



# Evidências de um orçamento em crise

Daniel Couri

7º Congresso Internacional de Direito Financeiro | 9.6.2022

7  
CONGRESSO  
INTERNACIONAL  
DE DIREITO FINANCEIRO

Crise fiscal e a  
reforma financeira  
Estado

8 a 10  
junho  
2022

FLORIANÓPOLIS | SANTA CATARINA

# **Evidências de um orçamento em crise**

---

Inflação de regras

---

O PPA não deu certo

---

A eterna promessa de uma “nova 4.320”

---

A hipertrofia operacional da LDO

---

A fragmentação paroquial no Legislativo

---

Miopia alocativa

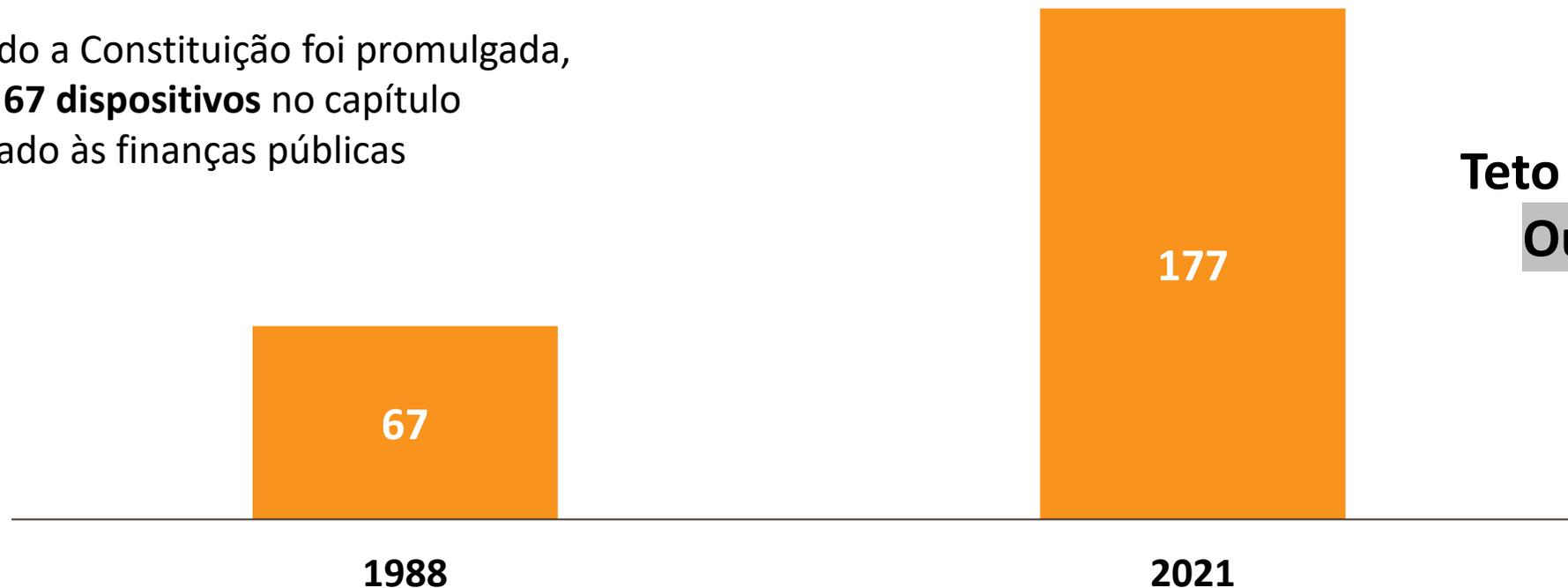
---

Rigidez orçamentária

# Inflação de regras

Quando a Constituição foi promulgada, havia **67 dispositivos** no capítulo dedicado às finanças públicas

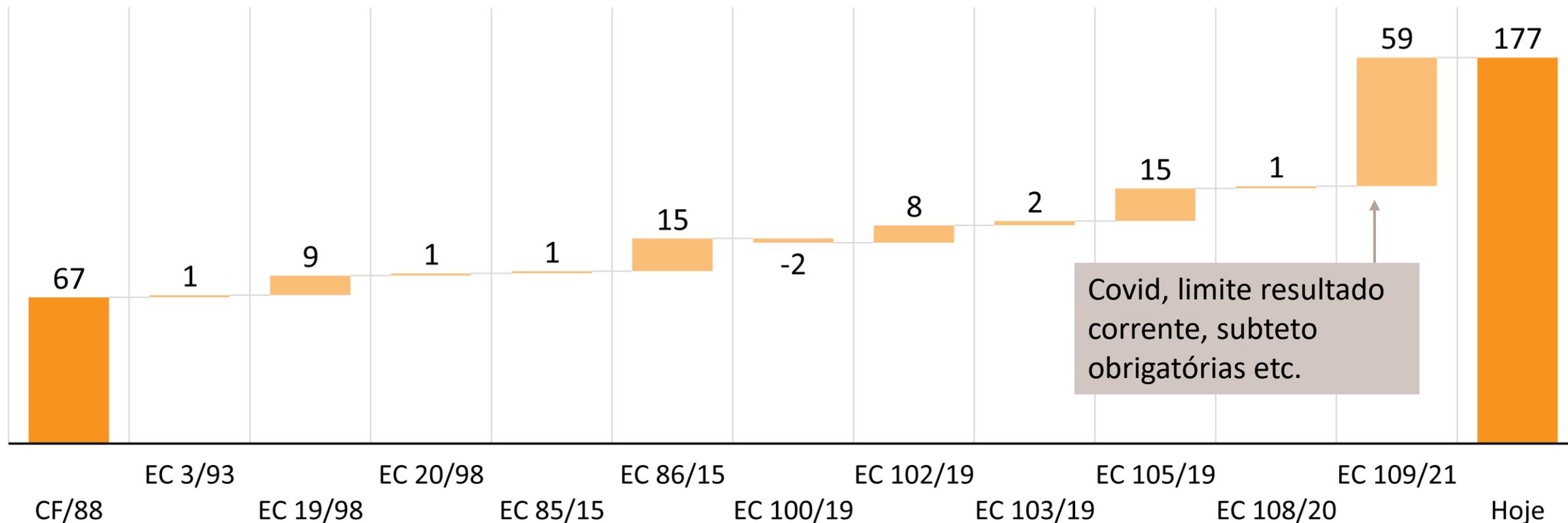
Hoje são **177 dispositivos**, originados de 13 ECs diferentes (+164%)



**Teto de gastos (ADCT)**  
Outros 77 novos dispositivos

# Inflação de regras

NÚMERO DE DISPOSITIVOS NO CAPÍTULO DE FINANÇAS PÚBLICAS DA CF (ART. 163 a 169)



# Inflação de regras

1988

Regra de ouro  
+ Limite de endividamento

2000

Regra de ouro  
+ Limite de endividamento  
+ Meta de resultado  
+ Limite de pessoal

2016

Regra de ouro  
+ Limite de endividamento  
+ Meta de resultado  
+ Limite de pessoal  
+ Teto de gastos primários

2021

Regra de ouro  
+ Limite de endividamento  
+ Meta de resultado  
+ Limite de pessoal  
+ Teto de gastos primários  
+ Teto de gastos obrigatórios  
+ Limite de resultado corrente

# O PPA não deu certo

## Separação entre planejamento e orçamento fez sentido?

- **Falta de um modelo que se sustente no tempo**
  - **8 PPAs federais: Collor (1), FHC (2), Lula (2), Dilma (2) e Bolsonaro (1)**
  - **Instabilidade metodológica: já foi ultra analítico; hoje é sintético demais**
- **“Silos” burocráticos**
  - **Elaboração do PPA e da LOA atribuída a órgãos distintos**
  - **Gestão de programas no PPA; detalhamento de ações na LOA**
  - **Baixa atenção política: só na LOA parlamentar pode efetivamente alocar despesas**
- **Por que um orçamento partido em 2 quando poderia ser tratado em um só local?**

# A eterna promessa de uma “nova 4.320”

## Há um vácuo normativo a ser preenchido

- **CF: LC deve dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA (art. 165, § 9º).**
- **Até hoje a norma geral continua sendo a Lei 4.320/64**
- **Na época, não existiam PPA e LDO: vácuo normativo já dura mais de 30 anos**
- **Proposição mais avançada é o PLC 295/2016, ainda sem comissão.**
- **Proposta mereceria considerar boas práticas internacionais, como o MTEF e o SR**

# A hipertrofia operacional da LDO

**Excesso de atribuições e de dispositivos esvaziam o papel estratégico da lei**

- **Excesso de atribuições: além da CF, em 15 passagens a LRF remete alguma matéria à LDO**
- **Lei extensa apreciada em tempo exíguo: reduz transparência e dificulta controle**
- **Normas que deveriam ter regramento permanente: riscos do escrutínio anual do Legislativo**
- **LDO como norma experimental. Caso emblemático: emendas impositivas**

# A fragmentação paroquial no Legislativo



# A fragmentação paroquial no Legislativo

**Emendas parlamentares exercem papel cada vez mais relevante na definição do gasto**

- **Em 2020 e 2021, as emendas foram responsáveis por + de 50% dos investimentos federais.**
- **Predominância de emendas individuais, de bancadas estaduais e de relator-geral**
  - **Emendas individuais e de bancada: geograficamente circunscritas, atendem com facilidade a demandas paroquiais (*pork barrel spendings*)**
  - **Emendas de relator-geral: Executivo utiliza para gerir presidencialismo de coalizão.**
- **Resultado**
  - **fragmentação decisória (até 14.850 emendas individuais no orçamento)**
  - **menor priorização estratégica do gasto público.**
- **Comissões temáticas: em tese as mais qualificadas para discutir políticas públicas**

# A fragmentação paroquial no Legislativo

Despesas discricionárias	LOA (OFSS) - Dotação Inicial		
	2020	2021	2022
Total	135,9	129,2	145,1
Emendas	46,2	35,5	35,7
<b>% de emendas</b>	<b>34%</b>	<b>27%</b>	<b>25%</b>
Investimentos (GND 4)	39,5	35,2	39,6
Emendas	22,1	18,6	17,1
<b>% de emendas</b>	<b>56%</b>	<b>53%</b>	<b>43%</b>

Fonte: Siga Brasil (Senado Federal). Elaborado pelos autores.

# A fragmentação paroquial no Legislativo

Autor	2020		2021		2022	
	LOA Inicial		LOA Inicial		LOA inicial	
	R\$ bi	%	R\$ bi	%	R\$ bi	%
Individuais	9,5	20,5	9,7	27,2	10,9	30,6
Bancadas estaduais	5,9	12,8	7,3	20,6	5,9	16,5
<b>Comissões permanentes</b>	<b>0,7</b>	<b>1,5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2,4</b>	<b>6,7</b>
Relator-geral	30,1	65,2	18,5	52,2	16,5	46,2
Total	46,2	100	35,5	100	35,7	100

Fonte: Siga Brasil (Senado Federal). Elaborado pelos autores.

# Miopia alocativa

Esportes

## PF apoia Força Nacional, prepara manifestação e ameaça greve durante a Olimpíada

Policiais reivindicam melhores condições de trabalho

Estadão Conteúdo  
15 de julho de 2016 | 19h26

A Federação Nacional dos Policiais Federais (Fenapef) e o Sindicato dos Policiais

Página Inicial » Viagem »

## PF diz que só tem recursos para emissão de passaporte até agosto

Mesmo com a economia em retração e com o dólar em alta, os pedidos de passaporte subiram 10%

03/06/2019 - 10:07

Por: Redação



ECONOMIA

## Temer dá reajuste de 37% à Polícia Federal para evitar greve

Ameaça de parar às vésperas das Olimpíadas faz governo assinar projeto de lei a ser enviado ao Congresso com previsão de salários mais altos a partir de 2017

# Miopia alocativa

**Se é relativamente fácil perceber que grande parte das despesas que realizamos hoje é definida no passado, por que frequentemente negligenciamos o efeito futuro de escolhas feitas no presente?**

- **Prevalência do curto prazo: agentes políticos querem implementar políticas que maximizem suas chances de reeleição (Rogoff e o *political budget cycle*).**
- **No plano fiscal, isso pode significar: + gastos, + subsídios e + isenções tributárias**
- **Próximas gerações arcam com ônus de gastos que não a beneficiaram.**

# Rigidez orçamentária

**Margem de manobra do orçamento é inferior a 10% das despesas primárias**

- **Apesar da LRF, houve crescimento descontrolado (de 2003 a 2015) de:**
  - **despesas obrigatórias: de 12% para 17,3% do PIB**
  - **renúncias tributárias: de 2% para 4,5% do PIB**
    - **85% do estoque de renúncias é de vigência indeterminada**
- **Vinculações de despesas (ex.: mínimos de saúde e educação) apresentam problemas:**
  - **são pró-cíclicas**
  - **podem se descolar da dinâmica demográfica (orçamento deve dialogar com o futuro)**

# Obrigado!

Daniel Couri  
[couri.daniel@gmail.com](mailto:couri.daniel@gmail.com)