

Denise Ribeiro de Almeida
Fabiano Maury Raupp
Ana Rita Silva Sacramento
Elaine Cristina de Oliveira Menezes
Organizadores

FINANÇAS PÚBLICAS NO COTIDIANO BRASILEIRO



O livro contempla um conjunto de artigos sobre orçamento, transparência, reforma tributária e temas emergentes cuja linguagem, didática e acessível, estimula a reflexão sobre questões relevantes das finanças públicas no cotidiano brasileiro. Para tanto, os autores discorrem sobre questões complexas do campo a partir de explicações embasadas em dados do cotidiano, sem desconsiderar características como consistência, atualidade e simplicidade. Trata-se de uma contribuição ao debate de temas que dizem respeito às finanças públicas.



**FINANÇAS
PÚBLICAS NO
COTIDIANO
BRASILEIRO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-reitor

Paulo Cesar Miguez de Oliveira



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Diretora

Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

Conselho Editorial

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El-Hani

Cleise Furtado Mendes

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

Maria do Carmo Soares de Freitas

Maria Vidal de Negreiros Camargo



Denise Ribeiro de Almeida
Fabiano Maury Raupp
Ana Rita Silva Sacramento
Elaine Cristina de Oliveira Menezes
Organizadores

FINANÇAS PÚBLICAS NO COTIDIANO BRASILEIRO

Salvador
EDUFBA
2021

2021, autores.

Direitos desta edição cedidos à Edufba. Feito o depósito legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Coordenação editorial
Susane Santos Barros

Capa e projeto gráfico
Rodrigo Oyarzábal Schlabitiz

Coordenação gráfica
Edson Nascimento Sales

Ilustração da capa
Freepik.com

Coordenação de produção
Gabriela Nascimento

Revisão e normalização
Tikinet

Sistema Universitário de Bibliotecas – SIBI/UFBA

Finanças públicas no cotidiano brasileiro / Denise Ribeiro de Almeida... [et al.]
organizadores. - Salvador : EDUFBA, 2021.
121 p.

Contém biografia.
ISBN: 978-65-5630-263-8

1. Finanças públicas – Brasil. 2. Brasil – Política econômica. 3. Orçamento.
4. Responsabilidade fiscal. I. Almeida, Denise Ribeiro de.

CDD – 336.01

Elaborada por Jamilli Quaresma / CRB-5: BA-001608/O

Editora afiliada à



Editora da UFBA

Rua Barão de Jeremoabo, s/n – Campus de Ondina
40170-115 – Salvador – Bahia / Tel.: +55 71 3283-6164
www.edufba.ufba.br / edufba@ufba.br

SUMÁRIO

9 AGRADECIMENTOS

13 APRESENTAÇÃO

15 PREFÁCIO

BLOCO I: FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO

21 CORTES NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS:
quais os possíveis impactos?

27 AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS E AS DESPESAS
DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

33 A ARRECADAÇÃO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS E
A PANDEMIA DE COVID-19

39 AS EMENDAS PARLAMENTARES DO ORÇAMENTO 2021:
haveria mesmo espaço?

45 AS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO
PRESCINDEM DE CONTROLE?

BLOCO II: FINANÇAS PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA

- 53 **COMO ESTÁ A TRANSPARÊNCIA DA VACINAÇÃO
CONTRA A COVID-19?**

- 59 **OS ESTADOS ESTÃO CONTRIBUINDO PARA A TRANSPARÊNCIA DO
PROCESSO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19? (PARTE 1)**

- 65 **OS ESTADOS ESTÃO CONTRIBUINDO PARA A TRANSPARÊNCIA DO
PROCESSO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19? (PARTE 2)**

BLOCO III: FINANÇAS PÚBLICAS E REFORMA TRIBUTÁRIA

- 73 **BOLA ROLANDO: uma analogia entre o futebol e
a proposta de reforma tributária**

- 79 **APOSTE EM UM PLACAR! O IRPF e
a proposta de reforma tributária**

- 85 **O JOGO CONTINUA E A BOLA DA VEZ NA
REFORMA TRIBUTÁRIA É O IRPJ**

- 93 **VAMOS A MAIS UMA PARTIDA?
Com vocês, o investimento financeiro**

BLOCO IV: FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

- 101 OS GASTOS PÚBLICOS SÃO DE QUALIDADE?
- 107 OS 21 ANOS DA LRF E AS PEDRAS NO CAMINHO
DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL NO BRASIL
- 113 O FUNDÃO ELEITORAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO DE 2022
- 119 SOBRE OS AUTORES

AGRADECIMENTOS

Agradecer a oportunidade de publicar um livro, por incrível que possa parecer, não é tarefa fácil. Muitas são as mãos que, diretamente e indiretamente, contribuem para a realização de um feito dessa natureza. Inicialmente agradecemos a Deus, que nos deu o dom da vida e do trabalho, e a nossas famílias, que representam fonte inesgotável de incentivo a tudo aquilo que nos propusemos a empreender.

É imperativo mencionar que o livro nasce do entusiasmo dos integrantes do grupo Observatório de Finanças Públicas (OFiP) para com a área, além de seu empenho em desenvolver trabalhos com verdadeiro impacto na área pública. Aqui estão reunidos alguns desses esforços, notadamente artigos de opinião elaborados e originalmente publicados no *Estadão*, no blog *Gestão, Política & Sociedade*. Portanto, agradecemos e dedicamos este livro a todos os integrantes do OFiP.

Agradecemos também a nossas instituições, a Escola de Administração (EA) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e a Universidade Federal do Paraná Litoral (UFPR), pelas vivências e aprendizados que proporcionam momentos como este. De forma particular, somos gratos aos professores Tude (EA-UFBA) e Matias-Pereira, pela “Apresentação” e “Prefácio” do livro, respectivamente.

Denise Ribeiro de Almeida
Fabiano Maury Raupp
Ana Rita Silva Sacramento
Elaine Cristina de Oliveira Menezes
Os organizadores

*O melhor sistema de finanças
públicas é aquele que assegura
maior benefício social das
operações que leva a efeito.*

(MUSGRAVE, 1976, p. 35)

APRESENTAÇÃO

Esta obra organizada pelos professores Denise Ribeiro de Almeida, Fabiano Maury Raupp, Ana Rita Silva Sacramento e Elaine Cristina de Oliveira Menezes é um exemplo claro de como a universidade, especialmente a pública, pode impactar a sociedade de forma significativa, por meio de sua pesquisa e livre pensar. É uma referência a ser seguida por todos nós, acadêmicos comprometidos com uma sociedade melhor.

A relevância desta obra é ainda mais expressiva diante da dura realidade que vive a sociedade global e, em especial, a brasileira. Tempos sombrios de crise sanitária, política, econômica e social. Em nosso país, testemunhamos a atuação de um governo que vem atacando de forma reiterada o conhecimento científico, as universidades públicas, o meio ambiente, os direitos sociais e humanos, a democracia e o bem comum. Seu descaso com a saúde pública contribuiu de forma significativa para que a pandemia ceifasse até o momento mais de 600 mil vidas. Esse mesmo governo apresenta as finanças públicas como algo à parte, com viés tecnicista, apolítico, como se nada tivesse a ver com seu projeto de destruição. É precisamente ao evidenciar a dimensão política das finanças públicas e sua ampla relação com as mais diferentes questões da vida em sociedade que esta obra se destaca. Este livro é, sem dúvidas, um ato de resistência em prol de uma sociedade mais justa e mais consciente.

Como seu título sugere, este livro reúne artigos que tratam das finanças públicas no cotidiano brasileiro. Com maestria, os autores conseguiram um feito não muito fácil de se alcançar: lidar com uma matéria complexa, com consistência e rigor acadêmicos, mas utilizando-se de uma linguagem acessível e conectando-se a temas atuais que impactam a todos nós. Inicialmente, tais artigos foram veiculados por meios de comunicação de massa, mas agora foram reunidos e organizados na forma

de livro. Nada mais justo. Os organizadores conseguiram elaborar este exemplar de forma coerente e articulada, estruturando-o em quatro blocos, quais sejam: 1. Finanças Públicas e Orçamento; 2. Finanças Públicas e Transparência; 3. Finanças Públicas e Reforma Tributária; e 4. Finanças Públicas no Brasil Contemporâneo. Neles, os autores apresentam reflexões e ensinamentos sobre as finanças públicas aplicadas a assuntos atuais e de mais alta relevância, como os cortes dos orçamentos das universidades federais, emendas parlamentares, a pandemia de covid-19, a reforma tributária, a qualidade do gasto público, entre tantos outros.

Seu uso certamente abrangerá diferentes propósitos e públicos, como ser utilizado como material didático complementar da disciplina de finanças públicas no âmbito da graduação e pós-graduação para enriquecer o debate e as perspectivas de gestores públicos, assim como para o leigo que queira melhor compreender a temática de forma aplicada e acessível.

É com uma satisfação enorme que a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA) – instituição de referência, há mais de sessenta anos comprometida com o desenvolvimento social, do setor produtivo, da Bahia e do Brasil – participa por meio do grupo Observatório de Finanças Públicas (OFiP) deste esforço intelectual na forma de livro, publicado pela editora de nossa universidade. Satisfação ainda maior de realizar esse projeto em parceria com outras instituições de ensino superior públicas: o Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e da Universidade Federal do Paraná Litoral (UFPR). Parabenizo a todos os envolvidos e desejo uma excelente leitura a você, leitor.

Prof. João Martins Tude
Diretor EA-UFBA

PREFÁCIO

O livro *Finanças públicas no cotidiano brasileiro*, organizado por Denise Ribeiro de Almeida, Fabiano Maury Raupp, Ana Rita Silva Sacramento e Elaine Cristina de Oliveira Menezes, está estruturado em quatro blocos, composto por 15 artigos,¹ que tratam de assuntos relevantes no campo das finanças públicas. Os temas desses blocos são: Finanças Públicas e Orçamento; Finanças Públicas e Transparência; Finanças Públicas e Reforma Tributária; e Finanças Públicas no Brasil Contemporâneo.

Deve-se destacar que as finanças públicas de um país estão orientadas para a gestão das operações relacionadas com a receita, despesa, orçamento e crédito público. Preocupa-se, portanto, com a obtenção, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado. (MATIAS-PEREIRA, 2017)

O leitor irá se surpreender ao ler este livro, pois estará diante de um conjunto de artigos instigantes, com conteúdo e profundidade, com uma linguagem didática e agradável, que permite a fluidez na leitura e estimula a reflexão sobre questões relevantes das finanças públicas no cotidiano brasileiro.

Os autores discorrem sobre temas atuais no campo das finanças públicas, que permeiam o cotidiano brasileiro, com inegável consistência e simplicidade, discutindo questões complexas, traduzidas em explicações facilmente compreensíveis. Trata-se de uma contribuição importante para o debate de assuntos que dizem respeito às finanças públicas e que só os autores seriam capazes de proporcionar.

1 Registre-se que os artigos foram originalmente publicados no *Estadão*, no blog *Gestão, Política & Sociedade*.

Este livro, no seu “Bloco I: Finanças Públicas e Orçamento”, apresenta cinco artigos que enfocam o corte no orçamento das universidades federais e as despesas de exercícios anteriores das universidades públicas, além dos efeitos na arrecadação das capitais em decorrência da pandemia de covid-19 e das emendas parlamentares no orçamento de 2021. São eles: “Cortes no orçamento das universidades federais: Quais os possíveis impactos?”, de autoria de Ana Rita Sacramento, Denise de Almeida, Fabiano Raupp, Antonio Lyrio Neto, Elaine Menezes e Renata Santos; “As universidades públicas e as despesas de exercícios anteriores”, de autoria de Antonio Lyrio Neto, Denise de Almeida, Ana Rita Sacramento e Fabiano Raupp; “A arrecadação das capitais brasileiras e a pandemia de covid-19”, de autoria de Denise de Almeida, Ana Rita Sacramento, Fabiano Raupp e Antonio Lyrio Neto; “As emendas parlamentares do Orçamento 2021: haveria mesmo espaço?”, de autoria de Elaine Menezes e Renata Santos; e “As transferências especiais do orçamento público prescindem de controle?”, de autoria de Fabiano Raupp e Ana Rita Sacramento.

No “Bloco II: Finanças Públicas e Transparência”, são apresentados três artigos que analisam os efeitos da pandemia de covid-19, abordando a transparência da vacinação e a contribuição dos estados na vacinação contra a covid-19. São eles: “Como está a transparência da vacinação contra a covid-19?”, de autoria de José Antonio Pinho, Fabiano Raupp, Ana Rita Sacramento e Renata Santos; “Os estados estão contribuindo para a transparência do processo de vacinação contra a covid-19?”, de autoria de Fabiano Raupp e Ana Rita Sacramento; e “Os estados estão contribuindo para a transparência do processo de vacinação contra a covid-19 (Parte 2)”, de autoria de Fabiano Raupp, Ana Rita Sacramento e Denise de Almeida.

No “Bloco III, Finanças Públicas e Reforma Tributária”, há quatro artigos que tratam do tema da reforma tributária e investimentos financeiros. São eles: “Bola rolando: uma analogia entre o futebol e a proposta

de reforma tributária”, de autoria de Ana Rita Sacramento, Denise de Almeida, Fabiano Raupp e Elaine Menezes; “Aposte em um placar! O IRPF e a proposta de reforma tributária”, de autoria de Fabiano Raupp, Elaine Menezes, Denise de Almeida e Ana Rita Sacramento; “O jogo continua e a bola de vez na reforma tributária é o IRPJ”, de autoria de Elaine Menezes, Denise de Almeida, Ana Rita Sacramento e Fabiano Raupp; “Vamos a mais uma partida? – Com vocês, os investimentos financeiros”, de autoria de Denise de Almeida, Fabiano Raupp, Ana Rita Sacramento e Elaine Menezes.

O “Bloco IV: Finanças Públicas no Brasil Contemporâneo” conta com três artigos que abordam a questão da qualidade dos gastos públicos, os 21 anos da LRF e o fundo eleitoral e o Orçamento Público de 2022. São eles: “Os gastos públicos são de qualidade?”, de autoria de Jean Soares e Fabiano Raupp; “Os 21 anos da LRF e as pedras no caminho da gestão fiscal responsável no Brasil”, de autoria de Ana Rita Sacramento, Fabiano Raupp, Denise de Almeida e Elaine Menezes; “O fundo eleitoral e o Orçamento Público de 2022”, de autoria de Elaine Menezes, Fabiano Raupp, Ana Rita Sacramento e Denise de Almeida.

É oportuno destacar que as finanças públicas são percebidas, em geral, como um tema árido. Há mais de quarenta anos ministrando aulas, investigando e publicando artigos científicos e livros no campo das finanças públicas, me acostumei com a predisposição dos alunos e da maioria das pessoas no cotidiano de que irão se deparar nessa disciplina com números e termos técnicos de difícil compreensão. Os artigos contidos neste livro, por sua vez, ajudam a desmistificar essa crença, revelando a importância das finanças públicas, que estão presentes nas nossas vidas, impactando nosso cotidiano.

É preciso reconhecer, assim, a relevância de trazer para o debate temas como os discutidos neste livro, que reforçam a importância da atividade financeira do Estado, que se faz necessária para permitir o entendimento das necessidades das pessoas, por meio de políticas públicas, além de

promover a justiça social, a geração de oportunidades, a distribuição da riqueza e o desenvolvimento sustentável do Estado.

Fica evidenciado, conforme deixam explícito os artigos deste livro, que as finanças públicas vêm ocupando um lugar de destaque nos debates na academia, no parlamento e na sociedade, notadamente após os danos provocados pela crise financeira e econômica nas economias da maioria dos países, iniciada no final da primeira década deste século. A pandemia de covid-19, que teve início na China, em dezembro de 2019, veio agravar esse cenário.

Assim, não poderia ser mais oportuna a publicação deste livro, quando o Brasil, ainda sob o impacto da pandemia de covid-19, busca promover reformas estruturais, como é o caso da reforma tributária, para superar os entraves que dificultam o desenvolvimento do país.

É com satisfação que recomendo aos leitores que desfrutem dos textos sintetizados neste livro.

Uma excelente leitura!

José Matias-Pereira

Professor e pesquisador de administração pública
e finanças públicas da Universidade de Brasília

REFERÊNCIAS

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas*. 7. ed. São Paulo: GEN, 2017.

BLOCO I

**FINANÇAS PÚBLICAS
E ORÇAMENTO**

CORTES NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

quais os possíveis impactos?

ANA RITA SILVA SACRAMENTO, DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA, FABIANO MAURY RAUPP, ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO, ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES E RENATA CRISTINA NOGUEIRA SANTOS

De forma recorrente, os sucessivos cortes no orçamento das universidades federais têm sido veiculados na mídia. O assunto é complexo, amplo, e pode ser analisado sob várias perspectivas, especialmente a que considera as externalidades positivas decorrentes do “consumo” da educação superior como uma das justificativas para a intervenção estatal na economia. Mesmo não sendo um bem público puro, pois meritório, em países como o Brasil, cuja desigualdade social é assombrosa, cabe ao Estado buscar formas de garantir a oferta de educação superior para todos. Não é demais lembrar que a própria Constituição Federal, em seu artigo 207, assegura a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, além de preconizar a obediência ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Propomos aqui uma análise dos cortes, tanto nos aportes de recursos referentes à manutenção das atividades diárias (custeio) quanto para investimento em infraestrutura dessas instituições. Destaca-se aqui que a dotação em investimento é direcionada aos gastos do governo com novas obras, reformas daquelas já existentes, compras de equipamentos etc. Por sua vez, a dotação em custeio é utilizada para cobrir gastos na

manutenção da máquina pública, por exemplo gastos com pessoal, contas de água, luz, telefonia, transmissão de dados, entre outros.

Mais especificamente, a reflexão deste estudo está centrada nos cortes ocorridos no orçamento das universidades federais, em um horizonte temporal que considera o período entre 2008 e 2021. Nesse sentido, diversas questões podem emergir desse contexto: O ensino será afetado? Haverá descontinuidade de pesquisas? Programas de extensão poderão ser desenvolvidos? Que estruturas/instalações deixaremos para as futuras gerações? Apresentamos, por meio da Tabela 1, as dotações orçamentárias, em investimento e custeio, das universidades federais no período 2008-2021.

Tabela 1 – Dotações orçamentárias das universidades federais no período 2008-2020

| Ano | Investimento | Custeio |
|------|--------------|-----------|
| 2008 | 1.956,06 | 5.296,00 |
| 2009 | 3.122,35 | 6.293,70 |
| 2010 | 3.395,91 | 7.512,69 |
| 2011 | 5.161,67 | 8.457,21 |
| 2012 | 6.095,81 | 9.367,88 |
| 2013 | 5.142,07 | 11.228,80 |
| 2014 | 4.790,40 | 10.979,26 |
| 2015 | 4.180,01 | 10.756,32 |
| 2016 | 2.671,04 | 9.852,32 |
| 2017 | 1.627,72 | 8.951,25 |
| 2018 | 915,99 | 8.754,50 |
| 2019 | 853,98 | 8.588,82 |
| 2020 | 883,76 | 8.170,68 |

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).
(BRASIL, [20--?c]) Valores em milhões.

Nota: dados atualizados segundo o Índice Nacional de Preço ao Consumidor.

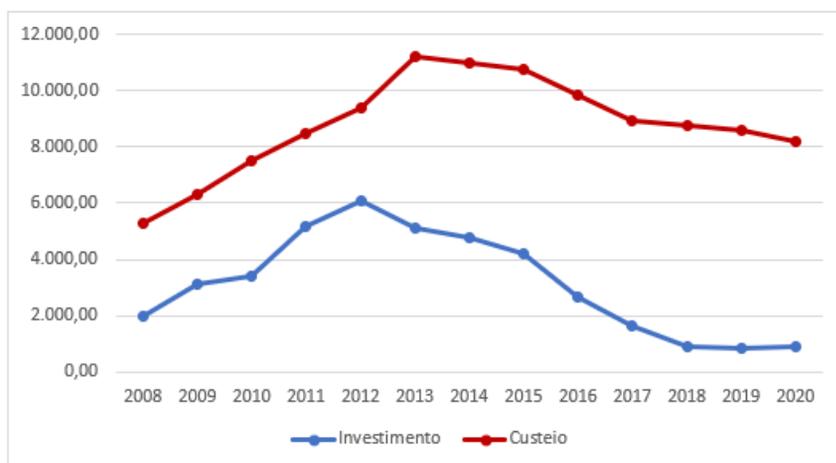
Tomando por base os dados da Tabela 1, a dotação orçamentária em investimento apresenta crescimento até 2012 e, a partir de então, recebe drásticos e sucessivos cortes até 2018, mantendo-se assim até 2020, quando volta a apresentar crescimento em relação ao ano anterior, de 7,94%. Os exercícios com maior crescimento da dotação para investimentos em comparação ao ano imediatamente anterior são os de 2009 (69,05%) e o 2011 (60,98%).

Ficam nítidos nessa evolução os impactos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (Reuni), criado em abril de 2007, no segundo mandato do presidente Lula, visando ampliar a rede federal de ensino superior, tanto em termos da criação de novas universidades quanto no aporte de recursos para investimentos na ampliação da oferta pelas instituições existentes. A partir de consultas a dados oficiais identificou-se que os pontos mais relevantes em relação ao aumento dessa oferta, para além da criação de novas universidades, foram a oferta de cursos noturnos, a criação de cursos superiores de curta duração (tecnológicos e bacharelados interdisciplinares), a redução da evasão de alunos, a minimização do número de vagas ociosas, o aumento do uso da educação a distância etc. (BRASIL, [20--?b]) Naturalmente, para dar suporte financeiro a tal ampliação, foi necessário um volume de investimentos expressivos durante um período longo. Contudo, já no segundo ano do segundo mandato da presidenta Dilma e durante o curto mandato do presidente Temer, os cortes em novos investimentos começaram a acontecer, fruto da escassez de recursos que começou a se delinear, agravando-se ao longo do período aqui estudado, apresentando um pequeno aumento em 2020, já no atual governo.

Por sua vez, no tocante à dotação orçamentária em custeio, houve crescimento até 2016, e no período 2009-2013 a média de crescimento anual foi de aproximadamente 22%, mantendo-se praticamente linear e sem cortes até 2016, experimentando, em 2017, uma redução de 3,43% e voltando a cair em 2020. Refletindo comportamento similar ao do aporte

para investimentos, os volumes disponibilizados para custeio também foram impactados pelo Reuni. O aumento de vagas ofertadas em diferentes modalidades de cursos e turnos tornou imprescindível realizar concursos públicos, tanto para docentes quanto para técnicos. Também há de se considerar aqui o decréscimo de vagas ocupadas por conta do aumento de aposentadorias. Esse movimento é ainda mais perceptível a partir dos dados do Gráfico 1.

Gráfico 1 – Dotações orçamentárias das universidades federais no período 2008-2020



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). (BRASIL, [20--?c]) Valores em milhões.

Nota: dados atualizados segundo o Índice Nacional de Preço ao Consumidor.

É razoável ainda supor que essas constantes reduções no volume de recursos para o ensino superior podem comprometer o atingimento de metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado para o decênio 2014-2024, mediante a Lei nº 13.005/2014. (BRASIL, 2014) Notadamente, a meta de número 12 define a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para

33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. Conforme o último censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com dados do exercício de 2019, a taxa bruta não atingiu 35% e a líquida atingiu apenas 22% da população-alvo. (BRASIL, [20--?a])

Retomando a indagação do próprio título e aquelas colocadas no corpo do texto, ao portal *G1*, em matéria de 18 de março de 2021, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) destacou que “o corte de mais de 18% no orçamento de custeio das Universidades Federais poderá inviabilizar o ensino superior em 2021”. (OLIVEIRA, 2021) Da mesma forma, pesquisas e programas de extensão, principalmente de longo prazo, ficam mais difíceis de serem implementados, já que permanece a dúvida se os cortes continuarão a ocorrer em exercícios subsequentes. As estruturas/instalações estão depreciadas e reduz-se muito a possibilidade de reformas. É imperativo, portanto, que cortes no orçamento das universidades federais sejam repensados, sob pena de comprometer o direito de ensino superior devido às futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3EwAQBh>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. *Inep*. Brasília, DF: Ministério da Educação, [20--?a]. Disponível em: <https://bit.ly/3rGSYVA>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. *Reuni*. Brasília, DF: Ministério da Educação, [20--?b]. Disponível em: <https://bit.ly/3drjgCM>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)*. Brasília, DF: Tesouro Nacional, [20--?c]. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>. Acesso em: 30 mar. 2021.

OLIVEIRA, E. Corte de mais de 18% no orçamento das universidades federais em 2021 poderá inviabilizar ensino, diz entidade. *G1*, Rio de Janeiro, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/3osmNH6>. Acesso em: 30 mar. 2021.

AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS E AS DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO, DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA,
ANA RITA SILVA SACRAMENTO E FABIANO MAURY RAUPP

Já se pode afirmar que a ocorrência de despesas de exercícios anteriores nas contas dos entes federados, por meio dos órgãos que compõem a estrutura da administração pública brasileira, tem sido um fato recorrente, e as universidades públicas federais não fogem a esse padrão. Apesar de ser chamada de despesa de exercícios anteriores (DEA), trata-se de despesa fixada no orçamento vigente e com dotação própria. Ou seja, tal denominação informa tão somente que o fato gerador ocorreu no exercício anterior ao do orçamento que está em vigor. Essa despesa deveria ser exceção, pois é disciplinada legalmente, desde a Lei nº 4.320/1964, como situações derivadas exclusivamente de: 1. despesas para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria; 2. restos a pagar com prescrição interrompida; e 3. compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente. (BRASIL, 1964)

A reflexão proposta neste artigo discorre pontualmente sobre a possibilidade de as reduções orçamentárias de que essas instituições têm sido vítimas ao longo do tempo (SACRAMENTO et al., 2021) constarem numa eventual lista desses pressupostos. Especificamente, busca-se cotejar o comportamento das DEA ao longo dos últimos 13 anos (2008-2020) com as reduções orçamentárias sofridas pelas universidades nesse mesmo período. Tal reflexão parece-nos oportuna, haja vista que o fim do

“frenesi” do ciclo orçamentário de 2021 da União está longe de acabar. Desde que o Poder Executivo enviou para o Congresso a sua proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) a peça tem sido motivo de calorosas discussões, inclusive por causa do ineditismo quanto ao atraso verificado na sua segunda fase, aquela que envolve a apreciação e aprovação pelo Legislativo, fase esta que só foi concretizada em 25 de março do mesmo ano. A LOA só foi sancionada – com vetos e bloqueios – no último dia do prazo máximo fixado para o ato, ou seja, no dia 22 de abril de 2021, após grandes impasses entre ambos os poderes, tendo em vista que a proposta aprovada pelo Congresso foi considerada “inexequível” pelo fato de, entre outros, ter subestimado as despesas obrigatórias da União. (FERNANDES; TOMAZELLI, 2021)

Não é demais lembrar que a gestão fiscal responsável preconizada pela Lei Complementar nº 101/2000, popularmente conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, que se apresentam no ordenamento jurídico como um dos mecanismos da evolução das finanças públicas. (BRASIL, 2000) Além disso, sendo essas universidades fortemente dependentes e mantidas com recursos federais, as falhas e atrasos no planejamento central dificilmente não atingiram a sua gestão. Os dados coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) com os valores totais de DEA (sem individualizar a natureza de suas derivações), ano a ano, são apresentados por meio da Tabela 1.

Tabela 1 – Despesa de exercício anterior das universidades (2008 a 2020)

| Ano | Valor |
|------|-------|
| 2008 | 57,16 |
| 2009 | 68,95 |
| 2010 | 74,21 |

continua...

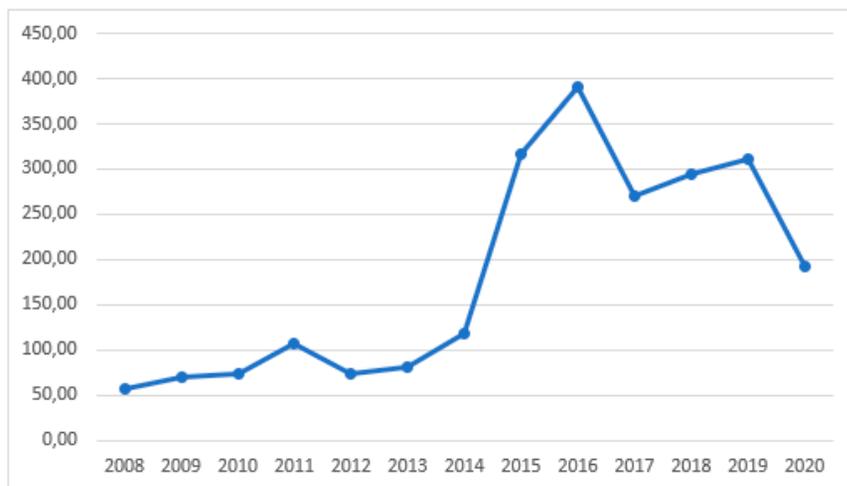
| Ano | Valor |
|------|--------|
| 2011 | 106,55 |
| 2012 | 74,31 |
| 2013 | 81,02 |
| 2014 | 118,69 |
| 2015 | 316,48 |
| 2016 | 390,54 |
| 2017 | 270,03 |
| 2018 | 293,83 |
| 2019 | 311,11 |
| 2020 | 193,08 |

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (<http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>). Valor em milhões.

Nota: dados atualizados segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tendo por base os dados da Tabela 1, observa-se que os valores totais de DEA apresentam crescimento “normal” até 2014, tendo um expressivo salto nos próximos exercícios. Esse comportamento também pode ser observado no Gráfico 1. Destaca-se que no início do período aqui estudado as universidades federais estavam sofrendo os efeitos positivos dos aportes de recursos para custeio e investimento promovidos pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 6.096/2007 (BRASIL, 2007), visando aumentar a participação federal na oferta de novas vagas e cursos no geral, ou seja, ampliar a participação do ensino público gratuito na oferta total de vagas para o ensino superior no Brasil, como preconizado pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

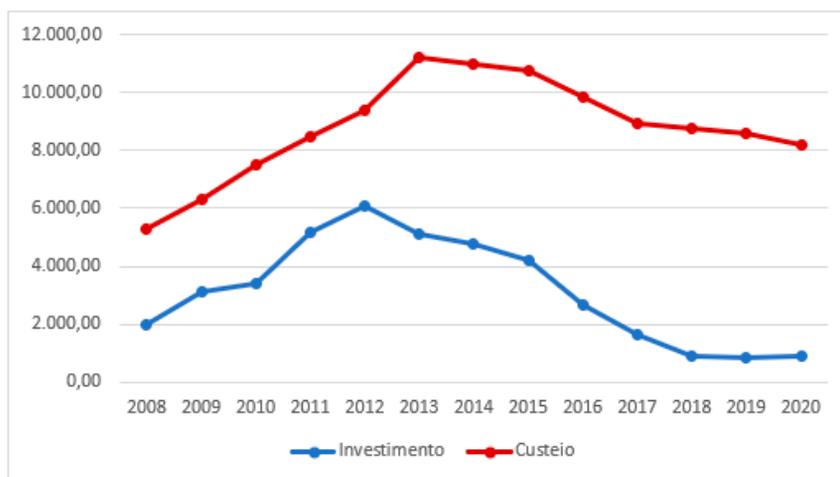
Gráfico 1 – Despesa de exercício anterior das universidades (2008 a 2020)



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (<http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>).

Oportuno também se faz promover uma relação entre os dados apresentados a partir dos Gráficos 1 e 2. À medida que as dotações orçamentárias começam a decrescer (Gráfico 2) é também perceptível um aumento nos valores de DEA (Gráfico 1). Se recolocarmos na discussão o Reuni, podemos destacar que o atendimento à ampliação orientada pelo programa suscitou aportes financeiros expressivos em termos de investimentos, que precisaram ser perpetuados por um longo tempo. Todavia, houve cortes em investimentos no segundo mandato da presidenta Dilma e durante o mandato do presidente Temer em razão da carência de recursos que começou a se tornar cada vez mais evidente. O volume de recursos disponibilizado para custeio, de forma semelhante aos investimentos, também foi impactado pelo Reuni.

Gráfico 2 – Dotações orçamentárias das universidades (2008-2020)



Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (<http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>).

Inferir-se que a gestão fiscal responsável-planejada-transparente tem sido, há anos, um grande desafio para o aparelho estatal do país como um todo. Sendo o orçamento público, por excelência, o instrumento balizador para o planejamento e execução das finanças públicas de toda a administração pública direta e indireta – e as universidades integram esse aparelho –, pode-se estar gerando efeitos na gestão fiscal das universidades, demandando delas maior esforço na profissionalização da sua gestão financeira, tendo em vista os cortes e contingenciamentos crescentes que podem, inclusive, vir a inviabilizar a continuidade de muitas atividades dessas instituições.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

– REUNI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3GmJcMq>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3DvyvoX>. Acesso em: 23 abr. 2021.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <https://bit.ly/3DwoUOm>. Acesso em: 23 abr. 2021.

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I. Novos pareceres do Ministério da Economia recomendam veto ao Orçamento. *Estadão*, São Paulo, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3lENQ0j>; Acesso em: 26 abr. 2021.

SACRAMENTO, A. R. S. *et al.* Cortes no orçamento das universidades federais: quais os possíveis impactos? *Estadão*, São Paulo, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3lDd5Qk>. Acesso em: 23 abr. 2021.

A ARRECAÇÃO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS E A PANDEMIA DE COVID-19

DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA, ANA RITA SILVA SACRAMENTO, FABIANO MAURY RAUPP E ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO

A pandemia de covid-19 tem mobilizado pesquisadores e estudiosos das mais diferentes áreas do conhecimento. A ignorância acerca dos possíveis impactos da pandemia, associada à rapidez com que ela tem assolado nossas vidas, despertou soluções em tempo recorde, como foi o caso do desenvolvimento de diferentes vacinas em tempo nunca visto. As marcas já são muitas e vão além de questões sanitárias e epidemiológicas. Sem desconsiderar a importância de discussões em outras áreas, nos debruçamos aqui sobre as finanças públicas dos municípios e capitais brasileiros, propondo uma reflexão mais particularizada a partir do comportamento da receita pública desses entes, notadamente a receita corrente líquida. Do universo de municípios, foi excluído o Distrito Federal, em virtude de suas especificidades enquanto município autônomo que responde diretamente ao Governo Federal, bem como por ter competências legislativas reservadas aos estados e municípios.

A RCL representa os recursos de que o governo dispõe a cada exercício para fazer frente às suas despesas. Matematicamente detalhada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consiste no somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas, no caso de municípios, entes escolhidos para esta análise, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. Sua

apuração engloba as receitas arrecadadas no mês em referência e nos últimos 11 anteriores, excluídas as duplicidades. (BRASIL, 2000) A RCL, em última instância, exprime a referência de valor para o controle dos gastos públicos, no qual são computadas as receitas arrecadadas, obedecendo o regime de caixa previsto no art. 35 da Lei nº 4.320/1964. (BRASIL, 1964)

A opção pela análise da RCL deriva de alguns aspectos: resulta nos valores de arrecadação corrente que efetivamente ficam para o município; é um indicador das finanças públicas e métrica de gestão financeira para o atendimento de metas estabelecidas na LRF; seu desempenho exige planejamento dos municípios e demanda exercício do gestor municipal para a aplicação dos recursos em benefício da sociedade. (SELL; BEUREN; LAVARDA, 2020) Os dados apresentados na Tabela 1 foram coletados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre, no Anexo 3 disponível no Sistema de Informações Contábeis e Financeiro do Setor Público Brasileiro (Siconfi). (BRASIL, [20--?]) Por sua vez, as capitais foram selecionadas por estarem se tornando atores com inédito protagonismo político no cenário brasileiro. Ademais, suas condições de sede de governo, em alguns casos, proporcionam dinâmicas atividades na região, atraindo contingentes migratórios. (SANTOS, 2003)

Tabela 1 – Receita corrente líquida arrecadada versus prevista (R\$)

| Região | Município | Receita Corrente Líquida - Arrecadada | Receita Corrente Líquida - Prevista | Índice da Receita Corrente Líquida |
|--------|-------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Norte | Belém | 3.176,86 | 3177,426404 | 1,00 |
| | Boa Vista | 1.355,94 | 1176,015562 | 1,15 |
| | Macapá | 916,50 | 858,7554116 | 1,07 |
| | Manaus | 5.311,27 | 5298,116245 | 1,00 |
| | Palmas | 1.247,19 | 1094,689937 | 1,14 |
| | Porto Velho | 1.430,91 | 1319,907169 | 1,08 |
| | Rio Branco | 927,92 | 901,2360648 | 1,03 |
| Total | | 14.366,60 | 13.826,15 | 1,04 |

continua...

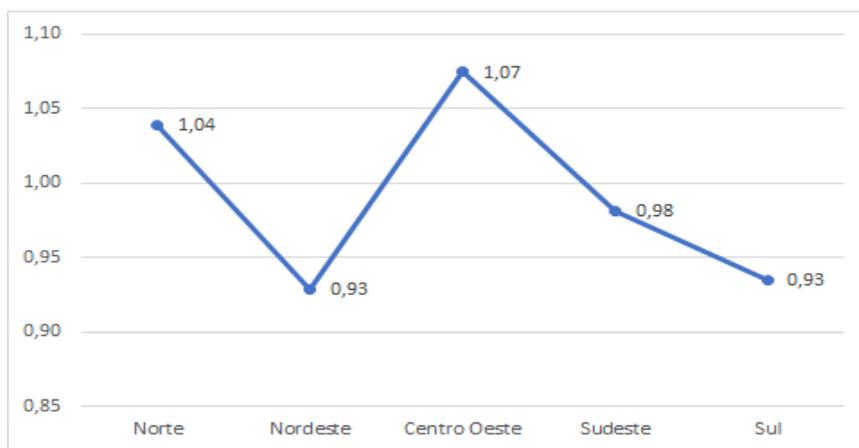
| Região | Município | Receita Corrente Líquida – Arrecadada | Receita Corrente Líquida – Prevista | Índice da Receita Corrente Líquida |
|--------------|----------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| Nordeste | Aracaju | 1.925,89 | 1.898,90 | 1,01 |
| | Fortaleza | 7.109,31 | 7.719,25 | 0,92 |
| | João Pessoa | 2.322,22 | 2.497,99 | 0,93 |
| | Maceió | 2.728,60 | 2.566,35 | 1,06 |
| | Natal | 2.436,14 | 2.896,99 | 0,84 |
| | Recife | 4.849,33 | 5.757,64 | 0,84 |
| | Salvador | 6.503,12 | 6.927,13 | 0,94 |
| | São Luís | 3.275,36 | 3.444,21 | 0,95 |
| | Teresina | 2.934,20 | 2.984,11 | 0,98 |
| Total | | 34.084,15 | 36.692,57 | 0,93 |
| Centro-Oeste | Campo Grande | 3.811,89 | 3.471,07 | 1,10 |
| | Cuiabá | 2.483,72 | 2.632,97 | 0,94 |
| | Goiânia | 5.445,98 | 4.822,48 | 1,13 |
| Total | | 11.741,59 | 10.926,52 | 1,07 |
| Sudeste | Belo Horizonte | 11.295,27 | 11.494,17 | 0,98 |
| | Rio de Janeiro | 23.426,42 | 25.366,02 | 0,92 |
| | São Paulo | 58.886,72 | 58.766,44 | 1,00 |
| | Vitória | 1.868,02 | 1.706,39 | 1,09 |
| Total | | 95.476,42 | 97.333,02 | 0,98 |
| Sul | Curitiba | 7.674,17 | 8.498,26 | 0,90 |
| | Florianópolis | 1.918,63 | 1.948,37 | 0,98 |
| | Porto Alegre | 6.757,82 | 7.047,39 | 0,96 |
| Total | | 16.350,62 | 17.494,02 | 0,93 |

Fonte: elaborado pelos autores (2021). Valor em milhões.

Identifica-se que, dos 26 municípios-capitais, apenas 14 (53,84%) apresentaram RCL igual ou superior a 1, demonstrando que o valor efetivamente realizado de arrecadação foi igual ou superior ao originalmente estimado. Nos demais, em maior ou menor intensidade, foi

possível verificar a presença de frustração fiscal (valores arrecadados inferiores aos estimados). Destacam-se positivamente Boa Vista (1,15), Palmas (1,14), Goiânia (1,13), Campo Grande (1,10) e São Paulo (1,09). No tocante aos resultados negativos da RCL podem ser apontados como destaques Recife e Natal (0,84), Fortaleza (0,92), João Pessoa (0,93), Cuiabá e Salvador (0,94), Belo Horizonte, Rio de Janeiro (0,92) e Curitiba (0,90). Ressaltamos a ausência nesta relação de frustração fiscal de todas as capitais da região Norte do Brasil, além do maior número de municípios-capitais em situação negativa, inclusive com os piores índices, na região Nordeste. Diante de tais resultados julgamos válido realizar uma análise dos resultados dos índices por região do país, informação apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Índice - RCL arrecadada/RCL prevista por região brasileira



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Os achados apresentados no Gráfico 1, a princípio, parecem demonstrar que a maior parte das regiões se encontra em uma posição ruim em relação à arrecadação. Contudo, ela é positiva apenas nas regiões Norte

(1,04) e Centro-Oeste (1,07), o que parece apontar para problemas relativos à sua real autonomia financeira no tocante à cobertura de seus gastos e de contingências, a exemplo do que vem sendo vivenciado em relação à covid-19. Destaca-se, ainda, que as regiões que mais participaram da RCL do país (Sudeste, Nordeste e Sul) foram aquelas que apresentaram os piores resultados no confronto entre arrecadada e prevista.

Esse contexto revela um possível impacto da pandemia de covid-19 na realização da RCL. Tal situação é preocupante, pois tudo nos faz crer que levaremos algum tempo para superar a pandemia, especialmente por conta da lentidão no processo de vacinação, havendo real possibilidade de a situação atual de menores valores arrecadados se repetir em 2021, contexto esse que pode levar à elevação da dependência financeira dos municípios-capitais em relação à União e aos estados. Tal preocupação ainda é agravada pois os dados apresentados evidenciaram o fato de que dentre os municípios que apresentam frustração fiscal encontram-se, segundo dados do IBGE (2018), Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba, respectivamente o segundo, terceiro e quinto Produto Interno Bruto (PIB) dentre as capitais nacionais. Acresça-se a isso o fato de que os piores índices de desempenho se concentram na região Nordeste. Ou seja, a combinação de ricos ficando menos ricos com pobres ficando mais pobres aponta para uma situação de perde-perde, o que por si só já demanda ações mais efetivas para o enfrentamento da pandemia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3GgzdrR>. Acesso em: 14 abr. 2021.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <https://bit.ly/3osgTWw>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. *Sistema de Informações Contábeis e Financeiro do Setor Público Brasileiro (SICONFI)*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3Ex9Rp0>. Acesso em: 14 abr. 2021.

IBGE. *Municípios com os 10 maiores PIB – 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível: <https://bit.ly/30cXbEV>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SANTOS, A. M. S. P. Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 1-23, 2003.

SELL, F. F.; BEUREN, I. M.; LAVARDA, C. E. F. Influência de fatores contingenciais no desempenho municipal: evidências inferenciais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 1-43, 2020.

AS EMENDAS PARLAMENTARES DO ORÇAMENTO 2021

haveria mesmo espaço?

ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES E
RENATA CRISTINA NOGUEIRA SANTOS

A cada ano o Governo Federal deve elaborar o projeto de lei orçamentária e nela serão definidos os gastos de investimento e custeio do Governo Federal para o ano seguinte. Com o objetivo de assegurar o processo democrático e transparente, a Carta Magna da Inglaterra, datada de 1217, estabelece que a lei concernente à instituição das despesas públicas deve obter a anuência do Parlamento, os representantes do povo, para sua aprovação, e essa prerrogativa foi adotada mundo afora. É o Poder Legislativo que deverá aprovar ou não a proposta do governo, encaminhada pelo Poder Executivo. No Brasil, a Lei Orçamentária Anual (LOA) também necessita ser aprovada pelo Poder Legislativo e tal fato foi reforçado pela Constituição Federal de 1988. É nesse momento que podem ser apresentadas as emendas parlamentares, ou seja, alterações ou proposições no orçamento anual feitas diretamente pelos deputados e senadores no âmbito federal, o que também acontece na esfera estadual e municipal.

São essas emendas parlamentares que têm suscitado debates acerca do orçamento de 2021 do Governo Federal. Elas acabam beneficiando pontualmente ações nos sítios eleitorais dos seus respectivos parlamentares, por um lado, mas comprometem o planejamento financeiro e o planejamento de ações globais de longo prazo, por outro. Então, quais

os limites da adoção das emendas parlamentares na aprovação do orçamento público? O que o atual contexto de pandemia tem suscitado para que possamos pensar mudanças estruturais no quadro orçamentário?

O orçamento público no Brasil é do tipo misto. O chefe do Executivo propõe as leis orçamentárias com base nas plataformas eleitorais, enquanto o parlamento aprova as propostas advindas do citado chefe do Executivo, sendo esse de cunho autorizativo. Já alertava Abranches (1988) que fazemos parte de um presidencialismo de coalizão e a forma como alocamos recursos dentro do orçamento e a sua execução, em certa medida, são reflexos dessa engrenagem, em que recorreremos às coalizões partidárias e regionais.

Nos últimos anos o debate tem se concentrado sobre o fato de que as emendas parlamentares geram iniciativas paroquiais, de motivação política e ineficiência alocativa. No entanto, embora as emendas parlamentares sejam associadas à aplicação ineficiente de recursos públicos, algumas pesquisas recentes têm buscado explorar um outro viés sobre a questão, argumentando que as emendas parlamentares podem promover responsividade à demanda local, *accountability* e transparência, fundadas no conceito de representação política e qualificação do sistema de representação democrática.

Do ponto de vista legal, o debate acerca das emendas parlamentares culminou, em 2015, na Emenda Constitucional nº 86, que estabeleceu que parte desse orçamento seria impositivo, ou seja, estabeleceu que uma parcela do orçamento, limitada a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da LOA, seria destinada para emendas individuais propostas por parlamentares e de execução obrigatória pelo Poder Executivo. Já em 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 100, que acrescentou a obrigatoriedade de execução de mais uma parcela do orçamento, agora indicada pelas bancadas dos estados e do Distrito Federal, no valor de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. No quadro dessas emendas há uma cota individual para cada parlamentar

e bancada, divisível em até 25 sugestões de emendas diferentes por parlamentar, e metade do valor dessas emendas deve ser destinado obrigatoriamente para a área da saúde, além de 15 a 20 sugestões de emendas distintas para cada bancada.

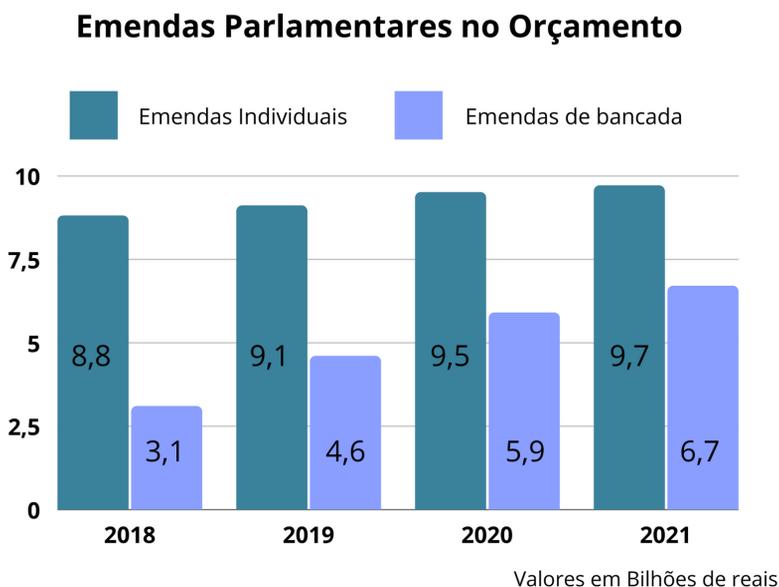
Essas emendas à Constituição representaram, na prática, o fortalecimento dos parlamentares, pois garantiram a execução obrigatória das emendas apresentadas, possibilitando o direcionamento desse recurso público ao atendimento de seus interesses eleitorais. Por outro lado, diminuiu o poder de barganha do governo, já que a liberação de recursos para emendas parlamentares deixa de ser uma moeda de troca no jogo político entre Congresso e Planalto, bem como no Legislativo dos demais entes federados, embora o governo ainda detenha o ritmo da liberação desses recursos.

Um estudo publicado recentemente por Almeida (2021), consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados, aponta para o fato de que os municípios menores e menos dotados de potencial de desenvolvimento são os mais beneficiados pelas emendas parlamentares individuais. Também conclui que em um contexto de incertezas e assimetria de informações as emendas parlamentares individuais podem ser mais eficientes do que pressupõe a opinião pública em geral.

O Orçamento 2021, já aprovado pelo plenário do Congresso Nacional, prevê duas reservas para emendas parlamentares: de iniciativa individual (R\$ 9,7 bilhões) e de iniciativa da bancada ou coletiva (no valor de R\$ 6,7 bilhões), totalizando R\$ 16,3 bilhões de reserva orçamentária impositiva, valor que representa 2% da receita corrente líquida. No entanto, a forma como o orçamento público do Governo Federal foi aprovado tem repercutido na mídia e colocado em evidência novamente as emendas parlamentares, principalmente em um contexto político de populismo, disputas ideológicas e frágil governança pública. Isso ocorre porque parte do recurso que seria destinado a despesas obrigatórias como benefícios da Previdência, abono salarial e seguro desemprego,

foi remanejada para custear emendas parlamentares, o que, de acordo com o Tesouro Nacional, representa um retrocesso para o controle das contas públicas, já que a destinação de emendas de modo impositivo não requer uma justificativa técnica, o que prejudica a transparência da utilização desse recurso, bem como o processo de *accountability*. Outro ponto controverso é o fato de os parâmetros que embasaram a proposta estarem defasados, como é o caso do salário mínimo. O governo utilizou como parâmetro para o orçamento a estimativa de salário mínimo de R\$ 1.067,00, porém a Medida Provisória nº 1.021, de 30 de dezembro de 2020, estabeleceu o valor do salário mínimo em R\$ 1.100,00. Essa diferença representa um valor de aproximadamente R\$ 10,4 bi que precisará ser acomodada dentro do teto de gastos.

Gráfico 1 – Emendas parlamentares no orçamento



Fonte: elaborado pelas autoras com dados da Câmara dos Deputados, 2021.

Outro ponto que chama a atenção é o fato de a receita corrente líquida do ano de 2021 ser inferior aos anos de 2019 e 2020 (impacto da pandemia sobre a arrecadação). Entretanto, o valor destinado às emendas individuais é superior aos valores dos anos anteriores, atingindo o teto constitucional permitido. Qual seria a justificativa para esse aumento? É preciso que os parlamentares comuniquem à sociedade os motivos pelos quais esse aumento se justifica, garantindo o cumprimento da transparência, já que a destinação desse recurso deve coincidir com o interesse público, sob pena de desvio de finalidade.

Reconhecemos que há várias dessas emendas que estão sendo direcionadas à saúde, função de governo atuante no contexto da pandemia. No Informativo Conjunto de Março de 2021 do Congresso Nacional fica evidente que mais de 26% dos recursos de emendas serão aplicados na área da saúde. Todavia, há outras áreas que deverão ser priorizadas para que a sociedade brasileira possa se reorganizar após a vacinação em massa. Há setores sociais e econômicos que necessitarão de apoio do governo, num contexto de frustração de receita pública. Quais serão as estratégias do governo e dos parlamentares para essa reorganização? Qual a agenda estabelecida para o Brasil e qual o papel dessas emendas nessa agenda? Essas são questões que têm sido colocadas em xeque com o debate acerca das emendas parlamentares.

Tal debate coloca em evidência as dificuldades do federalismo fiscal brasileiro e da descentralização de recursos públicos. O Brasil, que já foi muito centralizado, desde os anos 1980 tem mostrado gradativamente um processo de descentralização de recursos. Porém, esse é ainda um processo em mutação. E o episódio das emendas parlamentares da LOA de 2021 evidencia esse processo, já que em tais circunstâncias é difícil projetar despesas em cada nível de governo e também de calcular a carga tributária necessária para equilibrar as finanças de cada uma dessas esferas de governo. Quando há, assim, uma desarticulação política no nível federal, os demais entes federados acabam por também sofrer restrições

causadas pela desarticulação no âmbito federal. Seria uma alternativa a reorganização do Pacto Federativo? Muitos estudiosos têm apontado para a necessidade de reformas, em especial a tributária, a política e a administrativa. O contexto de crise não permite que façamos tais reformas em curto espaço de tempo. Por isso, é preciso que os parlamentares reconheçam o seu papel no quadro da democracia brasileira e sejam responsivos à cidadania.

Todas essas questões controvertidas nos deixam com a impressão de que o Brasil não é para amadores e de que o contexto de pandemia tornou a gestão dos recursos públicos ainda mais desafiadora. Há, certamente, necessidade de um esforço gigantesco em governança orçamentária e política, tornando essencial o engajamento de todos para sairmos do imenso buraco que as finanças públicas têm apresentado. E o caso das emendas parlamentares é somente uma parte dos problemas de transparência e governança em que o Brasil se encontra.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALMEIDA, D. P. B. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 34, 2021.

AS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO PRESCINDEM DE CONTROLE?

FABIANO MAURY RAUPP E ANA RITA SILVA SACRAMENTO

Com a intenção de concretizar as políticas públicas essenciais à população e permitir o acesso às garantias e aos direitos fundamentais arrolados na Constituição Federal, o Poder Executivo das diferentes esferas deve elaborar e encaminhar, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo, o orçamento anual. Esse instrumento de planejamento, disciplinado na Constituição Federal (BRASIL, 1988), converte-se numa das leis mais importantes dos entes federados, pois materializa as intenções dos governos sobre a destinação do dinheiro público, permitindo também que se exerça o controle e a verificação sobre a sua correta aplicação. A publicidade da Lei Orçamentária Anual (LOA) passou a ser mais exigida e a sua execução mais controlada a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, como forma de tornar mais transparente a destinação e os resultados obtidos na utilização desses recursos, facilitando a fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade. Transparência, controle e responsabilização são conceitos ligados de forma “umbilical” ao desenvolvimento da democracia.

Ao analisar os gastos públicos, percebe-se que a maior parte do orçamento é de caráter obrigatório, tais como o repasse constitucional aos estados e municípios, as despesas com a folha de pagamento de pessoal ativo e inativo, os encargos e juros da dívida pública, além das despesas relacionadas ao cumprimento dos mínimos constitucionais, como

saúde e educação. Sobra pouco, portanto, para os gastos discricionários, principalmente por conta das atuais restrições relacionadas ao controle do teto de gastos.

Dentro da pequena parcela do orçamento realizada de maneira discricionária, encaixam-se, por exemplo, as transferências especiais, que, à luz da Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais aos entes subnacionais através das emendas individuais impositivas, são subdivididas em dois grupos: 1. com finalidade definida; e 2. sem finalidade definida. Pretende-se refletir neste artigo especificamente sobre o controle dessa segunda modalidade de transferência para os municípios, haja vista que para a primeira já existe – desde antes da referida EC – normatização fixando condições e a exigência para a sua realização (ver, p. ex. o art. 25 da LRF). (BRASIL, 2000) Ademais, como o repasse daquele tipo de transferência dá-se mediante convênios, contratos ou demais instrumentos semelhantes, e a programação à qual se vincula é especificada no orçamento, pode-se dizer que, pelo menos em tese, a transparência e o controle estão assegurados.

Os municípios se tornaram responsáveis pela execução de demandas sociais que antes estavam a cargo dos Governos Federal e Estadual quando da redefinição dos papéis dos entes da Federação, conforme instituído na Constituição Federal (BRASIL, 1988), medida que considerada positiva pelo fato de os governos municipais estarem mais perto da população local do que qualquer outra esfera superior e, portanto, conhecerem mais a fundo sua realidade e enxergarem suas maiores necessidades. Todavia, também é sabido que essa transferência de responsabilidades não se fez acompanhada de imediato dos recursos públicos suficientes para atender a tais demandas.

Destarte, uma das formas de patrocinar os projetos que atendam às demandas municipais se dá por meio da apresentação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) pelos deputados e

senadores. Segundo o disposto no art. 166, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), há limites e condições para as alterações que o Poder Legislativo pode fazer no mencionado PLOA encaminhado pelo Executivo. As novas despesas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e indicar as fontes de recursos necessários a sua cobertura, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, desde que não incidam sobre as dotações para pessoal, serviço da dívida pública e as transferências constitucionais intergovernamentais.

Com a edição da Emenda Constitucional (EC) 86/2015 (BRASIL 2015), que ficou conhecida como “emenda do orçamento impositivo”, as emendas parlamentares passaram a ter caráter obrigatório de execução orçamentária. Mais recentemente, em 2019, foram aprovadas duas novas emendas à Constituição Federal (BRASIL, 1988) nº 100 e nº 105, que abordam as emendas parlamentares e estabelecem um montante mais significativo no total do orçamento. No orçamento do Governo Federal, o limite para as emendas parlamentares individuais é de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, e a metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Por sua vez, as emendas de bancadas estaduais não devem ultrapassar o montante de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Os estados, por meio da alteração em suas Constituições, podem definir limites menores.

A inovação trazida, portanto, pela EC nº 105/2019 (BRASIL, 2019), objeto desta reflexão, diz respeito às transferências especiais sem finalidade definida, para as quais, como expressado na sua própria designação, deixou-se de exigir uma das informações básicas para que se assegure a transparência e o controle da gestão do dinheiro público – qual seja, a especificidade da despesa. Nessa nova modalidade, a transferência de recursos pode ser efetuada sem a necessidade de celebração de convênio ou de instrumento congênere e, portanto, sem a exigência de prestação

de contas ao ente concedente do recurso. O dinheiro é depositado diretamente em conta bancária aberta pelo ente receptor, exclusiva para essa finalidade. À vista disso, os recursos transferidos da União para os estados e municípios através desse mecanismo – transferências especiais sem finalidade específica – deixam de ser individualizados e identificáveis, e a ação de órgãos externos de fiscalização e controle federais – Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF) – severamente prejudicada.

Em que pesem argumentos favoráveis às transferências especiais, pelo fato de reduzirem trâmites burocráticos e agilizarem a entrega de recursos aos entes subnacionais para que apliquem nos projetos de maior necessidade da população, na tentativa de resolver uma antiga demanda, é preocupante a redução da carga de órgãos de fiscalização e controle sobre o repasse de recursos por essa específica forma. Ainda não é possível verificar no contexto da gestão pública brasileira condições suficientes para se permitir que o acompanhamento de recursos federais repassados às municipalidades fique a cargo apenas do Tribunal de Contas da jurisdição do ente receptor, e do cidadão que poderá consultar os dados disponibilizados nos portais de transparência dos respectivos entes envolvidos, conforme preconiza a Lei nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), e a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). (BRASIL, 2011) Entende-se estes como necessários, mas não suficientes, independentemente dos valores envolvidos.

Mesmo sendo muito cedo para aferir os resultados práticos da adoção de tal sistemática e verificar se houve ou não melhoria e maior celeridade no atendimento às necessidades da população, segundo apurou a reportagem veiculada no *Estadão*, em 16 de agosto de 2021 (WETERMAN; RODRIGUES, 2021), alguns estados já adotaram medidas legislativas que incluem nas suas constituições estaduais as transferências especiais. Em outros estados, propostas tramitam nas assembleias legislativas. Ou seja,

o que se tem até agora é que o modelo “cheque em branco” (WETERMAN; RODRIGUES, 2021) de emenda constitucional, que deve ser visto com cautela, mas que tende a se espalhar no país, podendo gerar um déficit de transparência e controle difícil de ser recuperado.

Retomando a indagação apresentada no título em relação ao controle e transparência da aplicação dos recursos públicos, entendemos que tal medida pode se mostrar um retrocesso diante dos avanços já obtidos. Ainda que o valor das transferências especiais seja uma pequena parcela do orçamento do ente concedente, do lado dos municípios pode representar um valor significativo, principalmente para aqueles de menor porte e excessivamente dependentes das transferências intergovernamentais. Portanto, a definição de mecanismos mínimos de controle, indicando de que forma os municípios pretendem aplicar os recursos, e a transparência desse processo são fundamentais para subsidiar a fiscalização pelos órgãos competentes e o controle por parte do cidadão.

Diante da possibilidade de retrocessos para o orçamento público, parece urgente uma avaliação mais aprofundada sobre a efetividade da EC 105/2019. Portanto, se faz necessário um debate mais amplo com os órgãos de controle a respeito da fiscalização sobre a aplicação desses recursos, que justifiquem e corroborem a decisão de alteração da sistemática de pagamento das transferências especiais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3rWsHCP>. Acesso em: 23 ago. 2021.

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. *Diário Oficial da*

União, Brasília, DF, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3IqCoix>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3rGywDX>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3y7G3wT>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3y7HE5R>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3EAok3C>. Acesso em: 23 ago. 2021.

WETERMAN, D.; RODRIGUES, L. Após União, Estados criam emendas sem transparência. *Estadão*, São Paulo, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3doC7yg>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BLOCO II

**FINANÇAS PÚBLICAS
E TRANSPARÊNCIA**

COMO ESTÁ A TRANSPARÊNCIA DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19?

JOSÉ ANTONIO GOMES DE PINHO, FABIANO MAURY RAUPP, ANA RITA SILVA SACRAMENTO E RENATA CRISTINA NOGUEIRA SANTOS

Parece que a necessidade de transparência nunca foi tão latente como na pandemia de covid-19, afinal, tratava-se de uma situação em que está em risco a vida da população em uma questão sobre a qual a comunidade científica tinha pouco conhecimento. A transparência tem sido uma “pedra no sapato” da democracia brasileira. Com uma matriz política assentada no patrimonialismo, no clientelismo, no fisiologismo e em outras referências do mesmo campo, prestar contas não tem sido uma obrigação que se imponha aos agentes públicos. Apesar desse peso histórico, a Constituição de 1988 proporcionou a criação de vários instrumentos legais e organizações empenhadas em impulsionar a transparência no sentido de transformá-la em um valor na cena política brasileira.

Agora já no contexto da pandemia, podemos destacar o intenso e profícuo trabalho da Open Knowledge Brasil (OKBR, [2020?]) com o levantamento e publicação de boletins sobre a atuação dos estados e depois das capitais no tocante à situação de combate à pandemia. Estados e capitais parecem ter “abraçado” a ideia, tanto que foi possível perceber uma busca por melhores desempenhos nos *rankings* construídos e veiculados pela OKBR. Todos ganhamos com os avanços dos portais eletrônicos, cujas informações se mostravam cada vez mais completas à medida que se passavam as semanas. Entrou em jogo depois a Transparência Internacional Brasil (TIB, [2020?]), com orientações e pesquisas sobre transparência nas compras emergenciais, sendo observado um movimento

semelhante ao já apresentado em relação às questões sanitárias e epidemiológicas. Obviamente os resultados ainda não são tão animadores (questões sanitárias/epidemiológicas e contratações emergenciais) e há uma consciência de que o caminho a ser percorrido ainda é árduo e longo. E agora, por onde vai a transparência sobre a vacinação contra a covid-19?

Acompanhamos os portais eletrônicos das capitais brasileiras durante quatro levantamentos semanais entre 30 de janeiro de 2021 e 20 de fevereiro de 2021. É certo que quatro observações são pouco para uma pandemia em que a vacinação está no seu início, mas isso traz indícios de como a questão está sendo tratada pelos gestores das capitais brasileiras. Nesses levantamentos iniciais observamos avanços, retrocessos e estagnações. Entre os avanços chamou a atenção a gradativa aderência por parte das capitais dos estados aos denominados Vacinômetros.

O Vacinômetro tem a intenção de funcionar como um painel eletrônico que reuniria um maior número de informações sobre o processo de vacinação para consulta do público em geral, ou seja, funcionaria dentro da lógica dos já existentes Covidômetros. O Covidômetro também funciona como um painel eletrônico, contudo, mais amplo, já que teria a função de disponibilizar informações sobre a covid-19 como um todo. Cabe ressaltar que algumas capitais mantêm painéis com essa nomenclatura, porém, ainda com uma quantidade ínfima de informações, como é o caso de Curitiba, que apresenta Vacinômetro apenas com o número total de vacinados. Ainda há portais com informações desatualizadas; informações disponíveis em diversas seções do portal, sendo necessários vários *clicks* para chegar à informação desejada; e uma falta de padronização na forma como a informação é disponibilizada.

O resultado das coletas efetuadas indica aquela situação típica de meio copo cheio ou meio vazio. Mesmo sendo o número de coletas pequeno, o objetivo deste escrito é justamente capturar a resposta que os portais governamentais fornecem sobre a vacinação, isto é, quais respostas dão. Os níveis de transparência foram definidos em uma escala de 0

a 100, em que 0 é atribuído ao ente menos transparente e 100 ao mais transparente, tendo os seguintes intervalos de pontuação: Opaco (0-19); Baixo (20-39); Médio (40-59); Bom (60-79); Alto (80-100). Informamos que a metodologia para chegar aos resultados é demasiado detalhada para ser exposta aqui neste espaço curto.

Apesar dessa zona cinza, alguns resultados permitem uma visão positiva. Assim, o número de portais Opacos diminui sensivelmente na seguinte ordem do 1º para o 4º levantamento: 7, 5, 3 e 2. Os sites que chegaram à categoria Baixo também tiveram uma redução, lenta, mas sustentável. Na mesma sequência: 12, 11, 11, 10. Quando verificamos a *performance* na categoria Médio, também observamos uma evolução. Na mesma sequência: 5, 8, 5 e 7. Notamos uma oscilação para baixo, mas uma recuperação em seguida. Unindo as categorias Alto e Bom, percebe-se uma *performance* muito positiva, na seguinte sequência: 3, 3, 8 e 7. Um resultado assaz animador.

Os dados coletados também permitem observar que os portais governamentais com desempenho Baixo são praticamente os mesmos, mostrando quão é difícil incrementá-los se não existe, digamos, uma capacidade instalada de transparência. Pegando o último levantamento que seria a imagem mais atual, os resultados são os seguintes: Alto: João Pessoa, Porto Velho; Bom: Aracajú, Macapá, Porto Alegre, Recife, Teresina; Médio: Brasília, Florianópolis, Manaus, Palmas, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador; Baixo: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Natal, São Luís, São Paulo, Vitória; Opaco: Campo Grande, Maceió. Uma situação em particular chama a atenção; o caso do portal de São Paulo. Com todas as condições de que a capital paulista desfruta, o portal ocupa sistematicamente as últimas posições na categoria Baixo, o que permite supor que transparência e desenvolvimento econômico e social podem estar dissociados.

Somam-se aos desafios percebidos no processo de transparência da vacinação a insegurança sobre o recebimento de vacinas que os próprios

gestores têm enfrentado. Algumas capitais precisaram pausar seus planejamentos de vacinação por conta de ausência de vacinas e da falta de previsão do número exato de doses a serem recebidas do Governo Federal. Curitiba, Cuiabá, Manaus, Rio de Janeiro e Salvador chegaram a noticiar em seus sites essa situação com fins de esclarecer a dificuldade enfrentada para a população. Sem data para recebimento de doses, sem o número exato de doses a serem recebidas, sem previsão da continuidade da execução de seus planejamentos de vacinação e sem transparência sobre tudo isso a população fica ainda mais insegura e preterida sobre todo o processo de vacinação.

É oportuno lembrar que tudo isso já parece mais avançando em outros países. Por aqui isso se mostra muito difícil, mesmo existindo no país legislação que crie essa obrigação. Os avanços parecem lentos/morosos, como se no Brasil questões dessa natureza requeressem um grande período de maturação. Evidentemente que se chegou a essa situação, pois o enfrentamento da pandemia foi marcado desde o início por um conflito aberto entre o Governo Federal, mais precisamente o presidente da República, os governadores e os especialistas na questão. Assumindo uma postura negacionista que se mantém (haja vista as recentes críticas contra o uso das máscaras) e com a letargia em tomar as decisões imperativas sobre a compra de vacinas, criou-se uma situação de extrema insegurança e falta de confiança nos agentes públicos e na população. Estamos sendo vítimas da pandemia e de sua negação, na contramão do mundo todo. Isso reflete e só faz aumentar o número de desafios de diversas ordens e dimensões. Um exemplo disso é a existência de um Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (BRASIL, 2020), que define a obrigatoriedade de colocar à disposição do público em geral os dados sobre o número de doses aplicadas em um específico período de tempo, por gênero, por faixa etária e por tipo de vacina, sem mencionar os textos legais que tratam de questões mais gerais da transparência, como é o caso da Lei de Acesso à Informação.

Mesmo definidos pelo Plano Nacional de Vacinação como aqueles que devem ser colocados à disposição do público em geral, idade e sexo estão entre os itens com baixa ocorrência.

Aproveitamos para citar algumas iniciativas importantes por parte dos órgãos de controle. Como exemplo, colocamos aqui a nota emitida pelo Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPCSC) aos prefeitos de Santa Catarina, contendo medidas administrativas que devem ser adotadas em relação à transparência no processo de vacinação contra a covid-19. Entre as orientações está a “divulgação, por meio do site da prefeitura municipal e outros veículos oficiais, de canais para denúncias de ‘fura fila’ da vacinação, preferencialmente por meio de ouvidorias”. (MPCSC, 2021) É certo que todos os esforços têm que ser somados para o enfrentamento da pandemia, acumulando conhecimentos e experiências, como é o caso dos governadores dos estados se unindo de forma uníssona para agilizar a vacinação e enfrentar os negacionistas. Este duro momento vivido também representa uma boa oportunidade para incrementar a transparência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3EHXnec>. Acesso em: 2 mar. 2021.

MPCSC. Ministério Público de Contas reforça transparência de dados sobre vacinação junto às Prefeituras Municipais. MPCSC, Florianópolis, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3dssZZy>. Acesso em: 2 mar. 2021.

OKBR. *Transparência Covid-19*. [S. l.]: OKBR, [2020?]. Disponível em: <https://bit.ly/3IriIej>. Acesso em: 2 mar. 2021.

TIB. *Ranking de Transparência no combate à Covid-19*. [S. l.]: TIB, [2020?]. Disponível em: <https://bit.ly/3pyDUGH>. Acesso em: 2 mar. 2021.

OS ESTADOS ESTÃO CONTRIBUINDO PARA A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19?

(Parte 1)

FABIANO MAURY RAUPP E ANA RITA SILVA SACRAMENTO

A transparência e a pandemia de covid-19 são temas que levantam calorosas discussões contemporâneas, tanto em nível nacional como internacional, de forma isolada e/ou associada. Neste artigo optamos por analisá-los associadamente e ainda em conexão com o processo de vacinação contra a covid-19. Tal conexão nos pareceu interessante pois é sabido que a discussão sobre transparência já vem sendo empreendida há algum tempo, enquanto a emergência pela vacinação surge de uma pandemia inesperada e que requereu das autoridades científicas e políticas rápidas respostas para que seus efeitos avassaladores pudessem ser amenizados. É um contexto que requer responsabilidade de todos, governo e cidadãos, nas suas mais diferentes interações. Contudo, nosso foco de análise recai de forma específica sobre os esforços que têm sido empreendidos pelos governos estaduais para tornar transparente o processo de vacinação contra a covid-19 que ocorre no âmbito de seus territórios.

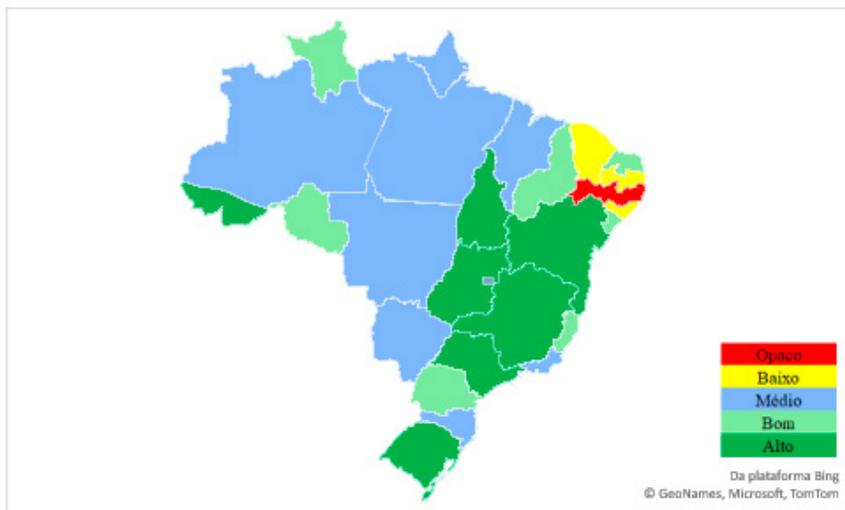
O lócus da investigação foram os portais eletrônicos mantidos por esses entes, que são integrantes das modernas tecnologias de informação e comunicação, para os quais pressupomos capacidade de contribuir na efetivação da transparência, e conseqüentemente da própria democracia.

Resta saber se os portais eletrônicos dos estados funcionam como murais eletrônicos, se existem em razão de um imperativo tecnológico dominante, ou se de fato contribuem para a transparência da vacinação contra a covid-19. Para tanto, aplicamos o Índice de Transparência da Vacinação contra a Covid-19 (ITVC-19), índice que foi construído a partir de uma adaptação do Índice de Transparência da Covid-19 (ITC-19) elaborado pela Open Knowledge Brasil. (OKBR, [2020?])

O ITVC-19 compõe-se de três dimensões desmembradas em diferentes critérios. A dimensão *conteúdo* compreende os critérios *doses disponíveis, idade ou faixa etária, sexo, população-alvo, tipo de dose e tipo de vacina*, e cada critério recebe peso 1 na composição do índice. A dimensão *granularidade* contempla apenas um critério, a *localização*, que recebe peso 3 na composição do índice. Por sua vez, a dimensão *formato* avalia os critérios *visualização, formato aberto e série histórica*, e cada critério recebe peso 5 na composição do índice. O ITVC-19 adotou a escala de 0 a 100 do ITC-19 (OKBR), na qual zero é atribuído ao estado menos transparente e 100 ao mais transparente. Os níveis de transparência foram definidos a partir de intervalos de pontuação, sendo os seguintes: opaco (0-19); baixo (20-39); médio (40-59); bom (60-79); e alto (80-100).

Os resultados, cuja síntese é apresentada na Figura 1, dizem respeito ao levantamento efetuado em 7 de maio de 2021, portanto, aproximadamente quatro meses após o início da vacinação no Brasil, em 17 de janeiro, quando a primeira pessoa recebeu a primeira dose da vacina no país, que foi a desenvolvida pela parceria China/Sinovac-Brasil/Butantan, a Coronavac. Após a coleta tivemos o cuidado de encaminhá-la ao setor de comunicação de cada estado para que pudessem fazer a conferência e/ou indicar alguma incoerência, caso fosse necessário, ou mesmo direcionar a conferência para um setor mais apropriado.

Figura 1 – Mapa Transparência na Vacinação



Fonte: elaborado pelos autores.

Nesse levantamento sete estados (26,92%) receberam nível ótimo de transparência; os estados do Acre e do Rio Grande do Sul dividiram a primeira posição, com pontuação máxima. Por sua vez, o nível bom foi observado em sete estados (26,92%). Se somarmos o número de estados com nível ótimo, bom e médio (estados com uma condição próxima de bom), é possível afirmar que o conjunto de entes investigados ainda parece distante da situação desejável de transparência no processo de vacinação contra a covid-19. Pontuamos também aqueles que estão em patamares inferiores, níveis baixo e opaco, que juntos representam quatro estados (15,38%), todos situados na região Nordeste.

Na análise individualizada o critério de informar o *sexo* da pessoa vacinada foi o menos atendido. Esse dado chama a atenção, pois o próprio Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (BRASIL, 2020) definiu que seriam colocados à disposição do público

em geral os dados que dizem respeito ao número de doses aplicadas, por estado e município, em um dado período de tempo, por gênero, por faixa etária e por tipo de vacina. No outro extremo os itens mais atendidos foram *doses disponíveis, população alvo, tipo de dose, localização e visualização*.

Ressaltamos que nessa análise foi considerado atendido o critério *doses disponíveis* caso o estado fornecesse dados sobre vacinas recebidas e aplicadas, ou sobre doses distribuídas e doses aplicadas. Alguns estados, inclusive, apresentam informações além daquelas esperadas, como ocorre com o estado do Acre que apresenta uma seção exclusiva para informações sobre vacinas recebidas, com dados sobre quantidades, valores, lotes e fabricantes disponibilizadas por data de recebimento. No estado do Amazonas, apesar da possibilidade para baixar os dados em formato aberto, esse critério não foi pontuado, pois são mínimas as informações disponíveis nesse formato. Aliás, essa é uma característica de quem apresenta a possibilidade de formato aberto, pois normalmente acaba apresentando um conjunto ínfimo de dados, inferior àquilo que está disponível no próprio painel. Por sua vez, no estado do Maranhão o formato aberto não foi considerado, pois as informações estavam desatualizadas.

Destarte, somos da opinião de que, no geral, os resultados poderiam ser mais animadores, visto que o nível ótimo de transparência foi atingido por menos de 30% dos portais estaduais. Supõe-se para os entes situados nos níveis baixo e opaco que a razão de seus portais existirem decorre mais de um imperativo tecnológico dominante e menos da disposição em contribuir com a transparência de ações que são de interesse público. Se por um lado pode-se argumentar que os estados não estavam preparados (recursos humanos, financeiros e tecnológicos) para atender às exigências de transparência de processo dessa magnitude – vacinação em situação de pandemia de covid-19 – por outro devemos supor que, pelo menos do ponto de vista técnico, não seria tão difícil esse ajuste,

considerando a constatação de que a transparência já vinha sendo trabalhada sobre questões mais amplas, como a sanitária/epidemiológica. Prova disso é o fato de que estados bem ranqueados nesses levantamentos apresentaram, inclusive, dados sobre doses aplicadas por raça/cor, ou seja, item que não faz parte do ITVC-19. A própria aplicação do índice já evidencia a necessidade de atualização, com a inserção de novos critérios. Como a intenção é monitorar e identificar uma possível evolução na transparência da vacinação pelos estados, novos levantamentos serão realizados futuramente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/337yx9Y>. Acesso em: 2 maio 2021.

OKBR. *Transparência Covid-19*. [S. l.]: OKBR, [2020?]. Disponível em: <https://bit.ly/3IriIej>. Acesso em: 18 maio 2021.

OS ESTADOS ESTÃO CONTRIBUINDO PARA A TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19?

(Parte 2)

FABIANO MAURY RAUPP, ANA RITA SILVA SACRAMENTO
E DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA

Já se tornaram perceptíveis alguns dos resultados positivos do combate da pandemia de covid-19 decorrentes do avanço na quantidade de vacinados, com destaque para a redução de mortes e de internações em razão do novo coronavírus. Nesse contexto, desejamos também refletir se essa positividade tem alcançado outra política, qual seja, a da transparência do processo de vacinação. Dando sequência ao monitoramento iniciado ainda no mês de maio a respeito da marcha dos esforços empreendidos nesse sentido pelos governos estaduais no contorno de seus territórios, a reflexão que propomos aqui é guiada pela sequência dos resultados obtidos pelos estados na apuração do Índice de Transparência da Vacinação contra a Covid-19 (ITVC-19). Considerando o assunto do artigo em tela, assumimos que a vacinação está para a vida assim como a transparência está para a cidadania. Transparência e vacinação são temas correntes, sendo oportuno associá-los e analisá-los conjuntamente.

Pontuamos mais uma vez que o ITVC-19 foi construído a partir de uma adaptação do Índice de Transparência da Covid-19 (ITC-19) elaborado pela Open Knowledge Brasil (OKBR). O ITVC-19 é composto pelas dimensões conteúdo (peso 1), granularidade (peso 3) e formato (peso 5),

cada uma com os seus respectivos critérios. O Índice adota a escala de 0 a 100 do ITC-19 (OKBR, 2020), sendo 0 atribuído ao estado menos transparente e 100 ao mais transparente. Os níveis de transparência foram definidos a partir de intervalos de pontuação, sendo os seguintes: opaco (0-19); baixo (20-39); médio (40-59); bom (60-79); alto (80-100).

Cabe destacar que neste texto apresentamos sinteticamente os resultados de um segundo bloco de aplicações do índice (parte 2), sendo os resultados do primeiro bloco já publicados em texto anterior. (RAUPP; SACRAMENTO, 2021) Os dados aqui evidenciados foram obtidos em levantamentos realizados a partir de visitas aos portais governamentais, respectivamente em 15 de junho de 2021, 24 de junho de 2021, 11 de julho de 2021 e 31 de julho de 2021. Foram realizadas três etapas em cada levantamento: coleta de dados nos portais; cálculo do ITVC-19 e envio aos estados para conferência; e análise dos dados. Os resultados das pontuações finais dos estados em cada levantamento são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Pontuações dos Estados a partir do ITVC-19

| Estado | 15/06/2021 (7º levantamento) | 24/06/2021 (8º levantamento) | 11/07/2021 (9º levantamento) | 31/07/2021 (10º levantamento) |
|------------------|---|---|---|--|
| Acre | 90 | 90 | 100 | 100 |
| Alagoas | 8 | 13 | 13 | 75 |
| Amapá | 40 | 40 | 40 | 65 |
| Amazonas | 40 | 60 | 40 | 65 |
| Bahia | 81 | 81 | 81 | 81 |
| Ceará | 21 | 21 | 21 | 21 |
| Distrito Federal | 65 | 67 | 67 | 67 |
| Espírito Santo | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Goiás | 85 | 85 | 85 | 85 |
| Maranhão | 75 | 85 | 85 | 85 |

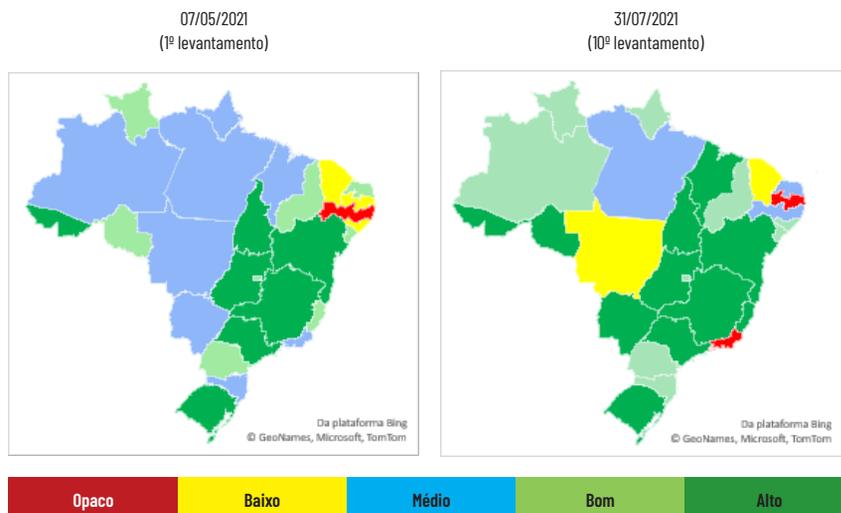
continua...

| | | | | |
|---------------------|----|----|----|-----|
| Mato Grosso | 42 | 42 | 31 | 31 |
| Mato Grosso do Sul | 96 | 96 | 96 | 96 |
| Minas Gerais | 88 | 88 | 98 | 100 |
| Pará | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Paraíba | 29 | 29 | 0 | 0 |
| Paraná | 75 | 65 | 75 | 75 |
| Pernambuco | 25 | 44 | 40 | 44 |
| Piauí | 71 | 71 | 71 | 71 |
| Rio de Janeiro | 0 | 40 | 19 | 19 |
| Rio Grande do Norte | 50 | 50 | 40 | 40 |
| Rio Grande do Sul | 90 | 90 | 90 | 90 |
| Rondônia | 88 | 88 | 81 | 81 |
| Roraima | 79 | 79 | 79 | 79 |
| Santa Catarina | 35 | 60 | 60 | 60 |
| São Paulo | 81 | 81 | 81 | 81 |
| Sergipe | 54 | 75 | 75 | 75 |
| Tocantins | 96 | 96 | 96 | 98 |

Fonte: elaborado pelos autores.

A partir do 7º levantamento passamos a pontuar os critérios da dimensão conteúdo desde que estivessem também disponíveis em formato aberto: 55,56% dos estados obtiveram níveis alto ou bom, classificações consideradas de destaque. No levantamento que se sucedeu (8º levantamento), esse dado passou a ser de 66,67%, caindo para 62,93% no 9º levantamento, e teve a sua maior representatividade no 10º levantamento, com 74,07%. O destaque ficou por conta do estado do Espírito Santo, já que obteve pontuação máxima em todos esses levantamentos. É plausível inferir que tal regularidade indica-o como o estado do país onde a política de transparência do processo de vacinação está mais consolidada. Na Figura 1 é apresentado um comparativo entre os resultados obtidos no 1º e no 10º levantamento, respectivamente.

Figura 1 – Resultados do primeiro e último levantamento



Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Mas, afinal, os estados estão colaborando para a transparência dos dados da vacinação? O resultado da aplicação do ITVC-19 indicou que sim, pois as condições de transparência dos dados, por meio dos portais eletrônicos, grosso modo, avançaram de forma considerável no período sob nosso monitoramento. Contudo, conforme exposto na Figura 1, essa colaboração não se dá de forma homogênea, haja vista a existência de estados (Ceará, Mato Grosso, Paraíba, Rio de Janeiro) situados nos níveis inferiores (opaco e baixo) e no nível médio (Pará, Pernambuco e Rio Grande do Norte). Embora o cálculo desse índice esteja voltado para um aspecto em específico, o da vacinação, o fato de haver entes ocupando esses níveis na escala reforça a ideia de que, como conceito, a transparência ainda enfrenta obstáculos para se firmar como um valor na gestão pública no contexto brasileiro.

Pensando do ponto de vista estritamente legal, lembramos que a transparência já é “perseguida” no país há mais de vinte anos, se considerarmos

a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como seu marco, sendo depois reforçada pela Lei da Transparência e pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Isso apenas para destacar alguns dos principais textos. Todavia, mesmo passado esse tempo, e em vista do evidenciado pelo ITVC-19, os avanços são lentos/morosos, como se no Brasil questões dessa natureza requeressem um extenso período de maturação, demonstrando desafios latentes, de diversas ordens e dimensões.

Ainda em referência às exigências legais de transparência na vacinação, recordamos que o próprio Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (BRASIL, 2020) definiu que seriam colocados à disposição do público em geral os dados que dizem respeito ao número de doses aplicadas, por estado e município, em um dado período de tempo, por gênero, por faixa etária e por tipo de vacina, dados que ainda não são disponibilizados por alguns estados. Portanto, é de se esperar que, dado o tempo decorrido desde o início da pandemia, ainda sejam observados pontos a serem aperfeiçoados na transparência dos dados da vacinação.

Mesmo que ao longo dos levantamentos realizados tenham sido observadas estagnações e retrocessos por parte de alguns estados, constatamos que, sobretudo por parte de outros, o projeto desenvolvido surtiu alguns efeitos, representados principalmente pela busca do aperfeiçoamento da transparência dos dados da vacinação, busca que foi inferida a partir das mensagens contidas nos *e-mails* que nos foram respondidos pelos entes no período do monitoramento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em:
<https://bit.ly/31DQwnT>. Acesso em: 02 maio 2021.

OKBR. *Índice de Transparência da Covid-19*: nota metodológica. [S. l.]: OKBR, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/32XvL6W>. Acesso em: 2 maio 2021.

RAUPP, F. M.; SACRAMENTO, A. R. S. Os estados estão contribuindo para a transparência do processo de vacinação da covid-19? *Estadão*, São Paulo, 18 maio 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y3K2ul>. Acesso em: 6 ago. 2021.

BLOCO III

**FINANÇAS PÚBLICAS
E REFORMA TRIBUTÁRIA**

BOLA ROLANDO

uma analogia entre o futebol e a proposta de reforma tributária

ANA RITA SILVA SACRAMENTO, DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA, FABIANO MAURY RAUPP E ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES

Não é de hoje que se discute o sistema tributário adotado no Brasil. Na verdade, o assunto nunca saiu da agenda, pois desde que entrou em vigor a Lei nº 5.172/1966 (BRASIL, 1966), que instituiu o Código Tributário Nacional, diversas reformas incrementais têm sido efetuadas no sistema. Nessas discussões, uma das ideias, a de que a parcela exigida de cada contribuinte deveria ser “justa”, remete-nos aos conceitos que estudiosos da teoria da tributação denominam de equidade e progressividade. Grosso modo, podemos dizer que esses são alguns dos pré-requisitos para que um sistema tributário seja definido como “ideal”, pois se leva em conta as diferenças dos indivíduos quanto à capacidade de pagamento. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016)

Neste artigo utilizamos o futebol como analogia para proporcionar uma reflexão especificamente sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.337/2021 (BRASIL, 2021), apresentado pelo governo à Câmara dos Deputados no dia 25 de junho de 2021, que consiste na segunda fase da reforma iniciada em 2020 (PL n. 3887/2020). (BRASIL, 2020) No país do futebol, tal escolha parece-nos apropriada, porquanto cada reforma tributária empreendida assemelha-se às fases de uma competição, cujos resultados têm sido até então frustrantes para a sociedade como um todo, dada a invencibilidade do seu oponente, qual seja, a injustiça fiscal.

De forma sintética, a última proposta do governo contida no citado PL visa inovar em três frentes: 1. Imposto de Renda sobre Pessoa Física (IRPF), mediante atualização da tabela; atualização do valor de imóveis; e tributação de lucros/dividendos; 2. Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ), mediante redução da alíquota geral, vedação da dedução dos pagamentos de gratificações e participação nos resultados aos sócios e dirigentes feitos com ações da empresa como despesas operacionais etc.; e 3. investidor, mediante o fim do escalonamento da alíquota em função da duração da aplicação em renda fixa, fim da isenção sobre os rendimentos distribuídos a pessoa física no caso de Fundos de Investimentos Imobiliários com cotas negociadas em bolsa a partir de 2022 etc.

Como no futebol, nessa “partida” importa também a identificação e posição de suas peças, e que o “camisa 12” – a sociedade, aqui representando o “público pagante” (contribuintes) – acompanhe atentamente cada etapa da competição. Mas, afinal, qual a relação entre o futebol e a proposta de reforma tributária?

É sabido que, no Brasil, por determinação constitucional, o “dono da bola” das iniciativas de leis que versam sobre administração tributária é o chefe do Poder Executivo. (BRASIL, 1988) É ele um misto de “cartola” e “juiz” que, juntamente com um “comitê organizador”, propõe o conjunto de novas regras e autoriza o início de cada jogo da competição. Tais regras serão debatidas no Poder Legislativo, efetiva sede da competição, composta por duas arenas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Os deputados e senadores, portanto, são os *players* que entrarão em “campo” para definição das futuras “regras do jogo”. A rigor, são eles, os congressistas, que representam o nosso time. E é deles que se espera o “suor da camisa” para o “jogo de virada” contra a injustiça fiscal, nosso “time adversário”. No momento, a bola do jogo “quica” na Câmara dos Deputados, que dará o “passe” em seguida para o Senado Federal. A questão que não quer calar é, como assegurar que os esforços desses *players*

sejam empreendidos para que as “marcações” sejam a favor, e não contra a sociedade que devem representar?

O que se sabe é que a movimentação fora de campo já se iniciou, as torcidas estão organizadas e os patrocinadores, “jogadores de peso”, estão se manifestando. Uma dessas manifestações foi a carta das associações empresariais contra a citada reforma. (FERNANDES; ASSIS; LAGUNA, 2021) Nessa carta a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) destaca que a prioridade do governo deveria ser a reforma administrativa; por sua vez, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de Santa Catarina (Fecomércio) considera que o Brasil tem necessidades mais urgentes, e a Federação Nacional de Call Center, Instalação e Manutenção de Infraestrutura de Redes de Telecomunicações e de Informática (Feninfra) destaca que esse não é o momento de medidas políticas. Ou seja, a torcida que advém do mercado parece se opor à reforma. Já o Sindifisco Nacional – entidade sindical representativa dos auditores fiscais da Receita Federal –, afirma que, não obstante ajustes a serem feitos, a proposta “caminha na direção certa, pois promove uma distribuição da carga tributária, de forma mais progressiva, e se alinha a preceitos consolidados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)”. (SINDIFISCO..., 2021)

Compreendemos que a tramitação das propostas de reforma tributária, assim como num campeonato, é uma oportunidade de ouro para que o Congresso, os jogadores, promovam mudanças no Sistema Tributário Nacional. A partida está em curso, a bola quicando nos pés dos congressistas que devem aproveitar para analisar e corrigir os possíveis “erros” da proposta originária do Executivo. Como as torcidas estão a postos e por vezes apresentam interesses divergentes, é fundamental que a sociedade como um todo esteja atenta e acompanhe todo o desenrolar da “partida”. Qual será o resultado da competição quando for dado o “apito final”?

Assim como nos revelava o milésimo gol do craque Pelé, há mais de 50 anos, em relação ao que o público queria num jogo de futebol – “as

emoções de um grande *show* –, o Brasil agora precisa de um grande *show* dos congressistas, mas um *show* que permita que a sociedade como um todo, e não grupos, seja beneficiada, sendo o desenrolar do processo transparente e justo. A partir dessa reforma outras ações poderão ser desenvolvidas, e as eleições, oportunidade de renovação dos *players* de cada arena, inclusive do próprio “dono da bola”, estão próximas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1966. Disponível em: <https://bit.ly/3dsIErL>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.337*. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y4XcYg>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.887*. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, e altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DJp85b>. Acesso em: 8 jul. 2021.

FERNANDES, A.; ASSIS, F. C.; LAGUNA, E. Em carta a Lira, 120 associações empresariais se posicionam contra reforma do IR de Guedes. *Estadão*, São Paulo, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3lEai9G>. Acesso em: 8 jul. 2021.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 5. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2016.

SINDIFISCO Nacional analisa PL 2337, que altera a tributação da renda.
Sindifisco Nacional, Brasília, DF, 5 jul. 2021. Disponível em:
<https://bit.ly/3DBPRjH>. Acesso em: 7 dez. 2021.

APOSTE EM UM PLACAR!

O IRPF e a proposta de reforma tributária

FABIANO MAURY RAUPP, ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES,
DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA E ANA RITA SILVA SACRAMENTO

É inegável que a proposta de reforma tributária tem suscitado muitas discussões. Há quem defenda e quem seja contra a proposta, no todo ou em parte. O fato é que há pontos polêmicos e que merecem discussão, havendo focos de debate nas mudanças propostas para as pessoas físicas, jurídicas e investidores. Essas três frentes representam os destaques da última proposta do governo, aquela que foi enviada à Câmara dos Deputados em 25 de junho de 2021, o Projeto de Lei (PL) nº 2.337/2021. (BRASIL, 2021) Em uma alusão ao futebol, não é demais lembrar que tal proposta consiste na segunda fase de um “campeonato” (SACRAMENTO et al., 2021) iniciado em 2020 (PL n. 3887/2020). (BRASIL, 2020)

Neste artigo direcionamos nossa atenção às mudanças que repercutem da forma mais direta possível no bolso das pessoas físicas, trazendo os principais destaques da proposta dessa frente sem desmerecer a importância das duas outras que serão objeto de artigos futuros. Necessário se faz mencionar que o imposto de renda (IR) é um imposto que incide sobre as remunerações geradas no sistema econômico (salários, lucros, juros, dividendos e aluguéis). (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008) No caso em tela, o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) é cobrado em base pessoal, com isenções e alíquotas progressivas, determinadas pelas características individuais de cada contribuinte. “O IRPF apresenta as vantagens de se basear em uma medida abrangente da capacidade de

pagamento e de permitir uma adaptação às características pessoais do contribuinte”. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 26)

No Brasil, a carga tributária tem sido considerada regressiva por excelência, ou seja, incide da mesma forma sobre todos os contribuintes, e quem ganha menos paga mais, proporcionalmente à sua renda. No que, então, a proposta do PL nº 2.337/2021 modifica a situação atual? Dentre as principais mudanças para as pessoas físicas citamos: atualização da tabela progressiva; opção para atualizar o valor de bens imóveis; e taxaço sobre a distribuição de lucros e dividendos. A primeira medida é a atualização da tabela progressiva, aumentando o valor da faixa de isenção, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 - Proposta de atualização da Tabela - PL nº 2.337/2021

| Alíquota | Atual | | Proposta | |
|----------|---------------|-----------------------------|---------------|-----------------------------|
| | Contribuintes | Faixas | Contribuintes | Faixas |
| 0% | 10,7 mi | Até R\$ 1.903,98 | 16,3 mi | Até R\$ 2.500,00 |
| 7,5% | 6,8 mi | R\$ 1903,99 - R\$ 2.826,65 | 2,8 mi | R\$ 2.500,01 - R\$ 3.200,00 |
| 15,0% | 3,7 mi | R\$ 2.826,66 - R\$ 3.751,05 | 3,6 mi | R\$ 3.200,01 - R\$ 4.250,00 |
| 22,5% | 2,3 mi | R\$ 3.751,06 - R\$ 4.664,68 | 2,2 mi | R\$ 4.250,01 - R\$ 5.300,00 |
| 27,5% | 6,9 mi | Acima de R\$ 4.664,68 | 6,3 mi | Acima de R\$ 5.300,01 |

Fonte: Guedes (2021).

Observa-se que o número de faixas permanece o mesmo, ou seja, apenas 5. A faixa de isenção sobe de R\$ 1.903,98 para R\$ 2,5 mil, representando uma correção de 31%. As demais faixas do IR também foram ajustadas, porém em menor proporção, aproximadamente 13%. Por sua vez, o uso do desconto simplificado na declaração do IR será limitado, e quem tem renda acima de R\$ 40 mil por ano não poderá optar pelo desconto simplificado na declaração anual do IR. (MARTELLO, 2021)

Especificamente em relação à mudança nos valores das faixas indicadas na tabela anterior, parece oportuno apontarmos, segundo Elias (2021), que o nível de correção segue defasado (31,3%) em relação à inflação acumulada desde a última correção, que se deu em abril de 2015, percentual que seria de 36,0%. Em outras palavras, na prática isso significa que menos contribuintes efetivamente se beneficiarão do reajuste dos valores das faixas, o que propicia um maior nível de arrecadação por parte do Estado. Já o desconto simplificado, segundo dados apresentados por Guedes (2021), foi criado para facilitar o preenchimento da declaração, mantendo a simplificação para pessoas com menor renda. Além disso, a medida poderá estimular o contribuinte a demandar nota fiscal, aumentando assim a arrecadação.

Em se tratando da atualização de imóveis, no atual sistema estes são declarados e mantidos pelo valor original. Ao vender o bem, o cidadão precisa pagar entre 15% e 22,5% de imposto sobre o ganho de capital. Na nova proposta será permitido atualizar os valores patrimoniais, com incidência de 5% de imposto sobre a diferença. Já em relação à previsão de taxas sobre a distribuição de lucros e dividendos, no atual sistema são isentas, medida adotada desde 1995. Na nova proposta está prevista uma tributação de 20% na fonte. E é aqui exatamente onde está o “lance mais polêmico da partida”, pois a proposta ousou lançar luz para a interessantíssima controvérsia, qual seja, a distinção entre os patrimônios das empresas e dos sócios.

Mas, afinal, o que esperar da proposta de reforma tributária para as pessoas físicas? No sistema tributário nacional a regressividade é uma das distorções que contribuem para redução da renda das famílias, contidas nos impostos indiretos (IPI, ICMS, ISS, PIS e COFINS). Além da regressividade, há problemas no quadro dos tributos diretos que limitam a capacidade deles de melhorarem a distribuição de renda. Dentre eles, o potencial de progressividade do sistema tributário brasileiro, ou seja, a capacidade de que o contribuinte que ganha mais seja tributado

com alíquotas mais elevadas é reduzida pela baixa participação do IRPF no total da carga tributária. Em sendo essa forma subtributada, o peso maior dos tributos fica reservado a outras formas, em especial sobre a folha de pagamento. (AFONSO; CASTRO, 2020) Tais aspectos reforçam que as isenções e deduções têm prejudicado a capacidade arrecadatória do sistema, como é o caso de lucros e dividendos.

Por outro lado, um aspecto que deverá ser preservado na atual proposta é o distributivo. A desigualdade de riqueza é alta na América Latina, especialmente no Brasil, que, conforme o Global Wealth Report (2021), possui um dos maiores níveis de desigualdade no mundo. Seu coeficiente de Gini de riqueza em 2020 era 89,0, e acima dos 84,7 em 2000. A parcela de riqueza do 1% do topo é agora 49,6%, contra 44,2% em 2000. Esses dados parecem ser relevantes no debate a ser realizado pelos congressistas. (CREDIT SUISSE, 2021)

No quadro dos prós e contras da reforma do IRPF temos que observar que a matéria é complexa e altera vários dispositivos da legislação, o que enseja uma discussão cuidadosa e aprofundada no Congresso Nacional, exigindo acompanhamento atento da sociedade. Destacamos que em alguns aspectos a proposta é meritória, buscando promover a equidade e melhorar a distribuição de renda, além de aproximar o Brasil de práticas internacionais, segundo especialista da Instituição Fiscal Independente (IFI). (COSTA, 2021) Contudo, aspectos controversos como o aumento da complexidade da administração tributária e da fiscalização também são abordados como possíveis prejuízos advindos da proposta, que, ao aumentar o incentivo ao planejamento tributário das empresas, deve fazer com que os contribuintes não fiquem passivos às mudanças, ainda segundo especialista da IFI. (COSTA, 2021)

É preciso que haja estudos técnicos que possam avaliar impactos dessas mudanças no volume de arrecadação e como será realizada a distribuição desses recursos. Retomando a analogia entre o futebol e a proposta de reforma tributária (SACRAMENTO et al., 2021), nesse jogo

específico que tem o IRRF como um dos times em campo representando a sociedade, cujo adversário é a injustiça fiscal, existirá a possibilidade de o resultado ser um 3×0 para a sociedade? Vejamos: Os dois gols possíveis de serem marcados sem que a injustiça fiscal possa se defender estariam representados na proposta pela: 1. atualização dos valores da tabela – embora ainda longe de contemplar a progressividade tão almejada, visto que o número de faixas permanece inalterado – e; 2. pela possibilidade de atualização dos valores dos bens imóveis – ainda que com incidência dos 5% de imposto sobre a diferença. Por outro lado, não há qualquer garantia quanto ao representado pela taxaço sobre a distribuição de lucros e dividendos. Nesse caso, a “zaga” adversária parece mais bem posicionada e não se sabe qual será o posicionamento do VAR. Faça sua aposta!

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P. Receitas tributárias: desempenho e distorções. In: SALTO, F.; PELLEGRINI, J. A. (org.). *Contas públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 255-280.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.337*. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y0E4ue>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.887*. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, e altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3lJwhfl>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. *Reforma Tributária: 2ª fase*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ygo4oh>. Acesso em: 13 jul. 2021.

COSTA, P. H. Alexandre Andrade explica a proposta de mudança na tabela do imposto de renda. *Rádio Senado*, Brasília, DF, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3owNnyR>. Acesso em: 13 jul. 2021.

CREDIT SUISSE. *Global Wealth Report 2021*. Zurique: Credit Suisse, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/31BWUf6>. Acesso em: 8 jul. 2021.

ELIAS, J. Nova tabela de IR proposta pelo governo está defasada em até R\$ 1.000. *CNN Business*, São Paulo, 5 jul. 2021. Disponível: <https://bit.ly/3Itspc3>. Acesso em: 13 jul. 2021.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARTELLO, A. Mudanças no Imposto de Renda: veja os principais pontos da proposta do governo. *G1 Economia*, Rio de Janeiro, 25 jun. 2021. Disponível em: <https://glo.bo/31Dx2zF>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SACRAMENTO, A. R. S. *et al.* Bola rolando: uma analogia entre o futebol e a proposta de reforma tributária. *Estadão*, São Paulo, 8 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/301lTYL>. Acesso em: 13 jul. 2021.

O JOGO CONTINUA E A BOLA DA VEZ NA REFORMA TRIBUTÁRIA É O IRPJ

ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES, DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA, ANA RITA SILVA SACRAMENTO E FABIANO MAURY RAUPP

Este texto dá continuidade a uma série de artigos que estamos escrevendo sobre a proposta de reforma tributária, notadamente sobre as repercussões e impactos do Projeto de Lei nº 2.337/2021 (BRASIL, 2021) apresentado pelo governo à Câmara dos Deputados no dia 25 de junho deste ano, que consiste na segunda fase da reforma iniciada em 2020 (Projeto de Lei nº 3.887/2020). (BRASIL, 2020) Desde o primeiro artigo (SACRAMENTO et al., 2021) buscamos trazer discussões a partir de uma analogia entre o futebol e a proposta de reforma tributária, por entendermos que as regras e os participantes muito se assemelham. Como o primeiro artigo tratou da proposta de reforma no todo (SACRAMENTO et al., 2021), o segundo, de forma particular, analisou as mudanças para as pessoas físicas (RAUPP et al., 2021). Assim, neste terceiro o “jogo” continua e agora a “bola” está com as pessoas jurídicas. Entendemos assim ser oportuno iniciar apresentando, por meio do Quadro 1, uma síntese das principais mudanças propostas às pessoas jurídicas de maneira a contemplá-las no seu conjunto.

Quadro 1 – Principais propostas em relação às pessoas jurídicas

| Propostas | Detalhamento |
|-------------------------------------|--|
| Juros sobre o Capital Próprio (JCP) | Fica proibida a dedução dos JCP para fins da apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). |
| Distribuição de lucros/dividendos | A distribuição de lucros/dividendos para pessoas jurídicas brasileiras ou não residentes no Brasil também estará sujeita ao Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) de 20%. A alíquota será de 30% na hipótese de beneficiário residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida. |

continua...

| Propostas | Detalhamento |
|--|---|
| Empresas controladas | Os lucros de participações em controladas, residentes ou domiciliadas no exterior, com dependência favorecida ou beneficiárias de regime fiscal privilegiado, serão considerados disponibilizados na data do balanço em que foram apurados. |
| Participação nos Lucros e Resultados (PLR) | Os pagamentos de PLR aos sócios e dirigentes feitos com ações da empresa não poderão ser deduzidos como despesas operacionais. |
| Redução de alíquota | A alíquota do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) será reduzida de 15% para 12,5% em 2022 e para 10% a partir de 2023. O adicional de 10% para lucros acima de R\$ 20 mil por mês permanece. |
| Apuração de IRPJ e CSLL | A apuração do IRPJ e CSLL deverá ser feita trimestralmente. O prejuízo fiscal apurado no trimestre poderá ser utilizado na compensação dos lucros líquidos ajustados pelas adições e exclusões dos três trimestres imediatamente posteriores. Poderá ser feita a aproximação das bases cálculos de IRPJ e CSLL. |
| Reorganização societária | Há novas regras para a reorganização de empresas e tributação do ganho de capital na venda de participações societárias. A proposta impede o aproveitamento de deduções na venda das participações societárias. |
| Atividade imobiliária | Se a atividade imobiliária representar mais de 50% da receita bruta anual, será obrigatório o regime do lucro real. |

Fonte: Brasil (2021).

É evidente que a proposta ora apresentada traz impactos consideráveis sobre as pessoas jurídicas em diversos aspectos. Em relação aos JCP, de modo específico, a atual possibilidade de dedução representa uma alternativa interessante na distribuição de valores para elas. Do ponto de vista do governo, caso a proposta de proibição de dedução venha a se efetivar, deverá haver uma elevação da “arrecadação do governo federal em R\$ 2,75 bilhões em 2022, R\$ 7,18 bilhões em 2023 e R\$ 7,6 bilhões em 2024”, segundo chefe do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, Claudemir Malaquias. (MALAQUIAS..., 2021)

Sobre a distribuição de lucros, três alterações, no mínimo, podem ser destacadas: incidência de IRRF na distribuição de lucros/dividendos para pessoas jurídicas, residentes ou não no Brasil; lucros de participações em controladas considerando-se os valores disponibilizados na data do balanço em que foram apurados; e impossibilidade de dedução como

despesas operacionais dos pagamentos de PLR aos sócios e dirigentes feitos com ações da empresa. Na prática, o que se percebe novamente é a possibilidade de aumento na arrecadação do governo, o que parece ser um pano de fundo que perpassa a maioria das propostas direcionadas às pessoas jurídicas.

Outro ponto proeminente está na redução da alíquota do IRPJ. Segundo Guedes (2021), a redução da tributação sobre empresas poderá aumentar a produtividade, competitividade e o emprego. (MÁXIMO, 2021a) Sabe-se que desde 1995 há isenção dos dividendos dos lucros distribuídos. O que se propõe no novo projeto de lei (BRASIL, 2020) é alterar tal distorção em conjunto com uma redução do IRPJ (com uma redução de 2,5% em 2022, 2,5% em 2023 do IRPJ). Em contrapartida à redução do IRPJ, o governo propõe a instituição da tributação sobre dividendos, que passará a ser de 20%. A Tabela 1 apresenta uma projeção do ganho de arrecadação a partir das mudanças propostas para os dividendos, JCP e redução de alíquota, aspectos até o momento abordados.

Tabela 1 - Projeção de ganho na arrecadação

| Itens | 2022 (R\$ milhões) | 2023 (R\$ milhões) | 2024 (R\$ milhões) |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| Dividendos e JCP residentes no país | 10.637,92 | 32.202,51 | 34.073,47 |
| Dividendos e JCP residentes no exterior | 3.617,45 | 10.950,55 | 11.586,77 |
| Fim dedutibilidade JCP | 5.168,29 | 14.530,8 | 15.375,04 |
| Redução alíquota IRPJ | - 18.522,62 | - 39.249,14 | - 41.530,79 |

Fonte: elaborada pelos autores a partir da Nota Técnica CETAD/COEST nº 123, de 8 de julho de 2021 (RECEITA FEDERAL, 2021).

Em Nota Técnica de julho de 2021, a Secretaria da Receita Federal destaca que o Sistema Tributário Nacional apresenta uma lacuna expressiva na tributação da renda proveniente do capital. Aponta ainda

um avanço quanto à equidade e à progressividade, pois estabelece o pagamento de tributo sobre essa larga base econômica, considerando-se que tal fonte de recursos concentra-se nos extratos superiores de renda, já que aproximadamente 70% do volume de lucros e dividendos foi declarado por contribuintes que estão entre os 1% de maior renda dentre os declarantes. (RECEITA FEDERAL, 2021) Assim, de acordo com a mesma nota técnica, são os dividendos e JCP que proporcionam a maior projeção de arrecadação, ainda que não significativa. Basta saber agora se as regras do “jogo” serão mais fáceis e gerarão menos questões contenciosas às empresas.

Também é preciso questionar se as micro, pequenas e médias empresas, que sustentam parte do Brasil, serão afetadas positivamente e se as formas de operacionalização dessas mudanças serão de fácil aprendizado. A nota técnica supracitada destaca que pequenas empresas, em algumas situações, serão até isentas, enquanto as empresas maiores, que eram subtributadas, deverão contabilizar o valor justo da tributação. (RECEITA FEDERAL, 2021) A isenção, conforme representante da Receita Federal, será para aqueles que tiverem rendimento de até 20 mil reais por mês, totalizando 240 mil reais dos rendimentos por Cadastro de Pessoa Física (CPF). (REFORMA..., 2021)

Para a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon), a diminuição do IRPJ aparece como um dos protagonistas da reforma tributária proposta pelo governo. Os pontos positivos da proposta são ofuscados pelos aspectos negativos abordados neste artigo, como a tributação de 20% dos dividendos, eliminação dos JCP e obrigatoriedade do Lucro Real para empresas do setor imobiliário. A Fenacon critica a proposta e destaca que a Receita Federal, em 2018, demonstra que a carga tributária do Brasil atingiu 32,7%, sendo muito mais elevada do que em outros países emergentes como Chile (26,3%), Colômbia (22,3%), China (26,3%), Índia (12,5%) e Coreia do Sul (26,8%). (OLÍVAN, 2021)

Além da Fenacon outras 22 instituições pedem para que o Congresso archive o texto da reforma, propondo um manifesto de rejeição a todos os termos da proposta. Dentre elas estão: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Associação Brasileira de Advocacia Tributária (ABAT); Associações Comerciais de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas (ACSP, ACRJ e ACMinas, respectivamente); Confederação Nacional de Serviços (CNS); Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos (Sindusfarma); entre outras entidades. Tais organizações destacam que a tributação sobre a renda implica o aumento da complexidade do sistema tributário. (OAB, 2021)

Porém, qual a avaliação de especialistas sobre a proposta de reforma tributária? O economista Affonso Celso Pastore (2021) destaca, em entrevista, que uma reforma tributária que transforme o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) etc. em apenas um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), para romper com a guerra fiscal entre os estados, não tem sido comentada pelo governo. Por sua vez, a do Imposto de Renda é razoável, pois busca tributar dividendos e reduzir o IRPJ. Alerta Pastore que o projeto tem princípios bons, mas que traz um quadro de alíquotas que pode complicar ao invés de facilitar, em vista de o Congresso ser dominado pelo Centrão e pela política do “toma lá dá cá”, o que pode levar à prevalência e impossibilidade da correção de distorções. Aponta também para o fato de que o “camisa 10”, o relator, recebeu todas as “torcidas” e já apresentou queda de arrecadação de imposto. Celso Pastore alerta assim para o fato de que não há garantia de que esse imposto seja neutro. (VAMOS..., 2021)

De forma geral, assim como em relação às pessoas físicas (RAUPP et al., 2021), cabe para os pontos propostos às pessoas jurídicas a realização de estudos técnicos que possam aferir os impactos das mudanças.

Nessa linha, o Sindifisco destaca que a proposta se alinha com os princípios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e considera a proposta promissora, mas aponta a necessidade de alguns ajustes, buscando ampliar a progressividade, diminuindo as distorções na arrecadação. (MÁXIMO, 2021b) Contudo, será que o Congresso estará disposto a enfrentar todas as pressões de diferentes grupos de interesse? Talvez seja o momento de fazermos sacrifícios no curto prazo para que possamos ter melhoras substanciais no longo prazo. O economista romeno Nicholas Georgescu-Roegen destacava que a abundância de uma geração pode fadar a geração seguinte à escassez. Por isso, a Secretaria da Receita Federal apresenta um importante princípio que deverá orientar a proposta: o da prudência. (RECEITA FEDERAL, 2021) A discussão sobre a reforma tributária pede de todos os “jogadores” uma reflexão que transcenda a atual geração: pede-nos para exercer a solidariedade diacrônica.

Nesse “jogo” em específico temos as pessoas jurídicas como um dos times em campo representando a sociedade, enfrentando um adversário já “encarado” em “jogos” anteriores, a injustiça fiscal. É uma “partida” com muitas possibilidades de gols, porém, precisamos acompanhá-la para conhecer quem será o time vencedor.

Segue o “jogo”!

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.337*. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y0E4ue>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.887*. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, e altera a legislação tributária federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3lJwhfl>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MALAQUIAS: fim do JCP eleva arrecadação em R\$ 2,75 bi em 2022. *Isto é Dinheiro*, São Paulo, 25 jun. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/338EjYV>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MÁXIMO, W. Reforma do IR deve aumentar arrecadação em R\$ 6,15 bi até 2024. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 12 jul. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3DyRHSB>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MÁXIMO, W. Relator da reforma tributária propõe corte de 12,5 pontos no IRPJ. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 13 jul. 2021b. Disponível em: <https://bit.ly/3y1Gxon>. Acesso em: 25 jul. 2021.

OAB, Abat e mais 20 entidades pedem que Congresso rejeite reforma tributária. *IG*, [s. l.], 26 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ED1o3J>. Acesso em: 27 jul. 2021.

OLÍVAN, F. O impacto da “Reforma Tributária” nas empresas do Lucro Presumido e do Lucro Real. *Fenacon*, Brasília, DF, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3IlQPUW>. Acesso em: 25 jul. 2021.

RAUPP, F. M. *et al.* Aposte um placar! O IRRF e a proposta de reforma tributária. *Estadão*, São Paulo, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y6WABo>. Acesso em: 25 jul. 2021.

RECEITA FEDERAL. *Nota técnica CETAD/COEST nº 123, de julho de 2021*. Brasília, DF: Receita Federal, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3GrgRo9>. Acesso em: 26 jul. 2021.

REFORMA tributária: considerações da Receita Federal sobre o projeto do imposto de renda – vídeo 1. [S. l.: s. n.], 2021. 1 vídeo (41 min). Publicado pelo canal Sistema Fenacon. Disponível em: <https://bit.ly/31vHwBs>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SACRAMENTO, A. R. S. *et al.* Bola rolando: uma analogia entre o futebol e a proposta de reforma tributária. *Estadão*, São Paulo, 8 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/301lTYL>. Acesso em: 25 jul. 2021.

VAMOS virar produtores de entropias. *Valor*, Rio de Janeiro, 24-26 jul. 2021.

VAMOS A MAIS UMA PARTIDA?

Com vocês, os investimentos financeiros

DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA, FABIANO MAURY RAUPP, ANA RITA SILVA SACRAMENTO E ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES

No “campeonato” da reforma tributária, depois de trazer “partidas” importantes que tiveram o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) (RAUPP et al., 2021) e o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) (MENEZES et al., 2021) como “times”, chegou a vez dos investimentos financeiros. A primeira fase desse “campeonato”, iniciada em 2020 com o Projeto de Lei (PL) nº 3.887/2020 (BRASIL, 2020), desenrola-se paralelamente à segunda, cuja largada deu-se com o envio do PL nº 2.337/2021 (BRASIL, 2021), apresentado pelo governo à Câmara dos Deputados no dia 25 de junho de 2021.

Parece-nos fundamental agora entender um pouco melhor o escopo e a abrangência das alterações à luz da proposta elaborada pelo relator do projeto da Câmara, o deputado Celso Sabino, a partir do texto original encaminhado pela equipe do ministro Paulo Guedes (BRASIL, 2021), com vistas a compor o material a ser votado sobre a matéria. (ELIAS, 2021) É claro que, na analogia que fizemos da reforma tributária com o futebol, o adversário que se mira derrotar chama-se injustiça fiscal. Inclusive, quando tratamos do “time” dos investimentos financeiros, há a possibilidade de dividi-lo em dois “times”: o dos investidores que ganham e o dos investidores que perdem com a reforma tributária. (DINIZ, 2021)

Segundo o secretário da Receita Federal, José Barroso Tostes Neto (2021), em comentário ao *Estadão* (SIMÕES, 2021), a tributação dos

investidores pode ser vista como uma medida de correção do tratamento diferenciado que vem sendo dado a essa renda, quando comparada ao rendimento oriundo do trabalho. Ainda segundo ele, tal diferenciação vem gerando distorções ao longo do tempo, fruto da não distribuição dos lucros. Complementando essa visão, ainda na mesma fonte, Antonio Amendola (SIMÕES, 2021), sócio-diretor da Dias Carneiro Advogados, afirma que essa proposta viabilizará para as empresas ou grupos, a partir de janeiro de 2022, maiores distribuições de dividendos antes da redução do seu IRPJ, fazendo com que a incidência da tributação ocorra, conforme proposto, no IRRF sobre os dividendos pagos. Contudo, ao tomarmos por base o destacado em Diniz (2021) no que se refere ao projeto modificado e apresentado pelo relator no Congresso, a dedutibilidade na distribuição dos lucros aos acionistas deve permanecer, pois com isso, em suas palavras, o projeto a ser votado faz com que se retire “essa jabuticaba do nosso ordenamento jurídico”.

No primeiro “time”, o daqueles que possivelmente ganharão com a proposta, estariam os pequenos investidores. Caso a reforma seja aprovada na forma como se encontra, quem investe em ações vai pagar imposto a cada três meses se os ganhos ultrapassarem os R\$ 60 mil. Atualmente, o imposto é apurado mensalmente com limite de isenção de R\$ 20 mil. Para quem compra e vende a ação no mesmo dia, também o valor de imposto a pagar será menor, já que com a reforma a alíquota cai de 20% para 15% (DINIZ, 2021) para todos os mercados, fato que traz certa simplificação no desenvolvimento dessa, para muitos, complexa atividade.

Em um outro “time”, aquele que poderá perder caso a reforma seja aprovada como proposto, estariam os investidores com o maior “bolso”. O *Portal Uol* entrevistou Alexandre Amorim, gestor de Investimentos da ParMais, para quem a reforma deve impactar diretamente o bolso dos investidores de alto patrimônio. Esse “time” incluiria os cotistas de fundos exclusivos e investidores com dinheiro aplicado no exterior (DINIZ, 2021) que precisarão mexer no “bolso” pagando impostos a cada vez

que fizerem movimentações no fundo, e não mais apenas nos resgates, como hoje ocorre.

No tocante aos investimentos em renda fixa, o Imposto de Renda, que hoje varia de 22,5% para investimento de até 180 dias a 15% para investimentos de mais de 720 dias, teve em sua proposta original da reforma do ministro Paulo Guedes a previsão de unificação das alíquotas em 15%, a mais baixa para os fundos de investimento, em lugar da taxaço regressiva. Entretanto, isso foi retirado da proposta do relator, que retoma o modelo vigente, as mesmas taxaçoes e prazos anteriores. Nesse caso, tenta-se retirar da proposta um possível benefício ao pequeno investidor, que tende a ter períodos menores em suas aplicaçoes em renda fixa. (DINIZ, 2021) Ou seja, a equipe do injustiça fiscal marca bem em todas as posiçoes nesse “campeonato”.

Uma questáo que afeta igualmente os “dois times”, os pequenos e grandes investidores, diz respeito à taxaço de dividendos que será adotada para todos os que investirem em açoes, independentemente do volume. Adicionalmente, contrariando o explicitado no PL nº 2.337/2021 (BRASIL, 2021), o relator do projeto na Câmara retirou o fim da deduço sobre os juros do capital próprio, garantindo às empresas a continuidade do benefício fiscal que recebem com essa distribuço. A proposta ora em curso deixa de considerar muitas das sugestões originalmente incorporadas em relatório técnico publicado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco Nacional) (ESTUDO..., 2020), que aponta os efeitos sensíveis na arrecadaço federal das pessoas físicas, que em 2017 tiveram uma isenço total de R\$ 280,54 bilhões, montante que representou 50% dos rendimentos isentos dos beneficiários.

Ainda de acordo com a Unafisco (ESTUDO..., 2020), dados da Secretaria da Receita Federal do mesmo ano sinalizam que, dos 25.177 declarantes com renda superior a 320 salários mínimos, 19.859 declararam-se recebedores de lucros e dividendos, com rendimento total de

R\$ 248 bilhões, sendo R\$ 182 bilhões (73%) correspondentes a rendimentos isentos. Nesse caso, pessoas com maiores faixas de remuneração possuem alíquota inferior às de faixas inferiores, retirando assim a proporcionalidade das alíquotas sobre a renda e não favorecendo a maior igualdade entre os contribuintes.

Outro ponto polêmico da proposta original do ministro que poderia afetar ambos os “times” residia, segundo o PL nº 2.337/2021 (BRASIL, 2021), em reduzir, no caso dos fundos imobiliários, de 20% para 15% a taxa sobre o ganho de capital (diferença entre valor de venda e de compra) sobre o lucro, bem como passar a tributar os fundos imobiliários que têm rendimentos mensais e os aluguéis recebidos em imóveis do fundo que lhe pertencem e são redistribuídos proporcionalmente a todos os seus cotistas em 15%, eliminando assim a isenção hoje existente. No entanto, a proposta do relator eliminou essas sugestões, fazendo com que o modelo de tributação dos fundos imobiliários permaneça o mesmo, sem maiores ganhos ou perdas para os fundos e investidores.

Em linhas gerais, parece haver uma desidratação da proposta original, retirando-se, assim, a sua capacidade de incrementar a arrecadação. (DINIZ, 2021) De todo modo, precisamos acompanhar os “times” e verificar o resultado de mais uma partida do “campeonato” denominado Proposta de Reforma Tributária – 2ª fase.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.337*. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y0E4ue>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.887*. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, e altera a legislação tributária

federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3lJwhfl>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DINIZ, M. Os investidores que ganham e os que perdem com a reforma tributária. *Portal Uol*, [s. l.], 14 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/33d8LRP>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ELIAS, J. Como ficam os investimentos com a nova versão da reforma tributária no IR. *CNN Brasil*, São Paulo, 19 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3GmiFyx>. Acesso em: 22 ago. 2021.

ESTUDO inédito da Unafisco: governo pode arrecadar R\$ 59,7 bi se tributar lucros e dividendos. *Unafisco Nacional*, São Paulo, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DBf3qC>. Acesso em: 23 ago. 2021.

MENEZES, E. C. O. *et al.* O jogo continua e a bola da vez na Reforma Tributária é o IRPJ. *Estadão*, São Paulo, 30 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y2jXak>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RAUPP, F. M. *et al.* Aposte um placar! O IRRF e a proposta de reforma tributária. *Estadão*, São Paulo, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3y6WABo>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SIMÕES, L. F. Como a reforma tributária impacta os dividendos para o investidor. *Estadão*, São Paulo, 15 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3rKpNR9>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BLOCO IV

**FINANÇAS PÚBLICAS
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

OS GASTOS PÚBLICOS SÃO DE QUALIDADE?

JEAN ROBERT SOARES E FABIANO MAURY RAUPP

Diante de um cenário de recursos financeiros cada vez mais restritos é imperativo que os gastos realizados pelos entes governamentais sejam de qualidade. A qualidade do gasto, mensurada aqui por meio do Índice de Qualidade do Gasto Público (IQGP), é resultado da relação entre outros dois índices: Índice de Bem-Estar e Índice de Insumo. A base do IQGP é o estudo de Brunet, Berte e Borges (2007), intitulado *Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público*.

O Índice de Bem-Estar é composto por variáveis que descrevem a qualidade do bem-estar da população em determinada função prestada pelo governo, como educação e saúde. O Índice de Insumo demonstra de forma resumida o montante de despesa realizada pelo governo na respectiva função (educação, saúde, cultura, meio ambiente e político-institucional e econômica). Um IQGP em determinada função igual a um (1,000) significa uma situação de equilíbrio entre o que foi dispendido pelo município e o nível de bem-estar atingido naquela função. Se o IQGP for menor que um, isso indica que a qualidade do gasto está aquém de sua capacidade, pois obteve resultados inferiores à proporção de insumo utilizada para obtê-los. Nos casos em que o IQGP é maior que um, isso indica que o gasto foi realizado com maior qualidade, visto que os resultados são superiores ao montante proporcional da despesa para obtê-los.

Considera-se a oportunidade da análise do IQGP para demonstrar, num âmbito de governos locais, quais municípios conseguem aplicar

suas receitas de maneira mais eficiente, realizar suas despesas com maior qualidade e, conseqüentemente, impactar de maneira mais positiva o bem-estar de seus munícipes. De maneira simplificada, quanto maior o IQGP maior a qualidade do gasto do município em determinada função, isto é, demonstra que o gasto gerou, comparativamente com outros municípios, maiores benefícios para seus habitantes.

Fez-se um levantamento com os 295 municípios do estado de Santa Catarina. O estado tem aproximadamente 35,9% dos municípios com população de até 5 mil habitantes e, do total, 77,3% dos municípios têm população inferior a 20 mil habitantes, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018. (IBGE, 2018) Foram analisados dados dos municípios no período compreendido entre 2012 e 2018. A escolha desse período decorreu de uma análise prévia a respeito da disponibilidade de dados. A classificação do porte populacional adotada para os municípios seguiu a classificação do IBGE, sendo: muito grande (superior a 500 mil), grande (de 100.001 a 500 mil), médio II (de 50.001 até 100 mil), médio I (de 20.001 até 50 mil), pequeno III (de 10.001 até 20 mil), pequeno II (de 5.001 a 10 mil), e pequeno I (inferior a 5 mil).

Os dados do Índice de Bem-Estar foram coletados no portal do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (Sidems) (FECAM, c2021), desenvolvido e mantido pela Federação Catarinense de Municípios (Fecam), que mensura e monitora o nível de desenvolvimento dos municípios catarinenses em diversas áreas. Já o Índice de Insumo foi elaborado a partir dos valores das despesas realizadas pelos municípios, obtidos na prestação de contas encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). Esses documentos estão publicamente disponíveis para amplo acesso através do Portal do Cidadão. (TCESC, [20--?])

No Índice de Bem-Estar as funções educação e saúde, por serem consideradas prioritárias e essenciais para qualquer município, são aquelas que têm maior destinação de recursos financeiros, inclusive por obrigações

legais. Por conseguinte, faz sentido que tais funções tenham alcançado os maiores Índices de Bem-Estar em todos os períodos e em todos os portes populacionais. Por outro lado, a função cultura não é geralmente considerada como uma prioridade pelos gestores municipais, portanto, a alocação de recursos em tal função é bastante reduzida, mesmo em municípios de porte grande. A função cultura apresenta, de maneira geral, os Índices de Bem-Estar mais baixos em todos os anos e para todos os municípios, independentemente do porte populacional. As funções meio ambiente e político-institucional e econômica seriam o meio-termo.

No Índice de Insumo as despesas *per capita* revelaram resultados que chamam a atenção. Um deles é o desproporcional valor médio de despesa realizada na função de governo político-institucional e econômica pelos municípios com população de até 5 mil habitantes, quase duas vezes maior que os municípios de porte imediatamente acima (de 5.001 a 10 mil habitantes). Foram identificadas significativas diferenças entre os grupos de municípios nas funções educação, saúde, meio ambiente e político-institucional e econômica. Tal resultado pode indicar a influência, ainda que não como fator único e decisivo, do porte populacional na prioridade de alocação de recursos dos municípios. Apesar de terem as mesmas obrigações constitucionais, essa diferença de valores na alocação de recursos sugere que os municípios têm prioridades individuais que precisam ser contextualizadas para compreensão e melhor avaliação.

Ressalta-se a elevada quantidade de municípios com IQGP inferior a 1,000 em diversas funções analisadas (Tabela 1). Tais valores mostram que esses municípios não obtiveram um retorno proporcional, medido em unidades de bem-estar, a partir das despesas realizadas na função, mensuradas em unidades de insumo. É evidente que cada município tem suas realidades e contextos social, econômico e político distintos. Uma análise detalhada e individual dos casos em que o IQGP foi menor que 1,000 pode revelar as causas dessa baixa qualidade do gasto. Ademais, o IQGP revelou grandes disparidades de qualidade do gasto entre municípios de

um mesmo porte populacional, sugerindo que a qualidade não depende apenas do montante total de gasto realizado. Já no comparativo entre os agrupamentos, verificaram-se diferenças significativas apenas na função cultura, mas nas demais funções os resultados se mostraram similares.

Tabela 1 – Quantitativo de municípios com IQGP menor que 1,000 na função educação e porcentagem relativa do total de municípios efetivamente considerados por porte populacional

| Porte | Ano | | | | | | | |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2012 | | 2014 | | 2016 | | 2018 | |
| | Quantidade | % do grupo |
| Grande | 2 | 16,6 | 2 | 15,3 | 2 | 16,6 | 2 | 15,3 |
| Médio II | 2 | 15,3 | 3 | 23 | 2 | 15,3 | 4 | 26,6 |
| Médio I | 7 | 21,9 | 10 | 31,2 | 06 | 18,1 | 10 | 30,3 |
| Pequeno III | 13 | 24,5 | 16 | 27,5 | 15 | 24,5 | 12 | 22,5 |
| Pequeno II | 14 | 25 | 15 | 26,3 | 11 | 11 | 12 | 22,2 |
| Pequeno I | 16 | 16,1 | 22 | 22,9 | 27 | 27 | 26 | 26,8 |
| Total | 54 | | 68 | | 63 | | 66 | |

Fonte: elaborada pelos autores (2020).

Alinhar as necessidades de prestação de serviços às capacidades financeiras de cada município torna-se imprescindível. Analisar as despesas municipais realizadas e demonstrar quais delas estão sendo feitas com qualidade pode servir de referencial para que outros municípios, com gastos menos eficientes, busquem se adequar, evitando desperdício e má gestão de recursos públicos. Da mesma forma pode servir como instrumento de suporte ao controle social e à fiscalização do uso de recursos públicos. Cabe lembrar, como condição limitante, que os resultados obtidos se referem especificamente aos municípios catarinenses em questão, utilizando a metodologia descrita, e ao período de tempo examinado. Alguns aspectos não abordados, como a composição dos

gastos, a análise de gastos realizados de maneira cooperativa ou conveniada pelos estados ou União podem trazer outros achados.

REFERÊNCIAS

BRUNET, J. F. G.; BERTE, A. M. A.; BORGES, C. B. Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um Índice de Qualidade do Gasto Público. Rio de Janeiro: Ibam, 2007.

FECAM. *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável (SIDEMS)*. Florianópolis: Fecam, c2021. Disponível em: <https://bit.ly/3IwED3J>. Acesso em: 28 fev. 2019.

IBGE. *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3lHXCPb>. Acesso em: 28 fev. 2019.

TCESC. *Portal do cidadão*. Florianópolis: TCESC, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/3oxjSNn>. Acesso em: 28 fev. 2019.

OS 21 ANOS DA LRF E AS PEDRAS NO CAMINHO DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL NO BRASIL

ANA RITA SILVA SACRAMENTO, FABIANO MAURY RAUPP, DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA E ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES

Não é incomum ouvir dizer que a idade traz estabilidade. Essa expressão, passada de geração em geração, pareceu-nos oportuna para abrir este artigo, que propõe fazer uma reflexão a respeito dessa emblemática e, por que não dizer, feliz data representada pelo 4 de maio de 2000. Como se sabe, há exatos 21 anos, em decorrência do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18/1999, de autoria do Poder Executivo – o governo de Fernando Henrique Cardoso – a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a), popularmente batizada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estava finalmente sendo sancionada, após aprovada mediante alto índice de votos favoráveis – 385 a favor, 86 contra e 4 abstenções.

Constituindo-se um divisor de águas no campo das finanças públicas, especialmente pelo fato de estabelecer normas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, prática até então impensável de ser exigida em contextos políticos como o nosso, marcados pelo patrimonialismo, reconhecemos a bravura e resistência da LRF aos ataques sofridos durante toda essa sua jovem trajetória. Entraves das mais diversas naturezas, relacionados à implementação de mudanças institucionais e de cunho fiscal que, assumimos, requerem um considerável tempo de maturação para saltos de transformações estruturais, foram, estão e certamente continuarão dificultando o itinerário ousadamente aberto pela aniversariante do dia.

De pesquisas acadêmicas a trabalhos técnicos, diversos estudos nacionais e internacionais, cuja quantidade inviabiliza a listagem neste espaço, apontam que, mesmo com muitas dificuldades, a trajetória por uma gestão fiscal responsável continua sendo percorrida no país. É nessa direção que este artigo também procura seguir, se debruçando pontualmente sobre alguns ganhos observados nesses 21 anos de LRF, bem como sobre os entraves enfrentados e possibilidades para um futuro em que esse termo – responsabilidade – finalmente qualifique a gestão fiscal do Brasil. De antemão assumimos que esses entraves envolvem os quatro pilares da referida lei, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Com relação ao planejamento, partindo das metas do Plano Plurianual (PPA), o ganho está na inserção de novos dispositivos e orientações sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA), possibilitando maior articulação entre o planejamento de curto e médio prazo, o que tornou mais efetivo o ciclo orçamentário. No quesito transparência fiscal, a LRF contribuiu para o controle da gestão pública, tornando obrigatórios os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal. Anos depois tal quesito foi aperfeiçoado pela Lei nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), conhecida como Lei da Transparência, e novos dispositivos foram acrescentados para que houvesse “disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Destaque-se também os avanços promovidos para o acompanhamento do endividamento público (também em final de mandato) e das despesas com pessoal e seus encargos, bem como os reforços aos mecanismos de definição de critérios e metas fiscais engendrados na LDO e no monitoramento da execução orçamentária, possibilitando maior tempestividade no acompanhamento das contas públicas. Como se vê, a LRF e a Lei da Transparência foram importantes marcos legais no fortalecimento do

controle da administração pública. Esta última, por exemplo, traz nos incisos do art. 1º, parágrafo único, mecanismos que podem ser adotados para garantir o maior controle social e controle externo.

Por sua vez, no que tange à responsabilização, a possibilidade de os agentes públicos responderem pelo descumprimento das suas regras, resultando tanto em sanções institucionais (aquelas que recaem sobre o ente público) como pessoais (que recaem sobre o agente que der causa), foi devidamente assegurada no Código Penal Brasileiro, por meio da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (BRASIL, 2000b), denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. E, nesse particular, quem poderia imaginar que em um país onde existem leis que “pegam e que não pegam”, a responsabilidade fiscal daria causa, controvérsias à parte, ao *impeachment* da maior autoridade política do país?

Os ganhos mencionados, obviamente, não foram obtidos em um “mar de rosas”. Mesmo que tenham sido amenizados com o passar dos anos, os entraves ainda estão presentes e latentes no cotidiano da gestão fiscal. E, nessa seara, talvez o principal e mais difícil obstáculo a ser superado está no conjunto de componentes sobre os quais a realidade brasileira encontra-se estruturada, em que práticas clientelistas, corporativistas e insulamentos burocráticos regidos por lideranças tradicionais se fazem muito presentes.

A cultura neopatrimonial persiste, sem dúvida, como um obstáculo para uma efetiva absorção do *modus operandi* orientado pela LRF. E, nessa esteira, reconhecemos que a LRF, que trouxe tantas e significativas mudanças, pode não ter sido suficiente para disciplinar o conturbado campo das finanças públicas do país. A necessidade de modernização e a simplificação do marco legal que orienta a gestão fiscal na administração pública brasileira, tornando-o mais aplicável à diversidade regional brasileira e às situações de emergência, podem ser pensados, a exemplo do que ocorreu mediante a “EC do Orçamento de Guerra” (BRASIL, 2020), para o enfrentamento da covid-19, contudo, com muita parcimônia e sob

intensa vigilância, pois o contexto de pandemia fez emergirem as mazelas da gestão dos recursos públicos que de norte a sul do país ainda são largamente praticadas.

Em *webinar* (2021) promovido pelo *Estadão* (FERNANDES, 2021), contemplando a participação do TCU e de um dos “pais” da LRF, o economista José Roberto Afonso, este último defendeu como possibilidades futuras um esforço de “lipoaspiração” das inúmeras regras fiscais incluídas na Constituição Federal e a criação de um “código fiscal nacional”, sob a alegação de que não existe país que tenha tanta matéria fiscal quanto o Brasil, característica que não tem gerado os benefícios almejados. Defende ainda, juntamente com outros participantes, a urgência de haver instrumentos mais sofisticados, tendo-se em vista que as diferentes facetas da realidade complexa vivenciada, notadamente a partir dos problemas da pandemia, não são capazes de serem açambarcados pela LRF nos moldes em que hoje está concebida. No mesmo *webinar*, o vice-presidente do TCU, ministro Bruno Dantas, “alertou a preocupação com o risco de a pandemia deixar um legado de abalo das instituições fiscais e do quadro normativo, entre elas a busca de brechas na LRF, que poderia acarretar o naufrágio completo do arcabouço normativo”. (FERNANDES, 2021) É como se a covid-19 tornasse mais evidente a necessidade de revisar a LRF, tornando-a mais efetiva para o atual contexto pandêmico ou situações adversas, às quais são submetidas a população, a exemplo de guerras, enchentes e quebras de barragens, entre outros.

Para tanto, tornam-se necessárias mudanças instrumentais e institucionais, que em ambientes como o nosso dificilmente são condição suficiente para a efetividade da gestão fiscal responsável. Esta depende também de outros contornos políticos, como a necessidade de organização do Conselho Fiscal, que deve ser constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, tal como requerido pela própria LRF em seu artigo 67, o que, contudo, ainda não efetivado no

país. Além disso, ela não prescindirá de práticas de governança e articulação federativa.

É devido à observação dos aspectos analisados que entendemos que a LRF, mesmo tendo atingido tão significativa idade, não goza de suficiente estabilidade a ponto de poder dispensar novas salvaguardas – a exemplo das mencionadas Lei da Transparência e Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal – já que os marcos legais são parte de um contexto político mais amplo e requerem mudanças nos traços da cultura política predominante, que sabemos exigir tempo. Noutras palavras, o que estamos afirmando é que se o aparecimento de algumas “rugas” e “fios de cabelos brancos” na ainda jovem LRF não a estabilizaram por completo, a conveniência de outras alterações ou adaptações institucionais provavelmente ainda poderão ser formatadas a fim de que ela prosiga no propósito para o qual foi concebida. Parafraseando o “Grande poeta universal do Brasil”, não deveremos esquecer que, neste país, no meio do caminho rumo à gestão fiscal responsável, a LRF sempre poderá encontrar uma pedra.

Vida longa à LRF!

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 maio 2020. Disponível: <https://bit.ly/3ptq0pi>. Disponível: 3 maio 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Disponível em: <https://bit.ly/3owRefl>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3IwzN6w>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 2000b. Disponível em: <https://bit.ly/3y1h0vz>. Acesso em: 28 abr. 2021.

FERNANDES, A. Economistas defendem revisão em regras fiscais para que o Brasil se alinhe ao resto do mundo. *Estadão*, São Paulo, 27 abr. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3pzPRfp>. Acesso em: 28 abr. 2021.

O FUNDÃO ELEITORAL E O ORÇAMENTO PÚBLICO DE 2022

ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES, FABIANO MAURY RAUPP,
ANA RITA SILVA SACRAMENTO E DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA

Os textos clássicos de economia do setor público apontam para a insuficiência do sistema de mercado em garantir uma alocação eficiente dos recursos dentro da sociedade, descrevendo falhas de mercado e possíveis remédios para combatê-las por meio das funções do Estado: alocativa, distributiva, estabilizadora. (STIGLITZ, 1999) O Estado moderno buscou garantir que o homem não fosse lobo do homem, definindo mecanismos de pesos e contrapesos e controles, contribuindo para que suas funções fossem colocadas em obra com base no contrato social, no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988. Essa discussão não é recente, nem passível de se ausentar das agendas nacional e internacional. Aliás, nunca foi tão oportuno discutir o tema diante dos últimos acontecimentos noticiados pela mídia.

A situação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022 tem demonstrado que o Estado moderno apresenta limites, principalmente em países como o Brasil, dominado por velhas oligarquias. Nesse contexto, tanto a situação das emendas parlamentares do orçamento 2021 quanto a própria LDO 2022 têm evidenciado como a desordem institucional pode gerar o aparecimento de oportunistas. Nóbrega (2016) apontou a despreocupação no Brasil quanto processo orçamentário, apoiada por análise do diretor da Instituição Fiscal Independente, Felipe Salto (2021), que destaca que “a deterioração do processo orçamentário brasileiro tem sido potencializada nos últimos anos”.

Tais questões estão refletidas na aprovação da LDO. Assim, neste espaço desejamos discutir especificamente o fundo eleitoral definido para 2022 na referida lei. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi definido no art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, (BRASIL, 1997) e é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei (Lei nº 13.487/2017), bem como ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica para programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual (Lei nº 13.877/2019).

A divisão desses recursos foi estabelecida no artigo 16-D da Lei nº 9.504/1997. (BRASIL, 1997) Nele está estabelecido que os recursos do FEFC para o primeiro turno das eleições serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios (BRASIL, 1997): 2% divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE; 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. (BRASIL, 1997) Há quem questione a forma desigual de distribuição dos recursos do fundo. Chamamos a atenção, aqui para a necessidade de compreendermos os limites do nosso sistema eleitoral e seu impacto sobre o processo orçamentário. Há pouco debate acerca da transparência e responsividade desses mecanismos que estruturam o sistema eleitoral.

O fato é que os gastos com fundo eleitoral, caso a LDO seja sancionada sem veto pelo presidente da República, poderão sair da casa de R\$

2 bilhões nas eleições de 2018 e 2020 para R\$ 5,7 bilhões em 2022. Tal possibilidade, que, de quebra, trouxe à tona o debate para que se restaure o financiamento privado de campanha e tornou-se alvo de mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF) por alguns parlamentares, demonstra que mesmo a situação de desemprego e de endividamento público não representaram justificativas suficientes para mobilizar os parlamentares a encontrarem caminhos alternativos para aplicação dos novos valores aportados na forma de aumento do fundo eleitoral. Essa situação torna-se mais preocupante porque é sabido que pouco se tem avançado no país no que tange ao controle das contas, tanto dos partidos como dos candidatos. Antes do recesso parlamentar foi aprovado na LDO que o fundo fosse composto pela soma de 25% das dotações da Justiça Eleitoral, em 2021 e 2022, e do valor do TSE. (SALTO, 2021) Entretanto, a Lei Eleitoral determina apenas mínimos e não somatórios de valores, ou seja, trata-se de uma questão política, e não técnica. Nesse caso, dentre as muitas indagações que emergem, fica a dúvida se haverá veto presidencial total ou parcial. O que se tem, até agora, é uma afirmação do presidente: “A lei garante quase R\$ 4 bilhões de fundo. O extra de R\$ 2 bilhões vai ser vetado. Se eu vetar o que está na lei, estou em curso crime de responsabilidade.” (SOARES, 2021)

Entendemos que todas essas situações nebulosas que se apresentam no orçamento público de 2021 e 2022, entre outras propostas, como ocorre com a reforma tributária, têm requerido atenção especial do parlamento brasileiro, que deveria promover uma ampla discussão da sociedade acerca do processo alocativo. O orçamento público brasileiro possui muitos limites, tanto na dimensão econômico-financeira quanto na dimensão sociopolítica. Sem nos arvorarmos nessa seara, podemos exemplificar a estrutura tributária como um limite na dimensão econômico-financeira, e problemas de governança e de *accountability* na dimensão sociopolítica. Há muitos outros desafios, e estes representam

oportunidades para repensar novas formas de alocação e orçamentação dos recursos públicos.

Nesse contexto, consideramos admissível resgatar o pensamento de um intelectual brasileiro que também foi parlamentar: Alberto Guerreiro Ramos. Para Guerreiro Ramos (1981), o processo alocativo é político e institucionalmente determinado, o que parece cada vez mais evidente no atual cenário. Entretanto, quais são as premissas do processo alocativo estatal brasileiro que impactam a sociedade e suas futuras gerações? Para Guerreiro Ramos (1981), a alocação de recursos deve estar subordinada à política, e isso nós temos conseguido acompanhar de perto nos orçamentos de 2021 e 2022. Todavia, mesmo a política tem valores que a suplantam. O processo de alocação de recursos deve estar subordinado ao princípio de limites – subordinado à estrutura psicológica e fisiológica do ser humano e às possibilidades de reprodução dos recursos naturais (meio ambiente). E o que isso significa no contexto que vivemos hoje? Significa que o princípio de limites, evidenciado em tantos incisos e capítulos da nossa Constituição Federal, nosso contrato social, deve determinar que a manutenção e o equilíbrio da vida estão acima, inclusive, do jogo político.

É preciso reconhecer que há um déficit e inúmeras desigualdades que foram evidenciadas na pandemia e que precisam ser encaradas de frente pelos parlamentares. É preciso reverter recursos escassos em condições de sustento das famílias e da sociedade em geral. É preciso dar suporte aos sistemas de saúde para se recomporem. É preciso rever como será a retomada da dinâmica social e econômica. São muitos os “É preciso...”. Os arranjos econômicos para retomada dos sistemas produtivos e atividades econômicas deveriam privilegiar formas orgânicas de produção e distribuição da riqueza – sistemas produtivos que interagem espontaneamente dentro da dinâmica social, e isso deveria pesar na reforma tributária, por exemplo. A alocação de recursos deve estar subordinada à análise do contexto e do horizonte temporal de longo prazo, pois a

política e o Estado têm responsabilidades que se fundamentam na solidariedade diacrônica – intergeracional. Esses deveriam ser os pressupostos orientadores e centrais da LDO e LOA 2022.

Para Guerreiro Ramos (1981), o potencial alocativo estatal está em buscar coordenar os diferentes enclaves da vida humana associada, com o fim de melhorar as condições de vida das pessoas. Entre os mecanismos de coordenação estão as políticas públicas que se abrigam no orçamento público. A dimensão sociopolítica do orçamento é uma dessas dimensões que demanda responsividade, transparência e responsabilidade, por um lado, mas, por outro, é técnica e dependente das possibilidades objetivas do processo alocativo (limites financeiros e materiais). Concordamos com Guerreiro Ramos sobre a subordinação de todas essas dimensões à melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, contendo, sobretudo, responsabilidade intergeracional.

É como se precisássemos, segundo Guerreiro Ramos (1981), conceber a alocação de recursos de forma mais ampla do que a atual, o que requer diferentes formas e sistemas de deliberações políticas sobre o processo de criação e distribuição de riquezas da sociedade, que devem contemplar as especificidades de cada contexto. De forma geral, há uma atenção e uma supervalorização da dimensão econômico-financeira, “da riqueza”, e temos nos preocupado pouco com a dimensão sociopolítica, “da responsabilidade”, tanto na definição de prioridades para a alocação de recursos públicos como para com a responsividade dos atores envolvidos no momento da definição dessas prioridades e do seu controle.

O fundo eleitoral, centro de discussão deste artigo, está realmente fundamentado na transparência, responsividade e responsabilidade, ancorado nas condições fiscais e técnicas mais adequadas para o orçamento de 2022? Essa é uma pergunta que se deve fazer aos nossos parlamentares e presidente, e para a qual, em face do contexto descrito, assumimos o pressuposto de que essas dimensões do orçamento público pouco são acessadas na sua elaboração, residindo aí um dos grandes problemas

do Brasil. Citando um outro clássico, Thomas Hobbes, talvez o Estado hobbesiano, ainda que não seja o nosso melhor exemplo, aproxime-se mais da situação brasileira atual. Enquanto um Estado orientado pelas concepções de Guerreiro Ramos, que resgata o sentido de política dos clássicos gregos, apesar de difícil alcance, seria o tipo ideal a ser perseguido.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <https://bit.ly/31u31Te>. Acesso em: 5 ago. 2021.

GUERREIRO RAMOS, A. Problemas alocativos da economia brasileira. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 2 ago. 1981.

NÓBREGA, M. Construção e desmonte das instituições fiscais. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 27-52.

SALTO, F. O assombroso caso do fundo eleitoral. *Estadão*, São Paulo, 3 ago. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ovyjl4>. Acesso em: 4 ago. 2021.

SOARES, I. Bolsonaro admite que fundo eleitoral pode ser de R\$ 4 bi: “Espero não apanhar como sempre”. *Correio Brasiliense*, Brasília, DF, 26 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3drqkiH>. Acesso em: 6 ago. 2021.

STIGLITZ, J. *Economics of the public sector*. New York: London: W.W Norton & Company, 1999.

SOBRE OS AUTORES

ANA RITA SILVA SACRAMENTO

Doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta da Escola de Administração (EA-UFBA). É líder do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

E-mail: anasacramento@ufba.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5150371885207600>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6739-5711>

ANTONIO ALMEIDA LYRIO NETO

Mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Técnico administrativo da (UFBA). Membro do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

E-mail: antoniolyrio@ufba.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8922195313709715>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-5750-307X>

DENISE RIBEIRO DE ALMEIDA

Doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora associada da Escola de Administração (EA-UFBA). É vice-líder do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

E-mail: deniserib@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1893210065186765>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2813-1411>

ELAINE CRISTINA DE OLIVEIRA MENEZES

Doutora em sociologia política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora adjunta do curso de administração pública e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

E-mail: eoliveira.menezes@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4573603156517560>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1427-0744>

FABIANO MAURY RAUPP

Doutor em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor associado do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (Esag) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). É líder do Núcleo de Estudos para o Desenvolvimento de Instrumentos Contábeis e Financeiros e do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5713468691984238>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

JEAN ROBERT SOARES

Doutorando em administração no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (Esag) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc).

E-mail: jota.soares@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2013574769395199>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7430-6518>

JOSÉ ANTONIO GOMES DE PINHO

Doutor em *regional planning* (University of London, Inglaterra). Professor titular aposentado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA-UFBA). Pesquisador da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (Eaes- FGV).

E-mail: jagp@ufba.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0666910852432471>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4122-3652>

RENATA CRISTINA NOGUEIRA SANTOS

Doutoranda em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Técnica administrativa em educação do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG). Membro do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

E-mail: nogueira.renatacs@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8247575571802827>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0671-1738>

Formato: 19 x 26 cm
Fontes: Sina e Barlow
Extensão digital: PDF

Denise Ribeiro de Almeida

Doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora associada da Escola de Administração (EA) da UFBA. É vice-líder do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

Fabiano Maury Raupp

Doutor em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor associado do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (Esag) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). É líder do Núcleo de Estudos para o Desenvolvimento de Instrumentos Contábeis e Financeiros e membro do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

Ana Rita Silva Sacramento

Doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta da Escola de Administração (EA) da UFBA. É líder do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

Doutora em sociologia política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora adjunta do curso de Administração Pública e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Observatório de Finanças Públicas (OFiP).

A proposta deste livro apresenta uma abordagem inovadora sobre as finanças públicas, organizando-se a partir de textos de opinião que buscam aplicações práticas sobre o tema. A obra não é direcionada apenas aos acadêmicos, mas também a profissionais, estudiosos e outros interessados na gestão pública, com foco nas finanças públicas.



ISBN 978-65-5630-263-8

