

RESPONSABILIDADE FISCAL E REFORMAS ESTRUTURAIS COMO GARANTIA DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

TAX RESPONSIBILITY AND STRUCTURAL REFORM AS A GUARANTEE OF THE COUNTRY'S DEVELOPMENT AND THE PUBLIC POLICIES' EFFICIENCY, EFFECTIVENESS AND EFFECTIVENESS

Andréa Queiroz Fabri

Advogada, Professora e Diretora do Curso de Direito da UNIUBE. Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2008). Membro do Comitê ad hoc de iniciação científica da Universidade de Uberaba, membro ad hoc da Comissão Avaliadora da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão para acompanhamento dos projetos de pesquisa e extensão em desenvolvimento na Universidade de Uberaba, membro da Comissão de Relações Internacionais, da CPA, da UNIUBE e do Colegiado e do NDE do curso de Direito da mesma instituição.
E-mail: afabri@terra.com.br

Carlos Eduardo do Nascimento

Advogado e Professor Universitário em Cursos de Graduação e Pós Graduação. Mestre em Direito Internacional Econômico e Tributário pela UCB - Universidade Católica de Brasília. Doutor em Direito Político e Econômico pela MACKENZIE - Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atualmente é Professor do MBA em Administração do SENAC-MG. Assessor Educacional e Professor do UNICERP - Centro Universitário do Cerrado - Patrocínio. Professor da FAZU em Uberaba. Membro da Comissão de Educação Jurídica da 14ª Subseção da OAB/MG e Membro da Comissão de Educação Jurídica da OAB/MG (Estadual), Membro da Comissão Permanente de Concorrência e Regulação ambas da OAB-MG e Membro da Comissão de Direito Educacional da OAB/MG, Avaliador do INEP/MEC.
E-mail: censo@terra.com.br

Diogo Rais

Advogado e professor de direito eleitoral na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Cofundador do Instituto Liberdade Digital. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP. Colunista exclusivo na área eleitoral para o jornal Valor Econômico durante as eleições de 2016 e de 2020, e da Folha de S. Paulo para as eleições de 2018. Membro da Academia de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. Coordenador dos livros Direito Público Digital; Fake news: a conexão entre a desinformação e o Direito; e Direito Eleitoral Digital todos da editora Revista dos Tribunais. Foi um dos especialistas convidados pela relatoria especial de liberdade de expressão da OEA para colaborar com o guia de combate a desinformação. Pesquisa o tema da tecnologia e eleições desde 2010.
E-mail: diogoraisrm@gmail.com

Recebido em: 11/01/2021

Aprovado em: 22/06/2021

RESUMO: O presente trabalho analisa, por meio do método dedutivo, as finanças públicas sob o viés do gasto público, considerando as unidades federadas, a totalidade das despesas gastos e a necessidade de responsabilidade fiscal. Um dos temas mais palpitantes da atualidade é o montante do gasto público. Apesar de ser assunto de interesse mundial, o caso brasileiro se mostra mais grave

diante do histórico da relação entre despesa e receita do que a Constituição de 1988 considerou como direitos e, principalmente, do rol do que, se verificado o viés corporativista, pode ser entendido como privilégios classistas, o que, por sua vez, leva à constante reivindicação por mais benefícios por parte de inúmeros segmentos não contemplados originariamente, todos amparados no princípio da igualdade. Assim, é relevante ressaltar a importância da responsabilidade fiscal por meio da lei específica, o que, entretanto, se torna insuficiente diante de tudo o que resvala no contexto constitucional. Esse fato enseja, por consequência, reformas estruturais para que os direitos de todos não sejam prejudicados em razão de políticas públicas destinadas a setores específicos.

Palavras-chave: Responsabilidade fiscal. Reformas legais. Desenvolvimento. Direitos fundamentais. Eficiência das políticas públicas.

ABSTRACT: The present paper analyzes, through the deductive method, the public finances under the public spending bias, considering the federated units, the totality of the expenses spent and the need for a fiscal responsibility. Nowadays, the subject related to public expenses has become a topic discussed all-over the world. Also in Brazilian's context it's a serious issue when we consider the linkage between the public's expenses and revenues with what the 1988 Federal Constitution considers as a right, and also, in the corporative view, what can be understood as class privilege which leads to a constant demand for more benefits from countless segments not originally contemplated, all supported by the principle of equality. Thus, it is important to emphasize the fiscal responsibility's importance through a specific law, which, however, becomes insufficient given everything that is considered into the constitutional context. This fact rises, therefore, to the structural reforms so that everyone's rights are not harmed due to public policies that work for specific sectors.

Keywords: Fiscal responsibility. Legal reforms. Development. Fundamental rights. Public policies' efficiency.

SUMÁRIO: Introdução. 1 O tratamento das contas públicas ao longo da história. 2 Os direitos concedidos pela Constituição de 1988 e o aumento do gasto público. 3 A insustentabilidade da despesa pública e sua relação com a ineficiência e a ineficácia dos gastos estatais. 4 Impacto da ineficácia das políticas públicas no desenvolvimento do País e no exercício dos direitos fundamentais. 5 A Lei de Responsabilidade Fiscal e os desafios das reformas: o entrave constitucional, corporativista e eleitoreiro. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

As contas públicas são, atualmente, assunto de extrema relevância. Independentemente dos tempos de pandemia por COVID19, o gasto público é problema grave e de interesse de qualquer país do globo.

No Brasil, o cenário preocupa em razão das políticas atuais e de todo o histórico de despesas, que tem aumentado ao longo dos anos, não obstante a Lei de Responsabilidade Fiscal, vigente há vinte anos, em razão de nossa tradição de maiores gastos do que ingressos.

Apesar de o País ter vivenciado, ao longo dos últimos anos, operações de combate à corrupção e esta ser patologia ser quase parte da fisiologia da estrutura pública em território pátrio, este trabalho não tratará do desvio de dinheiro público por esse viés, mas pelas possibilidades propiciadas pela letra da Constituição da República.

Sabe-se que desde a época da Constituinte vozes há alertando acerca da gravidade do excesso de gastos e das brechas deixadas pelo texto que buscava garantir dignidade acreditando

que o viés extremo à situação vivida nos anos anteriores seria uma panaceia para os males nacionais.

Diante de tantos direitos, combinado com um sistema que dá estabilidade e vantagens a servidores públicos e que oportuniza negociações para a defesa de vários interesses, não é de se estranhar a razão de tamanho recrudescimento da despesa pública ao longo desses trinta e dois anos pós 1988.

Aliado a todas essas questões, há o desafio de diminuir a centralização de recursos na União que, não obstante o federalismo fiscal pela repartição de receitas arrecadadas, leva à necessidade de se gastar com a máquina estatal, plena de servidores que seriam desnecessários caso os recursos fossem arrecadados pelos entes que, hoje, recebem dos demais após o devido recolhimento.

Ainda, não se pode olvidar a tendência a uma descentralização administrativa sem que para tanto recursos pudessem ser previstos diante, por exemplo, da insustentável autonomia de unidades federadas locais, demandando a mesma estrutura legislativa de municípios maiores e detentores de recursos suficientes para fazer face à despesa, levando o peso do gasto a todos os demais entes da federação, caindo, por conseguinte, nos resultados dos fundos de participação do artigo 159, I da Constituição, em especial em sua alínea *b*.

Enfim, se muitos reputam o gasto ineficiente à corrupção ou ao não respeito à Constituição, é válido reforçar que muito do que se presencia de desperdício público, na atualidade, decorre do próprio texto que, em sua idealização, buscava exatamente o oposto, ou seja, garantir direitos a todos. Infelizmente, não se considerou a que preço esses direitos inegociáveis seriam colocados em prática e se sua concretização seria efetiva em termos de plenitude e universalidade.

1 O TRATAMENTO DAS CONTAS PÚBLICAS AO LONGO DA HISTÓRIA

Sabe-se que o Brasil, antes mesmo de sua emancipação de Portugal, sofria com problemas de excesso de gastos. Se até 1808, a economia de exploração não propiciava o bem-estar de quem aqui vivia, após a vinda da família real portuguesa, não obstante a necessidade de uma organização administrativa, os resultados dos esforços financeiros passaram a se reverter para a manutenção dos interesses do governante, algo muito próprio no cenário monárquico da época.

Esse ainda foi o contexto após a independência da metrópole, mesmo porque recursos tiveram de ser despendidos nesse empreendimento (BLIACHERIENE, 2012, p. 20), o que foi se ramificando com o que se convencionou chamar de Estado patrimonialista ou cartorial, em que cargos eram criados não para atender ao povo, mas sim para gerar renda aos conhecidos do poder. (HOLANDA, 1995, p. 145-146)

Lamentavelmente, a ideia patrimonialista perdurou, ultrapassando o período republicano. Não é sem razão que o Relatório Otto Niemeyer trata da necessidade, a partir dos anos de 1930, de um rigor orçamentário não somente por parte do governo federal, mas dos demais entes federativos, especialmente em razão dos problemas decorrentes da crise de 1929 (CARONE, 1978, p. 103-109), perpetuando esse sistema até os dias atuais, não obstante Faoro tratar da questão estamental e do amoldamento das várias categorias àqueles que se encontram no poder, por meio de pressões, sobretudo com vistas à perpetuação do *status quo* instalado e suas consequentes vantagens econômicas e financeiras, o que, por sua vez, tem impacto cíclico nas contas públicas e no uso da máquina para o alcance desses objetivos. (2001, p. 834)

Ao longo de toda a história republicana, com fases de maior ou menor centralização do poder político, o que se vislumbra é a pouca importância conferida ao trato dos recursos públicos, ou simplesmente destinando-os a determinados grupos ou assegurando investimentos que não em saúde, educação, segurança e moradia a todos ou legando-os à correção de situações inflacionárias por meio de políticas unidirecionais de combate à inflação, levando o esforço despendido a níveis

de ineficiência e ineficácia, porque em nenhum dos casos se percebe uma orientação para medidas que tornem a despesa sustentável por meio da geração de renda pelos próprios interessados.

Não obstante as vantagens do Plano Real após longos anos de inflação descontrolada, não é errôneo afirmar que setores essenciais dentro das despesas de capital e, em parte, em setores correntes ligados a educação, saúde, geração de energia, renda e segurança pública foram deixados para o futuro, o que gera, hodiernamente, dificuldades para acompanhar os níveis de produtividade que se poderia ter.

Ainda, mesmo que com os avanços alcançados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei dos Crimes de Responsabilidade Fiscal, muitos desafios permanecem, especialmente após parte do esquecimento destas duas normas pela “contabilidade criativa” que serviu de base para a manutenção dos governos do Partido dos Trabalhadores (CALDEIRA, 2017, p. 598), mas que, ao final, também ensejou o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Com a entrada de Temer na Presidência da República, houve tentativas de ajuste fiscal, principalmente com tendência a uma desvinculação de receitas e de diminuição do crescimento exponencial da despesa, neste caso por meio da Emenda nº 95 à Constituição. Todavia, vários são os entraves para a efetivação do estabelecido nas micro reformas, em razão dos questionamentos de constitucionalidade devidos à criatividade hermenêutica que cada setor utiliza na busca de seus próprios interesses, tornando inócuos vários pontos que poderiam minimizar os impactos do gasto desnecessário. Enfim, em nome da democracia e da constitucionalidade, o móvel da maioria das categorias, em seus ‘libelos’ é, em verdade, a defesa pura da conveniência setorial e individual, penalizando setores mais prioritários da despesa, o que impacta negativamente os mais pobres.

Com o governo Bolsonaro, percebem-se inúmera tentativas de tornar eficiente o gasto público, sob a batuta do Ministro da Economia Paulo Guedes, mas o País ainda lida com dificuldades impostas pela própria Constituição, que, em sua estrutura, joga nos acordos o tom de discursividade democrática, não obstante o que se percebe esteja mais para a manutenção de privilégios de grupos de pressão, invertendo exatamente aquilo que a democracia busca por meio da cidadania, impondo, mais uma vez, inexoravelmente, maior peso aos contribuintes em razão da insustentabilidade da despesa. (CARVALHO, 2012, p. 222-223)

2 OS DIREITOS CONCEDIDOS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O AUMENTO DO GASTO PÚBLICO

A Constituição da República de 1988 possui um caráter muito particular na história nacional. País particularmente jovem, o Brasil, independente a partir de 1822, diferentemente de seus vizinhos saídos da colonização espanhola, adota da monarquia e, para piorar sua imagem diante destes, adota o termo império, de forma a gerar receio alheio de dominação.

Se a República instalada em 1891 buscava se alhear a dificuldades impostas pelo padrão monárquico, não obstante já constitucional e limitado, não há motivos para crer que tenhamos saído de um sistema de benefícios para poucos diretamente para um que pudesse trazer direitos a todos.

A jovem República é marcada por momentos de avanços e retrocessos políticos e econômicos, mesmo porque toda sua economia é pautada em produtos primários voltados, em sua maioria, para exportação. Assim, crises como a Primeira Guerra Mundial e a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, têm particular influência na forma como o País lida com o poder e com as contas públicas.

Com a entrada de Getúlio na Presidência, em seu primeiro mandato, é notória a necessidade da substituição das importações, muito mais pelo fato de não termos indústria para tanto e de a indústria europeia e norte-americana estarem voltadas para as necessidades dos próprios cidadãos, do que como forma de protecionismo ao mercado interno.

Para isso, então, necessário é o investimento em geração de energia e indústrias de base, o que, de alguma forma, lida com o gasto público e inaugura longa fase de planos econômicos que

chegam até o início dos anos de 1980, embora várias tenham sido as discussões acerca do viés nacionalista ou de abertura de mercado, como na “briga” de Roberto Campos em casos de constituição de empresas estatais como a Petrobrás.¹

Num contexto permeado ainda pela bipolarização capitalismo/socialismo, proveniente da Segunda Guerra Mundial e o papel das potências para garantir sua influência no globo, agravado com a crise dos mísseis após alguns anos da Revolução Cubana, os países latino-americanos passaram a ser alvo de maior atenção norte-americana,² que, em troca de recursos abundantes, passam a adotar uma política mais dura em relação a direitos civis, sob a batuta da Escola de Guerra de Washington e todas as ações não consoantes com os governos passam a ser consideradas comunistas e, portanto, lesivas à segurança nacional. (FERNANDES, 2009, p. 833-834)

Com a *détente* dos anos de 1970, aprofundada com entendimentos entre Reagan e Gorbachev, os países da esfera de influência tanto da União Soviética quanto dos Estados Unidos passam a não contar com tantos recursos por parte das potências, mesmo porque os déficits provenientes das Guerras da Coreia e do Vietnã e os dois choques do petróleo tornaram inviável a manutenção de políticas expansionistas de gastos nos centros de poder bélico do planeta.

Se, de um lado, a crise financeira que levou à década perdida de 1980, com a necessidade de reformulação da economia das potências e dos Estados de bem-estar social, a distensão, fortalecida pela *Perestroika* e pela *Glasnost*, levou à redução do peso das potências no controle político sobre comportamentos divergentes aos regimes instalados nos países satélites, ou seja, não mais havia necessidade de “governos fortes”. Paralelamente, não era necessário o repasse de recursos fáceis em troca da manutenção da ordem e da segurança nacional.

Aliado a isso, o déficit orçamentário dos Estados Unidos, as crises do petróleo e o escândalo de Watergate contribuíram para um contexto em que os juros nesse país passassem a subir, levando Nixon a desvincular o dólar do ouro, desmantelando a estrutura de equilíbrio criada pelos Acordos de Bretton Woods, em 1944, quando da criação do FMI, desaguando no aumento vertiginoso da dívida externa dos países que até então vinham sendo beneficiados com recursos para investimentos em troca da manutenção dos ideais não comunistas.

Todas essas circunstâncias, juntamente com apelos por maior transparência política e mais liberdades individuais ensejam, nos países latino-americanos, movimentos por abertura política e, no Brasil, contamos com as Diretas Já e, logo após, a Constituinte, encaminhando para a Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988.

Como resultado desse caldo de acontecimentos, é fácil compreender a luta de diversas comissões temáticas para aprofundar garantias contra abusos estatais, buscando também formas de blindar o País contra tomadas de poder muito comuns desde 1891.

Lamentavelmente, como em todas as ações humanas, o oportunismo não passou longe. Muitos constituintes e grupos a eles ligados se utilizaram da euforia por liberdades para amarrar à nova Carta interesses que não coincidem com os do ideal democrático e igualitário, uma vez que criam privilégios a determinados setores, não obstante estes serem considerados prerrogativas quando inseridos na lei. Questão de estratégia retórica que, hoje, contribui para manter o País assolado em dívidas e em acordos legitimamente questionáveis.

A primeira grande novidade é a elevação dos municípios a entes federados, exigindo competências tributárias para a satisfação do gasto e da autonomia administrativa (REIS, 2000, p. 157), mas, em matéria de direitos fundamentais, o constituinte foi mais pródigo.

Se o artigo 5º traz as liberdades civis, contra abusos estatais, o artigo 6º trata dos direitos sociais, a demandar recursos públicos, com todos os seus consectários no Título VIII da Constituição, pelos direitos a educação, saúde, assistência social e outros, a forma como o trabalho

¹ <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos>

² Isso é proporcionalmente verdadeiro para os países sob influência soviética. Neste trabalho, menciona-se, no corpo do texto, a influência norte-americana no restante do continente em razão de nele o Brasil estar inserido, já que o objeto desta monografia é trabalhar as finanças públicas pátrias.

foi delineado pelo artigo 7º torna quase controversa a concretização do ideal de liberdade de iniciativa proveniente da propriedade privada e sua função República, qual seja a livre iniciativa e

Ainda, a estrutura dos poderes, segundo a Constituição, bem como a criação de inúmeras instituições e funções, ligadas à Administração Pública e seu funcionamento por servidores, facilita a busca por outros setores à equiparação de direitos, conduzindo ao aumento da despesa pública, que é tratada, de forma mais sistemática, entre os artigos 163 e 167. Como esta deve estar equilibrada em relação ao que se arrecada, tem-se a Ordem Tributária, a dispor sobre receitas derivadas e conferindo, apesar dos princípios do artigo 150, discricionariedade ao Estado para aumentar a carga tributária de forma a promover a despesa orçada e executada.

No campo da seguridade social, composta por saúde universal, previdência e assistência social, nos moldes do artigo 194, há os programas financiados a partir da contribuição do sistema produtivo, de empregadores e trabalhadores, consoante o artigo 195, mas com o aumento de programas de assistência social que não avaliam a efetividade da retirada dos beneficiários da situação de pobreza, tem-se um aumento do número de agraciados não compatível com a elevação do número de daqueles que contribuem, tornando a despesa insustentável.

Em matéria administrativa, conta-se com a possibilidade de desmembramento de municípios, o que se tenta impedir atualmente, e por mais que critérios de subsistência financeira devam ser base para a criação de nova unidade federada, sabe-se que significativa parte dos municípios brasileiros vive dos recursos do Fundo de Participação do artigo 159, I, b³, que faz parte de um sistema que deveria servir, originariamente, para assegurar os entes “abaixo! Da União em caso de problemas inevitáveis ou “choques regionais” (POSTALI; ROCHA, 2001, p. 360) e não como nos casos como os da Lei Kandir, para a compensação de recursos deixados de arrecadar em razão de diminuição arrecadatória por manipulação de impostos regulatórios como IPI⁴, IOF⁵, II⁶ e IE⁷.

3 A INSUSTENTABILIDADE DA DESPESA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A INEFICIÊNCIA, A INEFICÁCIA E A INEFETIVIDADE DOS GASTOS ESTATAIS

O presente tópico exige, primeiramente, um olhar cuidadoso sobre os termos eficiência e eficácia. Não obstante a ideia de eficiência possa ser utilizada sob vários ângulos, sua base impõe a noção de se fazer mais com menos ou, no mínimo, fazer mais com o mesmo, o que implica a otimização de recursos materiais e humanos.

Já a eficácia demonstra a possibilidade de uma determinada ação atingir os objetivos esperados, o que, no entanto, não quer dizer que os gastos tenham sido eficientes. (FRASSON, 2001, p. 165)

Assim, há que se compreender que a eficácia é mais importante do que a eficiência caso a otimização dos recursos em determinado gasto não seja capaz de gerar os resultados idealizados. Não é sem razão que esse critério deve ser considerado nos processos licitatórios, uma vez que não há motivo para se adquirir bem ou serviço mais barato se ele não atende aos objetivos que justificam a necessidade do dispêndio.

A eficiência faz parte dos princípios explicitamente estabelecidos que devem nortear a Administração Pública, conforme se depreende do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Sabendo, entretanto, que em matéria, inclusive de fiscalização dos gastos públicos, o artigo 70, também da Constituição, dispõe sobre a economicidade, que trata de um gasto consoante as

³ Em 2007, 1364 dos 5564 municípios brasileiros havia sido criada nos 18 anos anteriores, segundo pesquisa feita por BRANDT, 2010, p. 64.

⁴ Imposto sobre Produtos Industrializados.

⁵ Imposto sobre Operações Financeiras.

⁶ Imposto de Importação.

⁷ Imposto de Exportação.

necessidades e o interesse público, (CARVALHOSA, 1973, p. 66) é perfeitamente aceitável que a despesa pública, ainda que elevada, contribua para o atingimento dos fins do Estado apontados pela Lei Maior. Por certo, essa ideia não enseja desvirtuar para o desperdício de recursos.

Não é à toa que junto à noção de eficiência e eficácia, estudiosos vêm dando importância ao conceito de efetividade, qual seja a “capacidade que os resultados do projeto têm de produzir mudanças significativas e duradouras no público beneficiário.” (FRASSON, 2001, p. 165)

A partir, então, da diferença e, ao mesmo tempo, da conexão entre eficiência, eficácia e efetividade, é possível compreender a razão de se afirmar que significativa parte dos recursos públicos, no Brasil, não atendem a esses critérios, tornando cada vez mais insustentável o sistema de finanças públicas, a gerar impacto na economia e na qualidade de vida da população, especialmente a mais carente.

Mais uma vez, assevera-se que, neste trabalho, que não se tratará da corrupção, que, é certo, consiste num dos maiores desafios da atualidade em nosso País. Nosso objetivo é tratar, especificamente, do gasto a partir do que está estabelecido na Constituição, comprovando que grande parcela do que se gasta publicamente não atinge seus objetivos.

No aspecto da organização do Estado, percebe-se um avolumado gasto nas despesas correntes de custeio com pessoal, devido aos inúmeros cargos comissionados e aos estáveis e vitalícios, seguidos de todos os benefícios que passam a incorporar sua remuneração. Considerando que estes servidores aposentar-se-ão, há ainda que contabilizar a despesa com sua previdência. (SANTOS; BRITO; CAVALCANTE; MARTINS, 2020, p. 7, quadro). Certamente, nos dias atuais, em cenário de auxílio emergencial em razão da COVID19, as contas tornam-se mais desequilibradas, (LEVY; FERREIRA; MARTINS, 2020, p.6) mas não se pode imputar o problema somente ao ano de 2020, mesmo porque os benefícios de servidores vêm sendo acumulados ao longo dos anos, além de todos os demais gastos envolvidos, como, inclusive, já se mencionou, no campo do desmembramento de municípios.

Essa situação, que liga excesso de servidores públicos e número de entes administrativos que demandam uma estrutura executiva e legislativa, especialmente nos municípios, colabora para agravar o estado das contas públicas. Ainda que o artigo 29 da Constituição de 1988 estabeleça limites para os gastos com esses agentes públicos, parte do que se pode utilizar pode advir dos fundos dos artigos 158 e 159, quais sejam o Fundo de Participação dos Municípios e de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste.

Atualmente, tem-se o número mínimo de 9 vereadores para municípios com até 15 mil habitantes, mas o Brasil conta com municípios com população inferior a mil habitantes, o que torna inviável a manutenção de uma estrutura que poderia ser considerada um Leviatã financeiro, que, para sobreviver, toma recursos de entes produtivos e economicamente viáveis, ainda que não tão eficientes, mesmo porque a transferência de renda auxilia na diminuição do que sobra para investimentos em pontos prioritários.⁸

Ainda que a ordem tributária, na Constituição, nos artigos 153, 155 e 156, tenha possibilitado a cada um dos entes federados instituir impostos necessários a fazer face à despesa pública essencial à autonomia administrativa, muitos municípios não contam com o número suficiente de fatos geradores de seus impostos em razão da pobreza e da falta de investimentos.

Ainda que uma parte do federalismo fiscal envolva a repartição de receitas arrecadadas, do ente “maior” para o “menor”, ou seja, da União para os Estados e o Distrito Federal, da União para os Municípios e dos Estados para os Municípios, uma renda que, na distribuição, serviria para gerar desenvolvimento, acaba sendo utilizada para manter a despesa corrente de custeio com a máquina, ou seja, com pessoal, levando-se à confusão entre atividade meio e atividade fim.

⁸ (FOLHAPRESS, 2020, disponível em <https://www.otempo.com.br/cidades/com-781-habitantes-cidade-menos-populosa-do-brasil-dispensa-visitantes-1.2322757>)

Assim, em se dando maior importância a esta, não restam recursos para destinação no próprio interesse público, o que mostra serem os gastos ineficientes em razão de servidores que não têm o que administrar, mas que recebem seus vencimentos; ineficazes porque a distribuição da recursos vai para a manutenção da estrutura e não para a geração de renda; inefetivos, porque não se alcançam os resultados esperados, ainda que meios outros pudessem ser utilizados, como, por exemplo, a tentativa de se minimizar o sistema burocrático (CHIAVENATO, 2011, p. 246), pleno de critérios weberianos voltados para uma impessoalidade, para implantar uma gestão mais gerencial, pautada no sistema de eficiência do setor privado.

Diante de tão gritante despreço para com o dinheiro público, proposta do atual governo pretende reduzir o número de municípios que até 2023 não comprovem ter, pelo menos, cinco mil habitantes (TEMÓTEO; MAZIERO; ANDRADE, 2019) com arrecadação menor do que 10% da receita total, o que atingiria 22.5% dos municípios pátrios, ou seja, 1254 dos pouco mais de 5 mil municípios atualmente existentes. Isso, por certo, seria uma das mais válidas reformas para a concretização do ideal de adequada alocação de recursos públicos. Ora, se um município arrecada menos do que 10% de sua receita total, não tem outra alternativa que não viver à custa dos entes mais produtivos. Pergunta-se: o que justifica a existência de um ente que não tem o que administrar? Isso porque menos de 10% é algo inimaginável em qualquer noção de gasto consciente e sustentável.

A proposta gerou celeuma entre os defensores da manutenção dos municípios pequenos, mas é certo que, mais uma vez, assiste-se à advocacia de interesses privados daqueles que têm ganhos com recursos públicos sem qualquer produção, não obstante a justificativa oficial seja o benefício populacional, o que, como a democracia, é mais utilizado como símbolo e mecanismo de retórica do que em seu pleno significado (KELSEN, 2000, p. 95).

No aspecto dos gastos sociais, há que se mencionar a seguridade social englobando saúde universal, previdência e assistência social, e que será suportada por todos. Para tanto, o artigo 195 assim dispõe:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Assim, percebe-se que toda a coletividade produtiva contribui para a seguridade social, independentemente de utilizar serviços públicos por ela financiados.

É possível, com isso, perceber que, em havendo vários programas sociais de auxílio às populações mais pobres que não contribuem para o sistema que sustenta toda essa estrutura, é natural que a seguridade social se torne mais cara para o Estado, aumentando a despesa e, conseqüentemente, demandando mais recursos dos contribuintes.

Não somente para a manutenção da seguridade social, mas também para todas as demais despesas, conta-se com o restante da carga tributária, que é composta também de impostos, taxas e contribuições de melhoria.⁹

No que diz respeito aos impostos, no Brasil, doze dos treze previstos estão implantados, uma vez que o Imposto sobre Grandes Fortunas não foi instituído em virtude de uma possível tributação dupla da renda. Sua distribuição por competência tributária, pela Constituição, se dá da seguinte forma: seis ficam a cargo da União (Imposto de Renda, de Importação, de Exportação, sobre Produtos Industrializados, sobre Operações financeiras e sobre a Propriedade Territorial Rural), de acordo com o artigo 153, três, a cargo dos Estados e do Distrito Federal (sobre Mercadorias e Serviços, sobre a Propriedade de Veículos Automotores e sobre a Transmissão de Bens em caráter gratuito), como disposto no artigo 155, e três, a cargo dos Municípios (sobre Serviços de qualquer Natureza, sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e sobre a Transmissão de Bens em caráter oneroso), tal qual mencionado no artigo 156.

Apesar de haver muitas situações sobre as quais incide o fato gerador, basicamente, no mundo, os impostos são incidentes sobre três fatores: a renda, a propriedade e o consumo.

No Brasil, há o Imposto de Renda, a ser cobrado de pessoas físicas e jurídicas. Para estas últimas, a base é o lucro, real, presumido ou arbitrado, sendo a alíquota de 15% sobre o sobre o lucro apurado, adicionando-se 10% à parcela que exceder R\$ 20 mil. Para as pessoas físicas, conta-se com as faixas de isento, para rendimentos anuais de até R\$ 22.847,76, de 7,5% para rendimentos entre R\$ 22.847,77 e R\$ 33.919,80, de 15% para rendimentos entre R\$ 33.919,81 e R\$ 45.012,60, de 22,5% para rendimentos entre R\$ 45.012,61 e R\$ 55.976,16, e de 27,5% para rendimentos acima deste último valor, consoante a tabela a partir de 2017, segundo endereço eletrônico da Receita Federal, em acesso em 1º de outubro de 2020.

Conquanto tenha havido uma melhoria no sistema de tributação da renda em relação ao seu antecedente de faixas de isento, 15 e 27,5%, o aumento das faixas nos percentuais de 7,5 e 22,5% não conseguiu retirar o desequilíbrio provocado pelos pequenos valores sobre os quais as faixas são aplicadas. Ora, não há que se falar em expressividade de rendimentos quando a alíquota máxima, que representa mais de um quarto da renda, é inferior a R\$ 5 mil. É certo que somente servidores públicos e empregados mais qualificados caem nesta faixa de imposto, pois possuem, no geral, melhores salários do que a grande maioria dos trabalhadores, sendo os valores recolhidos antecipadamente por retenção na fonte, o que mostra que o valor tem forte impacto no poder de compra destas pessoas no que diz respeito ao saldo após o recolhimento. Ainda que para os mais abastados 27,5% da renda seja valor extremamente elevado, profissionais liberais e outras categorias podem trabalhar a elisão fiscal pelo planejamento tributário e, em caso de empresários, muitas vezes, este planejamento leva a tributação aos níveis menores do recolhimento na categoria de pessoa jurídica. Mesmo assim, a sobra após a tributação gera recursos bem mais elevados do que para aqueles que percebem pouco mais do que a base para a incidência da alíquota máxima.

A situação acima impacta no peso do recolhimento dos demais impostos, que incidem sobre a propriedade e sobre o consumo, tomando maior parte das economias populacionais que poderiam ser dirigidas para empreendimentos produtivos, gerando mais distribuição de riqueza por meio do trabalho e não em razão de programas governamentais, como se pode vislumbrar a seguir.

Sobre a propriedade, conta-se com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, o ITR, o Imposto sobre Veículos Automotores, o IPVA, e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU. No caso do ITR, há que se entender que se os mais ricos podem por ele pagar, pelo nível da sobra após o recolhimento do IR, o impacto pessoal será pequeno, ao mesmo tempo que o mais pobres não possuem terra e se as possuem, ou são fruto da reforma agrária, ou de usucapião, dentro do que se considera isento para fins de ITR, como no caso da

⁹ Aqui, não se mencionou o empréstimo compulsório, uma vez que sua cobrança só pode ocorrer nos casos extremos de guerra, calamidade e situações urgentes, tal qual dispõe do artigo 148 da Constituição de 1988.

propriedade familiar, consoante o artigo 4º, II do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e o artigo 3º da Lei nº 9.393/96. Mais uma vez, percebe-se que o maior peso do ITR incide sobre a classe média que pagou 27,5% de IRPF a partir de rendimentos recolhidos na fonte. Da mesma forma, o IPVA, pois se os mais ricos podem possuir muitos veículos dessa natureza, para eles não há peso em razão do saldo da renda tributada. De outro lado, a população mais pobre, utilizando o transporte público, não contribui com este imposto, levando, novamente, ao raciocínio de que à classe média pesa muito a contribuição de IPVA. Não sendo diferente, o IPTU também tem menor impacto na renda dos mais ricos, sendo irrelevante para os mais pobres, alguns não possuindo onde morar, outros morando irregularmente em aglomerados, e outros, de aluguel, e ainda que este, pelo contrato, possa ser imputado ao inquilino, em caso de não adimplência do tributo, o Município deve buscar o senhorio, vez que o fato gerador do IPTU é a propriedade e não a posse do imóvel urbano. Assim, o IPTU tende a pesar mais gravemente sobre a classe média.

Para os impostos sobre o consumo, sabe-se que há um peso maior sobre a classe média, que busca serviços e bens tributados com o saldo do que não fora comprometido pelo Imposto de Renda, o que não pesa, pelo que já fora mencionado acima, da mesma forma para os ricos. Já para os pobres, não obstante haver a seletividade e a não cumulatividade para o IPI e o ICMS, o fato é que os tributos embutidos em bens e serviços essenciais, para eles, têm um peso altíssimo, ainda que com a existência de programas de prestação desses serviços nos preços mínimos por pouca utilização. Da mesma forma, mesmo que serviços outros (tributados com ISS) não sejam utilizados com frequência ou de maneira alguma pelos mais pobres, como escolas e saúde, pois utilizam os públicos, os impostos sobre o consumo são extremamente prejudiciais a estas pessoas. (KRUGMAN; WELLS, 2011, p. 668-670)

Essa breve e generalizada análise auxilia na compreensão do porquê da insustentabilidade da despesa pública, pois se muitas pessoas utilizam serviços para os quais não contribuem, o peso restará para a parcela que já contribui. Havendo uma discrepância entre o valor do que as pessoas recebem e o que devem pagar, é fato que, pela explanação acima, é possível verificar que a classe média tende a resvalar para uma queda na renda, o que, no longo prazo, pode leva-la à pobreza, que, do modo como hoje é sustentada, aumentará o quadro daqueles que dependem de recursos governamentais sem contribuir para a receita.

Isso desagua num círculo vicioso de perda de renda, desindustrialização e carência de investimentos, numa espiral descendente econômica, comprometendo o desenvolvimento do País, mesmo porque não há poupança para sustentar programas de longo prazo e geração de renda, inovação e tecnologia. (CACCIAMALI, 2011, p. 490) O impacto disso, nas contas públicas, gera, ainda, a não concretização dos direitos fundamentais, mormente tudo o que envolve a noção de cidadania, que não se resume a renda ganha, mas a independência para auferir esta com os próprios esforços, o que não comunga com os objetivos da República Federativa do Brasil.

Daí entendermos que o gasto público, além de ineficiente pelo quanto gasta, ser ineficaz e inefetivo pelo onde e pelo como se gasta, levando a uma necessidade constante e maior de arrecadação, prolongando o ciclo de pobreza.

4 IMPACTO DA INEFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DO PAÍS E NO EXERCÍCIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Primeiramente, válido é mencionar que o desenvolvimento, mais do que o crescimento, envolve, por si só, sustentabilidade, ou seja, tudo o que se produz e que se gasta deve contar com a possibilidade de ser mantido, por meio da continuidade da arrecadação de recursos necessários ao implemento dessa produção e desse dispêndio, o que implica a elevação do nível de vida das pessoas. (CAPUL; GANRINIER, 2005, p. 135)

De outro norte, mister compreender as políticas públicas envolvendo uma gama ações integradas com vistas a atingir determinados objetivos, que devem se amoldar aos objetivos do

Estado em que estão sendo implementadas, não obstante a escolha fazer parte do caráter discricionário dos governos (BUCCI, 2006, p. 265), dentro das possibilidades conferidas pelas normas de Direito Administrativo.

Importante ainda lembrar que as políticas públicas fazem parte das medidas integradas que formam a política econômica. (FABRI, 2010, p. 93-99) Longe de reduzi-la à política monetária, a política econômica compreende as ações voltadas para a adequação das variáveis quantitativas da economia, como inflação, PIB e outros, mas também deve buscar, para que os esforços se façam sustentáveis, a adequação das variáveis estruturais, que se relacionam a reformas legais, envolvendo trabalho, previdência, exportações, níveis de emprego e adequação de direitos que não mais correspondem à realidade vivida.

A necessidade desse tipo de orientação existe, uma vez que as concretização das políticas públicas requerem recursos, que, por força da Constituição, em seu artigo 165, parágrafo 8º, devem estar previstos na lei do orçamento, e para que isso ocorra, deve haver, anteriormente, a elaboração das diretrizes orçamentárias (parágrafo 2º), dispendo sobre carga tributária e verificando as metas e prioridades da Administração, coincidentemente com o disposto no parágrafo 1º, que trata do Plano Plurianual. Assim, aquilo que não é contemplado no Plano Plurianual para fins de elaboração orçamentária não pode receber recursos e o viés oposto é verdadeiro. Sabendo que a política de geração de trabalho e distribuição de renda perpassa pelo investimento das empresas, muitas vezes isso demanda redução da carga tributária para o setor produtivo, o que leva à renúncia fiscal, que, ocorrendo, ou, de um lado, deve ser compensada com receita para manter as despesas não evitadas, ou, de outro, demonstrar que despesas não mais necessárias tenham sido abolidas.

Então, as políticas públicas, que são de várias ordens, estão conectadas à política econômica, que depende dos vários planejamentos que, por sua vez, devem estar contidos, ainda que implicitamente, nas metas e prioridades da Administração, no contexto do Plano Plurianual.

Todas essas políticas, como forma de eleição de prioridades diante da escassez de recursos, se encontram na esfera da teoria da escolha pública, ou seja, analisando os efeitos da norma no sistema econômico (MERCURO; MEDEMA, 1997, p. 174), o que, absolutamente, não quer dizer que os resultados serão eficazes ou efetivos, mesmo porque vários são os interesses conflitantes abarcados. No que diz respeito aos interesses conflitantes, tem-se a problemática de compromissos particulares no seio estatal, levando políticas públicas de ordem fiscal, trabalhista, cambiais, previdenciárias, de crédito, entre outras, a favorecer unicamente determinados grupos de interesse (FARIA, 2013, p. 144), o que, por si só, já se divorcia da ideia de igualdade e universalidade de direitos para a população buscada constitucionalmente.

Esse fator pode desencadear num custo mais elevado do que os próprios resultados benéficos para a coletividade, adiando o pagamento do déficit público do momento, comprometendo a renda e a qualidade de vida das futuras gerações (MANKIW, 2010, p. 372-374). Um caso norte-americano ilustra bem essa situação. Como os Estados Unidos possuem uma federação mais “aberta”, com maior autonomia entre os Estados federados, no caso de os tributos arrecadados para custear os pobres serem menores do que os respectivos gastos, o resultado pode ser a “exportação” dessas pessoas para outras unidades estatais (POSNER, 1998, p. 604-605), ou seja, algumas políticas públicas não contam com benefícios de longo prazo, o que comprova que carecem de eficácia e efetividade, não contribuindo, por conseguinte, para o desenvolvimento, que implica, obrigatoriamente, levar toda a sociedade a poder exercer seus direitos fundamentais de ordem individual, social e coletiva, nos termos da construção de “uma sociedade livre, justa e solidária”, como estabelecido pelo inciso I do artigo 3º da Constituição da República, dentro dos objetivos do Estado brasileiro.

5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS DESAFIOS DAS REFORMAS: ENTRAWE CONSTITUCIONAL, CORPORATIVISTA E ELEITOREIRO

Constituindo-se sob a estrutura federada, os entes políticos, para conseguirem administrar efetivamente, têm necessidade de recursos financeiros, que advêm tanto da arrecadação tributária quanto do recebimento de parte do que, em tese contribuiriam para a arrecadação do todo.

A ordem tributária, constante do Título VI da Constituição Federal, trata então do aspecto arrecadatório, no que diz respeito à divisão de competências para a instituição de impostos para cada uma das esferas da federação, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já a parte orçamentária se relaciona com a repartição das receitas arrecadadas pelos entes de competência para a instituição do imposto.

Sabe-se que a localidade é a base do Estado e que é nela que os fatos acontecem, sendo a figura dos Estados e da União derivada da tentativa de estruturação organizacional para fins de administração de interesses gerais. Em razão disso, vozes existem na defesa de cada vez maior descentralização das competências para os entes mais próximos dos indivíduos.

Em matéria financeira, é possível entender o porquê disso. A manutenção da estrutura de pessoal para que o dinheiro arrecadado seja repartido, por si só, gera um custo que seria desnecessário caso os recursos já fossem destinados diretamente à conta de cada um dos entes beneficiados. Muito já se aprimorou quanto a isso e o caso do ITR ilustra bem a situação, pois, pelo artigo 153, parágrafo 4º, III, os municípios que optarem, desde que não utilizem de renúncia fiscal, podem ficar com 100% do resultado da arrecadação do ITR, que, pelo artigo 158, II, 1ª parte, fariam jus a somente 50% do resultado arrecadado pela União.

Assim, a ideia de federalismo fiscal, no Brasil, leva à divisão de competências arrecadatórias e de repartição para que os entes políticos possam fazer frente à despesa essencial a fim de que o Poder Público cumpra seu papel de garantidor dos direitos constitucionalmente elencados.

A lógica desse sistema se baseia na necessidade de redução da desigualdade econômica, num esquema de solidariedade social financiada por todos, o que não é exclusividade nacional. (SAMUELSON; NORDHAUS, 2012, p. 272)

Exemplo dessa situação de tentativa de minimização das desigualdades regionais e sociais se dá, inclusive, com financiamentos subsidiados para as regiões mais pobres do País, advindos de 3% da arrecadação do IPI e do IR, segundo o artigo 159, I, c, da Constituição, destinando-os ao Norte, ao Nordeste e ao Centro-Oeste.

Então, segundo o modelo estabelecido pela Constituição, a União repassa aos Estados e Distrito Federal, pelo artigo 157; ainda, repassa aos Municípios, pelo artigo 158, que também trata do que os Estados repassam aos seus respectivos Municípios, e, pelo artigo 159, há a repartição por meio do Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal, dos Municípios e de financiamento das regiões acima mencionadas. Ademais disso, há a repartição do todo recolhido pela União a título de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre combustíveis, conforme estabelecido pelo inciso II, também do artigo 159.

Se muito do que se coloca é verdadeiro no que diz respeito à necessidade de compartilhamento de receitas para diminuir as desigualdades, tornando mais justa a distribuição dos recursos entre aqueles que pagam e os que usufruem de seus resultados, o fato é que nosso País conta com mecanismos que contribuem para o aumento da despesa pública, como mencionado em itens anteriores.

Uma das maneiras encontradas para minimizar o problema foi a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com ela, muito do que estava mencionado constitucionalmente e pela Lei Geral dos Orçamentos, a Lei nº 4.320/64, tornou-se exigível, uma vez que, pela estrutura kantiana da lei, os atos vetados que não contam com coerção tornam-se inócuos. Assim, vários dispositivos das legislações mencionadas passaram a encontrar reprimenda

administrativa, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e penal, pela Lei nº 10.028, também de 2000, conhecida como Lei dos Crimes de Responsabilidade Fiscal, acrescentando os tipos A a H ao artigo 359 do Código Penal brasileiro.

Com o intuito de equilibrar as contas públicas, de forma a gerar uma distribuição mais equitativa das receitas arrecadadas, com despesas mais voltadas para o benefício populacional do que com a máquina pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal toca em temas primordiais como o uso de reservas bancárias para sanar déficit de orçamento, a emissão e o resgate dos títulos da dívida pública, despesas com pessoal, renúncia de receita, aumento de despesa e dívida pública como um todo.

A questão primordial, então, é fazer com que as contas se equilibrem num sistema de eficiência e que sua destinação atinja objetivos que transcendam a manutenção da máquina pública, ou seja, cheguem, efetivamente, à sociedade como um todo, num sistema de eficácia dos direitos constitucionalmente estabelecidos.

Ora, a primeira grande tentativa é justamente de impedir que os entes federados gastem mais com pessoal do que com o público, o que é disposto nos artigos 19 e 20, a estabelecerem limites para as despesas com todos os poderes e cargos das administrações federal, estadual, distrital e municipal, prevendo a penalização dos entes recalcitrantes, consoante o artigo 23, parágrafo 3º, I, inclusive, com o não recebimento de transferências voluntárias.

Chegar-se a gastar mais recursos com o pagamento de pessoal do que com a população mostra que o Estado se torna facilmente um Leviatã, daí a importância de se buscar extinguir municípios que não arrecadam nem 10% da sua receita total e que possuem menos de 5 mil habitantes, pois estes se tornam entes parasitários aos que produzem e geram riquezas que poderiam ser destinadas a maiores benefícios para toda a coletividade.

A questão mais grave no que se refere ao gasto com o pessoal é que ele se constitui como despesa continuada e obrigatória, a levar o País a despender recursos por vários anos, especialmente nos casos dos servidores que cumprem a carreira por trinta ou trinta e cinco anos, que, após esse período, caem na conta da previdência. Se a situação hodierna é preocupante, a geração de novas despesas desse caráter é motivo de maiores inquietudes. (OLIVEIRA, 2014, p. 724)

No campo do não pagamento de dívidas, tenta-se minimizar o problema eleitoral, principalmente nas pequenas localidades, o que gera o aumento do custo total para os entes públicos adimplentes, socializando o ônus de um bônus voltado para a perpetuação de benefícios corporativos que passam ao largo das dificuldades sofridas pela maior parte populacional. Daí o legislador preocupar-se em garantir que, nesse caso, nem mesmo as transferências constitucionais, ou obrigatórias, mencionadas no campo do federalismo fiscal, são devidas, no caso envolvendo garantia e contragarantia de dívidas, como mencionado nos artigos 40, parágrafo 1º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma condizente com o disposto no artigo 167, parágrafo 4º da Constituição, que também menciona os impostos de competência de cada um dos entes como base para contragarantia dada por garantia a dívida previamente concedida por outro ente. Lamentavelmente, é conhecido o expediente dos entes devedores recorrer ao Supremo Tribunal Federal a fim de não terem seus recursos barrados em caso de inadimplemento da dívida. Mais uma vez, a coletividade rateia os prejuízos decorrentes da irresponsabilidade de entes que não cooperam para o equilíbrio das contas públicas e para o consequente desenvolvimento dos níveis de vida da população.

Outro ponto importante diz respeito às compensações a entes federados derivados da diminuição de alíquotas de impostos regulatórios por meio da Lei Kandir. Ora, se, por um lado, busca-se maior equidade entre os entes federados, de outro, percebe-se que todos os esforços governamentais e sociais empreendidos para aprimorar os padrões de equilíbrio da despesa são desconsiderados por órgãos julgadores que, não obstante compreenderem com maestria o campo processual e de direitos, parecem estar alheios aos efeitos econômicos e sociais de suas decisões (MARTINS; PERON, 2020)

Um dos grandes geradores desse tipo de pensamento é a própria estrutura do posicionamento dos direitos fundamentais em nosso País, pois que os direitos sociais tiveram importância maior do que as liberdades individuais, levando ao gasto público e a vinculação da ideia de democracia aos ganhos que se pode alcançar com benefícios do governo, distorcendo a noção cidadã. (CARVALHO, 2012, p. 222-223)

Assim, apesar de se entender que escolhas erradas, por parte do executivo, quando da prática da discricionariedade sobre em quê e quanto gastar, geram perdas futuras, não é despropositado apontar que, muitas vezes, os “erros” são propositalmente cometidos para beneficiar alguns setores. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 53-53)

Da mesma forma, as despesas são recrudescidas com emendas parlamentares que não poderiam aumentar a despesa, conforme dispõe o artigo 166, parágrafo 3º, ii da Constituição, mas acabam sendo utilizadas como bases eleitoreiras para justificar tentativas de cumprimento de promessas de campanha, sabendo-se que se há promessa, já se está no campo do inverossímil. (GIANETTI, 2016, p.21)

Assim, percebe-se uma dificuldade de se trabalhar dentro do contexto da etimologia do termo economia como administração da casa e sua ampliação para a esfera pública, pois enquanto as famílias devem amoldar suas despesas aos seus ganhos, num claro governo sobre o econômico (FOUCAULT, 2015, p. 410), o Estado se utiliza da possibilidade de aumentar seus níveis arrecadatórios, impedindo a utilização dos recursos tragados por um setor público ineficiente e de políticas ineficazes em setores que gerariam um ciclo de prosperidade sustentável.

Num cenário de populismo e vontade eleitoreira, especialmente por parte de governantes de pequenas localidades improdutivas, é comum que a população se habitue a receber do poder público e reivindicar mais benefícios (QUEIROZ, 2008, p. 200-201), confundindo o paradigma democrático com o social, tornando-se cada vez mais escravizada a promessas de recursos fáceis num mundo em que “não há almoço grátis”. Perdem-se, pois, várias oportunidades de alcançar com efetividade o exercício dos direitos fundamentais, tão caros para a existência do constitucionalismo moderno.

CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou das finanças públicas sob o viés do gasto público, considerando as unidades federadas, a totalidade das despesas gastos e a necessidade de responsabilidade fiscal.

Como não poderia deixar de ser, foram analisadas questões filosóficas, culturais e históricas para se compreender o problema do fisiologismo relacionado ao gasto público num sistema que, desde o início, lida com o patrimonialismo arraigado.

Referidos desafios existem não só em função da escolha pública pelos governantes, mas também por meio da troca de favores quando da elaboração e da execução das políticas públicas, o que é, de alguma forma, permitido mesmo na negociação para loteamento de cargos públicos na esfera da Administração para fins de aprovação de reformas e projetos governamentais, a que, espantosamente, muitos denominam de conversa com o Legislativo, em distorção gritante à genuína ideia democrática.

É válido também sublinhar que não obstante a legislação e a administração busquem, às vezes, barrar abusos, a corte máxima do País pode decidir por caminho oposto à lógica da responsabilidade fiscal que poderia levar a um crescimento sustentável e distribuidor de riqueza para todos.

Considerando ainda que inúmeros gastos foram criados em razão da Constituição de 1988, é notória a dificuldade de se organizar uma casa que se habituou mais a gastar do que receber, especialmente com tantas brechas legais para acordos que, sob a máscara da democracia e do interesse público, ajudam a perpetuar a ineficiência, a ineficácia e a inefetividade de políticas públicas, o que se agrava quando não contribuem para que os indivíduos busquem seu próprio

sustento, num microcosmo que se expande para o macrocosmo dos municípios e dos Estados, além, é claro, da situação excepcional do Distrito Federal, que conta com impostos estaduais e distritais, com as respectivas repartições de receitas e ainda conta com grande parte de sua despesa corrente arcada pela União.

Enfim, provas inúmeras há de que o País não tem meios de prosperar com políticas assaz populistas, para o que maior comprometimento de todos os entes para com a austeridade fiscal com eleição de prioridades nos gastos possa ser o início de uma fase de desenvolvimento que, desde 1988, aguarda por chegar.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza.** Tradução: Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Título original: Why nations fail.

BLIACHERIENE, Ana Carla (coordenação); SANTANA, José Lima; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Direito financeiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BRANDT, Cristina Thedim. **A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996.** Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010 p. 59-75

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Edição atualizada em 2020.

BRASIL. **Receita Federal.** Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada ao início do século XXI. In: PINHO, Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; TONETO JR, Rudinei (organizadores). **Manual de economia.** Equipe de professores da USP. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos.** Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAPUL, Jean-Yves; GARNIER, Olivier. **Dictionnaire d'économie et des sciences sociales.** Paris: Hatier, juin. 2015.

CARONE, Edgard. **A Segunda República (1930-1937).** Corpo e Alma do Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 15.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. (222, 223, 8 a 12 e 11 – direitos sociais considerados mais importantes que outros)

CARVALHOSA, Modesto. **Direito econômico.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FABRI, Andréa Queiroz. **Planejamento econômico e mercado: aproximação possível**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERNANDES, Amanda Simões. A reformulação da doutrina de segurança nacional pela Escola Superior de Guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *In: Antíteses*, vol. 2, n. 4, jul.-dez. de 2009, pp. 831-856. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>
FGV CPDOC. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos>

FOLHAPRESS, O TEMPO. Com 781 habitantes, cidade menos populosa do Brasil dispensa visitantes. 09 de abril de 2020.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 2.ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2015.

FRASSON, Ieda. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/82184/175094.pdf?sequence=1>

GIANNETTI, Eduardo. **Trópicos utópicos: uma perspectiva brasileira da crise civilizatória**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Título original: Von Wesen und Wert der Demokratie.

KRUGMAN, Paul; WELLS, Robin. **Introdução à economia**. Tradução de Helga Hoffman. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. Título original: Economics.

LEVY, Paulo Mansur; FERREIRA, Sérgio Fonseca; MARTINS, Felipe dos Santos. Política fiscal. **Carta de Conjuntura**. n. 48. IPEA, 3º trimestre, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200924_cc48_politica_fiscal_final.pdf

MANKIWI, N. Gregory. **Macroeconomia**. Tradução e revisão técnica: Teresa Cristina Padilha de Souza. 7.ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010. Título original: Macroeconomics.

MARTINS, Luísa; PERON, Isadora. STF derruba artigo da LRF que permitia redução de salários de servidores. **Valor**. Brasília, 24 de junho de 2020. Disponível em <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2020/06/24/stf-derruba-artigo-da-lrf-que-permitia-reduo-de-salrios-de-servidores.ghtml>

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. **Economics and the law: from Posner to post-modernism**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6.ed. São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PIRES, Henrique Augusto Alarcon; BUGARIN, Maurício Soares. A credibilidade da política fiscal: um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. (Monografias). TESOURO NACIONAL. **Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional – 2001**. Brasília: STN, 2002. p.215-249

POSNER, Richard. **El análisis económico del derecho**. México: Fondo de Cultura Económico, 1998.

POSTALI, Fernando Antônio Slaibe; ROCHA, Fabiana Fontes. Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. (Monografias). TESOURO NACIONAL. **Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional – 2001**. Brasília: STN, 2002. p.335- 361.

QUEIROZ, Eça de. A catástrofe. **Contos**. Lisboa: Bertrand Editora, 2008. p.185-203

REIS, Élcio Fonseca. **Federalismo fiscal: competência concorrente e normas de direito tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economia**. Tradução de Elsa Fontainha e Jorge Pires Gomes. 19.ed. Porto Alegre: AMGH, 2012. Título original: Economics.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; BRITO, André José Silva de; CAVALCANTE, Diogo Moreira Chaves; MARTINS, Felipe dos Santos. Nota técnica. **Carta de Conjuntura**. Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2014-2018). n. 47. IPEA, 2º trimestre, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/04/CC47-Nota-t%C3%A9cnica-Remuner%C3%A7%C3%A3o-dos-estados-III.pdf>

SCHWARTZMAN, Simon. Repensando a agenda social. BACHA, Edmar Lisboa. **Belíndia: fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 269-302

TEMÓTEO, Antonio; MAZIERO, Guilherme; ANDRADE, Hanrrikson de. **Governo propõe fundir municípios: regra atingiria quase 1 em cada 4 cidades**. UOL. Brasília, 05/11/2019. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/05/pacote-governo-municipios-fusao.htm>.