

Evidências de um orçamento em crise

Daniel Couri

Instituição Fiscal Independente

7º Congresso Internacional de
Direito Financeiro | 9.6.2022



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

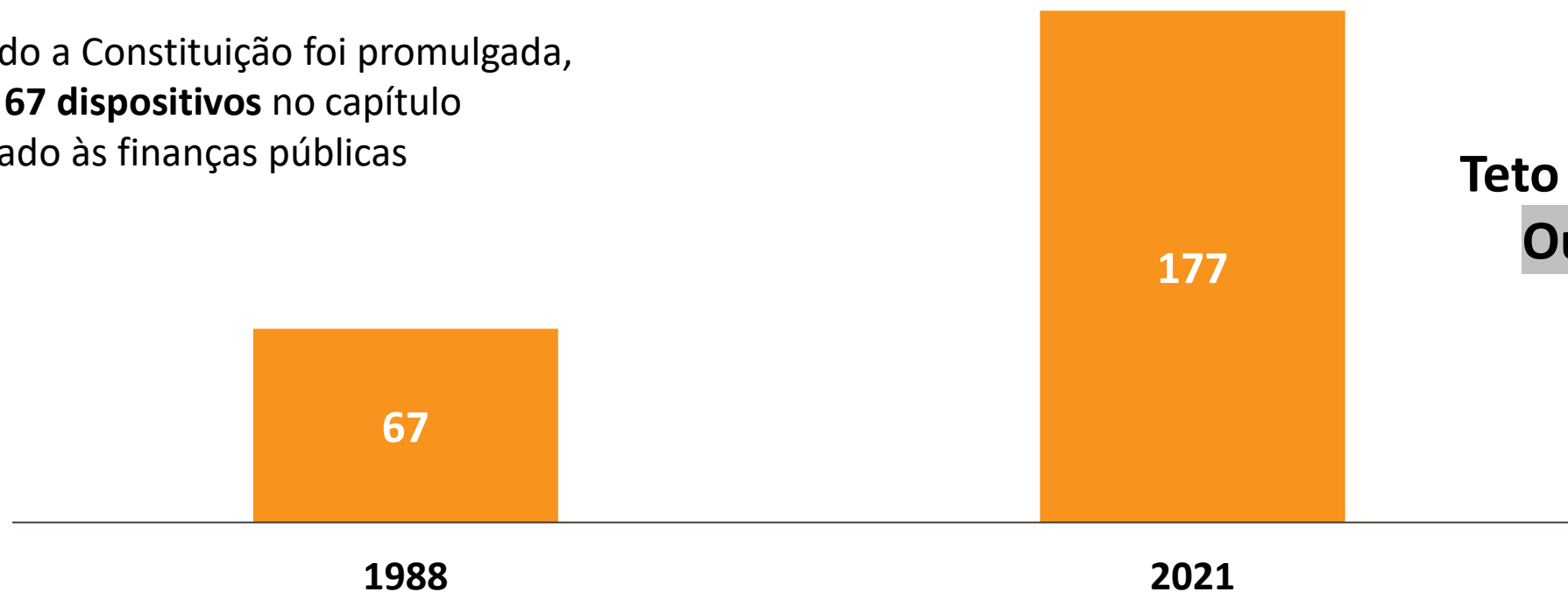
Miopia alocativa

Rigidez orçamentária

Inflação de regras

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

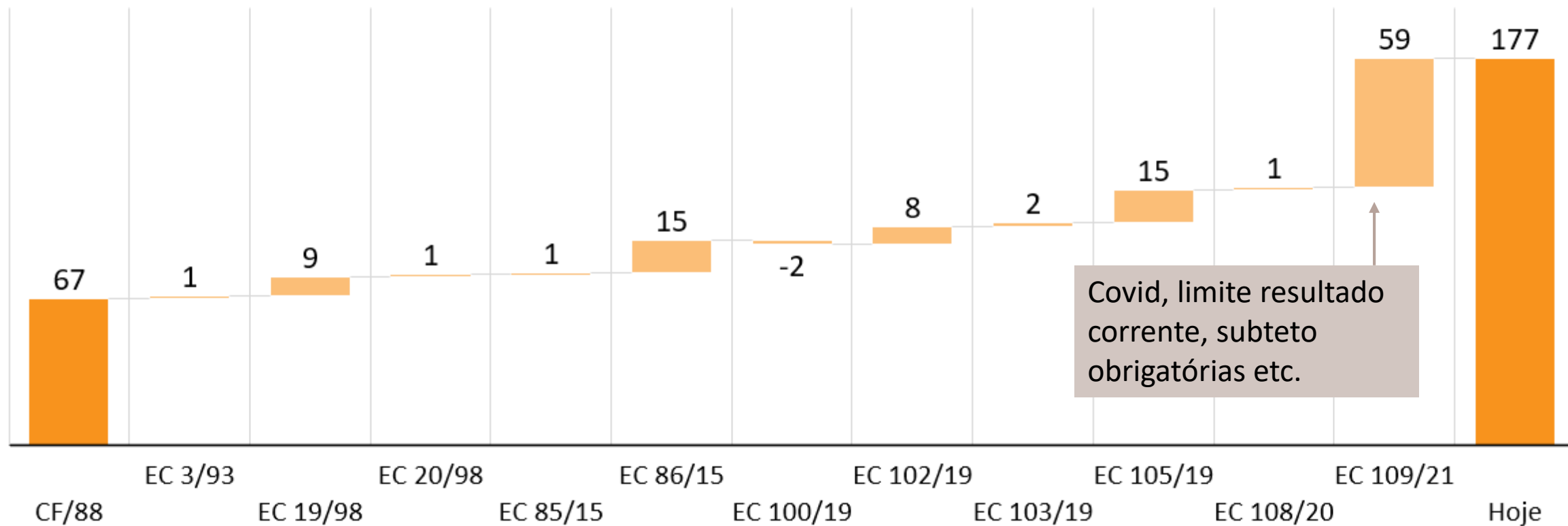
Hoje são **177 dispositivos**, originados de 13 ECs diferentes (+164%)



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
% de emendas	34%	27%	25%
Investimentos (GND 4)	39,5	35,2	39,6
Emendas	22,1	18,6	17,1
% de emendas	56%	53%	43%

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
Comissões permanentes	0,7	1,5	0	0	2,4	6,7
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 (Fenapf) e o Sindicato dos Policiais

DESTAQUE

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

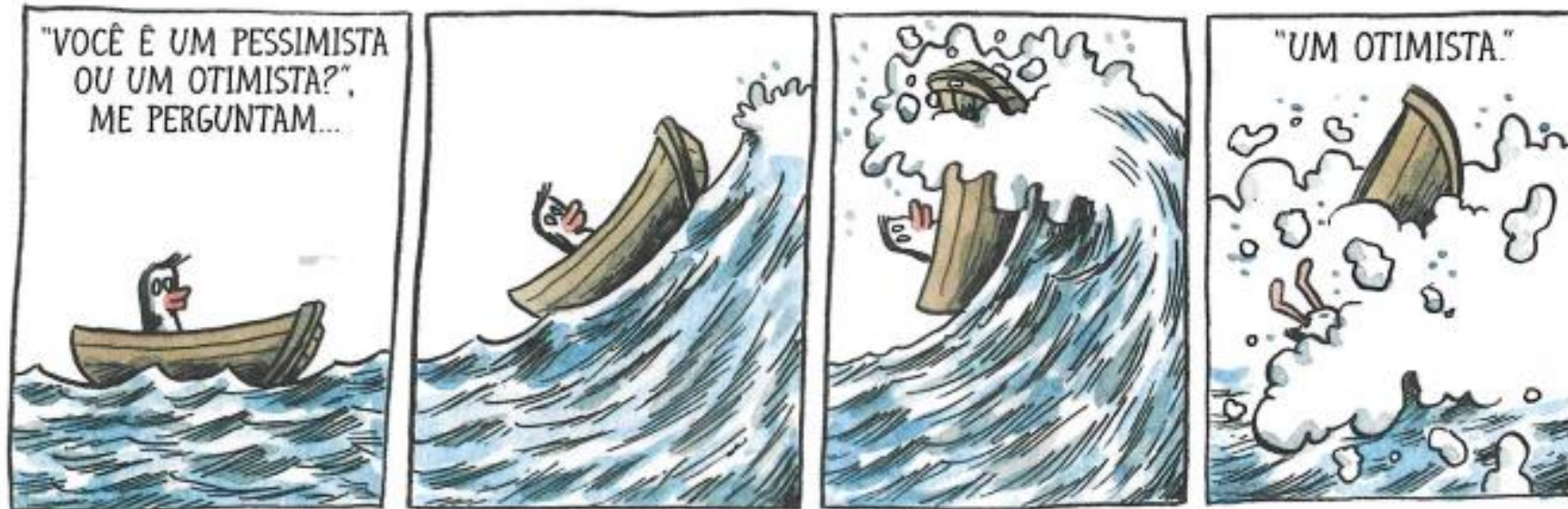
Se é relativamente fácil perceber que grande parte das despesas que realizamos hoje é definida no passado, por que frequentemente negligenciamos o efeito futuro de escolhas feitas no presente?

- 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
danielvc@senado.leg.br