. Por fim, Bird afirma ainda, que nos casos de crescimento econômico as funções do estado devem ser ampliadas no sentido de reduzir as condições para a criação de monopólios. Dessa forma, Bird explica o aumento da demanda por bens públicos diante do desenvolvimento econômico baseado nesses fatores que foram explicitados (REZENDE, 2012).

A hipótese teórica “A” conta também com a contribuição dos teóricos Peacock e Wiseman. Esses estudiosos abordam o crescimento das despesas públicas por um ângulo diferente, na medida em que consideram que a expansão do provimento de bens públicos está condicionada à expansão da tributação. Nesse sentido, para que fosse possível o aumento da oferta de recursos por parte do Estado, seria necessário um aumento da obtenção de recursos, que é limitada pela disposição da população em arcar com o aumento da tributação. No entanto, de acordo com o efeito que foi denominado “efeito translação” tem-se que a

população só aceitaria a elevação da carga tributária em situações de desordem econômica, tais como as depressões econômicas, as guerras e as calamidades.

Ainda tratando das teorias que visam explicar o crescimento das despesas públicas, tem-se a hipótese teórica B. De acordo com essa teoria, o crescimento dos gastos públicos está diretamente relacionado com as funções desempenhadas pelo Estado, que surgiram com o objetivo de sanar as falhas de mercado. Nessa teoria, Musgrave sugere que seja construído um “plano orçamentário ótimo” no que tange a eficiência dos recursos públicos. Nesse sentido, deve-se ocorrer um ajustamento nas funções do estado, de forma que a alocação de recursos se destine, também, à oferta de bens públicos puros, ao passo que haja um ajustamento na distribuição de renda e da riqueza, por meio da oferta de políticas públicas. Além disso, a fim de atingir o nível orçamentário ótimo deve-se haver a implementação de uma política macroeconômica estabilizadora. Dessa maneira, haveria um aumento significativo nas despesas públicas (OLIVEIRA, 2012).

A hipótese teórica “C”, por sua vez, também busca explicar o crescimento das despesas públicas do estado, visando levar em consideração a estrutura social do estado. Para O’Connor, um dos autores dessa teoria, o crescimento dos gastos públicos pode ser explicado por duas funções desempenhadas pelo Estado, com o objetivo de garantir a reprodução do sistema: a acumulação e a legitimação. A primeira se relaciona às bases de arrecadação do governo, ao passo que a segunda garante a coesão e o consenso das classes em torno de um projeto econômico hegemônico. Dessa maneira, o cumprimento dessas funções que explicam o crescimento dos gastos estatais ao longo do tempo (OLIVEIRA, 2012).

Por fim, tem-se a visão neoliberal acerca do crescimento dos gastos públicos. Essa teoria surgiu como uma forma de questionar a visão keynesiana, colocando a economia de governo sob investigação. De acordo com os autores da *public choice* os conflitos de interesses existentes entre os agentes (políticos, burocratas, cidadãos) provocam o crescimento descontrolado dos gastos públicos, ocasionando déficits e comprometendo a reprodução do sistema. Assim, segundo essa corrente de pensamento o aumento dos gastos públicos, ocorre, principalmente, com o objetivo de corrigir as falhas de governo.

Cada uma dessas teorias explica o aumento dos gastos públicos sob uma perspectiva, e independentemente da escolha que justifique tal aumento, caso a receita não cresça na mesma proporção dos gastos, a consequência será a geração de déficit e dívida públicos.

Assim, na próxima na subseção será apresentado o conceito de déficit público e sua relação para a formação da dívida pública. Não se pode perder de vista que a adoção dos limites de gastos pelo Governo Federal trazida pela EC n° 86 de 17 de março de 2015 ocorre em função do recorrente desequilíbrio das contas públicas verificado nos últimos anos, e os limites estabelecidos nessa EC são apresentados pelo Governo Federal como uma possível solução, como será explicitado mais adiante nesse estudo.

3.3 Déficit Público e Dívida Pública

Segundo Oliveira (2012), quando os gastos governamentais superam o montante arrecadado pelo governo, tem-se uma situação orçamentária de desequilíbrio, de déficit fiscal. Conseqüentemente, a dívida pública advém da insuficiência dos impostos para cobrir os gastos governamentais, sendo assim, uma ferramenta complementar de financiamento do Estado. Nesse sentido, a dívida pública surge como uma alternativa para financiar o déficit presente na economia (MENDONÇA, 2005).

De acordo com Rezende (2012), existem dois critérios de cálculo para os conceitos de déficit público e de dívida pública: “acima da linha” e “abaixo da linha”. O primeiro critério utiliza os principais fluxos de receitas e despesas para o cálculo dessas variáveis, ao passo que o segundo critério consiste em uma constatação do déficit a partir da variação da dívida pública.

No critério “acima da linha” tem-se os conceitos de déficit nominal, déficit primário e déficit operacional. Esses termos, diferenciam-se principalmente pela sua forma de cálculo, e conseqüentemente, expressam diferentes panoramas fiscais de um governo.

O déficit nominal é obtido por meio da diferença entre os gastos totais e as receitas totais. Por incorporar toda a receita corrente e de capital, esse cálculo não é considerado o mais adequado para ser utilizado, visto que os dados obtidos não seriam completamente fidedignos.

O déficit primário, por sua vez, representa mais fielmente a saúde financeira do estado, ao passo que exclui do cálculo as receitas e despesas financeiras com o pagamento de juros e amortizações. Dessa forma, o déficit primário é calculado pela diferença entre os gastos não financeiros e as receitas não financeiras. Assim, a existência desse déficit

evidencia que as receitas não financeiras não estão sendo suficientes para cobrir as despesas não financeiras, sendo necessário a presença das receitas financeiras para sustentar esses gastos. Por outro lado, caso as receitas não financeiras sejam superiores as despesas financeiras, existirá um recurso remanescente para o pagamento da despesa financeira, o que seria bastante positivo para o governo. Na existência de um superávit primário, resta saber se o governo está utilizando esse saldo para o pagamento de juros apenas, ou também, para a amortização da dívida, o que seria ideal.

O déficit operacional, por sua vez, pode ser calculado por meio da soma entre o déficit primário e o pagamento líquido dos juros reais. Esse cálculo não leva em consideração a correção monetária no cálculo do pagamento de juros nominais da dívida pública, e, conseqüentemente, avalia o quanto de recurso o estado precisa para pagar a dívida. Por fim, no critério “acima da linha” tem-se o déficit público de pleno emprego que é dado pela diferença entre gastos e receitas estimados sob a hipótese de que a economia estivesse funcionando a níveis estáveis de desemprego e inflação.

No critério “abaixo da linha” tem-se o conceito de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)¹⁰ que é obtido pela soma das dívidas externas e internas do setor público junto ao setor privado, de forma que as bases monetárias são levadas em consideração enquanto que os ativos do setor público não entram no cálculo. Esse conceito permite mensurar a saúde das finanças públicas, visto que é um dos principais indicadores do nível de endividamento do Estado. O Ajuste Patrimonial, outro conceito pertencente ao critério “abaixo da linha”, é responsável por contabilizar a diferença entre os passivos do governo e os resultados das privatizações. A Dívida Fiscal Líquida (DFL)¹¹ é dada pela diferença entre a DLSP e o ajuste patrimonial. Por fim, tem-se o conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) que exprime a variação da DFL entre os períodos de tempo, correspondendo ao montante dos financiamentos internos e externos.

O serviço da dívida é composto pelas amortizações de seu capital e por seus encargos financeiros. Um problema que se torna muito comum quando se trata de dívida pública, é que o valor tomado como empréstimo não é o mesmo valor a ser pago no futuro. Essa situação dificulta que os governos seguintes administrem a rolagem da dívida. Dessa maneira, o fluxo financeiro acaba por aumentar o estoque da dívida (MENDONÇA, 2005).

¹⁰ Essa classificação será melhor estudada na subseção 3.3.2.

¹¹ Essa classificação será melhor estudada na subseção 3.3.2.

Além disso, ao se tratar de dívida pública alguns conceitos e variáveis devem ser levadas em consideração. A sustentabilidade da dívida, por exemplo, é um termo que se refere à capacidade de o governo administrar a dívida pública, ou seja, se refere à capacidade do Estado em pagar suas dívidas e renovar seus contratos. Esse conceito leva em consideração quatro variáveis: o tamanho da dívida pública, normalmente calculado por meio da relação dívida/PIB; a composição, que remete aos tipos de título que compõe a dívida pública no Brasil; o descasamento, que pode ocorrer quando o prazo para a entrada de receitas públicas não coincide com o prazo que o governo tem para honrar suas dívidas; a credibilidade do governo, que indica a confiança que os detentores de títulos tem no governo em honrar seus compromissos (MENDONÇA, 2005).

Por fim, cabe destacar que a dívida pública possui uma série de efeitos econômicos bem como uma série de classificações, que serão melhor abordados nos próximos tópicos.

3.3.1 Os Efeitos Econômicos da Dívida Pública

A dívida pública, como uma alternativa para o financiamento do déficit, não é uma ferramenta recente. Essa teve sua origem na Idade Média, quando consistia numa alternativa de financiamento para os gastos volumosos das cortes, os custos de guerras, de operacionalização dos sistemas coloniais, bem como de financiamento das expansões marítimas. Por, de certa forma, impulsionar o comércio marítimo e as guerras comerciais, a dívida pública consistiu em um mecanismo de estímulo ao acúmulo primitivo de capital, ou seja, consistiu num mecanismo de ignição para o sistema capitalista (OLIVEIRA, 2012). Segundo Hermann (2003), a primeira forma de dívida pública conhecida foi a emissão de moeda, que logo se tornou uma prática comum nos países de sistema capitalista, uma vez que na medida em que a atividade comercial se expandia, o estado recorria à instituições privadas como fonte de contratação de dívida.

Até a Segunda Guerra Mundial, a contratação da dívida era utilizada para situações extraordinárias e temporárias, tais como as guerras. No entanto, em um contexto de catástrofe e destruição que os países se encontravam, a dívida passou a ser utilizada como uma ferramenta de política econômica, tendo em vista que foi utilizada como uma política de recuperação física e econômica (HERMANN, 2003).

A dívida pública, então, pode ser analisada sob diferentes perspectivas econômicas. Do ponto de vista Keynesiano, a dívida pública é um instrumento para a política econômica. Segundo John Maynard Keynes, essa alternativa de financiamento é eficaz até em períodos de crise, porque ameniza as flutuações econômicas e funciona como uma injeção de capital, que poderia aumentar o poder de compra e retomar a economia à níveis de pleno emprego. Dessa forma, “o gasto e, principalmente, o déficit do governo são identificados como instrumentos anticíclicos potentes que, aliados a uma política monetária adequada, de juros baixos, são capazes de reverter situações de desemprego, comuns às economias de mercado (HERMANN, 2003, p.5)”. Nesse sentido, no Keynesianismo, a dívida pública garante a lucratividade e a reprodução do sistema capitalista (OLIVEIRA, 2012). Adicionalmente essa corrente de pensamento também destacava a importância dos gastos públicos, principalmente aqueles ligados aos investimentos públicos, visto que em períodos de recessão eles seriam uma forma de aumentar os investimentos privados e reaquecer a economia.

Na década de 1970, o contexto era de inflação e desemprego. Nesse sentido, começaram a surgir críticas ao pensamento Keynesiano. Influenciada pelas teorias neoclássicas, a corrente de pensamento da equivalência ricardiana expressa que o financiamento dos gastos públicos por meio da contratação da dívida ou por meio dos impostos gerariam o mesmo efeito sob a economia. Isso porque caso os impostos não fossem aumentados quando os gastos governamentais se elevassem, eles seriam aumentados no futuro, para cobrir os encargos da dívida pública. Nessa corrente de pensamento, o déficit seria um ônus ao bem-estar social da população, na medida em que as gerações futuras seriam encarregadas de pagar a dívida. Sendo assim, essa é encarada com um malefício, de forma a comprometer a alocação de recursos e gerar déficits orçamentários, reduzindo o crescimento na economia

3.3.2 Classificações da Dívida Pública

A dívida pública pode ser classificada sob diversos critérios. Primeiramente, destaca-se a subdivisão entre dívida bruta e dívida líquida. A dívida bruta considera apenas os passivos do governo, ao passo que, a dívida líquida desconta dos passivos os ativos existentes no governo (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

No tocante à dívida bruta, essa pode ser dividida de acordo com sua origem, abrangência e natureza. Tratando-se da origem da dívida pública bruta, ela é considerada interna quando denominada na moeda corrente do país ou quando pertence a residentes do país. A dívida é considerada externa, por sua vez, quando é denominada em moeda estrangeira ou quando pertence a não residentes. Em relação à abrangência, as definições mais comuns são as de governo central (Tesouro Nacional, INSS e Banco Central), governo federal (Tesouro Nacional e INSS), governo geral (governo federal e governos regionais), governos regionais (governos estaduais e municipais) e empresas estatais (empresas estatais federais, estaduais e municipais). Ademais, no que diz respeito à natureza da dívida pública, ela pode ser classificada como contratual, quando originada de um contrato que define as características da dívida ou pode ser classificada como mobiliária, quando é originada pela emissão de um título.

Em relação a dívida líquida, os dois conceitos de maior relevância para esse trabalho são a Dívida Líquida no Setor Público (DLSP) e a Dívida Fiscal Líquida (DFL). A DLSP pode ser conceituada como “o total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados.” (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p.121). Dessa forma, esse conceito é de extrema relevância para tratar da sustentabilidade fiscal e serve de referência para as tomadas de decisão em relação à política econômica.

A Dívida Fiscal Líquida (DFL) é um conceito associado a DLSP e pode ser definida como:

Corresponde à DLSP, excluindo-se o efeito dos passivos contingentes já reconhecidos e contabilizados (chamados “esqueletos”), das receitas de privatização e de outros itens que impactam o estoque da dívida no período sob análise, mas não representam fluxo advindo de esforço fiscal. A variação da Dívida Fiscal Líquida corresponde ao resultado fiscal nominal do período (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 103).

A dívida pública encontra marco legal no artigo 29 da Lei Complementar 101/00:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária (BRASIL, 2000, p.12).

O primeiro conceito de dívida pública apresentado pela LRF, é o de dívida pública consolidada. O artigo acima explicita que a dívida pública consolidada é uma obrigação financeira assumida por meio de operações de crédito ou emissão de títulos públicos, que objetivam atender obras e serviços públicos. Além disso, esse tipo de dívida possui prazo para a amortização superior a doze meses. Em seguida, é apresentado o conceito de dívida mobiliária, que transita entre a dívida flutuante, no curto prazo e dívida fundada, no longo prazo. Além disso, o refinanciamento dessa dívida ocorre mediante a emissão de títulos corrigidos pela atualização monetária.

3.4 Metas Fiscais

Após compreender os conceitos de receitas e despesas isoladamente, é de fundamental importância conhecer mais sobre a interação entre essas duas variáveis. A diferença entre o volume de arrecadação de um ente e as suas despesas executadas, podem trazer diversas informações sobre as finanças públicas de um governo. De acordo com Carvalho Júnior e Feijó (2015),

Quando se trata da atividade econômico-financeira do setor público, algumas preocupações adicionais são agregadas. A condução da política fiscal, entendida de forma simples como a administração das receitas e despesas do governo, produz impactos expressivos sobre a demanda agregada, os preços, o nível de emprego e o balanço de pagamentos. Desse modo, estatísticas fiscais são elaboradas com o propósito de evidenciar as consequências macroeconômicas da política fiscal, e não só os seus impactos quanto ao endividamento e à sustentabilidade da dívida (CARVALHO JÚNIOR E FEIJÓ, 2015, p. 32).

Dessa maneira, as estatísticas fiscais são responsáveis por indicar diversos fatores econômicos de uma administração e são de suma relevância para que sejam avaliados a sustentabilidade das finanças ao longo do tempo. Além disso, as metas fiscais possuem inúmeras formas de cálculos. Para atender as finalidades desse trabalho, serão estudados os

conceitos de resultado orçamentário, resultado primário, resultado nominal e resultado operacional.

O resultado orçamentário é obtido por meio do cálculo entre a diferença das receitas orçamentárias e das despesas orçamentárias. Caso o valor obtido seja positivo, obtém-se superávit orçamentário ao passo que caso o valor obtido seja negativo obtém-se o déficit orçamentário. Esse indicador tem como principal objetivo mensurar o valor orçamentário alcançado pela administração pública na gestão de seus recursos.

Outra maneira de calcular o resultado fiscal do governo é a partir do conceito de resultado primário. O resultado primário pode ser calculado pela diferença entre as despesas não financeiras e as receitas não financeiras. Assim, esse cálculo exclui os juros que devem ser pagos sob a dívida, e por isso, expressa o resultado real das contas públicas.

Já o resultado nominal tem como base de cálculo a soma entre duas variáveis: o resultado financeiro e o resultado não financeiro. O primeiro termo refere-se as receitas e despesas que englobam também, os juros. O segundo termo, por sua vez, refere-se às receitas e despesas que não são juros. Logo, esse indicador representa o resultado total apresentado pelo ente federado e é considerado uma medida mais fidedigna à necessidade de financiamento do estado, tendo em vista que a obtenção de um déficit nominal evidencia a necessidade de busca de outras alternativas de financiamento. Além disso, de acordo com Rezende (2012), o déficit nominal pode ser calculado a partir de dois critérios: “acima da linha e abaixo da linha”. A partir do primeiro método é possível identificar os eventuais focos de desequilíbrio e o espaço de manobra reservado ao ajuste fiscal, ao passo que o segundo método demonstra o espaço de manobra reservado ao ajuste fiscal.

Por fim, tem-se o conceito de resultado operacional. O resultado operacional pode ser obtido por meio do cálculo da diferença entre receitas e despesas, como no resultado primário, porém inclui-se o cálculo dos juros da dívida. Além disso, nessa equação busca-se excluir os efeitos da inflação nas contas do período. Segundo Carvalho Júnior e Feijó (2015), esse tipo de resultado é bastante utilizado em países que a taxa de inflação é muito elevada porque nesses casos os juros nominais acabam ficando distorcidos em detrimento do componente de correção monetária ser muito elevado.

Desse modo, existem diferentes perspectivas de analisar-se as contas do governo. Como foi apresentado, os conceitos possuem distintas formas de serem calculados e por isso,

cada um deles expressa melhor indica melhor um aspecto macroeconômico da administração pública.

4 O TETO DOS GASTOS PÚBLICOS

Nos últimos anos, o Brasil enfrenta uma grave crise econômica que também afeta o setor público. As despesas públicas passaram a crescer em um ritmo mais acelerado que as receitas, que os índices de inflação e que o próprio PIB, gerando um grande desequilíbrio nas contas públicas.

Até então, diante desse contexto, o governo vinha tomando medidas de curto prazo, na tentativa de propor soluções para os grandes rombos existentes nos cofres públicos. No governo de Dilma Rousseff, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n°1 de 2016 que previa uma nova meta de resultado primário para a União, e conseqüentemente uma alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse projeto de lei apresentava um superávit de R\$ 24 bilhões, podendo chegar a um déficit de R\$ 96,7 bilhões. No entanto, enquanto essa proposta ainda estava em tramitação, o sucessor de Dilma, Michel Temer, propôs uma alteração dos valores propostos na nova meta de resultado primário, baseado em parâmetros macroeconômicos mais atuais e no cenário de diminuição das receitas e aumento das despesas. Com uma visão mais pessimista, Temer estipulou uma nova meta de resultado primário para a União: um déficit de R\$ 170,5 bilhões, que incluía um déficit primário de R\$ de 113, 9 bilhões de reais. Nessa época, o governo declarava que o problema de crescimento das despesas públicas era estrutural e legitimado pela presença dos gastos públicos de caráter obrigatório, tais como os gastos com previdência social, saúde e educação, de forma que as despesas não financeiras, como o pagamento de dívidas e juros, não eram consideradas o ponto crucial do desequilíbrio. Assim, o governo deu indícios das suas pretensões em promover um ajuste das contas públicas baseado nas despesas primárias (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Nesse sentido, posteriormente foi encaminhado ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional¹² n° 241/16, popularmente conhecida como “PEC do teto de gastos”. Essa PEC tinha como objetivo reajustar e reequilibrar as contas públicas por meio de uma limitação das despesas públicas, que aconteceria com a estipulação de um teto de gastos baseado no índice de inflação. No dia 15 de dezembro de 2016 a proposta foi aprovada pelo

¹² Uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) consiste em uma proposta de texto adicional à Constituição Federal, de modo que sejam incluídos novos itens, sem que seja necessário a convocação de uma nova Assembleia Constituinte.

Senado com 53 votos a favor e 13 contrários, dando origem à Emenda Constitucional nº 95/16, que entrou em vigor no início de 2017.

A ideia de propor um teto para os gastos públicos, por sua vez, não é inédita. Vários países, desde a década de 1990, apresentaram essa alternativa como uma possível solução para uma crise fiscal e isso foi apresentado como argumento pelo deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS) em seu relatório da PEC 241 à Câmara. A Holanda foi a pioneira na adoção de um limite para os gastos públicos quando adotou essa técnica em 1994. Esse limite era calculado por meio de uma previsão realizada pelo governo e poderia ser alterado caso houvesse, comprovadamente, um aumento na receita. Essa proposta de enrijecimento dos gastos públicos nesse país abrangia as despesas com saúde, com educação, com seguridade social, mas também, com o pagamento da dívida. No entanto, diante do cenário de crise econômica mundial em 2008, alguns programas de assistência social bem como o pagamento da dívida, foram excluídos do limite. Essa manobra, todavia, não pode ser aplicada no caso brasileiro, tendo em vista que as despesas financeiras não participam da regra do teto (MEDEIROS, 2016).

A Suécia e a Finlândia, por sua vez, também adotaram regras rígidas para a contenção de gastos públicos. A primeira criou limites para as despesas públicas que não poderiam ser alteradas durante três anos e que correspondem a cerca de 75% das despesas totais do país. Semelhante ao Brasil, ambos os países não impuseram um teto para o pagamento da dívida. Por outro lado, a União Europeia adota regras diferentes conforme os países, mas, de maneira geral, o gasto público é limitado em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e pode crescer somente mediante a um aumento na despesa (MEDEIROS, 2016).

De certa forma, o que se pode perceber das experiências dos outros países é que alguns, como no caso da Holanda, da Finlândia e da Suécia, a relação entre dívida pública e PIB diminuiu, mas os índices econômicos não se mantiveram estáveis quando esses países foram acometidos pela crise de 2008. Dessa forma, os países apresentaram ganhos com a adoção da regra do teto, mas não foram blindados dos problemas econômicos, nem tampouco tiveram suas economias plenamente recuperadas (MEDEIROS, 2016).

Por fim, pode-se concluir que a proposta do teto de gastos surgiu em meio a um contexto de extrema necessidade de um novo ajuste fiscal no governo brasileiro. A proposta, no entanto, não é idêntica às propostas aplicadas nos outros países mas, apresentam aspectos gerais semelhantes. As seções seguintes se destinarão a um maior detalhamento do quadro de

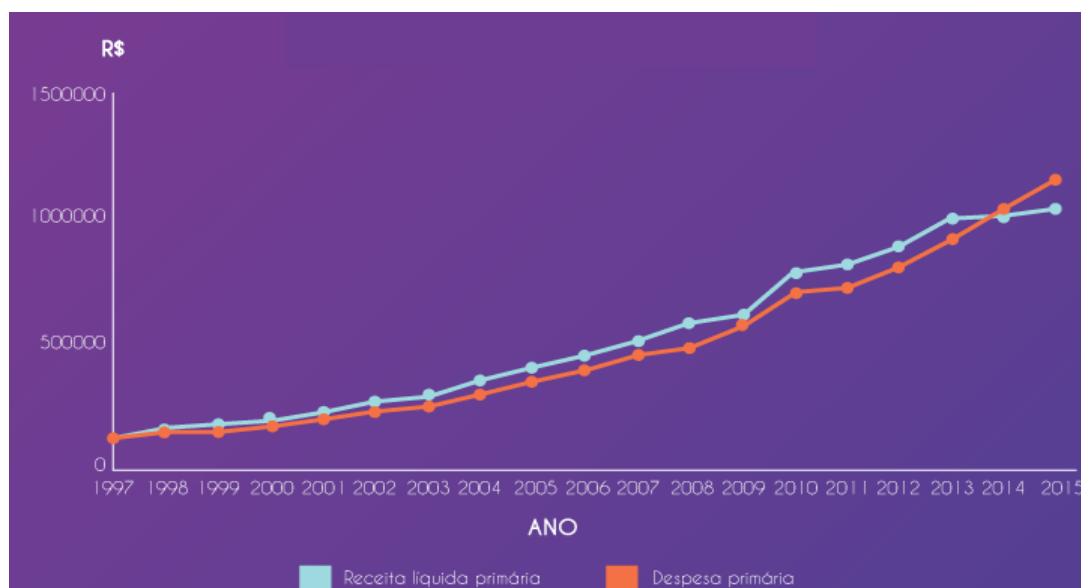
crise apresentado pela União, no contexto da proposta da PEC bem como a um estudo mais aprofundado dos itens que compõe essa proposta e dos possíveis impactos de sua aplicação nas contas públicas federais.

4.1 O Contexto Fiscal da União

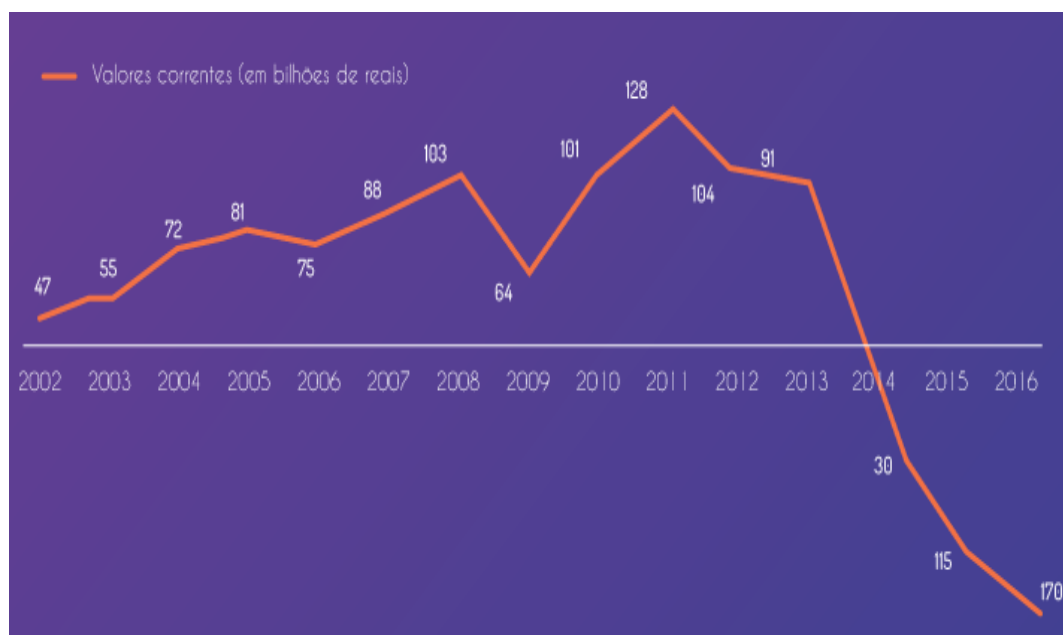
O contexto do surgimento da Proposta de Emenda Constitucional 241/16 é um cenário de sucessivos desequilíbrios nas contas públicas, isto significa que as receitas governamentais deixaram de ser suficientes para cobrir os gastos públicos. Dessa forma, a União conta com constantes déficits de modo que as contas públicas mais recentes registraram o maior rombo já visto na história do Brasil, um déficit da ordem de R\$ 170 bilhões. A grande questão é que as despesas primárias cresceram em ritmos mais elevados do que os índices de inflação e do que o PIB, e, além disso, as receitas públicas não acompanharam esse crescimento das despesas.

Nas imagens abaixo é possível observar o crescimento das receitas e despesas ao longo dos anos, bem como o resultado primário das contas públicas da União:

Figura 1 – Receitas e Despesas Primárias do Governo Central (1997-2015)



Fonte: BLUME, 2016.

Figura 2 – Resultado Primário do Governo (2002-2016)

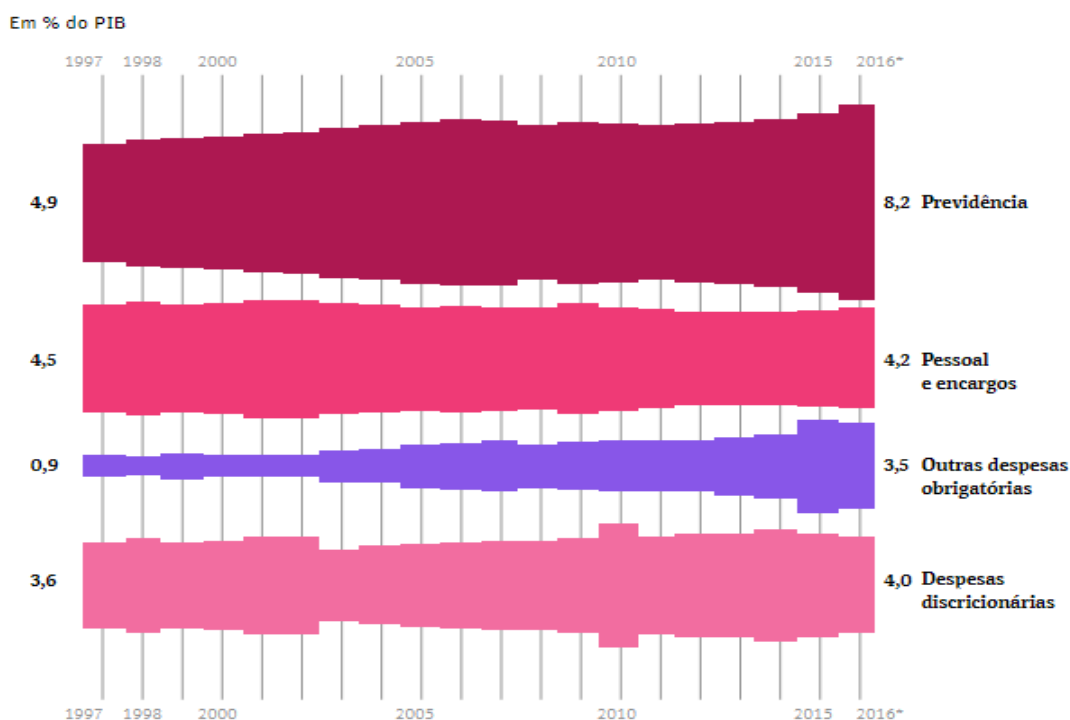
Fonte: BLUME, 2016.

Entre os anos de 1997 e 2002, o então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, aumentou a carga de tributos com o objetivo de assegurar as contas públicas após as crises financeiras enfrentadas pela Ásia, pela Rússia e pelo Brasil. Em seguida, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010 adotou, inicialmente, uma política de contenção de gastos com o objetivo de controlar a inflação e de atrair investidores, mas posteriormente, aumentou os gastos públicos, tendo em vista que a economia passava por um momento próspero. Cabe ressaltar, que no período imediatamente após a crise econômica mundial de 2008 o governo reduziu os seus gastos na tentativa de conter o avanço da crise para o Brasil, e por isso, a economia passou por um momento de recessão, ou seja, as atividades econômicas foram retraídas momentaneamente. Logo em seguida, a economia se recuperou rapidamente e foram retomados o crescimento dos gastos públicos.

Posteriormente, no início do mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2016) as despesas públicas foram contraídas com o objetivo de acompanhar uma queda na receita. Todavia, a crise econômica que atingiu o Brasil, ocasionou a queda no preço do petróleo e na concessão de benefícios criados pela presidente para estimular as indústrias, o que, de certa forma, esfriou a economia. Consequentemente, como os gastos públicos continuaram a crescer, em 2014 o Governo Federal atingiu um resultado primário negativo.

Diante desse contexto, foram levantadas hipóteses para o elevado crescimento dos gastos públicos nos últimos anos, e alguns setores do governo que foram considerados os principais causadores da crise. Dessa maneira, cabe a análise dos principais gastos da União conforme a figura 3:

Figura 3 – Principais Despesas da União (1997-2016)*



Fonte: BALTHAZAR; CARNEIRO; DUCROQUET, 2016, p.2.

(*) Previsão

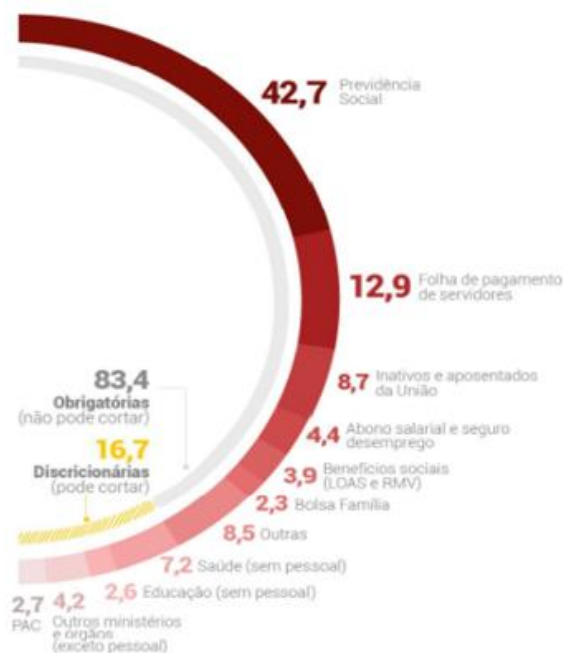
(**) Sem contar o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Analisando-se a figura 3 observa-se que entre as despesas da União que apresentaram maior crescimento a área da Previdência Social ganha destaque. As despesas com aposentadorias, pensões, dentre outros benefícios pagos pelo governo apresentaram um crescimento significativo nos últimos anos, na medida em que saltaram de 4,9% para 8,1% do PIB, e correspondem, hoje, a cerca de 41% das despesas do governo federal. Hoje em dia, a previdência enfrenta um déficit que representa cerca de 2,4% do PIB. Tal fator, se deve as atuais regras de aposentadoria que permitem que os trabalhadores aposentem com 55 anos de idade. Além disso, a expectativa de vida dos brasileiros aumentou muito nos últimos anos, e, dessa forma, as despesas governamentais também aumentaram, na medida em que existe um maior contingente populacional de beneficiários dos sistemas de previdência. Além disso, segundo estudos demográficos o Brasil passa por um processo de envelhecimento

populacional, e em poucos anos, contará com uma parcela menor de População Economicamente Ativa (PEA). Dessa maneira, existirão menos pessoas contribuindo para o crescimento da economia, mas que, ao mesmo tempo, ainda representam um gasto para o Estado.

No mais, outro aspecto que dificulta o controle dos gastos públicos e, ao mesmo tempo, explica seu constante crescimento é o engessamento dos gastos. A Constituição Federal de 1988, com o intuito de proteger determinadas áreas de possíveis cortes de gastos por parte dos governantes, vinculou determinadas porcentagens de receita a serem destinadas obrigatoriamente em áreas específicas. Os setores de educação, saúde, previdência social bem como as despesas com o salário dos servidores são exemplos desses gastos engessados. Os gastos vinculados correspondem à aproximadamente 83% dos gastos da União, restando uma margem muito pequena para o governo alocar os recursos diante de situações de corte de gastos. A figura 4 explicita melhor essa situação:

Figura 4 – Distribuição dos gastos em 2017* (%)



Fonte: ALVARENGA; LAPORTA, 2016.

(*). Esse gráfico não inclui os juros da dívida.

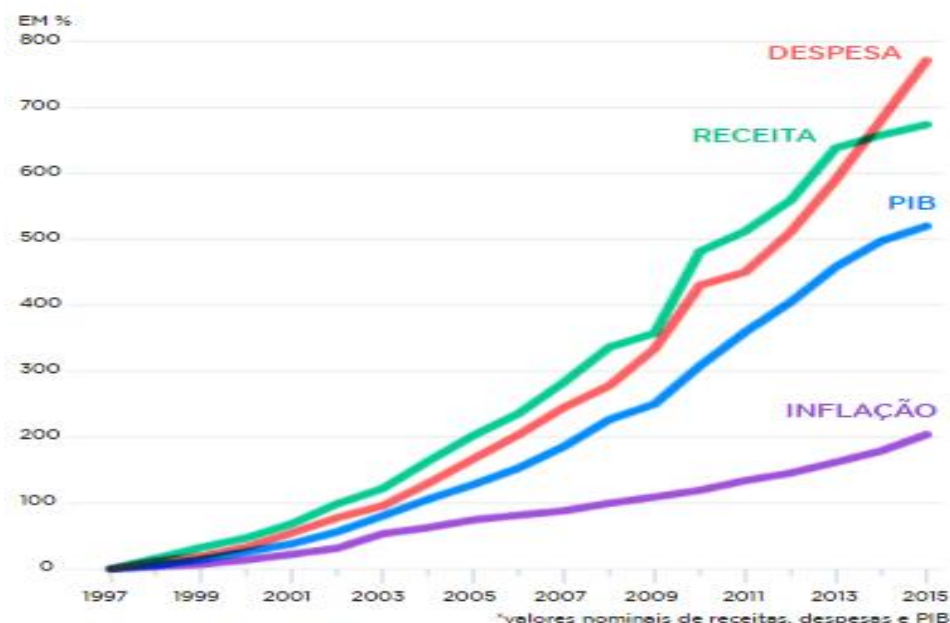
Diante dessa situação, nota-se que margem para corte de gastos por parte do governo é muito limitada, tendo em vista que representa aproximadamente 20% dos gastos públicos

totais. Dessa maneira, nota-se a necessidade da aplicação de medidas que visem reequilibrar as contas públicas, elevando o resultado primário apresentado pela União bem como reduzindo os percentuais de dívida acumulados no Governo Central.

4.1.1 A evolução das despesas públicas em relação ao índice de inflação, ao PIB e às receitas públicas

Um dos principais argumentos utilizados pelos mentores da PEC 241/16 é o aumento das despesas governamentais em níveis superiores aos índices de inflação, ao PIB e às receitas públicas, conforme explicita a imagem 5:

Figura 5 – Ritmo de crescimento de receitas, despesas, PIB e inflação (1997-2015)*



Fonte: MARIANI; ALMEIDA, 2016.

(*) Valores nominais de receita, despesa e PIB.

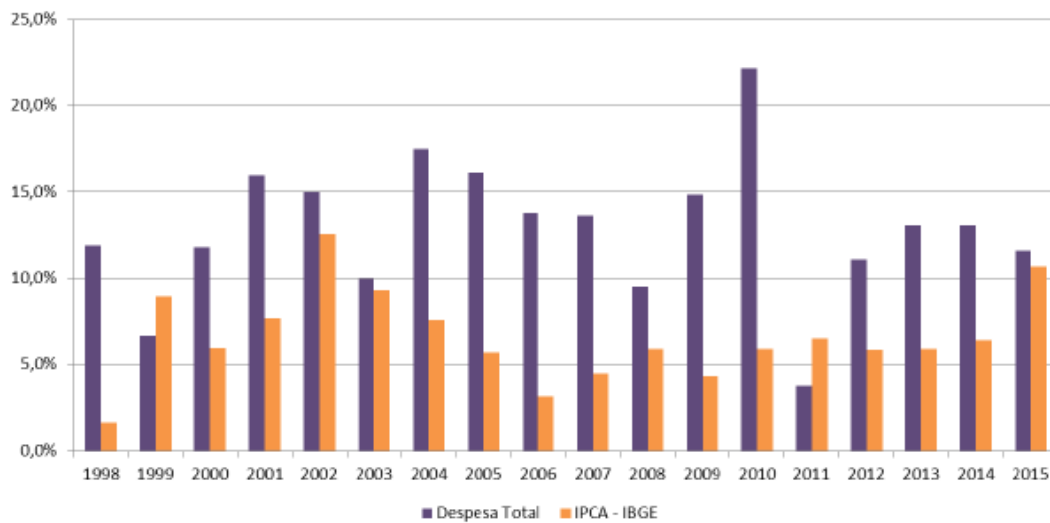
(**) Valores em receitas líquidas e despesas primárias do governo central, o que inclui União, Banco Central, e Previdência. Inflação medida pelo IPCA.

Observando-se a figura 5, tem-se que o ritmo de crescimento das despesas é mais acelerado do que o ritmo de crescimento do PIB e da inflação. Na maior parte do tempo

compreendido entre 1997 e 2015 o crescimento das receitas públicas acompanhou essa evolução. No entanto, como já explicado anteriormente, no ano de 2014 a arrecadação do Estado deixou de ser suficiente para suprir seus gastos, fazendo com que os percentuais de despesa superassem os de receita.

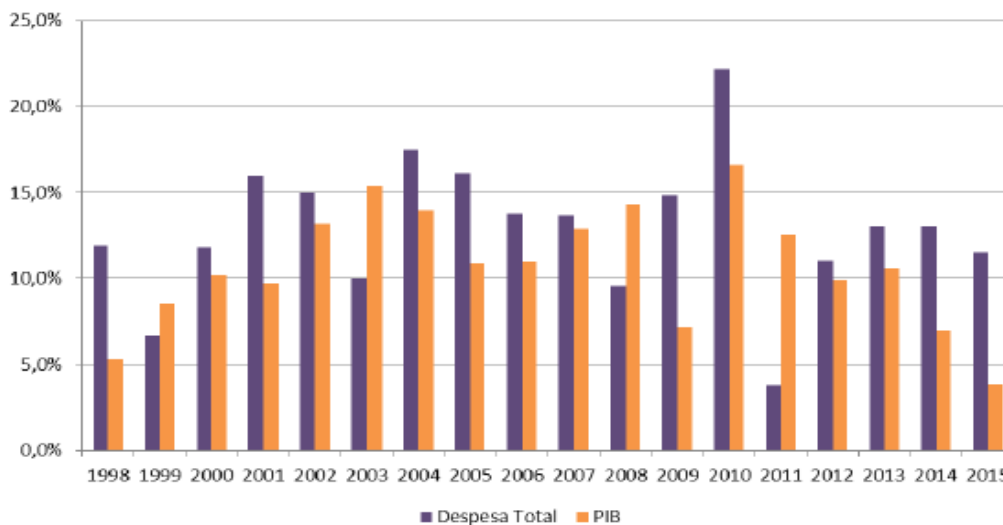
As imagens abaixo ilustram, isoladamente, o caso do índice de inflação e do PIB comparado ao crescimento das despesas públicas ao longo dos últimos dezoito anos:

Figura 6 – Despesa total x IPCA-IBGE - % sobre o ano anterior Brasil – 1998 a 2015



Fonte: DIEESE, 2016.

Figura 7 – Despesa Total x PIB - % sobre o ano anterior - Brasil 1998 a 2015

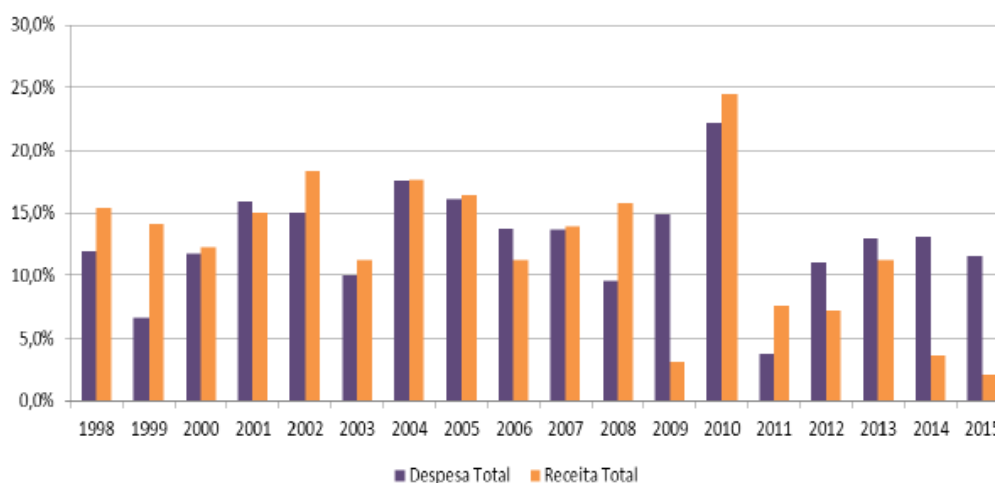


Fonte: DIEESE, 2016.

Analisando-se os gráficos expostos, observa-se que durante a maior parte do tempo observado as despesas públicas totais superaram os índices de inflação, bem como o Produto Interno Bruto (PIB). No caso do índice de inflação, o único momento em que este superou as despesas públicas foi nos anos de 1999 e 2011. Já em relação ao PIB, as despesas tiveram percentuais menores também nesses anos, além dos anos de 2003 e 2008. Cabe ressaltar que em três períodos, dos quatro apresentados, em que as despesas tiveram percentuais inferiores ao PIB, eram períodos de início de mandato. Na maioria das vezes, nesses casos o governante eleito inicia suas ações promovendo uma certa contenção dos gastos públicos. Somado a isso, o fato de as despesas públicas apresentarem crescimentos mais elevados do que o índice de inflação e o PIB revela que as primeiras apresentam um crescimento real, o que nem sempre é considerado positivo tendo em vista que isso significa que os gastos governamentais tendem a evoluir em níveis que não condizem com os níveis da economia.

No caso das receitas públicas, por sua vez, o comportamento das despesas é um pouco diferente, como pode-se observar no seguinte gráfico:

**Figura 8 – Despesa Total x Receita Total - % sobre o ano anterior
Brasil 1998 – 2015**



Fonte: DIEESE, 2016.

Conforme observado, as receitas governamentais superam as despesas governamentais durante a maior parte do tempo. O ano de 2009 é o que apresenta comportamento mais heterogêneo em relação aos anos anteriores, tendo em vista que o volume das despesas excede em mais de 10% o volume das receitas, comportamento que não havia sido observado anteriormente. Esse fato se deve aos impactos da crise econômica mundial de 2008 que fez com que o governo adotasse medidas que minimizassem os efeitos dessa crise, aumentando,

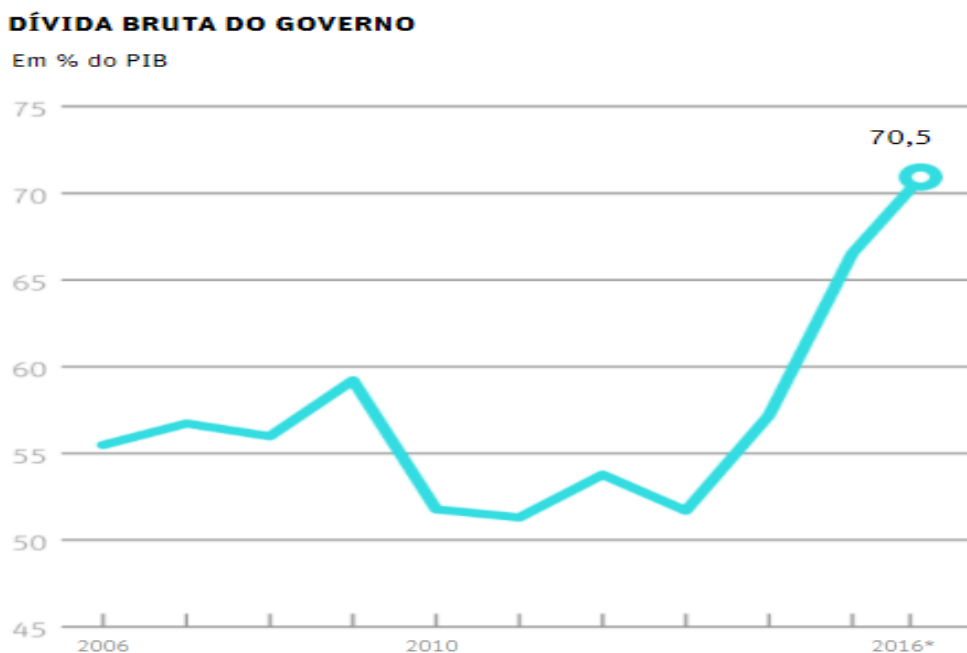
consequentemente, os gastos públicos. No entanto, observando-se o gráfico acima nota-se que a mudança de comportamento no padrão da proporção entre receitas e despesas ocorre a partir do ano de 2012, quando os gastos governamentais superaram a arrecadação estatal, repetidamente. Nesse caso, o desequilíbrio fiscal foi provocado pelos efeitos da recente crise internacional, que geraram uma retração na arrecadação do estado, mas, concomitantemente, as despesas públicas continuaram obedecendo o seu padrão de crescimento, o que culminou nos sucessivos déficits enfrentados pelo governo, atualmente.

Dessa maneira, conforme as análises dos três últimos gráficos apresentados, tem-se que a atual situação financeira do estado é bastante comprometedora, tendo em vista que as despesas governamentais superaram o ritmo de crescimento da economia quando apresentaram índices superiores à inflação e ao PIB. Além disso, a situação se agrava quando os níveis de arrecadação do estado se tornam insuficientes para cobrir as despesas, o que faz com que o resultado primário atinja um nível deficitário e que o Estado utilize de alternativas, tais como os empréstimos e contratação da dívida, para conseguir equilibrar as contas públicas. Dessa maneira, observa-se que o contexto fiscal dos gastos da União é bastante delicado.

4.1.2 A evolução das despesas públicas e a dívida pública

Como apresentado anteriormente, recentemente a arrecadação do estado se tornou insuficiente para cobrir seus gastos. Diante desse contexto, uma das alternativas encontradas é a contratação da dívida pública, de forma que o governo recorre ao mercado solicitando um financiamento para cobrir suas despesas.

Tendo em vista os sucessivos desequilíbrios fiscais enfrentados pelas contas públicas, a dívida pública federal tem apresentado um crescimento de cerca de 9,5% do PIB, ao ano. Segundo estimativas, caso nenhuma medida seja tomada a dívida pública bruta chegará a 77,3% do PIB no final de 2017 e explodirá em 90,5% do PIB em 2019. Caso essas projeções se concretizem, o Brasil atingirá patamares de endividamento semelhante à países como Grécia, Portugal e Espanha, que atualmente sofrem drasticamente as consequências de seus elevados desequilíbrios fiscais. A figura 9 ilustra a evolução da dívida pública brasileira, baseada no atual contexto.

Figura 9 – Dívida Bruta do governo (2006-2016)

Fonte: BALTHAZAR; CARNEIRO; DUCROQUET, 2016, p.4.

Somado a isso, a questão da dívida pública envolve outros fatores. Quando a situação fiscal do Estado é muito crítica, os credores passam a desconfiar da capacidade do governo em honrar as suas dívidas. Essa situação, pode ocasionar num aumento dos juros, o que torna o valor da dívida maior, bem como implica na escassez de oferta de crédito destinados a consumo e produção.

Assim, percebe-se que o atual cenário enfrentado pela União exige uma medida de contenção de gastos públicos que retome o equilíbrio das contas do governo. Dessa maneira, com uma visão acerca do atual cenário bem como diante das projeções para o futuro, o governo de Michel Temer lança mão da proposta de um teto para os gastos públicos, que será melhor estudado na próxima subseção.

4.2 A Emenda Constitucional n° 95/16

Como apresentado nos itens acima, a União apresenta, atualmente, um quadro de desequilíbrio estrutural nas finanças públicas. Esse cenário, está levando o Brasil a um aumento do endividamento por parte do Estado, e a uma evolução desgovernada das despesas públicas, gerando, conseqüentemente sucessivos déficits públicos. Com o objetivo de tentar

reverter esse quadro, uma das primeiras ações do governo de Michel Temer foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/16, cuja finalidade era a proposição de um Novo Regime Fiscal. Posteriormente, em dezembro de 2016, essa proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, originando a Emenda Constitucional nº 95/2016. O artigo 106 da referida Emenda Constitucional regulamenta a instituição do Novo Regime Fiscal:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, 2016, p.1).

A Emenda Constitucional nº 95/16 institui um teto para os gastos públicos durante os próximos vinte anos. Esse teto é calculado com base na inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA¹³), de forma que os gastos públicos para os exercícios seguintes ficarão limitados ao valor das despesas públicas do ano anterior corrigidos pelo IPCA. A Emenda Constitucional nº 95/16 em seu artigo 107 § 1º especifica esses limites propostos:

Art. 107

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016, p.1)

Desse modo, com o estabelecimento de limites para as despesas públicas, o governo impede que as despesas públicas obtenham um crescimento real, ou seja, congela o crescimento das despesas públicas, e com isso, impossibilita que essas acompanhem o crescimento de renda, da população e do Produto Interno Bruto (PIB). Cabe ressaltar, que a estipulação de um teto para os gastos públicos, com a Emenda Constitucional nº 95/16, vigorará pelos próximos vinte anos, com a possibilidade de revisão do índice de correção somente em dez anos.

¹³ Consiste em um índice medido mensalmente pelo IBGE com o objetivo de mensurar a variação dos preços na economia. No Brasil, esse índice é considerado o índice oficial de inflação.

Somado a isso, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o novo regime fiscal propõe limites individualizados para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, abrangendo o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da União (MPU) bem como a Defensoria Pública da União (DPU). Ademais, a regra do teto abrange entidades da administração direta e indireta, fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, além de empresas estatais dependentes. Dessa maneira, todos os gastos dos órgãos e poderes mencionados estão submetidos à limitação proposta pela EC nº 95/16. No entanto, nem todas as despesas do governo precisam de atender o índice proposto, tendo em vista que as despesas com o pagamento de juros da dívida pública, as transferências constitucionais entre os entes federativos, os créditos extraordinários, as despesas com eleições por parte da Justiça Eleitoral, as transferências obrigatórias em função das receitas vinculadas bem como a despesa com o aumento de capital de estatais não dependentes, não são contempladas pela regra do teto.

Além disso, a EC nº 95/16 prevê sanções para os órgãos da União que extrapolarem o limite de gastos. Caso essa situação aconteça, os órgãos responsáveis poderão ser impedidos de: realizar reajustes salariais; criar algum cargo, emprego, ou função; realizar concursos públicos; alterar a estrutura de planos de carreira; admissão de quaisquer profissionais, com exceção da reposição de cargos de chefia. Dessa maneira, a referida Emenda, por meio dessas punições aos órgãos que descumpriram o limite imposto pela regra do teto, sanciona vedações que dificultam o aumento das despesas públicas. O artigo 109 da referida Emenda Constitucional regulamenta as sanções propostas aos órgãos que descumprirem os limites propostos:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

Uma outra alteração promovida pela regra do teto, que foi alvo de bastante polêmica, é a modificação nas despesas que são vinculadas às receitas, por previsão constitucional. Dessa forma, os limites mínimos de despesa propostos para as áreas de saúde e educação, por exemplo, também serão alvo de correção pelo índice proposto pelo teto, fazendo com que os gastos de tais áreas prioritárias não tenham crescimento real nos próximos anos, visto que serão submetidos à um teto máximo de gastos. Assim, essa proposta revoga o artigo 2º da EC nº 86/15, que estabelecem certa progressividade nos gastos mínimos com a área da saúde em percentuais de Receita Corrente Líquida. Por outro lado, os setores de saúde e educação receberam um tratamento privilegiado dessa proposta, uma vez que seus limites dos gastos só serão aplicados a partir de 2018, diferentemente das outras áreas que serão acometidas pela mudança já em 2017. Além disso, durante o ano de 2017 a saúde receberá cerca de 15% da Receita Corrente Líquida e a educação receberá cerca de 18% da arrecadação tributária.

O quadro apresentado a seguir, explica de maneira resumida as principais alterações provocadas pela Regra do Teto de gastos.

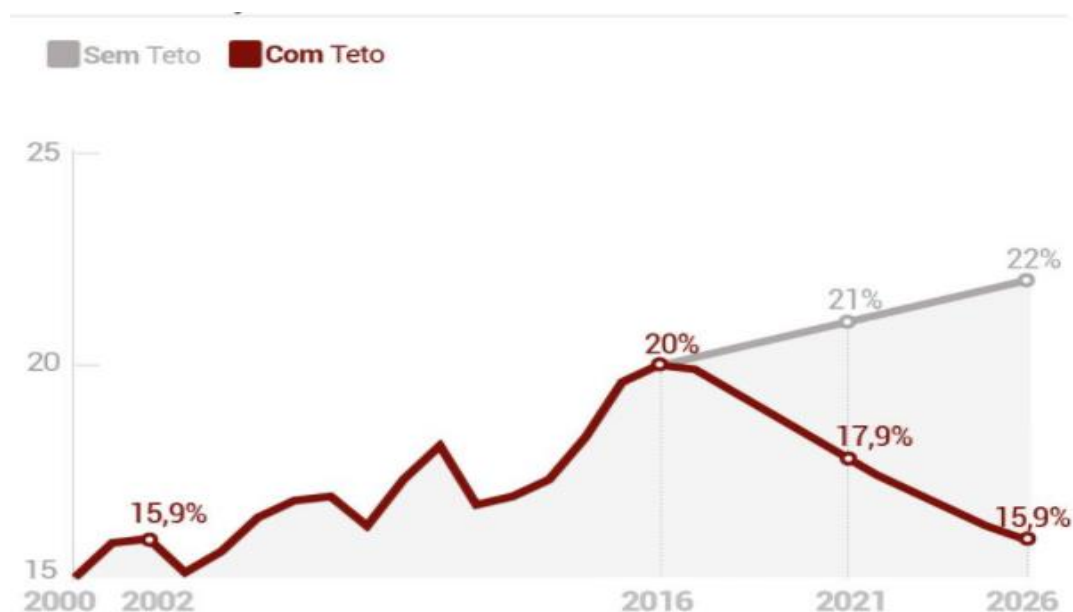
Figura 10 – Informações Gerais sobre a PEC 241/16



Fonte: Promulgada a Emenda Constitucional do teto dos gastos públicos, 2016.

4.3 O impacto da aplicação da regra do teto nas despesas primárias da União

Como já foi explicado acima, a solução proposta pelo governo Temer para a deterioração das contas públicas, foi a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/16, que tem como objetivo principal o estabelecimento de um teto de gastos públicos para as despesas primárias da União, isto é, para as despesas que não envolvem gastos com juros. Dessa forma, tendo em vista que o limite imposto será calculado com base nos gastos do ano anterior acrescidos da correção monetária baseada no índice de inflação, as despesas primárias não apresentarão crescimento real nos anos de vigência da Emenda Constitucional nº 95/16. A figura gráfica a seguir apresenta uma simulação da evolução dos gastos públicos com a aplicação da regra do teto.

Figura 11 – Evolução do Gasto Público em relação ao PIB (2000-2026)*

Fonte: ALVARENGA; LAPORTA, 2016.

(*) Projeções a partir de 2017.

A figura faz projeções do curso das despesas públicas nos próximos anos, com e sem a aplicação da regra do teto. Nota-se que caso a PEC n° 241/16 não fosse aprovada a tendência das finanças públicas federais era de continuar crescendo. No entanto, com a aplicação de um limite para os gastos públicos, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são obrigados a conter seus gastos, de forma que esses não superem o valor calculado para o teto. Nesse sentido, segundo a projeção acima, a aplicação da EC n° 95/16 cumpriria suas finalidades na medida em que a restrição das despesas públicas implicaria, conseqüentemente, num reequilíbrio das contas públicas, uma vez que mesmo com o crescimento do PIB as despesas primárias não teriam um crescimento real. Além disso, como o desequilíbrio das contas públicas, ao longo dos anos de vigência da referida EC, iria diminuir, a necessidade de buscar alternativas para financiamento dos gastos públicos, como a contratação da dívida, também iria diminuir. Assim, os percentuais de dívida pública da União, que hoje correspondem a cerca de 72% do PIB, iriam parar de crescer.

Por outro lado, a solução proposta pelo governo Temer gerou bastante repercussão, tendo em vista que a desaceleração do crescimento das despesas públicas pode impactar em políticas públicas extremamente importantes para a população, tais como as de educação e

saúde. Atualmente, existe uma exigibilidade constitucional de que os gastos com educação devem corresponder ao percentual de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) ao passo que os gastos na área da saúde devem representar uma média de 14% da Receita Corrente Líquida (RCL). No entanto, com a aplicação da regra do teto a partir do ano de 2017 tem-se que os gastos com educação e saúde se congelariam nesse mesmo patamar, visto que seriam corrigidos apenas pelo índice de inflação. De certa forma, essas áreas deixariam de ter um crescimento real, em termos de gastos públicos, uma vez que ao longo dos anos estes não acompanhariam o crescimento econômico do PIB e das receitas públicas. Assim, após alguns anos de vigência da EC nº 95/16 as despesas com educação e saúde ocupariam percentuais menores da receita. Por isso, muitos consideram a regra do teto uma modificação na questão da vinculação dos gastos prevista em Constituição. As subseções a seguir se destinarão a um estudo mais detalhado dessas duas áreas mediante a aplicação da regra do teto na União.

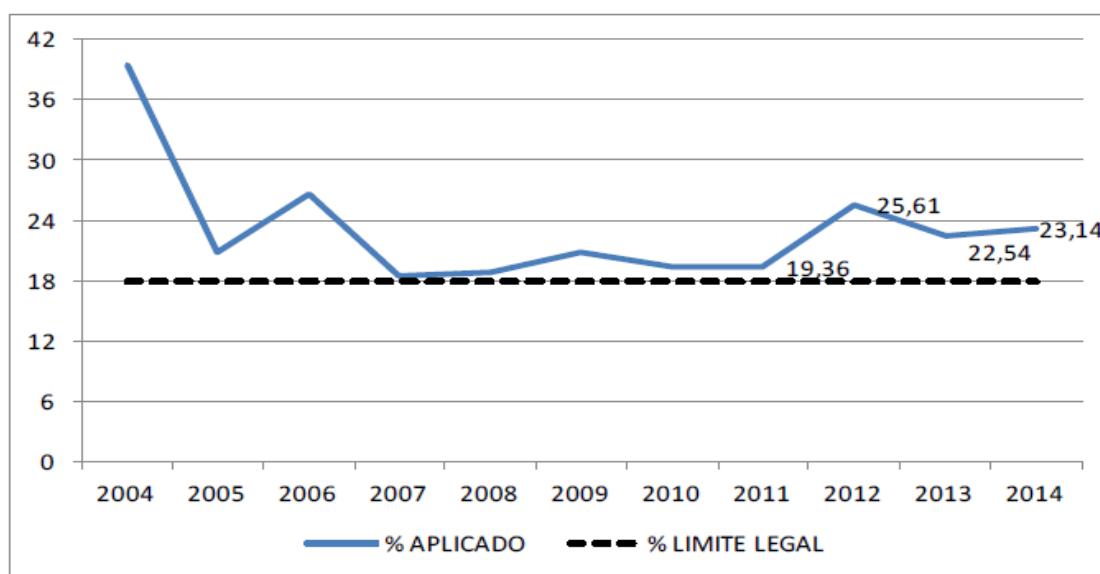
4.3.1 O impacto da Regra do Teto na Educação

Um dos pontos que foi alvo de bastante polêmica com a Proposta de Emenda Constitucional nº 241/16 foi a questão dos gastos públicos no setor de educação. Esse setor, considerado prioritário, recebe um tratamento diferenciado de demais setores, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988, no caso da União, exige que sejam aplicados um percentual mínimo de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) nessa área.

Segundo Mendes (2015), atualmente o governo federal gasta mais que o limite mínimo estabelecido com educação e, além disso, apresenta um percentual crescente da RLI investido nessa área. A figura 12 explicita a situação descrita. Nota-se que no período compreendido entre 2004 e 2014 os gastos dispendidos com educação ficaram acima do limite constitucional todos os anos, uma vez que durante esse tempo foram expandidas diversas áreas da educação. De acordo com o Boletim Legislativo nº 26 de 2015, o programa FIES, “Fundo de Financiamento Estudantil”, é o segundo maior item de desembolso do governo federal com educação, ficando atrás somente das despesas com pessoal. Esse programa representa cerca de 15% da despesa federal em educação e tem a finalidade de dar a oportunidade, por meio de financiamento, a estudantes de cursarem o ensino superior em redes de ensino privadas. Além disso, a evolução das despesas com educação também pode ser explicada pelo aumento dos investimentos voltados ao Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de profissionais da Educação (FUNDEB) ¹⁴. A alocação de recursos para esse fundo viabiliza o aporte de recursos financeiros para as áreas como educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA). Outro fator que explica o crescimento acelerado na área da educação foi o investimento no Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que foi colocado como prioridade do governo vigente, e apresentou um crescimento de 1533% em termos reais. Ademais, dentre esse período de dez anos foi possível notar um grande crescimento nos investimentos das Universidades Federais, uma vez que entre 2004 e 2014 foram criadas 18 novas Universidades Federais, além do aumento do número de vagas e dos investimentos em infraestrutura. Dessa forma, é possível notar a expressividade dos investimentos gerados pela expansão do setor de educação no Brasil.

Figura 12 – Despesa do Governo Federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: 2004 a 2014 (% da Receita de Impostos)



Fonte: MENDES, 2015.

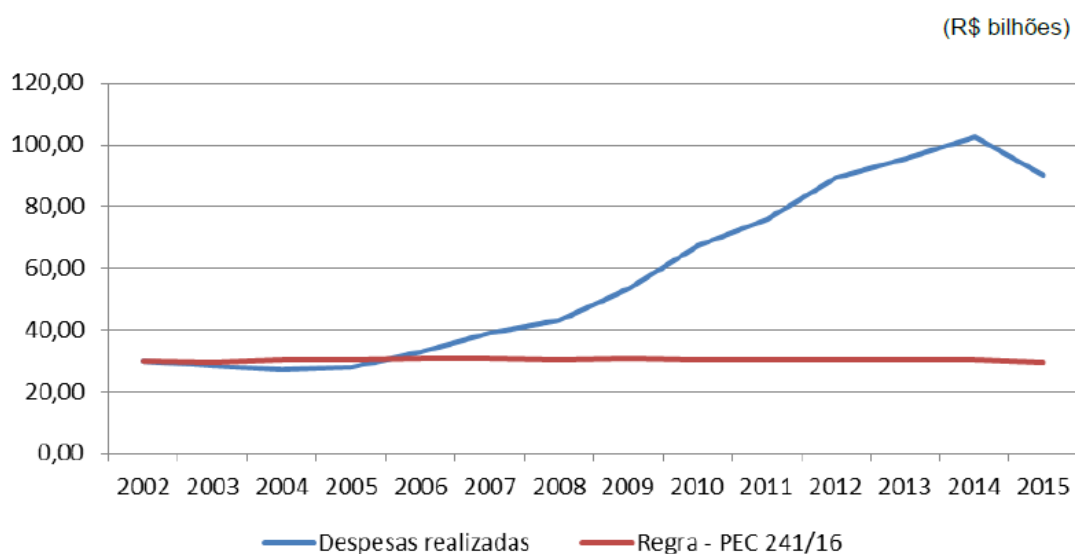
A grande polêmica em torno do setor de educação no que tange o teto dos gastos públicos consiste que os gastos nessa área deixariam de ter percentuais mínimos para serem aplicados, que dá margem até para gastos maiores do que o limite mínimo exigido constitucionalmente, para terem um percentual máximo, limitado pelo teto. Isso ocorre porque a Emenda Constitucional n° 95/16 submete as despesas públicas à um teto de gastos de forma

¹⁴ O FUNDEB representou um aprimoramento do FUNDEF, de forma que esse primeiro passou a incluir o financiamento do ensino médio e do EJA, além do ensino fundamental. O FUNDEB passou a substituir o FUNDEF a partir do ano de 2006 (MENDES, 2015).

que a partir de 2018 os gastos públicos da educação serão calculados pelos gastos do ano anterior, corrigidos pelo IPCA, como prevê a regra do teto. Dessa maneira, a vinculação da RLI aos gastos com educação cai por terra, uma vez que ao passo que o PIB e as receitas crescem, as despesas com educação não apresentam crescimento real. Assim, com o passar dos anos, os gastos nessa área tendem a representar um percentual menor do que 18% da Receita Líquida de Impostos.

A figura 13 representa uma simulação da aplicação da regra do teto para o setor de educação. Ele explicita o gasto da União com o setor de educação ao longo dos anos, bem como uma simulação de como seria esse gasto com a aplicação da regra do teto. Como pode-se observar, caso o índice proposto pelo teto fosse aplicado desde o ano de 2002 as despesas com educação, a partir do ano de 2006, teriam sido consideravelmente menores, dificultando os investimentos que foram realizados na área. Em termos percentuais, com a aplicação da EC n° 95/17 as despesas com educação reduziriam cerca de 47%, o que representa uma quantia de 377,7 bilhões de reais.

Figura 13 – Despesa da Função Educação no período de 2002 a 2015



Fonte: DIEESE, 2016.

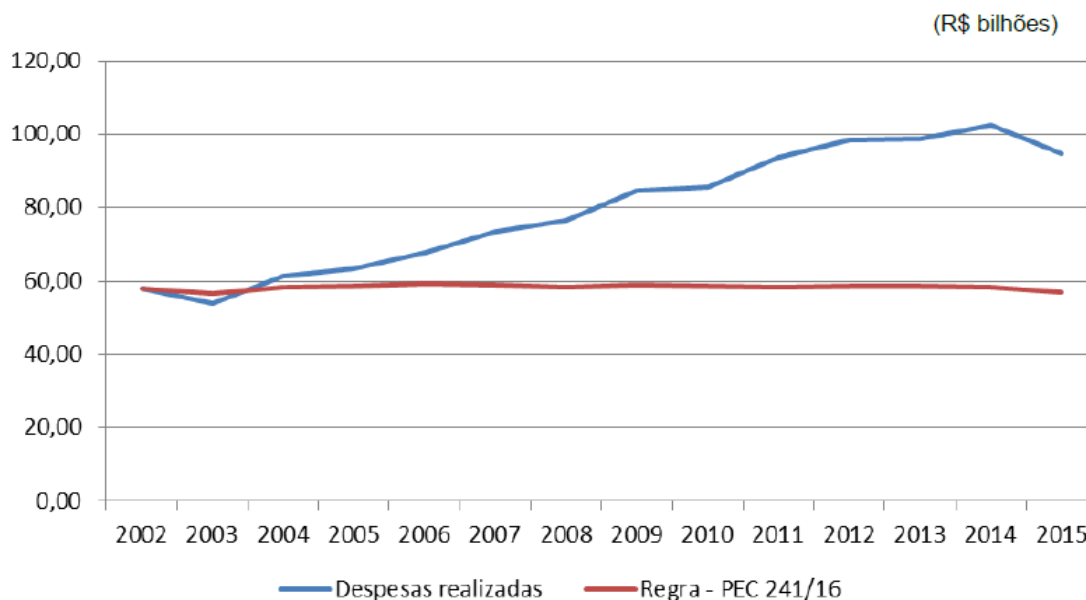
4.3.2 O impacto da Regra do Teto na Saúde

No mesmo sentido da educação, por se tratar de uma área de suma importância, a saúde recebe um atendimento individualizado e possui uma exigência mínima de gastos nesse setor. Atualmente, o mínimo estabelecido para o gasto público com saúde foi determinado

pela Emenda Constitucional n° 86 de 2015, que prevê percentuais de Receita Corrente Líquida (RCL) escalonados para o gasto na área: 13,2% da RCL em 2016; 13,7% da RCL em 2017; 14,2% em 2018; 14,7% em 2019 e 15% a partir de 2020.

No entanto, Segundo Rossi e Dweck (2016), a Emenda Constitucional n° 95/16 deslegitima os valores propostos pela Emenda Constitucional n° 86/15. Isso porque a partir do momento em que os gastos com saúde são submetidos à um teto de gastos públicos, eles deixam de ter um crescimento real, ficando limitados ao patamar estipulado em 2016 e colocando em xeque a vinculação da RCL às despesas com saúde, legitimadas pela EC n° 86/15. Assim, considerando o crescimento do PIB e o congelamento dos gastos com saúde, após a aplicação da regra do teto, os percentuais de receita destinados a saúde irão se reduzir, colocando em xeque a vinculação dos gastos públicos previstos constitucionalmente. A figura 14 explicita as despesas realizadas com saúde no período de 2002 a 2015 bem como uma simulação dessas despesas caso a regra do teto tivesse sido aplicada:

Figura 14 – Despesa com a função Saúde no período de 2002 a 2015



Fonte: DIEESE, 2016.

O setor de saúde também foi alvo de bastante polêmica tendo em vista a grande redução do volume dos gastos nessas áreas com a aplicação da regra do teto. Observa-se que durante a maior parte do tempo os recursos destinados à saúde superaram o limite mínimo

proposto pelos marcos normativos que vinculam percentuais da RCL à execução de despesas na área da saúde. De acordo com o gráfico, caso a regra do teto tivesse sido aplicada no período compreendido, os gastos em saúde entre 2002 e 2015 seriam 27% menor o que corresponde a cerca de 295,9 bilhões de reais.

Segundo Vieira e Benevides (2016), a aplicação da regra do teto na área da saúde não vai causar impactos apenas pela redução drástica do volume de despesas nessa área. O fato é que a regra proposta pela Emenda Constitucional nº 95/16 leva em consideração os gastos primários do governo, tendo como base a Receita Corrente Líquida (RCL) do ano de 2016, que foi um ano atípico por apresentar níveis de receita consideravelmente menores do que dos anos anteriores. Além disso, a aplicação de um teto para a área da saúde não leva em consideração a ocorrência de doenças epidemiológicas e as transformações demográficas que estão ocorrendo no país, e a consequente redução dos gastos nessa área poderia impactar nas políticas destinadas a esses fatores.

Por outro lado, os recursos destinados à saúde, nos dias de hoje, financiam um dos programas mais importantes da União: o Sistema único de Saúde (SUS). Ocorre que a gestão e o financiamento do SUS tem sido alvo de vários debates, tendo em vista que a aplicação dos recursos nesse programa não atendem as necessidades da população brasileira. Nota-se a presença de “filas de espera” para atendimento, bem como escassez de profissionais especializados no atendimento, diagnóstico e tratamento das pessoas enfermas. Nesse sentido, sabe-se que existe a necessidade de melhorar o gerenciamento das políticas utilizadas no SUS, contudo, isso deve ser aliado de um incremento nas fontes de financiamento do programa. No entanto, como apresentado no gráfico estudado, a aplicação da regra do teto disponibiliza menos recursos, em termos brutos, destinados à saúde, e consequentemente, à execução de seus programas.

Dessa maneira, é possível perceber que o setor de saúde ainda deve ser alvo de atenção por parte dos governantes e gestores públicos, tendo em vista que nem sempre as demandas da população são atendidas. Além disso, diante do contexto evidente de envelhecimento populacional no Brasil, é necessário que as políticas públicas destinadas à atenção da população adulta e idosa sejam alvo de maior destaque. Assim, diante dos fatores expostos, nota-se que a redução dos gastos em saúde, possível efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 95/16, não seriam compatíveis com o contexto apresentado pelo Brasil, bem como com a necessidade de investimento nessa área.

4.4 As implicações da EC 95/16 para os estados e o Distrito Federal

A Proposta de Emenda Constitucional 241/16 propõe um teto para os gastos públicos da União, não abrangendo diretamente os estados e o Distrito Federal. No entanto, esses serão altamente impactados tendo em vista que em março de 2016 já tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar 257/16 cujo o objetivo geral era o estabelecimento de um plano de auxílio à recuperação econômica dos entes federativos, que acumulam dívidas bilionárias com a União. No entanto, o Governo Central, em contrapartida dos auxílios oferecidos, exigiu que os estados que aderissem à esse plano de recuperação deveriam se submeter à um teto de gastos públicos, nos moldes daquele proposto pela PEC 241/16, mudando os rumos dos gastos públicos dos estados da Federação.

A PEC 241/16 foi aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016, originando a Emenda Constitucional nº 95/16. No mesmo mês, o Projeto de Lei Complementar nº 257/16 também foi aprovado, dando origem à Lei Complementar nº 156 de 28 de dezembro de 2016. Assim, os entes federativos deixam de ser espectadores das mudanças promovidas pela EC nº95/16 e passam ser altamente impactados pelas modificações impostas por esta, tendo em vista à exigência do teto de gastos públicos imposto pela Lei Complementar nº 156/16. Essa lei será melhor estudada no capítulo seguinte.

4.5 Os argumentos favoráveis e contrários à PEC 241/16.

Desde que foi proposta, a PEC nº 241/16 foi alvo de bastante polêmica e debate, por parte da mídia, dos partidos políticos e até mesmo por parte da população. A ideia transmitida pelos meios de comunicação era de que o congelamento dos gastos públicos representaria um entrave à expansão de políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde e educação, fez com que ocorressem inúmeras manifestações, em diversas áreas do país, no segundo semestre de 2016. No entanto, a real necessidade de medidas para o crescente déficit das contas públicas brasileiras, bem como para o crescimento incessante da dívida pública da União faz com que muitos sejam favoráveis às mudanças propostas. Dessa forma, a solução proposta pelo governo Temer para o desequilíbrio das contas públicas, divide opiniões.

Por um lado, muitos alegam que a regra do teto proposta no Brasil é bastante diferente da limitação dos gastos públicos que ocorreram em outros países. Nenhum país que utilizou uma medida semelhante, aplicou um prazo tão longo quanto o de 20 anos. Adicionalmente, existem críticas em torno de que como a proposta vai ser aplicada para a maioria e as principais despesas primárias da União, o Governo Federal fica com suas alternativas reduzidas, caso precise aplicar a regra do teto como uma medida de contenção de gastos, em uma situação de agravamento da crise econômica, por exemplo. Além disso, tiveram países que o limite dos gastos públicos também foi aplicado ao pagamento dos juros da dívida pública, o que não acontece no cenário nacional.

Somado a isso, as principais críticas em torno do congelamento dos gastos públicos, concentram-se na redução dos gastos em áreas prioritárias como saúde e educação. A fixação de um limite para os gastos públicos por um período de tempo bastante longo, faz com que esses gastos não acompanhem aumento da demanda por serviços públicos, o crescimento econômico e o aumento do PIB, de forma que os gastos nessas áreas representarão percentuais menores de receita no futuro, colocando em xeque a exigência constitucional de vinculação dos gastos. Nesse sentido, os investimentos nas áreas de saúde e educação ficariam limitados aos patamares de 2016, visto que mediante a aplicação da EC nº 95/16 não apresentariam mais crescimento real nos anos de vigência da Emenda. Além disso, sabe-se que existe a possibilidade do aumento de gastos do governo com gastos vinculados, à exemplo da Previdência Social, que devido a mudança na estrutura etária do Brasil aumenta os gastos governamentais nessa área. No entanto, tratando-se de despesas vinculadas que são protegidas constitucionalmente, o governo teria que cortar gastos em outras áreas, como ciência, tecnologia e inovação, a fim de que o limite não ultrapasse o teto dos gastos públicos.

Por outro lado, diante do contexto de endividamento público e de desequilíbrio nas contas públicas, existe a proposta de implementação de um Novo Regime Fiscal, considerado um caminho para diminuir os déficits existentes nas finanças públicas. Nesse sentido, a austeridade é defendida como uma ferramenta necessária para a estabilização da economia.

Além disso, a limitação dos gastos públicos poderia causar reflexos na economia, atualmente em crise, uma vez que traria de volta a competitividade presente no mercado, quando os gastos fossem reduzidos. Assim, após os 20 anos de vigência da EC nº95/16 seria possível notar a estabilização da economia bem como a retomada do crescimento.

Dessa maneira, a imposição de um teto para os gastos públicos dividiu opiniões. Por um lado, alguns alegavam que a redução das despesas públicas, geraria, inevitavelmente, a redução da atividade do estado e do desenvolvimento de políticas públicas. Por outro lado, alguns acreditavam que seria uma medida eficaz de contenção dos gastos públicos em meio à um contexto de crise. Nesse sentido, as seções finais desse trabalho têm como objetivo de fazer um estudo baseado em dados quantitativos a fim de formular um posicionamento acerca da questão do teto dos gastos públicos.

5 A EVOLUÇÃO FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Os desequilíbrios orçamentários no estado de Minas Gerais, bem como a consequente necessidade de contratação da dívida pública e de operações de crédito, por parte desse estado, não é um aspecto recente. No século XIX, quando ainda era uma província, o estado de Minas Gerais recorreu ao mercado financeiro para obter recursos que seriam destinados à promoção do desenvolvimento da região. Em seguida, no século XX, o estado de Minas Gerais foi o pioneiro a recorrer à mercados externos para financiar seus investimentos, quando obteve empréstimos com a Inglaterra para custear o parque ferroviário do estado. Dessa maneira, observa-se a formação de um estoque da dívida pública desde essa época (RIANI; ANDRADE, 2002).

Na segunda metade do século XX foi promulgada a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna, previa uma certa descentralização do poder concentrado na União, e assim, conferiu maior autonomia aos estados e municípios no que se refere a gestão de suas finanças e de suas políticas públicas. No entanto, os entes subnacionais não estavam totalmente preparados para assumir as funções que lhe foram conferidas, principalmente em termos financeiros e orçamentários. Isso porque a capacidade de arrecadação e financiamento dos estados é inúmeras vezes menor do que o custeio da máquina estatal, e do que os dispendidos financeiros necessários ao provimento de serviços como educação, saúde e segurança, que lhe foram atribuídos. Nesse sentido, as mudanças propostas pela Constituição Federal de 1988, embora trouxeram inúmeros pontos positivos, para os entes subnacionais, também contribuíram para o crescente déficit dos estados.

No ano de 1994, a situação se tornou ainda mais agravante. Como já mencionado, os entes subnacionais acumulavam grandes volumes de estoque de dívida que foram incrementados com os altos juros da dívida pública e com a desvalorização cambial presente na época. Consequentemente, os encargos também foram elevados, deixando a situação dos estados ainda mais delicada, especialmente do estado de Minas Gerais, que teve sua dívida mobiliária aumentada em 81% no período de 1994/1991 (RIANI; ANDRADE, 2002).

Por fim, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, foram atribuídos uma série de restrições às finanças públicas. Foram impostos limites ao endividamento, metas de gastos, bem como punições para aqueles entes que não cumprissem a lei. Essa situação

trouxe ainda mais entraves aos entes subnacionais que já apresentavam desequilíbrios fiscais prévios, como era o caso de Minas Gerais (JAYME JÚNIOR; REIS; ROMERO, 2006).

Dessa forma, é possível perceber que ao longo do tempo a situação do estado de Minas Gerais foi se tornando mais agravante do ponto de vista fiscal, tendo em vista os grandes volumes de dívida pública acumulados. Assim, o panorama de desequilíbrio orçamentário, que vigora atualmente, é resultado de sucessivos déficits ao longo da história e ao longo dos governos do estado. A próxima sessão se destina a fazer um estudo breve das finanças públicas dos governos mais recentes, a fim de que seja evidenciado o contexto econômico de cada governo, bem como as principais ações que culminaram nos desequilíbrios orçamentários.

5.1 O histórico do endividamento em Minas Gerais ao longo dos governos

A utilização de empréstimos como uma alternativa de financiamento para cobrir as despesas, tendo em vista que em determinados momentos as receitas se tornam insuficientes para tal, é uma solução bastante utilizada pelos governos de Minas Gerais. Como já foi mencionado acima, a formação do estoque de dívida pública perpassa séculos, e tem se tornado ainda mais recorrente nos últimos anos.

No governo de Eduardo Azeredo (1995-1998), a situação fiscal do estado de Minas Gerais já era bastante crítica. Segundo dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), os gastos com pessoal no estado compunham cerca de 70% da RCL e representavam cerca de 110% do ICMS líquido. A relação dívida/ receita líquida, atingiu nessa época, um percentual de 24,5% e caso o estado resolvesse efetivamente pagar essa dívida, destinaria 95% de sua receita para isso. Cabe ressaltar que durante esse governo foram realizados pouquíssimos investimentos e esses ainda foram financiados por operações de crédito (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Os desequilíbrios orçamentários presentes no governo do Eduardo Azeredo podem ser explicados pelo crescimento exacerbado da dívida pública. Levando em consideração que a Emenda Constitucional nº 3/93 proibia a emissão de títulos públicos pelo estado de Minas Gerais, o crescimento da dívida pode ser explicado principalmente pelos custos de sua

rolagem, tendo em vista os encargos e as altas taxas de juros da década de 90 (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Diante de um cenário econômico de déficit orçamentário, a administração do governo vigente optou por transferir o ônus da dívida aos seus sucessores, postergando seu pagamento. Ademais, o governo iniciou o processo de privação das empresas estatais, por meio da adesão do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, como forma de garantir recursos para o tesouro (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Somado a isso, o governo de Azeredo foi marcado por acordos com a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) e com a União. O acordo estabelecido com a CEMIG previa a transferência da empresa para o Estado do saldo da Conta de Resultado a Compensar (CRC), equivalente a R\$ 602.198.290,88, para a liquidação integral dos contratos de refinanciamento. Nesse acordo, foram estabelecidos 36 meses de carência de forma que a primeira parcela só seria paga no final do mandato, e, além disso, foram estabelecidos juros de 6% ao ano com reajuste monetário da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) e Índice Geral de Preços- Disponibilidade Interna (IGP-DI) e caso houvesse atraso nas parcelas, seriam aplicados juros moratórios de 1% ao mês (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012). Somado a isso, segundo Riani e Andrade (2002) foi firmado um acordo com a União que estabelecia a renegociação da dívida, de forma que a dívida mobiliária interna foi transformada em dívida contratual, que cresceu cerca de 20,3% em 10 meses com inflação de apenas 0,8%.

Dessa maneira, o final do governo de Eduardo Azeredo foi marcado por uma grave crise financeira. A dívida foi repassada para os seus sucessores e, no final do mandato, o caixa contava com R\$ 19 milhões a menos e um débito de R\$ 242 milhões do 13º salário dos servidores e dívidas atrasadas com fornecedores (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Em 1999, Itamar Franco assume o governo de Minas Gerais. A situação deixada pelo governo de Eduardo Azeredo não era boa, e o estado, no início do mandato de Itamar Franco contava com uma dívida de R\$ 21,9 bilhões, 3,5 vezes maior do que o valor correspondente às arrecadações tributárias, que consistiam em R\$ 6,1 bilhões. Além disso, os juros e encargos cobrados sobre a dívida pública estavam muito elevados, o que implicava em um dispêndio de cerca de 18,7% da RCL do Estado com o pagamento de dívidas. Dessa maneira, o estado apresentava um déficit primário superior a R\$ 3,7 bilhões em 1998, o que indicava a necessidade de esforços para ajustar as contas públicas (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Somado a isso, o contexto macroeconômico vigente no final da década de 90 não era favorável. Com a eclosão da crise asiática em 1997, o Brasil adotou uma política contracionista a fim de equilibrar as transações correntes, que acabou culminando na estagnação da economia. Além disso, com a falência do Plano Real, o Governo Central firmou um acordo com o FMI que previa a adoção de planos de cunho recessivo, a fim de que houvesse uma reorientação do Plano (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Diante do quadro econômico herdado pelo governo de Azeredo bem como da conjuntura econômica vigente na época, o Governo Itamar (1999-2003) decretou moratória da dívida com a União, a fim de que pudesse realizar os ajustes necessários para reequilibrar as finanças do estado. No entanto, essa solução de moratória da dívida não foi muito bem-sucedida, uma vez que se estabeleceu uma série de conflitos com a União. O Governo Central diminuiu as transferências voluntárias para o estado bem como suspendeu a liberação de créditos para o mesmo, não beneficiando o estado de Minas Gerais, que esperava obter ganhos com a medida do decreto de moratória (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Tendo em vista os bloqueios estabelecidos pela União, tornou-se necessária outra alternativa que pudesse promover o ajuste fiscal. Nesse sentido, o governo concentrou seus esforços em aumentar a arrecadação tributária bem como em reduzir as despesas, principalmente aquelas destinadas à investimentos. No período do governo Itamar, a arrecadação tributária acumulou um acréscimo de 30,9% em termos reais, com destaque para o ICMS, que nesse mesmo período aumentou 29,8%. Por outro lado, no ano de 1999 as despesas com amortização da dívida recuaram cerca de 83% em termos reais, ao passo que as despesas com pessoal e encargos também caíram (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

No entanto, mesmo com esse plano de “arrumar financeiramente a casa”, o governo de Itamar Franco encerrou-se com alguns gargalos. Houve um crescimento exacerbado da dívida pública mineira, que a preços de 2010, passaram de R\$ 1.199,2 milhões em 1998 para R\$ 2.133,7 milhões em 1999. Esse fato deve-se principalmente ao acordo da dívida firmado com a União, em 1997, que previa que 13% da RCL real do estado seriam destinados ao pagamento de seu serviço a partir do ano de 1999. Dessa maneira, o governo de Itamar Franco encerrou-se com uma dívida correspondente a R\$ 77.008,4 milhões, o que representava um crescimento de 53,4%, em termos reais e preços de 2010, durante todo o governo de Itamar Franco.

Em 2003, Aécio Neves assume o comando do governo de Minas Gerais. O quadro fiscal do estado, não era muito favorável:

À semelhança de outros Estados federados, Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário existente desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal. Naturalmente, investimentos com recursos do Tesouro não existiam, levando a um processo de sucateamento da máquina administrativa, mercê, também, de cortes agudos nos recursos destinados ao custeio (ANASTASIA *apud* VILHENA *et.al.*, 2006, p.13).

De acordo com Anastasia *apud* Vilhena *et.al.* (2006), o governador Aécio Neves percebeu que o problema no governo de Minas Gerais não se concentrava somente na crise fiscal, mas principalmente em uma grave dificuldade de gestão da Administração Pública. Dessa maneira, a questão da boa gestão passou a ser alvo de discussão, e foi considerada crucial para a proporção do crescimento econômico do estado. Assim, surgiu o projeto *Choque de Gestão*.

O *Choque de Gestão* tinha por finalidade sanear as contas do estado a fim de que fossem criadas condições para que os investimentos públicos fossem retomados, e a partir daí, reingressar a economia mineira numa etapa de crescimento sustentado (OLIVEIRA, 2010 *apud* OLIVEIRA; GONTIJO, 2012). Dentre as primeiras medidas desse projeto, tinha-se o alinhamento da estrutura do Poder Executivo Estadual com os critérios de concepção do Choque de Gestão. Nesse sentido, foi criado o órgão que seria responsável pelo desenvolvimento desse projeto, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Até então, o governo contava com duas secretarias responsáveis pela gestão pública: a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração. Dessa maneira, a Seplag foi criada com o intuito de instituir um órgão central de gestão forte e titular, e sua criação se tornou o primeiro passo na implementação das ações do projeto (ANASTASIA *apud* VILHENA *et.al.*, 2006).

O ano de 2003 foi marcado pela implementação dessa reforma administrativa, que foi institucionalizada por meio da edição de um conjunto de 63 leis delegadas. Além disso, foram estabelecidos um contingenciamento para os 100 primeiros dias de governo. Logo no início do mandato, foram extintas secretarias, superintendências, diretorias, unidades administrativas e cargos comissionados. Ademais, foi estabelecido um Duplo Planejamento, que visava harmonizar duas agendas: uma de curto prazo e outra de médio e longo prazo. A agenda de curto prazo era voltada para o ajuste fiscal e previa o reequilíbrio fiscal, a reforma administrativa, e a elevação do investimento estratégico. A agenda de médio e longo prazo,

por sua vez, era voltada para a construção do futuro almejado, e contava com ações como desenho do futuro e do início da Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), bem como a implementação da estratégia de longo prazo e o avanço na reforma do Estado (VILHENA *et. al.*, 2006).

Para promover a integração planejamento-orçamento iniciada em 2003, o governo dispôs de 8 instrumentos de planejamento, que serão brevemente explicados a seguir. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é o responsável por determinar a estratégia de longo prazo do governo. O Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG) é responsável por detalhar o PMDI para o período de quatro anos e por descrever os programas e ações do governo com suas respectivas previsões financeiras e físicas. O GERAES, por sua vez, é responsável por garantir a elaboração dos projetos estruturadores e por desenvolver a metodologia para o gerenciamento desses projetos. A LDO decreta as orientações para a elaboração dos orçamentos anuais ao passo que a LOA especifica as previsões financeiras e físicas dos programas e ações do governo para o exercício. A Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) é responsável por decidir sobre os limites e a alocação de recursos a partir do comportamento da receita e da despesa e das definições estratégicas de governo. Por fim, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) regula a execução da LOA. Dessa maneira, as 8 ferramentas apresentadas seriam responsáveis por promover o equilíbrio fiscal.

Além disso, o Choque de Gestão previa outras medidas voltadas para o reequilíbrio fiscal, ou seja, para as receitas e despesas. De modo geral, essas medidas podem ser observadas no quadro 1.

Quadro 1 – Governo de Minas Gerais: Principais medidas adotadas no campo fiscal no âmbito do programa Choque de Gestão

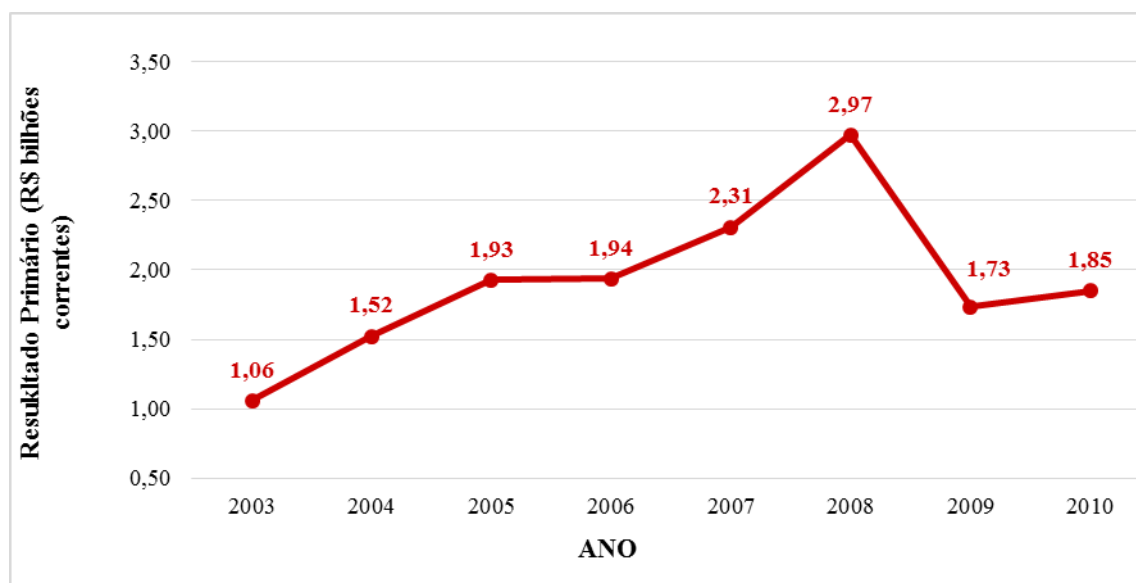
Receitas	Gastos
<p>Programa Modernizador da Receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Adoção do Simples Minas ● Desoneração tributária de 150 produtos da cesta básica ● Simplificação de procedimentos tributários ● Inclusão de novas mercadorias no instituto de substituição tributária ● Adoção de medidas reativas à guerra fiscal ● Intensificação do combate à sonegação <p>Revisão e elevação das alíquotas do IPVA, ITCD e das taxas;</p> <p>Melhoria da receita patrimonial (dividendos das estatais estaduais, remuneração dos serviços bancários, administração da rede bancária da folha de pagamento do estado);</p> <p>Reajuste no valor da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais (UFEMG);</p> <p>Incremento das receitas da administração indireta (fundações, autarquias etc.).</p>	<p>Decreto de contingenciamento, em 2003, de 20% das despesas financiadas com recursos ordinários do Tesouro em relação aos valores executados em 2002: redução real de 5,9% das despesas de custeio e de 29,2% dos investimentos;</p> <p>Congelamento do salário do funcionalismo: queda real de 5% das despesas com salários;</p> <p>Reforma Administrativa do Estado: redução de 30% no número das secretarias, mediante fusão; exclusão de 1858 cargos comissionados;</p> <p>Revisão geral e extinção de benefícios do funcionalismo;</p> <p>Redução dos salários do governador, do Vice, dos secretários de estados e dos secretários-adjuntos;</p> <p>Centralização da folha de pagamentos do funcionalismo na Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão;</p> <p>Criação do sistema de compras do estado por meio de leilões eletrônicos;</p> <p>Aprovação das Parcerias Público-Privadas (PPPS), com o objetivo de obter recursos para a realização de investimentos.</p>

Fonte: OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.84.

Com uma política baseada na reforma administrativa, o governo Aécio Neves (2003-2010) apresentou melhorias nos percentuais de receitas, despesas e investimentos. De acordo com o Relatório Contábil referente a 2003 publicado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), as despesas de capital apresentaram uma redução de 21% em relação ao exercício anterior. Somado a isso, no campo dos investimentos, foram realizadas obras como a construção e reforma de aeroportos, ampliação das atividades da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e da Secretaria de Saúde (SES). Além disso, foram realizadas obras na BR-381. No tocante a arrecadação, houve uma reforma tributária legitimada pela Emenda Constitucional n° 42 de 2003, bem como uma reforma no sistema de taxas cobradas pela prestação de serviços e uma reforma previdenciária, que geraram ganhos nas receitas.

O gráfico a seguir tem como objetivo mostrar a trajetória do Resultado Primário no Governo Aécio Neves.

Gráfico 1 - Resultado Primário no Governo Aécio Neves (2003-2010)*



Fonte: Dados extraídos livro Dívida Pública de Minas Gerais: a renegociação necessária (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.91). Elaboração própria.

(*). Valores publicados pelo executivo.

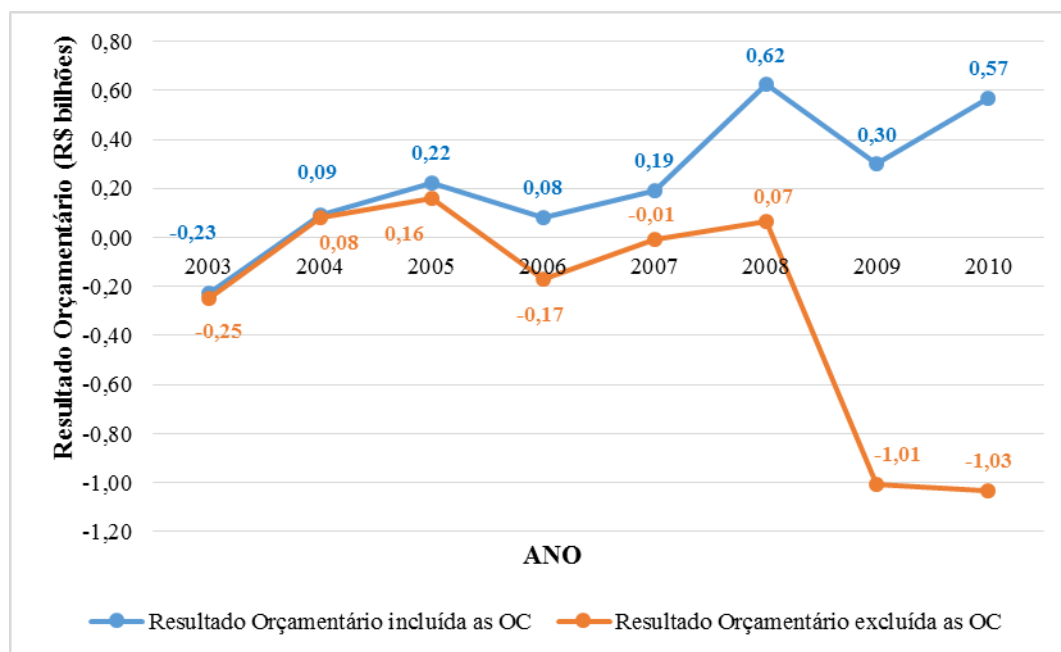
Tendo em vista que o Resultado Primário é responsável por indicar o desempenho das finanças públicas bem como a eficiência do ajuste realizado, nota-se que no período compreendido o estado de Minas Gerais apresentou uma trajetória bastante favorável, de forma que o Resultado Primário apresentou evolução durante a maior parte do período analisado. Segundo Oliveira e Gontijo (2012), os ganhos na receita permitiram que o estado se enquadrasse mais rapidamente nos parâmetros da LRF e a partir do ano de 2005 foi possível contar com recursos para a realização de investimentos públicos, bem como garantir o retorno de Minas Gerais ao mercado de crédito. Por outro lado, analisando-se o gráfico nota-se um declínio presente no período entre 2008 e 2009 que pode ser explicado pela crise econômica mundial. Essa crise atingiu fortemente as economias cujas as *commodities* têm importância considerável, como é o caso de Minas Gerais, que teve sua situação fiscal piorada. Em 2010, no entanto, a economia retoma o seu crescimento (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Somado a isso, outro aspecto que chama atenção durante esse governo é a ideia de *Déficit Zero*. Em 2004, o governador anunciou que foi possível alcançar o equilíbrio orçamentário por meio das leis da boa gestão. No entanto, Oliveira e Gontijo (2012) afirmam que esse anúncio foi feito com base no Resultado Orçamentário, que segundo esses autores não é o indicador mais recomendado para analisar o déficit. O trecho a seguir evidencia a opinião desses autores a respeito do conceito de Resultado Orçamentário:

O conceito de *Resultado orçamentário*, além de conter elementos da receita que podem resultar em equívocos na avaliação do desempenho real das finanças do governo, podendo, portanto, transmitir uma falsa situação de equilíbrio, ainda esconde, no caso brasileiro, por força da legislação e regulamentação do contrato da dívida com a União, despesas incorridas com o pagamento dos encargos dessa mesma dívida, que deixaram de ser pagos e que, por essa razão, não transitam pelo orçamento, sendo diretamente contabilizadas em seu estoque, podendo, portanto, só serem percebidas pela análise de seu balanço patrimonial. Este fato torna, ainda mais uma ficção, o *Resultado orçamentário*, para avaliação do desempenho e do resultado efetivo das contas do governo (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p. 92).

Dessa maneira, segundo os autores, para que a ideia de *Déficit Zero fosse* disseminada, era necessário que fosse utilizado o conceito de Resultado Nominal, uma vez que o cálculo do Resultado Orçamentário não leva em conta o contrato da dívida com a União, ao passo que considera elementos da receita que podem levar a um falso resultado sobre a situação de equilíbrio. Essa situação é evidenciada pelo gráfico 2, que expressa a diferença existente entre os Resultados Orçamentários do Governo Aécio Neves quando se exclui do cálculo as operações de crédito.

Gráfico 2 - Comparação dos Resultados Orçamentários obtidos no Governo Aécio Neves com/operações de crédito (2003-2010)



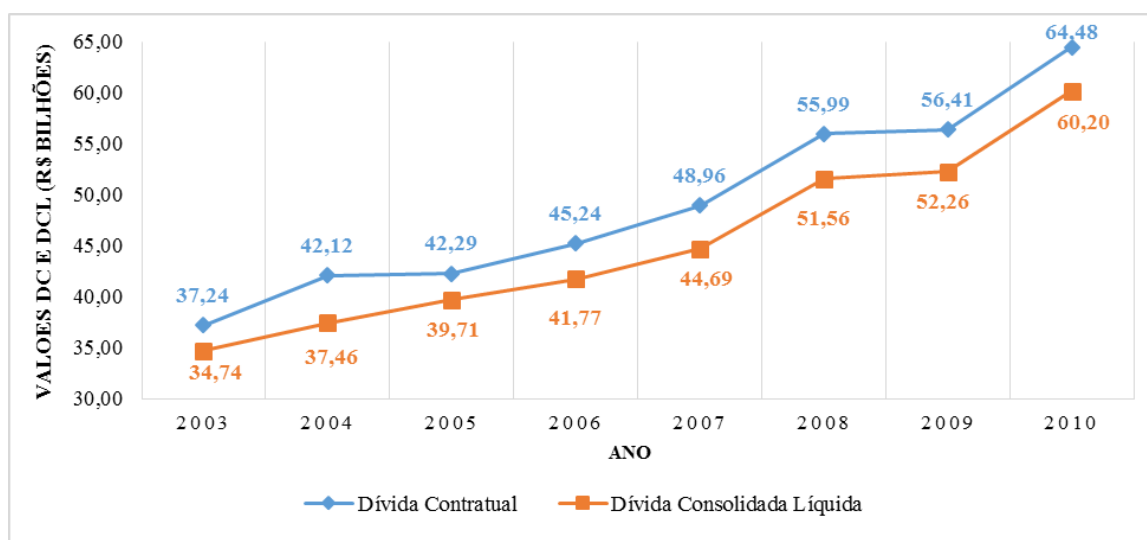
Fonte: Dados extraídos livro *Dívida Pública de Minas Gerais: a renegociação necessária* (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.90). Elaboração própria.

Como pode-se perceber, existe uma nítida diferença nos resultados obtidos causada pelas operações de crédito. Quando essas receitas de capital participam do cálculo, o resultado apresentado é superavitário para todos os anos analisados. No entanto, quando exclui-se as

operações de crédito desse cálculo, por consistirem em uma dívida contratada que deve ser paga no futuro, somente os anos de 2004, 2005 e 2008 apresentam resultados superavitários.

Outro aspecto relevante do governo de Aécio Neves, é que a dívida pública apresentou crescimento. A variação das dívidas contratual e consolidada líquida em termos nominais pode ser evidenciadas pelo gráfico 3.

Gráfico 3 - A evolução da dívida contratual e da dívida consolidada no governo Aécio Neves (2003-2010)



Fonte: Dados extraídos livro Dívida Pública de Minas Gerais: a renegociação necessária (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.97). Elaboração própria.

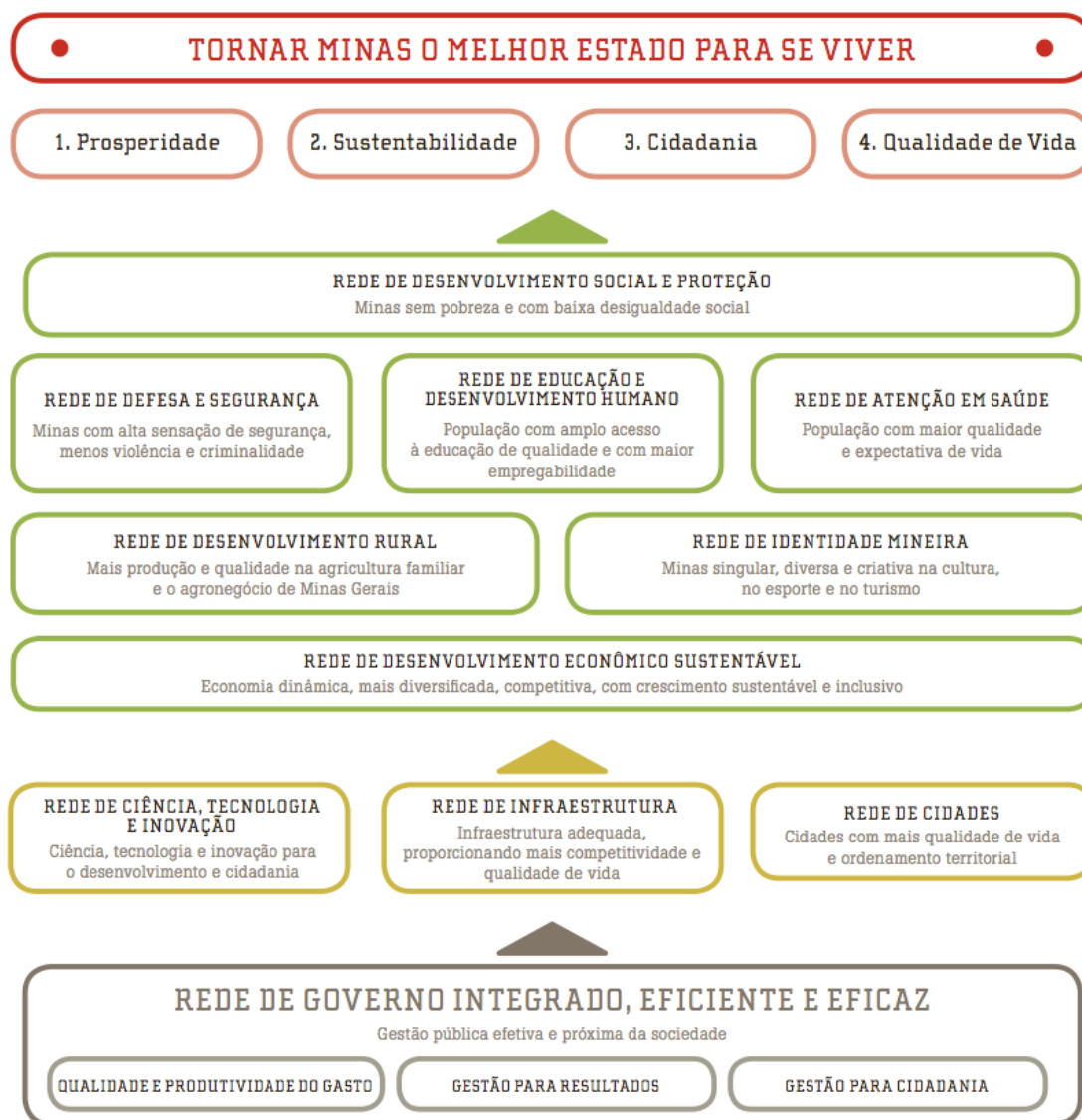
A variação das dívidas contratual e consolidada líquida foram, em termos nominais de 87,2% e 82,7%, respectivamente. De acordo com Oliveira e Gontijo (2012), levando-se em consideração a composição da dívida, tem-se que as dívidas do estado com a União bem como a dívida com a CEMIG, apresentaram crescimento maiores do que a inflação, ou seja, apresentaram crescimentos reais. Dessa maneira, essas influenciaram diretamente para o crescimento da dívida no governo Aécio Neves.

No início de 2010, Antônio Anastasia, até então vice-governador de Minas Gerais, assume o posto de governador, uma vez que Aécio Neves renunciou seu cargo para concorrer ao Senado Federal. Em 2011, Anastasia foi eleito pela população mineira. O foco principal do governo era cumprir as metas propostas no PPAG e no PMDI.

Anastasia foi eleito com o plano de governo intitulado: *Minas de todos os mineiros- As redes sociais de desenvolvimento integrado*. A proposta dessa administração era de aproveitar o legado de Aécio Neves e dar continuidade às estratégias de desenvolvimento propostas

(ANASTASIA, 2010). O PMDI 2011-2030 lançado e denominado como “Gestão para a cidadania e tinha como meta “tornar Minas o melhor estado para se viver. Anastasia foi governador do estado de Minas Gerais durante o período de 2010-2014. A figura 2 evidencia as principais metas propostas pelo governo:

Figura 15- Visão Integrada da Estratégia do governo de Minas Gerais, PMDI 2011-2030



Fonte: Extraído de MINAS GERAIS. Antônio Augusto Junho Anastasia. Governo do Estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030): Gestão para Cidadania. Belo Horizonte: [s.n.], 2011. p. 65.

No que tange ao financiamento necessário para cumprir as propostas do governo, as operações de crédito voltam à assumir um papel importante. Segundo Freitas (2014), “desde a retomada ao mercado de crédito em 2005, Minas Gerais vem recorrendo a operações de

crédito para a realização de investimentos em diversas áreas” (FREITAS, 2014, p.70). De acordo com os Relatórios de Execução Orçamentária da Secretaria de Fazenda, a participação das operações de crédito passou a ser mais frequente, dentre as despesas de capital, principalmente nos anos de 2012 e 2013. Além disso, de acordo com o Relatório Contábil referente a 2012:

As Operações de Crédito apresentaram um expressivo crescimento de 1.158% em 2012, representado em sua grande maioria pela operacionalização de novos contratos, ocasionando ingressos de receitas provenientes de contratos internos no valor de R\$ 2,060 bilhões e de externos no montante de R\$ 1,753 bilhão, recursos esses direcionados aos programas de investimentos e à reestruturação da dívida do Estado (MINAS GERAIS, 2013, p. 41).

Dessa maneira, os investimentos saltaram de R\$ 1,10 bilhão para R\$ 4,28 bilhões em 2013 (DAVIS, 2017). Assim, fica evidente o crescimento das Receitas de Capital no governo Antônio Anastasia.

No tocante à dívida pública, os níveis se mantiveram elevados. O Relatório de Gestão Fiscal elaborado pela SEF, demonstra que no último quadrimestre de 2014 a dívida consolidada líquida representava 178,79% da RCL, em termos brutos o equivalente a R\$ 88,3 bilhões.

O governo de Anastasia encerrou-se em 2014 com um déficit de R\$ 2,16 bilhões, segundo o Relatório de Gestão Fiscal. O gasto com pessoal durante esse governo atingiu 43,49% da RCL, ficando ainda dentro dos limites estabelecidos pela LRF. Segundo o ex secretário de estado de fazenda, Leonardo Colombini, as finanças públicas do estado de Minas Gerais foram prejudicadas pelas reduções dos repasses do Governo Federal, bem como pelas renúncias fiscais promovidas pela União. De acordo com ele, entre os anos de 2013 e 2014 Minas Gerais teve uma perda de receita da ordem de R\$ 3,5 bilhões.

O governo de Fernando Pimentel iniciou-se em 2015. Com um posicionamento político divergente à ideologia vigente nos últimos 12 anos de governo, o atual governo redirecionou suas prioridades e ações. O PMDI lançado para o período de 2016-2027 foi denominado *Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais – Redução das desigualdades sociais e regionais*. Esse governo tem como objetivo principal promover uma maior integração dos cidadãos com o governo, de modo que os primeiros possam participar mais ativamente das atividades públicas (MINAS GERAIS, 2016). Dessa maneira, o governo lançou os Fóruns Regionais:

Foi nesse sentido que se organizaram, ao longo do processo de elaboração deste PMDI, sucessivos Fóruns Regionais nos 17 Territórios de Desenvolvimento do Estado, envolvendo um número superior a 25.000 pessoas, com a finalidade de 90 realizar um diagnóstico que subsidie o planejamento das ações do governo e que considere as características e potencialidades locais (MINAS GERAIS, 2016, p. 8).

O governo atual propôs com um dos principais objetivos a redução das desigualdades sociais e regionais do estado. A figura 3 explicita os principais eixos e dimensões do governo:

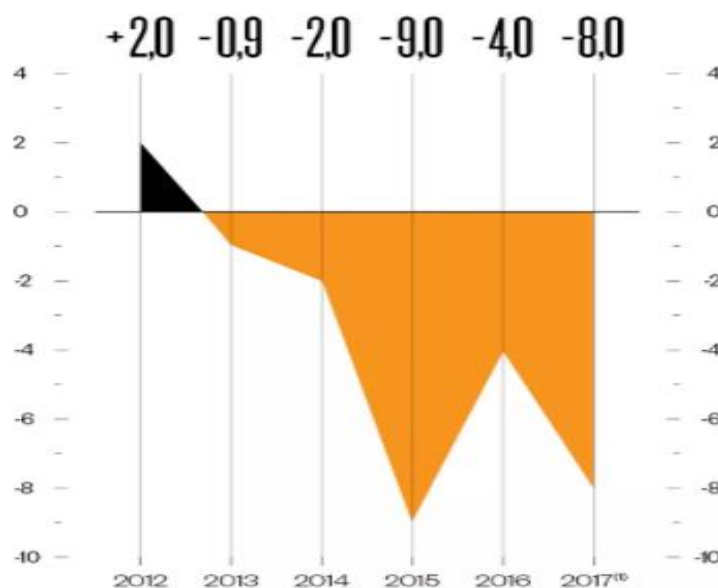
Figura 16 – Eixos e Dimensões PMDI 2016-2027, Governo do Estado de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS. Fernando Damata Pimentel. Governo do Estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2016-2027): Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais. Belo Horizonte: [s.n.], 2016, p. 23.

No tocante às Finanças Públicas, o estado de Minas Gerais passa por um momento bastante delicado. Segundo as informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o ano de 2017, segundo previsões, será o quarto ano consecutivo de déficit em Minas Gerais. O gráfico 4 tem como objetivo evidenciar essa situação em números.

Gráfico 4 – Resultado Orçamentário do Governo de Minas Gerais, 2012-2017



Fonte: LIMA, 2017.

(1) Projeção.

Somado a isso, o Relatório de Gestão Fiscal do Estado do último quadrimestre de 2016 evidenciou que os percentuais de DCL ultrapassaram os limites de 200% estabelecidos pela LRF, quando atingiram o nível de 203,09% da RCL. Somado a isso, a despesa com pessoal também ultrapassou em 0,29% do limite permitido pela LRF. Diante dessa situação, no dia 06/12/2016, Fernando Pimentel, decretou a calamidade financeira do estado.

A deterioração das contas públicas ocasionada pelo crescente déficit fiscal, bem como pelo crescimento da dívida pública, atinge diretamente o funcionamento da máquina estatal. Essa crise do estado vem acompanhada também da crise fiscal na União, que já foi apresentada com maiores detalhes. A próxima sessão destina-se a tratar de uma das possíveis soluções para os desequilíbrios orçamentários em Minas Gerais, que tem como contrapartida a adoção de um teto para os gastos públicos de forma semelhante ao proposto pela EC n° 95/16, a Lei Complementar n° 156/16.

5.1.1 A Lei Complementar 156/16

Como foi apresentado na última subseção, a questão do déficit em Minas Gerais não é algo recente. A utilização de empréstimos como uma alternativa de suplementar a arrecadação insuficiente do estado, é uma alternativa utilizada por vários governos, independente de seus posicionamentos ou estratégias. No entanto, a obtenção de empréstimos pode originar graves problemas nas contas públicas, no longo prazo, visto que esses tornam-se dívida pública. Dessa maneira, passam a existir juros que incrementam ainda mais o estoque da dívida. Assim, o estado de Minas Gerais já apresentava um histórico conturbado em relação ao déficit público.

Concomitantemente, sabe-se que o atual contexto das finanças públicas do Governo Federal é de crise, tendo em vista os desequilíbrios fiscais presentes nas contas públicas. Essa situação acabou atingindo alguns entes federativos estaduais, tendo em vista que grande parte dos estados já acumulam dívidas bilionárias com a União, além de enfrentarem os mesmos problemas do Governo Federal, tais como o crescimento das despesas em ritmos mais acelerados do que as receitas.

Diante desse contexto, tornou-se fundamental a formulação de propostas que objetivassem a recuperação econômica dos entes estaduais. Assim, paralelamente aos esforços do Governo Central em promover mudanças que promovam a recuperação econômica das finanças públicas da União, visto à aprovação da Emenda Constitucional nº 95/16, existe, também, uma preocupação com a recuperação econômica dos entes federativos. Nesse sentido, o Projeto de Lei Complementar nº 257/16 que já tramitava no Congresso Nacional foi aprovado, originando a Lei Complementar nº 156/16, considerada uma alternativa para a retomada do reequilíbrio fiscal por parte dos estados e do Distrito Federal.

Uma das principais medidas previstas na Lei Complementar nº 156/16 é a proposição do alongamento do prazo para o pagamento da dívida dos estados e do Distrito Federal com a União, conforme o artigo 1º da referida lei:

Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas (BRASIL, 2016, p.1).

Como pode-se observar, o artigo acima dispõe de um aumento do prazo para pagamento da dívida dos estados e do Distrito Federal com a União por meio da celebração de um termo aditivo. Dessa forma, os entes federativos estaduais que celebrarem esse termo com a União, terão um tempo adicional nos contratos de refinanciamento da dívida bem como nos contratos de abertura de crédito, ambos firmados entre os entes e o Governo Federal. Além disso, conforme disposto no artigo 3º da referida lei complementar, o aditivo contratual propõe a redução temporária da parcela mensal de pagamento da dívida, entre julho de 2016 e junho de 2018, de forma que entre esse período as parcelas terão um desconto, que será somado posteriormente no montante total da dívida. Adicionalmente, o artigo 5º da mesma lei prevê que os onze estados que haviam conseguido liminar da justiça para o pagamento da dívida mediante juros simples, acerte os valores não pagos com a atualização dos encargos por meio de juros compostos. O saldo restante deve ser quitado em vinte e quatro parcelas mensais consecutivas, sendo a primeira em julho de 2016.

Somado a isso, o Decreto nº 9.056/16 foi publicado com o objetivo de regulamentar a Lei Complementar nº 156/16, impondo aos estados que celebrarem o termo aditivo de renegociação da dívida a premissa de submeter suas despesas primárias à um teto de gastos, remetendo o que é proposto na Emenda Constitucional nº 95/16. O artigo 1º do decreto nº 9.056/16 evidencia a regra do teto:

Art. 1º A limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto quanto às transferências constitucionais a Municípios e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, será aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2016, p.1).

Dessa maneira, conforme regulamentado pelo referido decreto, os entes federativos que acordarem com a União um novo prazo para o pagamento da dívida, bem como adotarem as outras medidas de auxílio à recuperação econômica propostas pela Lei Complementar nº 156/16 devem limitar o crescimento dos seus gastos públicos. Dessa forma, os entes federativos passam a ser diretamente impactados pela regra do teto. Além disso, conforme o § 2º do mesmo artigo os estados e o Distrito Federal poderão escolher como critério para a base de cálculo do teto: o exercício de 2016 ou “à média aritmética entre os valores do exercício de 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de 2015 e 2016 e os valores do exercício de 2016.” (BRASIL, 2016, p.1).

Cabe ressaltar que no caso dos entes federativos a limitação das despesas primárias será aplicada para os exercícios de 2018 e 2019. Além disso, o artigo 4º do decreto nº 9.056/16 evidenciam a necessidade de apresentação de um demonstrativo, como fica evidente a seguir:

Art. 4º Os Estados e o Distrito Federal que firmarem termo aditivo referente ao art. 1º e ao art. 3º da Lei Complementar nº 156, de 2016, deverão encaminhar o Demonstrativo de Cumprimento do Limite para Despesas Primárias Correntes, conforme modelo do Anexo I deste Decreto, até o vigésimo dia do mês subsequente a cada um dos quatro semestres, nos quais deverá ser apurada a limitação para o crescimento das despesas primárias correntes de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 2016. (BRASIL, 2016, p.1).

Dessa forma, o Governo Federal em contrapartida aos benefícios concedidos aos entes federativos que adotaram à renegociação da dívida exige a adoção de um limite às despesas primárias. O referido decreto, ainda prevê o envio à União de um demonstrativo que comprove o cumprimento da regra do teto, conforme os moldes explicitados no anexo I.

Conforme apresentado acima, tanto a União quanto os estados e o Distrito Federal possuem a possibilidade de aplicação da regra do teto. Embora em ambos os casos essas regras se assemelhem bastante, existem algumas diferenças entre o que é proposto pela EC nº 95/16 e a LC nº 156/16. O quadro a seguir visa comparar os parâmetros de ambos os textos legais:

Quadro 2 – Comparação entre a Emenda Constitucional n° 95/ 16 e a Lei Complementar n° 156/16

Parâmetros	EC n° 95/2016	LC n° 156/2016
Nível de Abrangência	União	Estados e Distrito Federal
Limites estabelecidos	Foram instituídos 15 (quinze) limites individualizados para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.	Há apenas um único limite geral válido para os 3 Poderes. Assim, na ausência de limites individualizados para cada Poder, a pressão por absorver os impactos financeiros do limite geral tende a recair, via de regra, sobre o Poder Executivo.
Vigência	20 exercícios financeiros (a partir de 2017)	2 exercícios financeiros (2018 e 2019)
Base de cálculo	Despesas executadas no exercício anterior.	Despesas empenhadas há, no mínimo, 2 exercícios anteriores. (2016 ou média 2015-2016) corrigidas pela inflação do período.
Índice de inflação utilizado	O cálculo do Teto leva em consideração a inflação do ano anterior.	O cálculo do Teto leva em consideração a inflação projetada para o ano presente.
Gastos com Saúde e Educação	A partir de 2018, os gastos com saúde e educação não mais estarão vinculados à variação da receita, mas sim ficarão limitados à aplicação realizada no ano anterior corrigida pela inflação.	Mantém-se a determinação constitucional (despesa cresce à medida que receita cresce) com obrigação de ficar limitada ao Teto dos Gastos calculado para o período.

Fonte: SCPPO/ SEPLAG. Adaptado.

Assim, cabe ressaltar que a Lei Complementar n° 156/16 surge com a intenção de proporcionar alternativas de reequilíbrio fiscal aos entes federativos estaduais. As medidas de renegociação da dívida bem como a imposição de um teto de gastos para as despesas primárias estaduais representam os esforços do governo em reerguer as contas públicas deterioradas e de implementar um novo regime fiscal, alinhando os entes federativos às medidas que foram sancionadas pela Emenda Constitucional n° 95/16.

De certa forma, a referida Lei Complementar representa um primeiro passo para o reerguimento das finanças públicas estaduais. Atualmente, os 26 estados juntamente do Distrito Federal somam um rombo de R\$ 56 bilhões, que reflete diretamente no comprometimento da realização de serviços básicos, tais como na área da saúde, bem como no pagamento dos salários dos servidores.

No caso de Minas Gerais, pode-se falar que o estado deu o primeiro passo em busca da recuperação econômica. Isso porque a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018, submeteu às despesas primárias dos três poderes à um teto de gastos

públicos. No entanto, como será apresentado a seguir, ainda existe um longo caminho a ser percorrido até o atingimento do equilíbrio fiscal.

6 METODOLOGIA

Esse trabalho tem como objetivo investigar os principais fatores que levaram o crescimento descontrolado das despesas públicas de Minas Gerais. Além disso, o presente estudo visa analisar a efetividade da aplicação da regra do teto proposta pela EC n° 95/16, no estado de Minas Gerais, como uma forma de contenção dos gastos públicos. Para isso, buscou-se as ferramentas metodológicas que se adequassem ao atendimento das finalidades propostas.

A metodologia desse trabalho teve como base uma pesquisa mista de cunho descritivo e analítico. Dessa forma, foram realizadas análises qualitativas e quantitativas acerca do tema. Nesse sentido, a análise qualitativa tem como objetivo servir de base para o estudo posterior, tendo em vista que aborda os principais conceitos e aspectos teóricos fundamentais para a compreensão do trabalho. A pesquisa quantitativa, por sua vez, ocorreu por meio da análise de dados, tabelas e gráficos, que sincronizaram com os elementos que foram previamente abordados. Assim, a conjugação desses dois métodos de pesquisa foi fundamental, na medida que a descrição qualitativa serviu como base para a interpretação dos dados, bem como para a elaboração de conclusões.

Primeiramente, como as finanças públicas no Brasil são regulamentadas por lei, buscou-se fazer um levantamento das legislações que regulamentam a execução orçamentária no Brasil, direcionada para os aspectos de maior relevância do trabalho, que tratam do cumprimento do equilíbrio fiscal. Em seguida, foi realizado um levantamento bibliográfico acerca do tema orçamento público. Assim, foram referenciados os conceitos fundamentais para o entendimento do tema, tais como receitas públicas, despesas públicas, déficit e dívida pública dentre outras definições relacionadas. No mais, a fim de introduzir o contexto histórico de déficit e dívida do estado de Minas Gerais, foi desenvolvida uma seção focalizada nessas questões, ao longo dos últimos governos do estado. Nessa seção, a Lei Complementar n° 156/16 é estudada como uma proposta de solução para as dívidas bilionárias dos estados, bem como para o crescimento acelerado das despesas públicas.

Somado a isso, para tratar de um dos assuntos de maior relevância para o desenvolvimento da análise de dados, foi desenvolvido um capítulo de teto dos gastos públicos. Diante da dificuldade em achar referências bibliográficas acerca desse tema, dada a sua atualidade, foi realizada uma pesquisa nos canais de comunicação, que trataram bastante

acerca desse assunto. Assim, foi possível ter acesso a estudos de teóricos e economistas, bem como dispor de mais informações relevantes para o desenvolvimento do trabalho. Dessa maneira, o teto dos gastos públicos foi estudado a partir de seu contexto, perpassando pelos fatores que tiveram influência para a idealização dessa medida, pelos aspectos macroeconômicos relevantes, bem como pelas possíveis implicações dessa proposta no cenário nacional, além dos posicionamentos favoráveis e contrários ao Novo Regime Fiscal. Cabe ressaltar, que essa parte tem como objetivo dar mais embasamento teórico ao tema tratado, no entanto, dada a relação do conteúdo com dados econômicos, foram utilizados inúmeros gráficos que apresentavam os dados a respeito do tema. Vale destacar, que os gráficos apresentados nesse capítulo, em sua maioria, foram extraídos de estudos já publicados.

Em seguida, iniciou-se o processo de busca e coleta dos dados necessários para o desenvolvimento da análise. A maioria dos dados utilizados na elaboração dos gráficos foi obtido na Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO). Essa superintendência disponibilizou os dados do SIAFI, de forma que foi possível ter acesso aos dados das receitas e despesas realizadas no período de 2009-2016. As bases de dados continham informações como função, subfunção, grupo da despesa, dentre outros elementos. A partir desses dados, foi possível elaborar os gráficos e tabelas que tratam da atual situação fiscal do estado de Minas Gerais, bem como, posteriormente, realizar a aplicação dos índices de correção propostos pela EC nº 95/16. Alguns outros dados, tais como os valores de RCL, foram obtidos a partir dos relatórios da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF). Além disso, cabe destacar. Além disso, foram extraídos do site do IPEA, os índices de inflação dos últimos anos. Para fazer a comparação entre as variáveis orçamentárias ao longo do tempo, foi necessário utilizar a deflação de preços. Os gráficos elaborados pela autora, utilizaram os preços de 2016 como base. O IPCA também foi utilizado para o cálculo da regra do teto. Utilizou-se o ano de 2009 como base, ou seja, considerou-se que nesse ano havia sido aplicada a regra do teto, e assim, os valores das receitas e despesas, já a preços constantes de 2016, foram submetidos ao teto de gastos, que foi calculado por meio da inflação acumulada de 2009.

Adicionalmente, as questões teóricas apresentadas na parte anterior do trabalho foram retomadas no momento da análise de dados. Os conceitos orçamentários e as normas das finanças públicas foram constantemente mencionados para fundamentar a pesquisa realizada. Adicionalmente, nessa parte do trabalho, com o objetivo de compreender melhor os aspectos

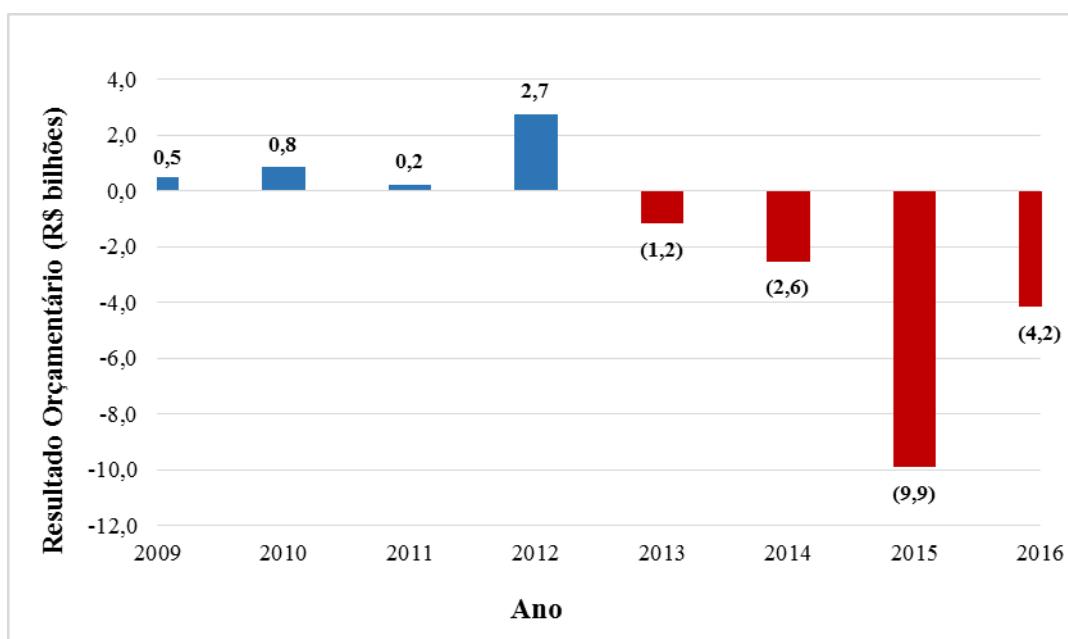
fiscais dos últimos governos, bem como suas principais medidas nas áreas de saúde e educação, foram utilizadas as Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa, com o objetivo de constatar as principais ações que foram executadas nos últimos governos.

Por fim, é de suma importância destacar que o estágio supervisionado realizado pela autora na Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) foi de fundamental importância para esse estudo. A experiência profissional possibilitou um melhor conhecimento a respeito do orçamento público, bem como fomentou a busca por novos estudos e pesquisas.

7 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM MINAS GERAIS

Como já foi estudado em outras seções, as finanças do setor público passam por um momento caótico. A crise econômica existente na União atinge, também, a maior parte dos 27 entes subnacionais, que enfrentam percalços financeiros para cobrirem seus gastos, impactando diretamente na manutenção dos serviços básicos e do bem-estar da sociedade. Os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais são os que lideram o ranking da dívida pública, e conseqüentemente, dos desequilíbrios orçamentários. O quadro fiscal de Minas Gerais será analisado mais detalhadamente, visto que é o principal objeto de estudo desse trabalho. Nesse sentido, observa-se que Minas Gerais apresenta déficit orçamentário desde 2013, como aponta o gráfico 5.

Gráfico 5- Resultado Orçamentário de Minas Gerais, 2009-2016*



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPPO. Receita Arrecadada e Despesa Empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016.

Como pode-se perceber, existe uma evolução do déficit orçamentário no estado de Minas Gerais ao longo dos últimos quatro anos. Até o ano de 2012, as finanças públicas do estado eram consideradas superavitárias, uma vez que o volume de receitas arrecadadas superava o volume de gastos públicos. Nos anos seguintes, esse quadro mudou, de forma que as finanças públicas estaduais passaram a apresentar um caráter deficitário. Em 2013, o

estado apresentou um déficit de R\$ 1,2 bilhões, e no ano seguinte, esse valor mais que dobrou, atingindo R\$ 2,6 bilhões. O ano de 2015, por sua vez, foi marcado pela explosão da crise financeira dos estados e Minas Gerais ocupou um dos postos de pior desempenho econômico, atingindo um déficit de R\$ 9,9 bilhões. Já o ano de 2016 foi marcado por algumas tentativas de recuperação econômica, que resultaram na redução do déficit para R\$ 4,2 bilhões.

Um dos motivos do crescente déficit no estado de Minas Gerais é a intensificação do ritmo de crescimento das despesas públicas. O gráfico 6 ilustra essa situação na medida que compara o ritmo de crescimento das receitas públicas com as despesas públicas.

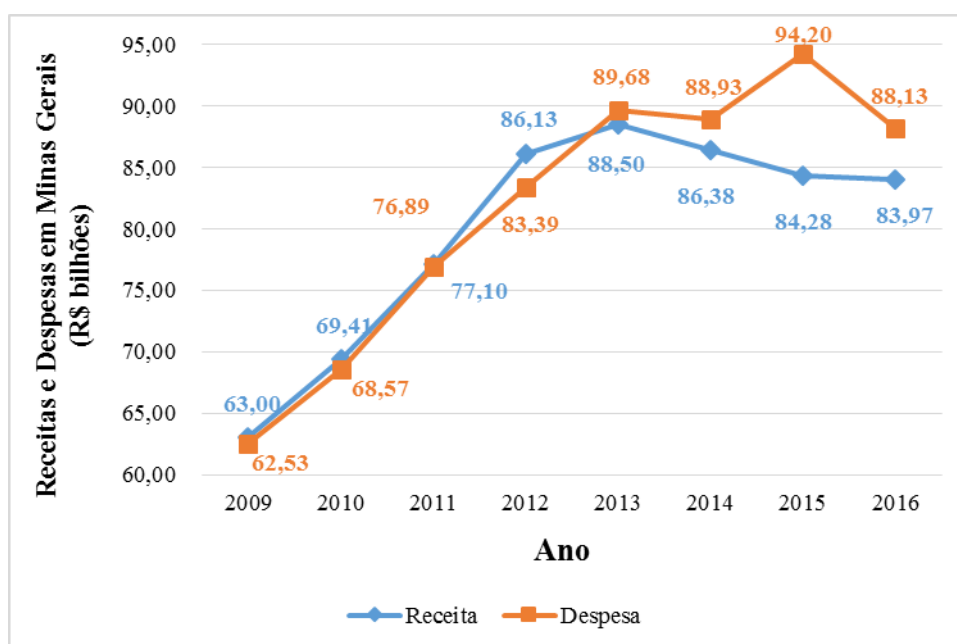
Ao analisar o gráfico 6 percebe-se a intensificação do ritmo de crescimento das despesas públicas no período compreendido entre 2009 e 2016. De acordo com a Lei de Wagner¹⁵, a demanda por bens públicos aumenta na medida em que cresce o nível de renda dos países industrializados. Nesse sentido, o aumento do PIB, ao longo dos anos apresentados, gera inevitavelmente um aumento da participação do governo na economia em um ritmo ainda mais acentuado que o nível de crescimento econômico do país. Essa situação faz com que o Estado cresça em um ritmo mais acelerado do que a própria economia do país.

Somado a isso, de acordo com o período analisado, os anos compreendidos entre 2009 e 2013 são caracterizados por ritmos de crescimento de receitas e despesas semelhantes. Essa situação não gera prejuízos uma vez que a arrecadação do estado consegue acompanhar o aumento dos seus gastos. No entanto, a partir do ano de 2013 as despesas adquiriram um ritmo de crescimento descontrolado, de tal forma que as receitas deixaram de ser suficientes para cobrir com os custos para manutenção da máquina estatal. Essa situação é bastante delicada, uma vez que a diferença existente na aceleração do ritmo de crescimento entre as variáveis apresentadas, gera um distanciamento cada vez maior em seus valores, como ocorreu no ano de 2015, em que as receitas atingiram um valor correspondente a R\$ 84 bilhões, ao passo que as despesas atingiram um volume de R\$ 94 bilhões¹⁶. Nesse sentido, essa situação gera sucessivos déficits crescentes o que implica no nível de desequilíbrio orçamentário e deterioração das contas públicas presentes nos dias de hoje.

¹⁵ A Lei de Wagner, bem como outras teorias que visam explicar o crescimento das despesas públicas, foi apresentada mais detalhadamente na subseção 3.2.2 deste trabalho.

¹⁶ Valores corrigidos pelo IPCA acumulado de 2016.

Gráfico 6 – Ritmo de crescimento das Receitas e Despesas em Minas Gerais, 2009-2016*



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPPO. Receita arrecada e Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016.

Além disso, outro ponto importante no que tange a evolução das despesas públicas no estado de Minas Gerais é a questão dos gastos obrigatórios¹⁷ e discricionários. Os primeiros são aqueles que possuem determinação legal e por isso devem ser obrigatoriamente executados, como é o caso do pagamento da folha de pessoal, amortização da dívida pública, das transferências constitucionais, dentre outros. Os gastos discricionários são aqueles que dão margem de escolha para o governante na aplicação de recursos. O que ocorre atualmente no estado de Minas Gerais é o crescimento exacerbado das despesas obrigatórias, como aponta o gráfico 7.

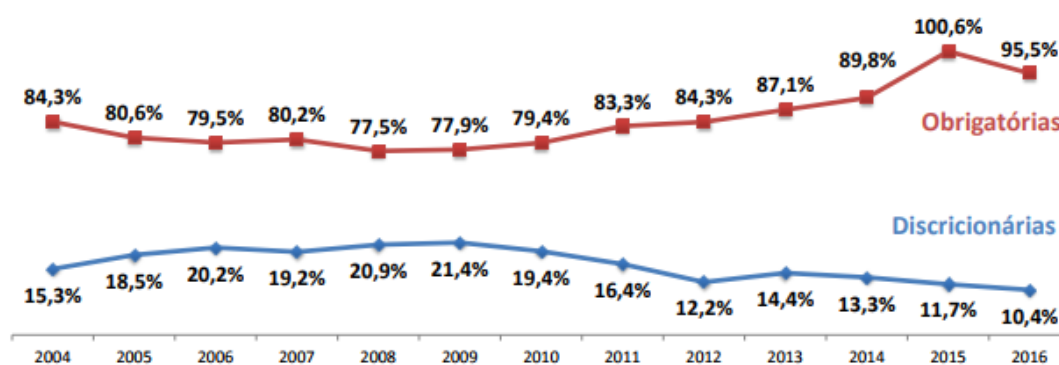
A partir do gráfico 7 nota-se que a maior parte da receita do estado de Minas Gerais é destinada às despesas de caráter obrigatório. Recentemente, o ritmo de crescimento dessas despesas intensificou-se, atingindo seu ápice em 2015, quando as despesas obrigatórias chegaram a ocupar mais de 100% das receitas do estado. Em um panorama de crise fiscal, tal situação é preocupante, tendo em vista que os gastos obrigatórios, por serem legitimados pela Constituição, não podem ser totalmente cortados. Nesse sentido, resta ao governante uma

¹⁷ Vide seção 2.5 desse trabalho.

margem pequena de manobra para a redução das despesas públicas, tendo em vista que as despesas discricionárias, que ficam mais suscetíveis à escolha do governante, ocupam um pequeno volume das despesas.

Dessa maneira, a evolução dos gastos obrigatórios, bem como o grande volume ocupado por eles, retoma a questão do engessamento dos gastos públicos discutida na seção 2.5 desse trabalho. Como foi apresentado, os governantes tem a obrigação de executar determinadas despesas, ao passo que também devem executar um mínimo percentual nas áreas constitucionalmente protegidas, tais como a educação e saúde. Assim, a rigidez orçamentária presente nos gastos públicos brasileiros prejudica o processo de elaboração orçamentária, que tenderia a ocorrer por meio de estratégias e planos de governo, conforme os ideias políticos do governante e também conforme o contexto macroeconômico do país. Essa situação, torna ainda mais complexa a proposição de medidas que visem contingenciar as despesas públicas.

Gráfico 7 - Participação das despesas obrigatórias na receita do estado de Minas Gerais

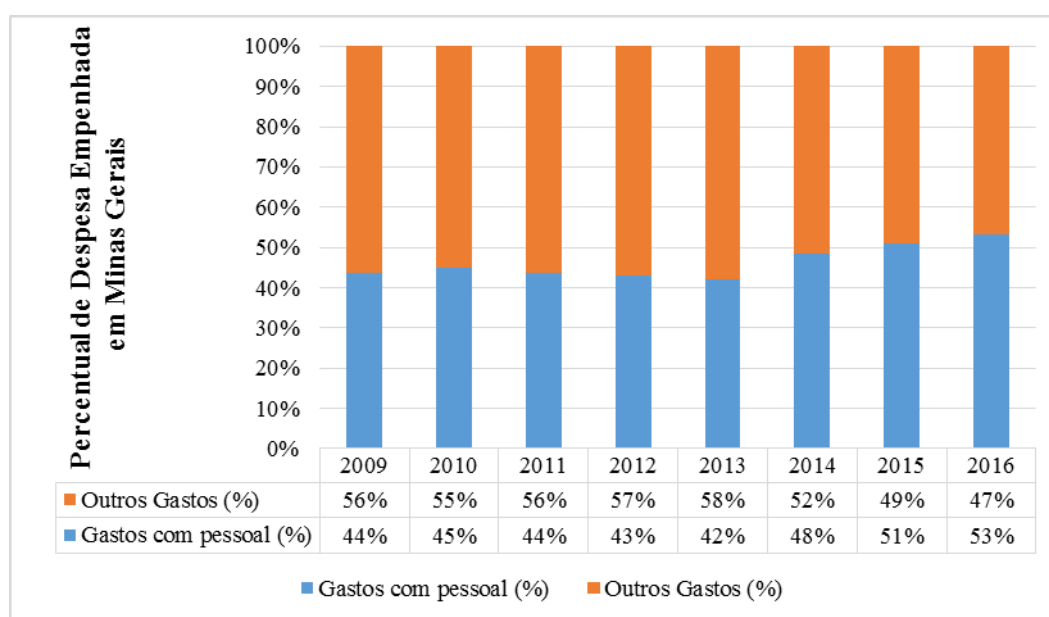


Fonte: SEPLAG – MG, Mensagem do Governador 2017.

Ainda levando em conta o crescimento das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias existem importantes observações a serem feitas. Como já foi mencionado, as despesas obrigatórias são compostas pelo pagamento da folha de pessoal, amortização da dívida pública bem como as transferências constitucionais. No caso de Minas Gerais, o gasto que gerou maior impacto na evolução das despesas obrigatórias, foi o gasto com pessoal. O gráfico 8 expressa o percentual da despesa com pessoal em relação ao total da despesa empenhada no estado de Minas Gerais, nos últimos anos.

Analisando-se o gráfico 8 é possível perceber que o percentual de despesas com pessoal ocupa uma grande parcela das despesas empenhadas do estado de Minas Gerais. No período compreendido entre 2009 e 2013 percebe-se que o percentual ocupado com esses gastos manteve uma média de 43,6%. No entanto, a partir de 2014 as despesas relacionadas com o pagamento dos servidores públicos passaram a ter um crescimento significativo, atingindo um percentual de 48%, o que corresponde a um valor de aproximadamente R\$ 43 bilhões¹⁸. Já nos anos de 2015 e 2016, por sua vez, o percentual de gastos com pessoal passou a ocupar mais da metade da despesa empenhada em Minas Gerais. Em 2015 esse gasto foi correspondente a aproximadamente R\$ 48 bilhões ao passo que em 2016 esse valor ficou em torno de R\$ 46 bilhões. Dessa maneira, essa situação torna-se preocupante e deve servir de alerta para os governantes, que são os responsáveis por promover ajustes salariais e concursos públicos.

Gráfico 8 – Percentual de gasto com pessoal em relação à despesa empenhada, 2009-2016*



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPPO. Despesa empenhada no grupo 1. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

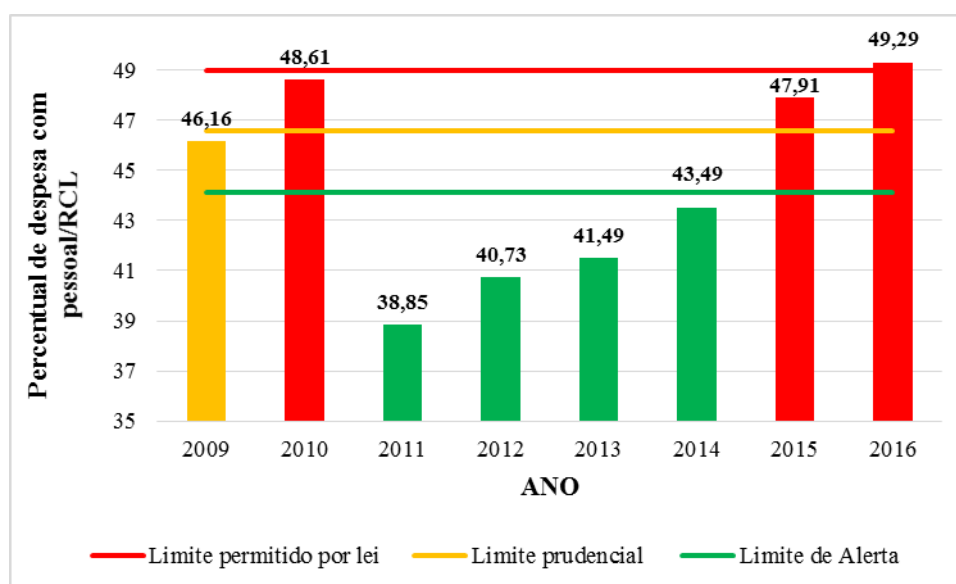
*A despesa empenhada apresentada leva em conta as seguintes classificações funcionais da despesa: Administração, Agricultura, Assistência social, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Comunicações, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Encargos Especiais, Essencial a Justiça, Gestão Ambiental, Indústria, Judiciária, Legislativa, Organização Agrária, Previdência Social, Saúde, Segurança Pública, Trabalho, Transporte Urbanismo.

¹⁸ Valores corrigidos pelo IPCA acumulado de 2016.

Cabe destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe duros limites em relação aos gastos com pessoal. Como já foi trabalhado na seção 2.3 desse trabalho, essa Lei Complementar foi sancionada no ano de 2000 com o objetivo de promover uma melhor gestão fiscal dos recursos bem como o equilíbrio das contas públicas. Além disso, a referida lei proporcionou uma reformulação no processo de planejamento orçamentário, que passou a ser cumprido mais rigidamente e adequadamente no que tange ao detalhamento das despesas e a previsão das receitas.

Nesse sentido, a LRF estabelece percentuais máximos de gastos com pessoal em relação a RCL. No caso dos entes estaduais, pode-se executar cerca de 49% da RCL com pagamento de pessoal do Poder Executivo, 3% da RCL com o pagamento de pessoal do Poder Legislativo, 6% da RCL com o pagamento de pessoal do Poder Judiciário e 2% com o Ministério Público Estadual, totalizando um percentual de 60% da RCL destinados ao pagamento dos funcionários públicos. Atualmente, uma das maiores despesas do estado de Minas Gerais é a despesa com pessoal, que apresenta um comportamento crescente desde 2011. O gráfico 9 visa ilustrar a situação da despesa com pessoal, perante os limites estabelecidos pela LRF, levando em conta o Poder Executivo, responsável por maior parte da execução dos gastos com despesa de pessoal.

Gráfico 9 – Percentual de Gasto com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL no estado de Minas Gerais, 2009-2016



Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal da SEF - MG (2009-2016).
Elaboração própria.

A partir do gráfico 9 é possível observar o comportamento ascendente das despesas com o pessoal do Poder Executivo em Minas Gerais nos últimos anos. Observa-se que em 2009 e 2010 o percentual de gasto com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL atingiu o limite de alerta, e o limite prudencial, respectivamente. No entanto, no período de 2011 a 2014 esse percentual se manteve dentro dos limites previstos em lei, ficando abaixo do limite de alerta. Porém, nos dois últimos anos essa situação se agravou, quando em 2015 o percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL superou o limite prudencial, atingindo a marca de 47,91%. O ano de 2016, por sua vez, foi marcado por uma situação jamais vista antes no estado de Minas Gerais, o atingimento de uma marca de 49,29% da RCL com gastos de pessoal do Poder Executivo, ultrapassando o limite de 49% permitido pela LRF.

Aprofundando ainda mais a questão do gasto com pessoal em Minas Gerais, tendo em vista a sua relevância e impacto no aumento dos gastos públicos no geral, algumas áreas do estado tiveram maior peso no aumento dos gastos com pessoal. Analisando a composição desses gastos, tem-se que as funções de Segurança Pública, Previdência Social, Judiciária e Educação são as que lideram os gastos com pessoal no estado de Minas Gerais. O gráfico 10, ilustra essa situação.

Pela análise do gráfico 10, observa-se que algumas funções do estado possuem um maior impacto no percentual do gasto com pessoal do que outras. Dentre as quatro áreas do estado que demandam maior despesa com pessoal cabe destacar a Previdência Social e a Segurança Pública. Essas duas funções ocuparam os maiores gastos com pessoal em todos os anos analisados.

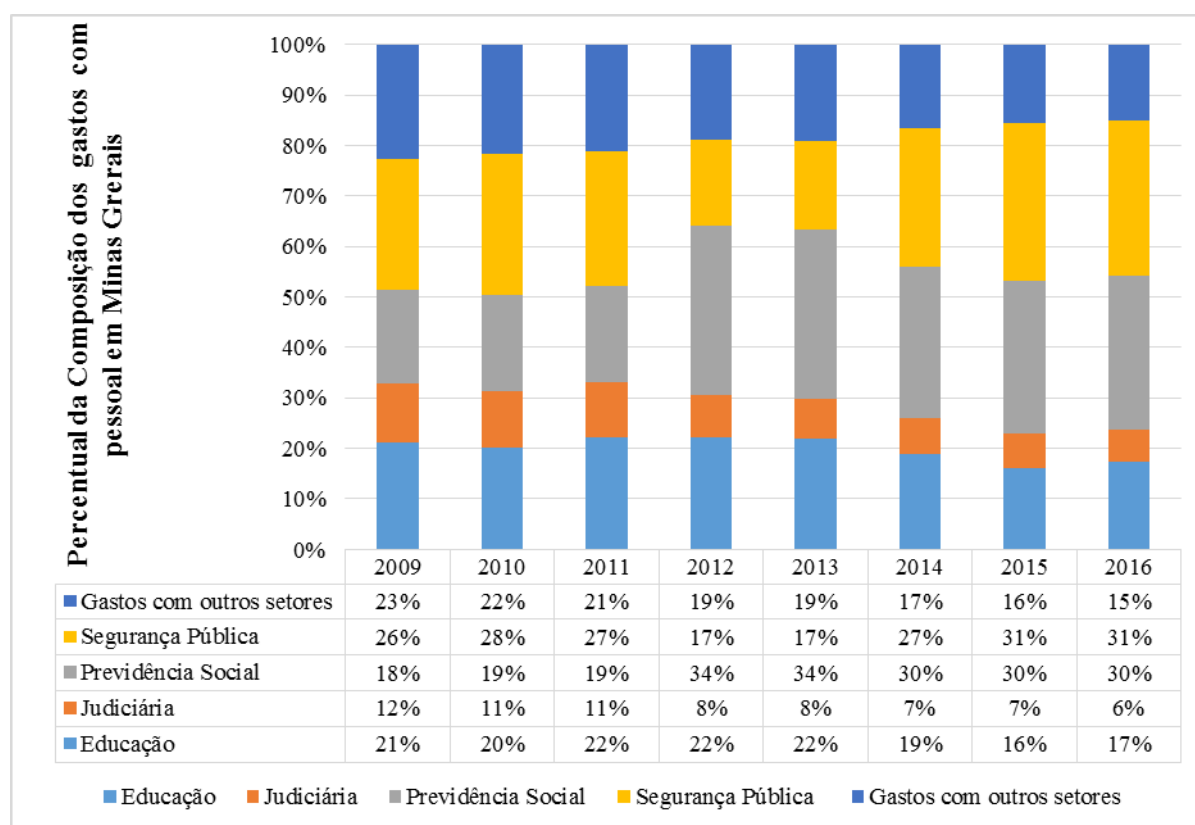
Cabe ressaltar, que atualmente, o setor de Segurança Pública é o setor que dispense o maior volume de recursos destinados a pagamento com pessoal, tendo em vista que ocupa 31% das despesas públicas com pessoal no estado de Minas Gerais, o que corresponde a aproximadamente R\$ 14 bilhões. Diante dessa situação, cabe retomar a teoria¹⁹ proposta por Adolph Wagner que presume que o desenvolvimento econômico de um país, gera, em maior grau, um crescimento da atividade do estado. Isso ocorre porque os processos de industrialização e urbanização demandam um crescimento nas funções administrativas e de segurança, gerando a necessidade de um maior provimento de bens públicos. Dessa maneira,

¹⁹ As teorias que visam explicar as principais causas para o crescimento das despesas públicas foram estudadas mais detalhadamente na seção 3.2.2 deste trabalho.

os grandes gastos com pessoal na área de segurança pública podem ser explicados pelo crescimento econômico vivenciado pelo país nos últimos anos.

Em seguida, a Previdência Social aparece ocupando 30% dos gastos com pessoal do estado, o que também corresponde a um valor da ordem de R\$ 14 bilhões. Além disso, cabe destacar que as funções Judiciária e de Educação ocupam uma menor parcela dos gastos com pessoal do que as outras áreas mencionadas anteriormente, mas ainda geram um impacto significativo no volume desses gastos, representando uma média de respectivamente 8,75% e 20% no período compreendido entre 2009 e 2016. Somado a isso, observa-se que os gastos com pessoal de outros setores do estado, passaram a ocupar um percentual menor ao longo do tempo, o que significa que as quatro áreas detalhadas passaram a absorver mais recursos do estado com o passar dos anos, além de ocuparem as maiores parcelas de gasto com pessoal.

Gráfico 10 - Percentual da Composição dos gastos com pessoal no estado de Minas Gerais* (2009-2016)



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada por função no grupo 1. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

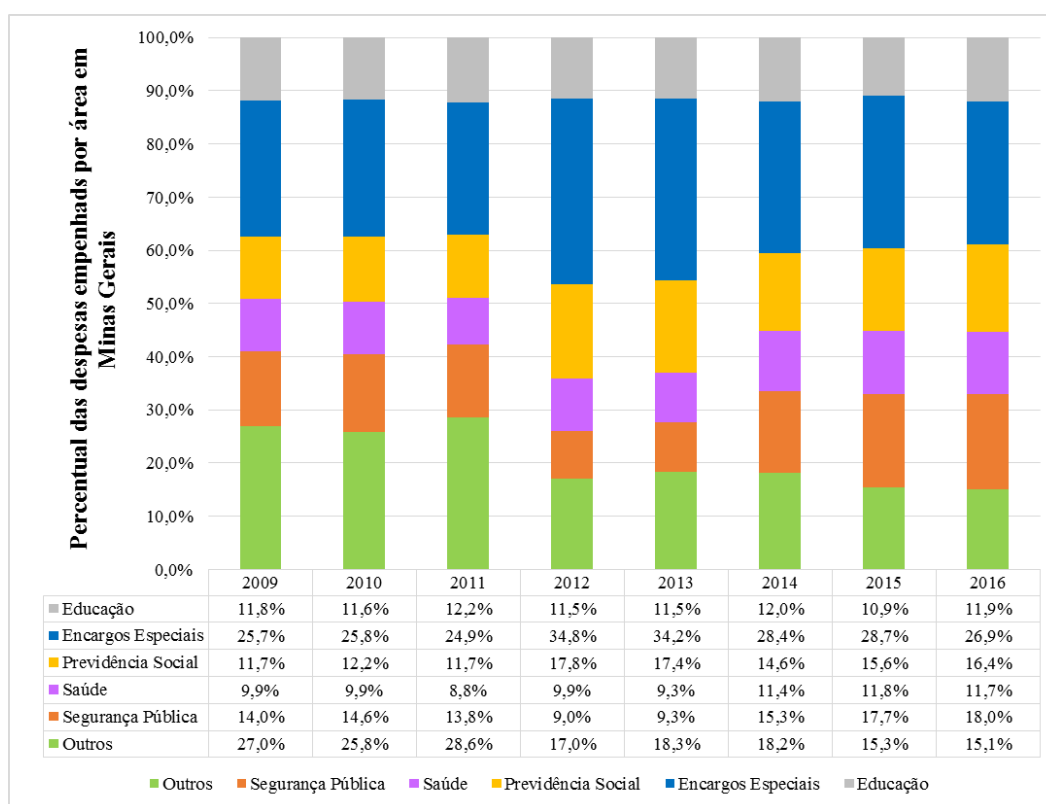
*O item denominado “gastos com outros setores” leva em conta as seguintes classificações funcionais da despesa: Administração, Agricultura, Assistência social, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Comunicações, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Encargos Especiais, Essencial a Justiça, Gestão Ambiental, Indústria, Legislativa, Organização Agrária, Saúde, Trabalho, Transporte Urbanismo.

Outro ponto que deve ser analisado quando se trata do crescimento das despesas públicas em Minas Gerais é a composição dos gastos do estado. Atualmente, as áreas que mais demandam recursos são: Educação, Saúde, Previdência Social, Encargos Especiais, e Segurança Pública. O gráfico 11 demonstra a composição dos gastos públicos em Minas Gerais.

A partir da análise do gráfico exposto, observa-se que as cinco funções apresentadas ocupam grande parcela das despesas empenhadas do estado de Minas Gerais nos últimos anos. As despesas com educação representaram uma média de 11,7% das despesas totais nos últimos anos, ao passo que as despesas com saúde representaram aproximadamente uma média de 10,4% desse total. Isso ocorre porque as áreas de saúde e educação, por exigências constitucionais²⁰, apresentam uma vinculação com a RLI. Dessa forma, no caso dos estados da federação, devem ser investidos em educação e saúde um percentual mínimo de 25% e 12% da RLI, obrigatoriamente. Além disso, outras despesas que impactam significativamente no montante de gastos do estado são as áreas de Previdência Social e Segurança Pública. Como já foi analisado previamente, essas duas áreas dispõem grandes volumes com pagamento de pessoal, o que as leva a ocupar um maior percentual dos gastos do estado. Somado a isso, o gráfico 11 explicita que a função de Encargos Especiais também ocupa uma parcela significativa dos gastos do estado. Essa função engloba gastos como dívidas, ressarcimentos e indenizações. Nesse caso, é natural que esses gastos ocupem uma parcela relevante das despesas públicas, tendo em vista o crescente processo de endividamento do estado de Minas Gerais, que já foi estudado mais detalhadamente previamente.

²⁰ Vide seção 2.5 deste trabalho.

Gráfico 11 – A composição dos Gastos Públicos em Minas Gerais* (2009-2016)



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada por função. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

*O item “outros” leva em conta as seguintes classificações funcionais da despesa: Administração, Agricultura, Assistência social, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Comunicações, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Essencial a Justiça, Gestão Ambiental, Indústria, Judiciária, Legislativa, Organização Agrária, Trabalho, Transporte Urbanismo.

Diante do estudo exposto pelos gráficos apresentados acima, observa-se que uma das principais causas do aumento das despesas públicas no estado de Minas Gerais é a questão da rigidez orçamentária presente no Brasil. Como já foi apresentado previamente, o Brasil possui uma legislação que prevê a obrigatoriedade da execução de determinados gastos públicos, tais como os gastos com pessoal e amortização da dívida. Além disso, os marcos que normatizam o orçamento público propõem a execução de limites mínimos com áreas como educação e saúde. Diante dessa situação, a elaboração de um orçamento mais contingenciado, em situações de crises econômicas, se torna um desafio para os governantes, na medida em que a margem de discricionariedade dos gastos públicos é muito pequena, uma vez que os gastos engessados ocupam o maior volume dos gastos públicos.

Tendo em vista a evolução das despesas públicas nos últimos anos, bem como o crescente déficit do estado de Minas Gerais, as finanças públicas encontram-se em um estado

preocupante. Diante desse contexto, é fundamental que medidas sejam tomadas na tentativa de impedir o agravamento da situação fiscal do estado. Sabe-se que, concomitantemente, as finanças públicas da União passam também por um processo de deterioração e recentemente foi sancionada a EC n° 95/16 que estabelece um teto dos gastos públicos. A subseção a seguir se destinará a fazer um breve estudo da aplicação dos limites propostos pelo teto dos gastos públicos no estado de Minas Gerais, a fim de verificar se essa também poderia ser uma alternativa de recuperação dos entes subnacionais.

7.1 Aplicação do índice proposto pela Emenda Constitucional n° 95/16 em Minas Gerais

A Emenda Constitucional n° 95/16²¹ foi promulgada no dia 15 de dezembro de 2016 com o objetivo de estabelecer um teto para os gastos públicos da União para os próximos 20 anos. A base de cálculo do teto dos gastos públicos se dá pelos gastos do Governo Central em 2016 corrigidos pela inflação. Essa medida, foi decorrente do contexto de deterioração das finanças públicas federais, que conforme apresentado, estão desequilibradas e crescem em ritmo mais acelerado do que o PIB, a inflação e as receitas públicas.

Os 27 entes federados não foram blindados dessa crise fiscal, de forma que grande parte deles também encontram dificuldades em manter suas contas públicas equilibradas. Minas Gerais, por sua vez, é um dos estados que apresentam problemas para reequilibrar as finanças públicas, apresentando déficits desde 2013. Essa situação, levou o atual governador do estado, Fernando Pimentel, a decretar a calamidade financeira em Minas Gerais, no dia 05 de dezembro de 2016. Cabe destacar, que a calamidade financeira é um recurso utilizado apenas em contextos graves e extremos, em que os gestores públicos julgam riscos à população.

Tendo em vista o quadro apresentado por Minas Gerais, uma possível solução seria a aplicação de um teto de gastos públicos para as despesas primárias, como foi proposto pela EC n° 95/16 para o caso da União. A Lei Complementar n° 156/16, que trata da renegociação da dívida dos estados com a União, traz, como contrapartida, a aplicação de um teto dos gastos públicos para aqueles estados que optarem pela renegociação da dívida. Nesse sentido, o estudo a seguir visa comparar os cenários do estado de Minas Gerais caso os índices de

²¹ Vide capítulo 5 desse trabalho, subseção 5.2.

correção propostos pela EC nº 95/16 tivessem sido aplicados previamente, a fim de verificar se essa medida evitaria a crise do estado existente nos dias de hoje.

Dessa maneira, a regra do teto será aplicada tendo como ano base 2009, ou seja, obteremos resultados acerca das despesas caso essas últimas tivessem sido submetidas à um teto de gastos nesse ano. Assim, primeiramente os dados a serem analisados serão corrigidos a preços constantes de 2016, para que seja possível a comparação dos valores de receita e despesa entre os anos. Em seguida, será utilizado o IPCA acumulado de 2009 como referência para a aplicação da regra do teto. A tabela 1 visa evidenciar esses índices utilizados.

Tabela 1 - Índices utilizados como base para a análise de dados

Ano	Índice base 2009	Índice base 2016
2009	1,0000	0,6439
2010	1,0591	0,6716
2011	1,1279	0,7113
2012	1,1938	0,7575
2013	1,2644	0,8018
2014	1,3454	0,8492
2015	1,4890	0,9036
2016	1,5826	1,0000

Fonte: IPEA. Elaboração própria.

As despesas do estado de Minas Gerais crescem aceleradamente nos últimos anos, chegando até a superar as receitas em determinados momentos. Dessa maneira, é de fundamental importância que sejam tomadas medidas de contenção de gastos, para que a situação não se agrave ainda mais e se torne ainda mais difícil de controlar. A tabela 2 compara as despesas realizadas no estado de Minas Gerais no período compreendido entre 2009 e 2016 com as despesas caso a regra do teto tivesse sido aplicada a partir do ano de 2009.

Tabela 2 – Despesas realizadas no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais pela regra da EC n° 95/16*

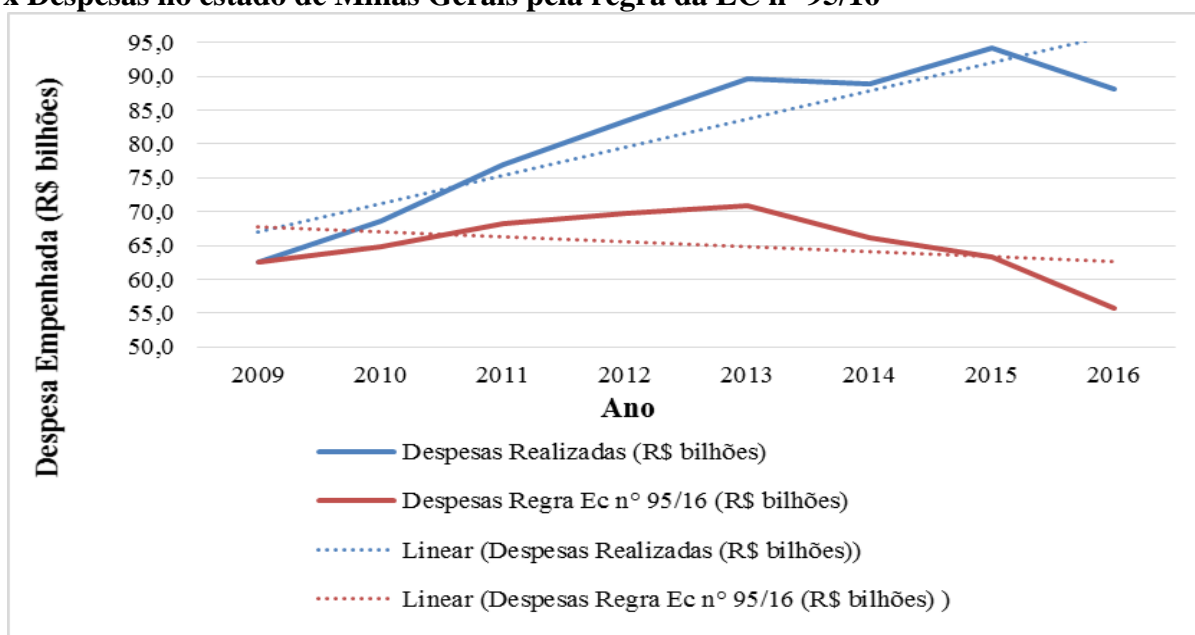
Ano	Despesas Realizadas (R\$ bilhões)	Regra Ec n° 95/16 (R\$ bilhões)	Diferença (R\$ bilhões)
2009	62,5	62,5	0,0
2010	68,6	64,7	3,8
2011	76,9	68,2	8,7
2012	83,4	69,9	13,5
2013	89,7	70,9	18,8
2014	88,9	66,1	22,8
2015	94,2	63,3	30,9
2016	88,1	55,7	32,4
Total	652,3	521,3	131,0

Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.
(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Analisando-se os dados apresentados pela tabela acima, é possível perceber que a estipulação de um teto de gastos públicos é uma alternativa eficaz para a contenção dos gastos. Comparando as despesas que foram efetivamente realizadas no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 com os dados que foram simulados a partir da aplicação de um teto para os gastos públicos, tendo como base o ano de 2009, observa-se que com a imposição de um limite para as despesas públicas, o estado teria apresentado gastos bastante inferiores. Como, atualmente, os gastos do governo são progressivos e acelerados, a economia gerada pela aplicação desse índice seria maior a cada ano, como é possível perceber na última coluna da tabela.

Dessa maneira, caso a regra do teto tivesse sido aplicada em 2009 o estado teria dispendido cerca de R\$ 131 bilhões a menos do que efetivamente desembolsou nesse período. O gráfico 12 ilustra melhor a situação descrita. Os efeitos da aplicação da regra do teto podem ser melhor visualizados a partir desse gráfico. É evidente a disparidade existente entre os gastos efetivamente realizados e entre os mesmos gastos caso a regra do teto tivesse entrado em vigor no ano de 2009. Esse gráfico apresenta a forma de “boca de jacaré”, de forma que quanto maior essa “boca”, maior a diferença existente.

Gráfico 12 - Despesas realizadas no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais pela regra da EC n° 95/16*



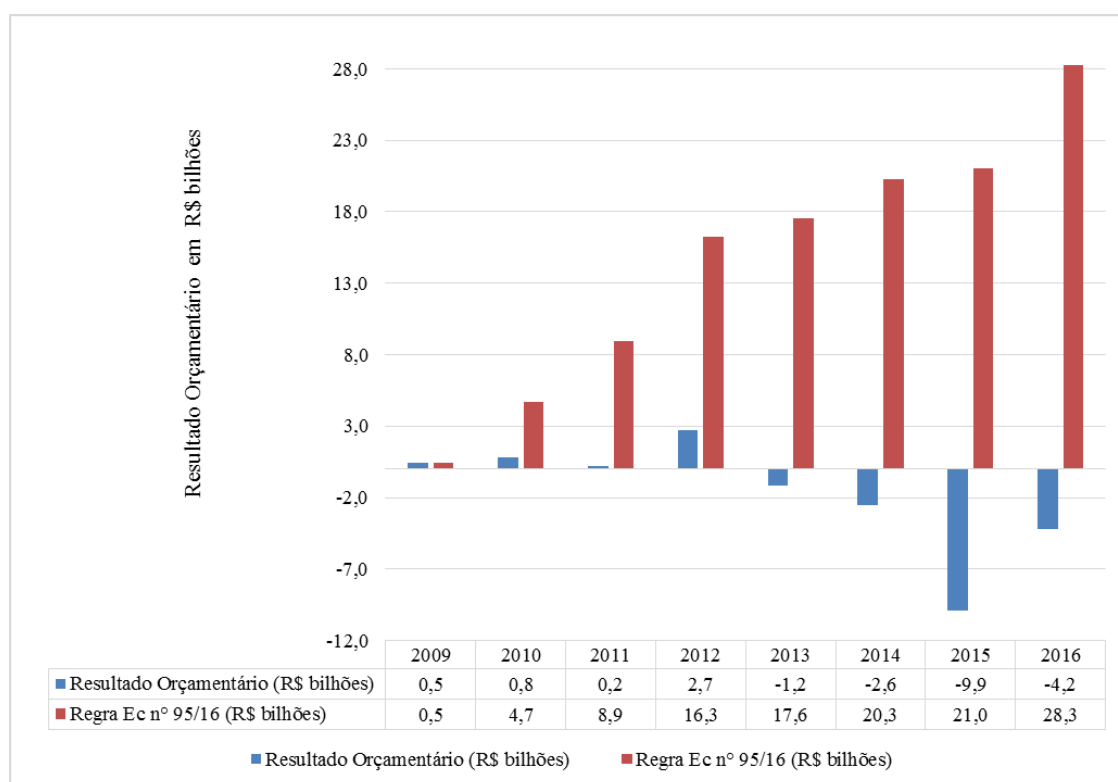
Fonte: SEPLAG/SCPPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Além disso, observando o gráfico 12 nota-se a diferença entre a tendência das despesas públicas nas duas situações. No caso das despesas que foram efetivamente realizadas, nota-se que essas tendem a continuar crescendo com o passar dos anos, o que poderia agravar ainda mais a situação das contas públicas atuais, aumentando o déficit público e a dívida pública. A aplicação da regra do teto, por sua vez, por se caracterizar pela manutenção de um crescimento real das despesas nulo, gera uma tendência de diminuição das despesas públicas, ao longo dos anos, de forma que com o passar do tempo, a tendência dessas despesas seria de alcançar um patamar praticamente constante.

Outro fator interessante de ser estudado quando se trata da aplicação do teto de gastos públicos, como uma medida para a contenção das despesas, é o Resultado Orçamentário. A partir dele, é possível observar o comportamento das despesas efetivamente realizadas e das despesas caso a regra do teto tivesse entrado em vigor previamente, frente as receitas públicas. Cabe ressaltar que segundo Oliveira e Gontijo (2012) o conceito de resultado orçamentário não leva em consideração o pagamento dos encargos da dívida. O gráfico 13 visa ilustrar essa situação.

Gráfico 13 – Resultado Orçamentário em Minas Gerais com e sem a aplicação da regra do teto* (2009-2016)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Receita arrecadada e Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

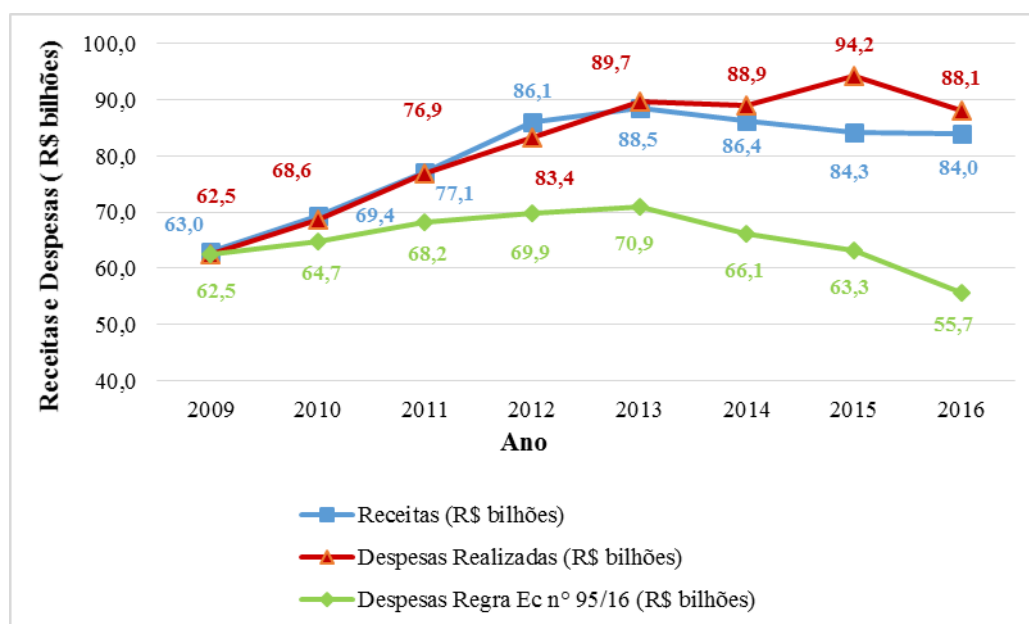
Considerando que as receitas se mantêm as mesmas para as duas situações analisadas, uma vez que a regra do teto é aplicada somente para as despesas públicas, quando essas últimas são contidas, naturalmente o resultado orçamentário se torna maior. Dessa maneira, como já havia sido apresentado previamente no início desse capítulo, por meio do gráfico 5, o resultado orçamentário das finanças públicas mineiras no período compreendido entre 2009 e 2013 é primeiramente de equilíbrio e superávit. No entanto, a partir de 2013 as receitas não acompanharam mais o ritmo de crescimento das despesas, implicando no déficit orçamentário, que ainda se tornou crescente nos anos subsequentes. Já com a aplicação da regra do teto, as despesas não apresentariam crescimento real, aumentando somente o correspondente a inflação. As receitas, naturalmente, continuariam aumentando, o que gera, consequentemente um resultado orçamentário positivo em todos os anos analisados. Além disso, o período compreendido entre 2009 e 2013, o estado obteve um resultado orçamentário efetivamente positivo. No entanto, com a aplicação da regra do teto esses resultados teriam valores ainda maiores e a partir do ano de 2013, nota-se que o estado de Minas Gerais não teria

passado pela situação de déficit em nenhum ano. Dessa forma, é possível concluir que caso os índices propostos pela EC nº 95/16 tivessem entrado em vigor no ano de 2009, o estado de Minas Gerais certamente não estaria passando por essa grave crise financeira, ao contrário disso, obteria sucessivos superávits. No entanto, em contrapartida, tem-se que a opção de promover uma limitação dos gastos públicos gera, inevitavelmente, implicações práticas na vida da sociedade. As políticas públicas, por exemplo, podem ser alvo de restrição, bem como uma parte dos investimentos, poderia ser cortada. Assim, para que o estado aplique essa regra, é fundamental que ocorram mudanças que busquem mecanismos que objetivem melhorar sua eficiência, bem como a qualidade do gasto. Porém, destaca-se que essas modificações necessitam de tempo para ocorrer, visto que é necessário uma mudança organizacional e cultural da organização.

Somado a isso, outra questão que foi determinante para a proposição de medidas de contenção dos gastos públicos, é o ritmo acelerado desses nos últimos tempos, principalmente quando comparado as receitas. No caso da União, um dos motivos que gerou a deterioração das contas públicas foi a o ritmo de crescimento das despesas ser mais acelerado do que o ritmo de crescimento das receitas. No longo prazo, essa situação gerou um distanciamento dessas duas variáveis e consequentemente o déficit público. O caso de Minas Gerais, não é diferente. O gráfico 14 visa ilustrar o ritmo de crescimento da receita e das despesas com e sem a aplicação da regra do teto.

Conforme apresentado pelo gráfico 14, as despesas realizadas possuem um ritmo de crescimento diferente daquelas despesas que obedecem a regra do teto. As primeiras possuem um ritmo de crescimento ascendente, e rápido ao passo que as segundas possuem um nível de aceleração menor, originado apenas pela correção a partir do IPCA, e ainda possuem um comportamento que tende a ser descendente ou constante. Dessa forma, considerando que as receitas são as mesmas para ambas as situações analisadas, caso a regra do teto tivesse entrado em vigência em 2009 as despesas não teriam atingido um ritmo mais acelerado que as receitas. Dessa maneira, a situação atual em que a arrecadação é insuficiente para cobrir os gastos governamentais, dado seu crescimento célere, seria inexistente.

Gráfico 14 – Ritmo de crescimento das despesas com e sem a aplicação da EC n°95/16 em relação as receitas, 2009-2016*



Fonte: SEPLAG/SCPPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Assim, a partir da análise dos dados expostos é possível perceber que a aplicação da regra do teto seria, de fato, eficaz para a contenção dos gastos públicos. Isso porque, as despesas cresceriam em um ritmo menor, de forma que não ultrapassassem as receitas e, conseqüentemente, o estado de Minas Gerais não teria os déficits que apresenta hoje. Dessa maneira, é possível perceber que haveria certamente uma redução do volume dos gastos públicos executados no período compreendido entre 2009 e 2016. No entanto, é necessário analisar se essa redução dos gastos públicos não ocasionaria uma redução na atividade do Estado, de forma que as políticas públicas se tornariam mais escassas e o desenvolvimento de Minas Gerais seria comprometido. A seção a seguir tem o objetivo de analisar essa questão sob a perspectiva das áreas que foram alvo de maior polêmica com a aplicação da regra do teto: a educação e a saúde.

7.1.1 O setores de educação e saúde

A partir do momento que a regra do teto foi proposta pela PEC n° 241/16 foram geradas inúmeras polêmicas. A contenção de gastos por meio da estipulação de um limite das despesas dividiu opiniões, uma vez que muitos enxergavam essa medida como uma redução

da atividade do estado, principalmente porque os gastos ficariam congelados no patamar de 2016, e por 20 anos, não apresentariam crescimento real.

Os setores de educação e saúde, por se tratarem de áreas prioritárias do governo, foram as áreas de maior alvo da polêmica que envolve a regra do teto. Isso porque, até então, essas áreas eram constitucionalmente protegidas pela obrigatoriedade da aplicação de um mínimo percentual da receita, ou seja, a execução das despesas com educação e saúde são vinculadas às receitas. No entanto, o fato de limitar o crescimento dos gastos públicos ao patamar de 2016, impede com que esses tenham crescimento real. Dessa maneira, a longo prazo, a vinculação das despesas em relação as receitas cairiam por terra, tendo em vista que as segundas iriam aumentar e as primeiras ocupariam um percentual inferior àquele estipulado pela Constituição. Nesse sentido, as áreas de educação e saúde, com o passar dos anos, receberiam menos recursos para as políticas públicas.

Diante desses pontos levantados, essa subseção tem como objetivo comparar os investimentos em educação e saúde no estado de Minas Gerais, com e sem a aplicação da regra do teto, visando investigar se haveria, efetivamente, uma redução dos gastos nessas áreas. Além disso, serão estudadas as principais políticas públicas direcionadas para essas áreas nos últimos anos, visando observar se essas estariam comprometidas pela nova regra.

7.1.1.1 O setor de educação

Como já foi demonstrado previamente, a aplicação da regra do teto, por ter a finalidade de conter os gastos públicos, gera uma redução no ritmo de crescimento das despesas. Isso ocorre porque o índice utilizado para estipular o valor do teto é o IPCA, de forma que as despesas cresçam somente conforme a inflação, não apresentem crescimento real. Analisando-se o setor de educação isoladamente, é possível notar esse fato. A tabela 3 compara as despesas realizadas na área de educação com os gastos que ocorreriam caso os índices propostos pela EC n° 95/16 tivessem entrado em vigor no estado de Minas Gerais:

Tabela 3 - Despesas realizadas no estado de Minas Gerais para função educação no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais na função educação pela regra da EC n° 95/16*

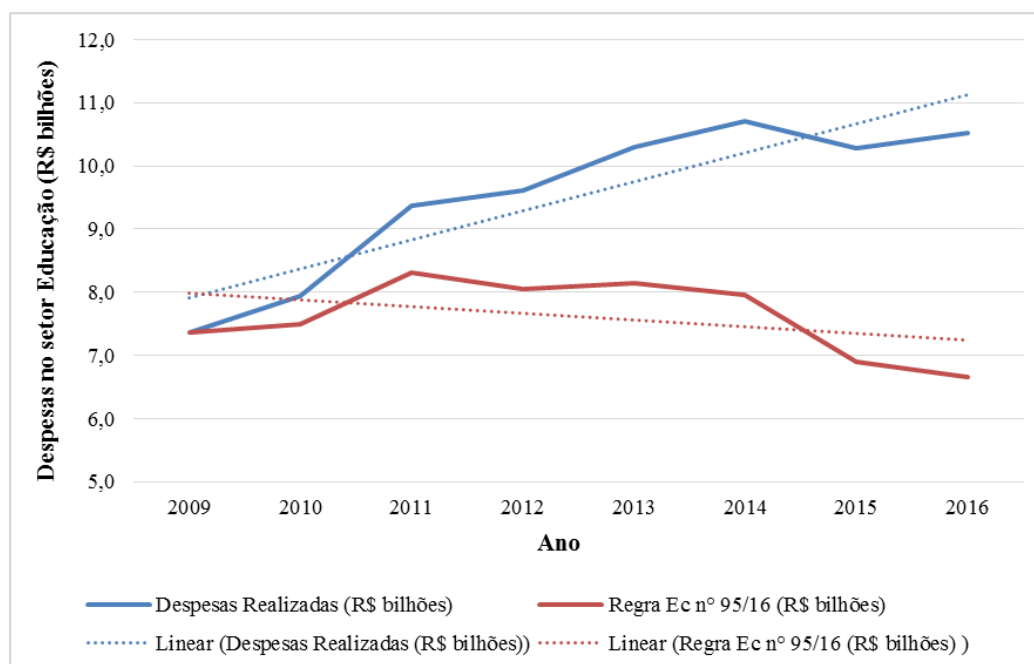
Ano	Despesas Realizadas (R\$ bilhões)	Regra Ec n° 95/16 (R\$ bilhões)	Diferença (R\$ bilhões)
2009	7,4	7,4	0,0
2010	7,9	7,5	0,4
2011	9,4	8,3	1,1
2012	9,6	8,1	1,6
2013	10,3	8,1	2,2
2014	10,7	8,0	2,7
2015	10,3	6,9	3,4
2016	10,5	6,7	3,9
Total	76,1	60,9	15,2

Fonte: SEPLAG/SCPPPO. Despesa empenhada na função educação. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

A partir da análise da tabela 3, é possível perceber que com a aplicação da regra do teto no ano de 2009, todos os anos analisados dispenderiam gastos menores na área de educação, do que aqueles que foram efetivamente realizados. Além disso, a partir da comparação realizada na tabela é possível perceber que com a aplicação da EC n° 95/16 no estado de Minas Gerais, a área de educação teria cerca de R\$ 15,2 bilhões a menos investidos. O gráfico 15 ilustra melhor a situação descrita.

Gráfico 15 - Despesas realizadas no setor Educação no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no setor Educação no estado de Minas Gerais pela regra da EC n° 95/16*



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada na função educação. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Observa-se que as despesas realizadas no setor Educação no período analisado, apresentam comportamento crescente, de forma que com o passar dos anos, os valores investidos nessa área aumentaram. Por outro lado, com a aplicação da regra do teto no estado de Minas Gerais, nota-se que seriam investidas quantias bem menores nessa área dos que as que foram efetivamente investidas. Além disso, ao observar as linhas de tendência apresentadas no gráfico, constata-se que ao passo que as despesas com educação tendem a aumentar, nos dias de hoje, com a aplicação de um teto para os gastos públicos essas despesas reduziriam, ao ponto de se tornarem praticamente constantes, com o passar dos anos.

Cabe ressaltar que a Educação é uma área cujos os recursos são resguardados pela Constituição, que no caso dos estados, garante uma aplicação mínima de 25% da RLI nesse setor, e, além disso, atualmente, o estado de Minas Gerais investe quantias maiores que o mínimo constitucional exigido. A aplicação da regra do teto por sua vez, não só reduziria os gastos em educação ou tampouco faria com que eles se limitassem exatamente ao mínimo constitucional. Essa regra confrontaria com a questão legal da vinculação entre a RLI e os gastos em educação, uma vez que na medida em que as receitas obtivessem um crescimento

real, e as despesas com educação não, essas últimas não ocupariam o limite mínimo de 25% da RLI.

Somado a isso, cabe ressaltar que o nos anos estudados o governo de Minas Gerais realizou inúmeros programas e ações que tiveram relevância para a população. Dentre eles, cabe ressaltar o Projeto Escola em Tempo Integral, que beneficiou mais de 100 mil alunos, que puderam permanecer mais tempo nas escolas participando de atividades educativas e pedagógicas. Outra ação que teve destaque durante esse período, foi o desenvolvimento do Programa de Educação Profissional (PEP), que tinha como principal objetivo oferecer aos alunos do ensino médio da rede pública estadual um ensino profissionalizante e beneficiou cerca de 18 mil alunos. Por fim, cabe ressaltar que também foram realizadas nesse período políticas que tinham como objetivo reduzir a evasão escolar e a taxa de repetência e o aumento de vagas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Assim, é possível perceber que a aplicação da regra do teto reduz os gastos públicos do estado como um todo, inclusive os gastos destinados a área de educação. A aplicação de um teto de gastos para o estado de Minas Gerais, por um lado é positiva, tendo em vista que efetivamente contém a evolução das despesas e busca atingir o reequilíbrio fiscal. No entanto, é uma medida que pode comprometer o desenvolvimento de serviços básicos para a população, uma vez que, com o passar dos anos, a área de educação, por exemplo, não apresentaria um crescimento real, ou seja, um crescimento correspondente ao da economia. Dessa forma, com a aplicação da regra do teto, o governo certamente não teria realizado todas as ações que desenvolveu ao longo dos últimos anos, tendo em vista que o volume de recursos disponíveis era menor. Além disso, vale destacar que a educação deixaria de ter um mínimo constitucional para ser aplicado, e passaria a ter um limite máximo para a aplicação de recursos.

7.1.1.2 O setor de saúde

Ao lado do setor de educação, o setor de saúde também foi alvo de bastante polêmica no que tange à regra do teto. Tal fato se deve à relevância desses setores para a promoção do bem-estar da sociedade. A imposição de uma regra que contenha os gastos públicos como um todo, atinge, também, o setor da saúde. A tabela 4 compara os gastos efetivamente realizados

em Minas Gerais, no setor de saúde, durante o período de 2009 a 2013, com esses gastos caso a regra do teto tivesse entrado em vigência em 2009:

Tabela 4 - Despesas realizadas no estado de Minas Gerais para função saúde no período de 2009-2016 x Despesas no estado de Minas Gerais na função saúde pela regra da EC n° 95/16*

Ano	Despesas Realizadas (R\$ bilhões)	Regra Ec n° 95/16 (R\$ bilhões)	Diferença (R\$ bilhões)
2009	6,2	6,2	0,0
2010	6,8	6,4	0,4
2011	6,8	6,0	0,8
2012	8,2	6,9	1,3
2013	8,3	6,6	1,7
2014	10,2	7,6	2,6
2015	11,1	7,5	3,6
2016	10,3	6,5	3,8
Total	67,8	53,5	14,3

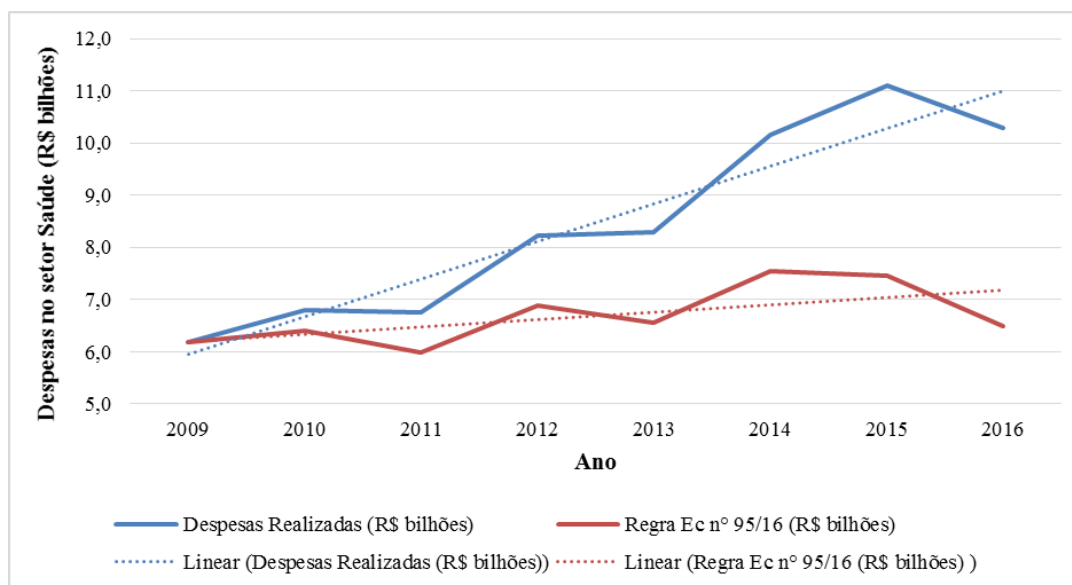
Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada na função saúde. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Por meio da análise da tabela 3, percebe-se que a aplicação de um limite para as despesas públicas, impactaria diretamente no setor de saúde. Em todos os anos apresentados, as despesas que sofreram imposição da regra do teto se mostraram menores do que aquelas efetivamente realizadas. Além disso, percebe-se que caso os gastos públicos tivessem sido limitados por essa regra a partir de 2009, o governo de Minas Gerais teria investido cerca de R\$ 14,3 bilhões a menos nessa área. O gráfico 16 ilustra essa situação.

A partir do gráfico 16, percebe-se que as despesas efetivamente realizadas no setor de saúde, apresentaram um comportamento crescente, na medida em que com o passar dos anos o montante dispendido para essa área aumentou. Em contrapartida, as despesas que sofreram imposição da regra do teto apresentaram um crescimento efetivamente menor. Além disso, cabe ressaltar que a partir das linhas de tendência apresentadas nos gráficos, é possível perceber que as despesas, atualmente apresentam uma tendência ao crescimento, ao passo que, as despesas limitadas ao crescimento corrigido pela inflação, crescem a escalas menores, tendendo a ficar constantes no longo prazo.

Gráfico 16 - Despesas realizadas no setor Saúde no estado de Minas Gerais no período de 2009-2016 x Despesas no setor Saúde no estado de Minas Gerais pela regra da EC n° 95/16*



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada na função saúde. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Somado a isso, outra questão importante na área da saúde, é que assim como a educação, ela se trata de uma área protegida constitucionalmente pela aplicação de um mínimo percentual da receita. No caso dos estados, deve-se aplicar no mínimo 12% da RLI na área da saúde anualmente. No entanto, a regra do teto põe em questionamento a vinculação da RLI com as despesas de saúde, uma vez que com o passar dos anos, essas despesas poderão ocupar um nível menor do que esse mínimo percentual, tendo em vista que as despesas não apresentarão um crescimento real, ao passo que as receitas apresentarão. Além disso, outra questão que motiva o debate da aplicação da regra do teto na área da saúde, é que podem existir surtos de doenças, epidemias, dentre outras situações imprevisíveis que podem demandar um maior investimento nessa área, e caso essa estivesse com seus gastos limitados, dificultaria a adoção de medidas de combate e prevenção.

Cabe ressaltar que nos anos apresentados o governo de Minas Gerais realizou uma série de ações na área da saúde. Foram realizadas ações de controle e combate da dengue, tendo em vista que durante esse período houveram surtos da doença no estado. Além

disso, o governo teve que destinar recursos ao combate da pandemia de H1N1, por meio da realização de campanhas de vacinação e de conscientização da população. Além disso, cabe destacar que durante esse período foi desenvolvida a Política Estadual de Atenção Primária à Saúde (PEAPS), que possibilitou o desenvolvimento da rede de atenção primária à saúde, na medida em que foram construídas e ampliadas unidades básicas de saúde, foram adquiridos equipamentos melhores, bem como realizadas ações de melhoria de infraestrutura.

Dessa maneira, é possível perceber que a aplicação da regra do teto, assim como no setor de educação, gera uma diminuição dos investimentos nas áreas de saúde. Como já foi mencionado, a contenção de gastos é efetiva, mas deve ser cautelosa na medida que suprime investimentos em áreas prioritárias como a da saúde. Além disso, esse setor ainda é mais delicado, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de questões imprevisíveis, tais como surtos, pandemias, e epidemias, que podem demandar recursos imediatos do governo, para ações de tratamento, combate e prevenção. Nesse sentido, a regra do teto possibilita uma redução das despesas do estado, mas ao mesmo tempo, pode representar um empecilho ao desenvolvimento desse, uma vez que com o passar dos anos, não haverá um crescimento real. Para finalizar, cabe destacar que todas as áreas do estado serão alvo de contingenciamento, mas a educação e a saúde foram os maiores alvos de críticas tendo em vista a eximia importância dessas áreas para o desenvolvimento do país, e tendo em vista a mudança na questão da vinculação desses gastos à receita.

7.1.2 Proposta de alteração da Regra do Teto

Conforme foi apresentado nas seções anteriores, a regra do teto é uma alternativa de contenção das despesas públicas, tendo em vista que essas deixam de ter um crescimento real e passam a crescer apenas conforme a inflação. Como foi apresentado no capítulo 4, no caso da União a aplicação de um teto para os gastos públicos reduziria bastante o montante dos gastos no longo prazo. No caso de Minas Gerais, essa situação também ocorreria, e, de acordo com a tabela 2, apresentada no início desse capítulo, caso os gastos públicos tivessem sido submetidos ao teto de gastos a partir de 2009, o governo teria dispendido cerca de R\$ 131 bilhões a menos.

No entanto, a contenção dos gastos públicos gera, inevitavelmente, uma redução da atividade do estado. As políticas públicas, por exemplo, não teriam os mesmos recursos disponíveis que tiveram sem a aplicação da regra do teto. Como foi apontado pela seção 7.1.1 desse capítulo, áreas prioritárias como a educação e a saúde, poderiam ser fortemente atingidas por essa mudança. Além disso, a limitação dos gastos públicos poderia impactar nos gastos discricionários, como os investimentos, por exemplo, que teriam menos recursos disponíveis. Porém, sabe-se que no atual contexto a contenção de gastos é necessária para retomada do equilíbrio das contas públicas, tendo em vista os sucessivos déficits que acometem o Governo Federal e os entes estaduais.

Diante desse impasse, uma possível solução seria uma flexibilização da regra do teto. As despesas públicas poderiam ser submetidas à um teto dos gastos públicos, mas também contariam com um incremento equivalente ao crescimento percentual das receitas, ou seja, a despesa cresceria proporcionalmente à receita, além de ter o crescimento proporcionado pela correção da inflação. Dessa forma, a perspectiva da arrecadação também seria analisada, e caso, essa variável crescesse com o tempo, as despesas não precisariam necessariamente ficar submetidas somente a um crescimento equivalente à inflação. A tabela 5 mostra essa proposta de alteração na regra do teto, utilizando o exemplo do estado de Minas Gerais.

Tabela 5 – Proposta de alteração da regra do teto a partir do crescimento percentual da receita para o estado de Minas Gerais, 2009-2016*

Ano	Receita	Despesas Realizadas (R\$ bilhões)	Despesas Regra Ec nº 95/16 (R\$ bilhões)	Despesas Regra alterada (R\$ bilhões)
2009	63,0	62,5	62,5	62,5
2010	69,4	68,6	64,7	71,3
2011	77,1	76,9	68,2	75,7
2012	86,1	83,4	69,9	78,0
2013	88,5	89,7	70,9	72,9
2014	86,4	88,9	66,1	64,5
2015	84,3	94,2	63,3	61,7
2016	84,0	88,1	55,7	55,5
Total	638,8	652,3	521,3	542,2

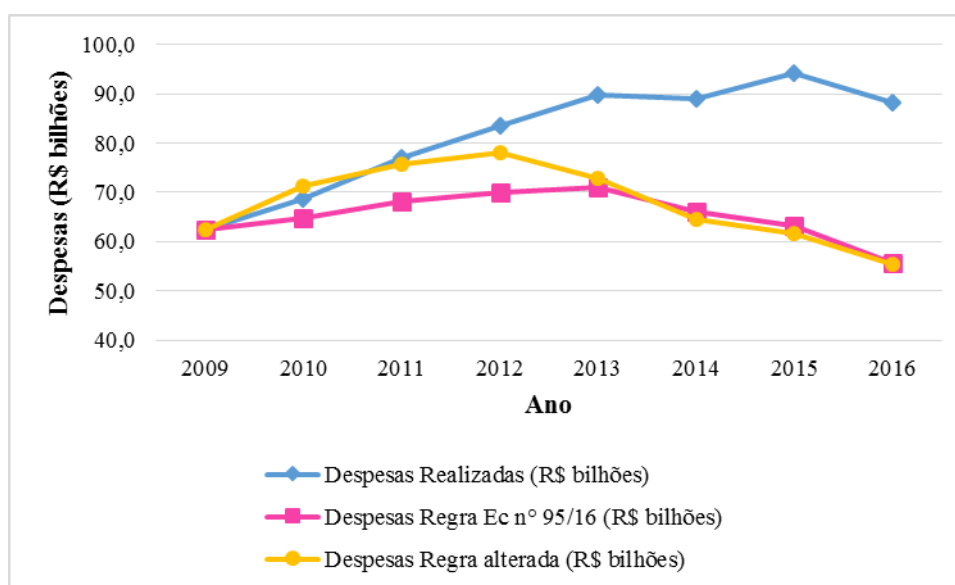
Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Na tabela 5, são apresentadas quatro elementos: a receita, as despesas efetivamente realizadas, as despesas submetidas à regra do teto e as despesas com a alteração dessa regra. A partir da análise dessa tabela, observa-se que considerando o crescimento percentual das receitas, o objetivo de contenção de gastos ainda continua sendo alcançado, tendo em vista que, o governo dispenderia cerca de R\$ 110,1 bilhões a menos. Com a regra do teto em sua forma original, essa economia seria de R\$ 131 bilhões.

Além disso, cabe ressaltar que a alteração proposta para a regra do teto não geraria déficits orçamentários no estado de Minas Gerais, tendo em vista que as receitas ainda seriam suficientes para cobrir essas despesas, mesmo com o incremento realizado. O gráfico 17 ilustra melhor essa proposta.

Gráfico 17 – Comparativo entre as despesas efetivamente realizadas, as despesas submetidas à regra do teto, e às despesas submetidas à regra do teto alterada, 2009-2016



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

A partir do gráfico 17, conclui-se que durante a maior parte dos anos a alteração proposta para a regra do teto gera valores superiores do que a regra tradicional. Cabe ressaltar, que com a mudança apresentada, o estado de Minas Gerais ganharia cerca de R\$ 20,9 bilhões a mais para investir, considerando todo o período analisado.

Por fim, conclui-se que a regra do teto é eficaz para a contenção de gastos, mas é uma medida que deve ser aplicada com bastante cautela, para que o desenvolvimento das políticas públicas não seja comprometido. Assim, para que isso não aconteça, o estado deve passar por uma reestruturação que vise melhorar a eficiência e a qualidade do gasto. No entanto, levando em consideração que essa mudança é estrutural e demora um tempo para ocorrer, uma alternativa eficaz seria a flexibilização da regra do teto, por meio da inclusão do crescimento nominal da receita no cálculo. Dessa maneira, seria possível realizar a contenção dos gastos públicos, sem que a atividade do estado seja drasticamente impactada.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho cumpriu seus objetivos ao apresentar os principais componentes da despesa que contribuíram para a evolução dos gastos públicos em Minas Gerais, além de apresentar também, os possíveis impactos da aplicação da regra do teto, como uma medida de contenção de gastos para o estado. Recentemente, o estado de Minas Gerais foi alvo de sucessivos déficits orçamentários, instaurando uma grave crise econômica estadual, e uma das principais causas foi o engessamento das despesas públicas. Os gastos obrigatórios, tais como os gastos com o pagamento de pessoal e os gastos no setor da previdência, aumentaram muito nos últimos anos. Somado a isso, a existência de despesas que são legalmente vinculadas às receitas também se tornaram um gargalo, na medida em que o governo tem um mínimo de gastos para serem executados nas áreas de educação e de saúde, por exemplo. Dessa maneira, a margem de manobra do governo em tempos de crise é bastante pequena, tendo em vista o pequeno volume ocupado pelas despesas discricionárias, ou seja, por aquelas despesas que o governo pode cortar.

Tratando-se dos capítulos desenvolvidos, após a introdução foi apresentado um capítulo sobre a legislação orçamentária no Brasil, que trabalhou os principais marcos normativos no que tange ao orçamento público brasileiro. Dessa maneira, foi apresentado um breve histórico da evolução da normatização dos aspectos orçamentários no Brasil, e depois foram apresentadas as principais leis que regem a administração financeira e orçamentária no Brasil: a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A primeira foi responsável por normatizar regras de direito financeiro a fim de promover a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados e dos municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, surgiu diante da necessidade de transparência dos gastos públicos e criou uma política de gestão fiscal que estabelece limites rígidos com o gasto de pessoal e com a dívida pública. Além disso, nesse capítulo também foram estudados os principais pontos da Constituição Federal de 1988 no tocante aos aspectos orçamentários, e trouxe as principais mudanças ocorridas nos instrumentos de planejamento. Por fim, foram tratados, de maneira breve, alguns Princípios Orçamentários e a questão do engessamento dos gastos públicos no Brasil.

Em seguida, foi apresentado o terceiro capítulo que tinha como principal objetivo esclarecer os principais conceitos orçamentários relevantes para esse trabalho. Dessa maneira, foram trabalhadas as definições de receita pública e despesa pública. Nas receitas públicas

foram estudadas suas principais classificações, destacando-se as receitas correntes e de capital. Além disso, um dos principais conceitos de receita que foram trabalhados, foi o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) muito utilizado nesse trabalho. Nas despesas públicas, também foram trabalhadas as suas principais subdivisões, sendo as mais relevantes as despesas correntes e de capital. Os conceitos de déficit público e dívida pública, dada a notoriedade dessas definições, também foram abordados nessa seção.

O capítulo da evolução fiscal do estado de Minas Gerais, foi desenvolvido visando atender um dos objetivos gerais desse trabalho: analisar os principais fatores que levaram o estado à atual situação de crise. Dessa maneira, foi realizado um estudo do endividamento do estado de Minas Gerais, de forma que foi possível perceber o histórico do déficit público e da dívida pública, ao longo dos governos mais recentes. Em decorrência da atual crise econômica, foi apresentada a Lei Complementar nº 156/16 como uma alternativa para questão dos altos níveis de endividamento dos entes estaduais, e ainda como uma proposta de contenção de gastos, visto o crescimento descontrolado desses recentemente.

Um dos objetivos desse trabalho é aplicar as proposições da EC nº 95/16 no estado de Minas Gerais, a fim de analisar se essa seria uma alternativa eficaz para a contenção dos gastos. Nesse sentido, foi destinada uma seção exclusiva ao desenvolvimento de todos os aspectos que envolvem a Regra do Teto, a fim de evidenciar o seu contexto de surgimento, as formas de cálculo dos limites estabelecidos, e seus principais questionamentos. Foram apresentados também, gráficos que projetam os gastos com a aplicação da regra do teto, e que trazem aspectos relevantes para o debate em torno da questão da vinculação dos gastos com saúde e educação. Dessa maneira, foi possível promover o embasamento teórico necessário para fazer a análise dos dados na seção subsequente.

A partir da análise realizada, foi possível observar, que o estado de Minas Gerais apresentou um grande crescimento em suas despesas nos últimos anos. Desde o ano de 2013 o estado apresenta déficit orçamentário crescente em suas contas públicas. Buscando-se investigar os principais fatores que levaram Minas Gerais a esse ponto, tem-se o grande volume de despesas obrigatórias em detrimento do volume de despesas discricionários, o que enrijece os gastos e dificulta as medidas de contingenciamento. Os gastos com pessoal no estado ocupam grande parcela das despesas públicas, e o setor de segurança pública, atualmente é o que dispende mais recursos com o pagamento de salários. Além disso, grande parte das despesas públicas é destinada à gastos com previdência social, que também é um setor com gastos crescentes no estado. Somado a isso, foi possível perceber que dentre as

principais áreas que ocupam os gastos públicos de Minas Gerais, encontram-se o setor de educação e saúde, devido aos mínimos percentuais de gastos nessas áreas impostos por lei.

Após levantar os principais pontos que culminaram na evolução das despesas do estado, foi aplicada os índices propostos pela regra do teto a fim de verificar se essa medida, adotada pela União por meio da EC n° 95/16, seria eficaz para o contingenciamento de gastos a nível estadual. Nesse sentido, foi possível perceber que a aplicação dessa regra no ano de 2009, que foi o ano utilizado como referência, faria com que o estado gastasse cerca de R\$ 131 bilhões a menos nos últimos oito anos. No entanto, como foi apresentado ao longo do trabalho, uma das grandes polêmicas da regra do teto seria a desvinculação dos gastos com educação e saúde, uma vez que eles deixariam ter um mínimo constitucional, para ter um limite máximo de gastos. Dessa maneira, foi apresentado um estudo que constatou que, de fato, a redução dos gastos públicos totais, implicariam, inevitavelmente, em um gasto menor com os setores de educação e saúde. De certa forma, diante da diferença entre a despesa que foi efetivamente empenhada e da despesa apresentada caso a regra do teto tivesse em vigência, algumas políticas públicas que foram desenvolvidas ao longo desses anos, não teriam sido realizadas.

Dessa maneira, foi possível concluir que o congelamento das despesas públicas é uma medida eficaz para controlar o crescimento das mesmas. No entanto, é uma medida que exige bastante cuidado ao ser aplicada. No caso da União, o congelamento das despesas por vinte anos, faz com que os recursos dispendidos para todas as áreas do governo, dentre elas as de educação e saúde, não apresentem crescimento real. A longo prazo, caso a agenda do governante não seja voltada para o desenvolvimento dessa área, pode ocorrer a estagnação do desenvolvimento dessas. Cabe ressaltar, que um aspecto que se torna bastante relevante diante dessa situação de contenção de despesas é a qualidade dos gastos. Só é possível afirmar que o desenvolvimento do setor público seria comprometido, caso houvesse a certeza que a alocação dos recursos públicos ocupasse os patamares desejáveis, caso contrário, uma realocação dos recursos poderia ser suficiente. Em Minas Gerais, a situação seria análoga. A aplicação de um teto de gastos públicos implicaria, inevitavelmente, na redução dos gastos com educação e saúde. Dessa maneira, caberia uma análise prévia por parte dos governantes, se essa seria a principal forma de conter os gastos, ou se essa medida deveria ser aplicada por tantos anos. Além disso, deve haver um estudo acerca da qualidade do gasto, a fim de que sejam investigados a possibilidade de manutenção da máquina pública, com a aplicação da

regra do teto, sem que as principais políticas públicas das áreas prioritárias fossem comprometidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. **Congresso aprova meta de déficit de R\$ 170,5 bi para 2016.** *Senado Notícias*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/25/congresso-aprova-meta-de-deficit-de-r-170-5-bi-para-2016>>. Acesso em: 20 set. de 2017.

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal - Questões Práticas: Lei Complementar nº 101/00.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel; MEDEIROS, Márcio Barros; SILVA, Paulo Henrique Feijó. **Gestão de Finanças Públicas – Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal.** 3.ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.

ALEGRETTI, Laís; PASSARINHO, Nathalia. Governo prevê déficit de R\$ 30,5 bilhões no Orçamento de 2016. *GI*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/08/ministro-entrega-projeto-do-orcamento-de-2016-ao-congresso.html>>. Acesso em: 20 set. 2017.

ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Taís. **PEC 241- Um teto para os gastos públicos.** *GI*. 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos/>>. Acesso em: 19 set. 2017.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Minas De Todos os Mineiros - As Redes Sociais de Desenvolvimento Integrado: Plano de Governo 2011/2014.** Belo Horizonte: [S.N.], 2010. Disponível em: <https://www.ibedess.org.br/imagens/biblioteca/819_Anastasia.pdf>. Acesso em: 09 set. 2017.

BALTHAZAR, Ricardo; CARNEIRO, Mariana; DUCROQUET, Simon. **Os gastos do governo e os efeitos da PEC do teto.** *Folha de São Paulo*. 2016. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/mercado/2016/10/25/pec-do-teto/>>. Acesso em: 21 de set. 2017.

BLUME, Bruno André. **Como funciona o teto dos gastos públicos?** Florianópolis, 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/teto-de-gastos-publicos-infografico/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BLUME, Bruno André. **Quanto o governo investe em saúde e educação?** *Politize*. Florianópolis, 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/quanto-governo-veste-saude-educacao/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Brasileira sobre Gestão das Finanças Públicas**. 3. ed. Brasília, 2011. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Xk9RRqj9MTAJ:bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/782/gestao_financas_publicas_3ed.pdf%3Fsequence%3D6+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL. Constituição (2001a). **Portaria nº 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001a. Disponível em:<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1939, de 20 de maio de 1982**. Altera a classificação da Receita e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1939.htm> Acesso em: 01 out. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9056, de 24 de maio de 2017**. Regulamenta a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9056.htm> Acesso em: 01 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm> Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 08 jun. 2017.

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/14320.htm>. Acesso em 25 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de reestímulo ao reequilíbrio fiscal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em 01 de out. de 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. **Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais-Evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15.** Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf>. Acesso em 20 set. 2017.

BRASIL. 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/manualtecnico/mto_2016_2aedio_220915.pdf>. Acesso em: 01 junho 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **LRF cartilha.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf> Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL. Renato da Motta Andrade Neto. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP):** Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017. 98 p. Versão 2017.3.10. Disponível em: <<http://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/mip>>. Acesso em: 18 set. 2017.

BRASIL. Resolução no 2.827, de 30 de março de 2001. Consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de março de 2001. Disponível em: <www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v1_O.pdf>. Acesso em: 13 de junho de 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas - Manual de Procedimentos:** Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. 4. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação geral de Contabilidade, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Promulgada a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos.** *Câmara Notícias.* Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/521413-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS.html>>. Acesso em: 19 set. 2017.

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 12 jun. 2017.

CASTRO, Bárbara Mendes. **Orçamento Impositivo No Brasil: Uma Análise Das Implicações De Sua Adoção Pela União.** Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

CISCATI, Rafael. **O que a PEC 241 muda na saúde?** Época, 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/vida/noticia/2016/10/o-que-pec-241-muda-na-saude.html>>. Acesso em: 17 set. 2017.

COSTA, Leonardo de Andrade. **Finanças Públicas.** FGV. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u1882/financas_publicas_2016-1.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

CRUZ, Flávio da et. al. (Coord.). **Comentários à Lei nº 4.320:** Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 135/96. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

CRUZ, Flávio da et. al. (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal:** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.

DAVIS, Paula Guelman. **Aplicação dos recursos de operações de crédito contratados pelo estado de minas gerais junto aos bancos nacionais entre 2012 e 2015.** Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

DIEESE. **PEC nº 241/16: O novo regime fiscal e seus possíveis impactos.** São Paulo, número 161. Setembro de 2016.

DCMEFO. **Manual do Orçamento 2014/2015**. Belo Horizonte, edição 2014/2015, 2ª versão.

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasília). Diretoria de Desenvolvimento Gerencial - Coordenação Geral de Educação A Distância. **Orçamento Público: Visão Geral** - Módulo III: O Processo. Brasília, fev. 2013. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/872/1/OP_Modulo_3%20-%20O%20Processo.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2016.

FREITAS, Cássia Moreira. **ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, DO ENDIVIDAMENTO E DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO 2003-2014**. 2014. 110 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

FGV. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Verbetes temáticos, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematicos/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 01 out. 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. Rev. e atual. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

HERMANN, Jennifer. **A Macroeconomia da Dívida Pública**: Notas sobre o Debate Teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999-2002). Rio de Janeiro: IE/UFRJ, p.1-20. 2003.128 Disponível em: <http://www.econ.pucRio.br/gfranco/a_macroconomia_da_divida_publica_Jenifer_Herman.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

JAYME JÚNIOR, Frederico G.; REIS, Júlio César dos; ROMERO, João Prates. **Restrição Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**: um estudo para Minas Gerais (1995-2005). Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006.

JUNIOR, Cláudio Itamar Neres; QUEIROZ Francisco Alves. **Aspectos conceituais e históricos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação da administração pública no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://www.franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/artigo%20administracao%20publica.pdf>>. Acesso em: 28 de setembro de 2017.

JUNIOR, Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo Resultados Fiscais**. 1.ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2015.

JUNIOR, Gerson Guimarães; VAZ, Diana de Lima; PISCITELLI, Roberto Boccaccio. **50 anos de Lei 4.320/64: Desafios e perspectivas para a contabilidade pública brasileira.** Caderno Aslegis. 2014. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27321/cinquenta_anos_guimaraes_lim_a_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 set. 2017.

LIMA, Luís. **Minas Gerais rumo a ruína financeira, mas Pimentel se nega a ajustar as contas.** *Época*. 2017. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/06/minas-gerais-ruma-para-ruina-financeira-mas-pimentel-se-nega-ajustar-contas.html>>. Acesso em 12 out. de 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **A situação financeira dos Estados e a reforma tributária.** IE/UNICAMP, Campinas, p.1-23, mar. 2004. Texto para Discussão n. 115. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1745&tp=a>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 32. ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2008. Revista e atualizada por Heraldo da Costa Reis, com introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.

MARIANI, Daniel; ALMEIDA, Rodolfo. **As receitas e despesas do governo federal desde 1997.** *Nexo*. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/grafico/2016/10/26/As-receitas-e-despesas-do-governo-federal-desde-1997>>. Acesso em: 20 set. 2017.

MEDEIROS, Étore. **Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241.** *Agência Pública*. 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/10/truco-nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>>. Acesso em: 20 set. 2017

MENDES, Marcos. **A despesa federal em educação: 2004-2014.** Boletim Legislativo n° 26. Brasília, 2015.

MENDES, Mariana Gomes. **UMA ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO SETOR PÚBLICO EM MINAS GERAIS.** 2013. 114 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2013.

MENDONÇA, Félix. **A Dívida Pública Brasileira.** Brasília: Plenarium, 2005. Disponível em: <www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/pdf/Livro_DIVIDA_PUBLICA.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Antônio Augusto Junho Anastasia. Governo do Estado de Minas Gerais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030):** Gestão para Cidadania. Belo Horizonte: [S.N.], 2011. 156 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/plano-mineiro-dedesenvolvimento-integrado>>. Acesso em: 09 set. 2017.

MINAS GERAIS. Fernando Damata Pimentel. Governo do Estado de Minas Gerais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2016-2027):** Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais. Belo Horizonte: [S.N.], 2016. 156 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/plano-mineiro-dedesenvolvimento-integrado>>. Acesso em: 09 set. 2017.

MINAS GERAIS. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: **Dívida Pública - Gestão da Dívida Pública.** Disponível em: <<http://transparencia.mg.gov.br/divida-publica/gestao-da-divida>>.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, MG.1989. Disponível em <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>> Acesso em 25 de agosto de 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado De Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG). **Relatórios de Execução Orçamentária.** Belo Horizonte, 2011-2014. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/atendimentos_constitucionais/exec_orcamentaria_mensal_index.html>

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). **Demonstrações Contábeis do Estado.** Belo Horizonte, 2003-2016. Disponíveis em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/> Acesso em: 25 set. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). **Relatórios de Gestão Fiscal do Estado.** Belo Horizonte, 2009-2016. Disponíveis em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/> Acesso em: 24 set. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Mensagem do Governador 2017.** Belo Horizonte, 2017. Disponível em:<http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/mensagem_do_governador_-_2017.pdf>. Acesso em: 12 de out. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Mensagem do Governador**. Belo Horizonte, 2009-2016. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/documento/mensagem-do-governador-exercicios-anteriores>>. Acesso em: 12 de out. 2017.

MORA, Mônica. **A Evolução Recente da Dívida Estadual**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.62. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27458>. Acesso em: 20 set. 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Campinas: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. **Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária**. Belo Horizonte: [s.n.], 2012.

OSHIMA, Flávia Yuri. **Teto dos Gastos: O que a PEC 241 muda na Educação?** Época, 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/10/teto-de-gastos-o-que-pec-241-muda-na-educacao.html>>. Acesso em: 19 set. 2017.

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

RIANI, Flávio; ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de. **Evolução recente e a renegociação da dívida pública do Estado de Minas Gerais**. X Seminário Sobre A Economia Mineira, Diamantina, p.1-19, 2002. Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6519811.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório Prestando Contas ao cidadão: Resultado Primário e Resultado Orçamentário**. 2ª versão. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Fazenda, 2014. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/prest_contas/cidadao/2013/2014/09%20%20SETEMBRO/\(3\)%20Relat%C3%B3rio%20Prestando%20Contas%20ao%20Cidad%C3%A3o%20%20Resultado%20Primario%20e%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf](http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/prest_contas/cidadao/2013/2014/09%20%20SETEMBRO/(3)%20Relat%C3%B3rio%20Prestando%20Contas%20ao%20Cidad%C3%A3o%20%20Resultado%20Primario%20e%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf)>.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. **Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e Educação**. Cadernos de Saúde Pública. Campinas, 2016.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. Brasília: Prisma, 1997.

SATER, Emir. **Brasil de Getúlio a Lula**. Carta Maior. 2010. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Brasil-de-Getulio-a-Lula/4/15961>>. Acesso em 20/08/2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2.ed. Santa Catarina, 2002. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/documentos/diversos/guia_lrf_2ed.pdf>. Acesso em 25 set. 2017.

SILVA, Cleber Cristian Sebrían da; SILVA, Romildo Fernandes da. **Despesas Públicas – Despesa com Pessoal**. JurisWay, 26 fev 2011. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5490>. Acesso em: 04 ago. 2017.

SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. **Endividamento Subnacional em um Contexto Federativo: O Caso Brasileiro**. Cadernos de Finanças Públicas - Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília, v. 3, n. 3, p.59-126, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. Disponível em:<https://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf>. Acesso em: 18 set. 2017.

SINIMBÚ, Fabíola. JAD, Líria. **Saiba o que muda com a aprovação final da PEC do Teto dos Gastos Públicos. Agência Brasil. Brasília, 2016**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/saiba-o-que-muda-com-aprovacao-final-da-pec-do-teto-dos-gastos-publicos>>. Acesso em: 19 set. 2017.

TESOURO NACIONAL. Brasil – **Glossário**, 2015. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp> Acesso em: 01 de junho de 2017.

SOUSA, Felipe Magno Parreiras de. et al. **A rigidez orçamentária e seus impactos no planejamento de políticas públicas: o exemplo do estado de Minas Gerais**. Brasília, 2015.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota Técnica IPEA. Brasília, nº 26. Setembro, 2016.

VILHENA, Renata et. al. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. **A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E SEUS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**. Disponível em: <http://semanaacademica.com.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf>. Acesso em: 25 set. 2017.