



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL**

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE  
NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Brasília - DF

2016

**VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL**

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE  
NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *Lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Processo e Funções do Legislativo / Orçamento, Controle e Fiscalização / Orçamento Público

Orientador: Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Brasília - DF

2016

VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL

**APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Brasília, 09 de dezembro de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

---

Prof. MSc. Clay Souza e Teles

## **Agradecimentos**

Ao Senado Federal, que oportunizou esta excelente jornada de aprendizado e de crescimento pessoal e profissional.

Aos professores e à professora deste curso, por terem compartilhado conosco seu conhecimento, entusiasmo e dedicação. Em especial, ao professor João Trindade, em cujas brilhantes aulas surgiram as primeiras ideias para esta monografia.

Ao professor orientador Fernando Meneguim, por sua disponibilidade e apoio.

Aos e às colegas de curso, que tornaram este caminho muito mais enriquecedor. Em especial, a Karolynne Diniz, Eduardo Vieira e Edmar Queiroz.

A Carlos Guedes do Amaral Júnior, que há desde muito me mostrou que o Direito pode ser instrumento da Justiça, pela fecunda discussão de ideias.

A Roseli Faria e a Roberta Gregoli, pelas sugestões e revisões para este trabalho.

*Temos o direito de ser iguais quando a desigualdade nos inferioriza;  
Temos o direito de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza.*

Boaventura de Sousa Santos

## RESUMO

A igualdade é um princípio jurídico informador de toda a ordem constitucional estabelecida em 1988. Assim, as ações estatais devem articular-se para o atendimento desse princípio. O orçamento público, como um dos elementos chave para o desempenho do Estado, certamente precisa ser um instrumento para sua efetivação. É preciso, portanto, estabelecer com clareza como o princípio da igualdade deverá ser atendido no âmbito do orçamento público. Para tal, primeiramente são abordadas as diversas facetas conceituais deste princípio. Então, é proposta uma definição conceitual de sua aplicação no orçamento público, a partir da caracterização do que seria uma violação a ele nesse contexto. Essa definição é desdobrada para cada uma das acepções do princípio da igualdade. A partir disso, é realizado um exercício exploratório sobre o orçamento público, buscando identificar eventuais violações, tanto no aspecto da receita quanto da despesa. Assim, são analisados o sistema tributário, os regimes previdenciários, remunerações e benefícios a servidores e pagamentos de juros da dívida pública, entre outros. Conclui-se que em vários aspectos o orçamento público, em especial o orçamento da União, incorre em violações do princípio da igualdade.

**Palavras-chave:** igualdade, desigualdade, justiça, princípios constitucionais, orçamento, tributação.

## ABSTRACT

Equality is a legal principle which supports the entire constitutional order established in 1988. Therefore, State actions must be articulated to the fulfillment of this principle. As one of the key elements for the accomplishment of the State's mission, public budget certainly has to be an instrument for its effectiveness. It is thus necessary to establish how the principle of equality is related to the public budget. In order to accomplish this, first the various conceptual aspects of this principle are discussed. Then, a conceptual definition of its application in the public budget is proposed, from the identification of what would a violation to it in that context be. This definition is developed for each of the meanings of the principle of equality. From this, an exploratory exercise is carried out on the public budget, seeking to identify possible violations, both in terms of revenue and expenditure. Thus, the tax system, social security systems, salaries and benefits to civil servants and payments of interest on public debt, among others, are analyzed. It is concluded that in several aspects the public budget, in particular the budget of the Union, violates the principle of equality.

**Keywords:** equality, inequality, justice, constitutional principles, budget, taxation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Copom	Comitê de Política Monetária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Pnad	Pesquisa nacional por amostragem de domicílios
PPA	Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....	12
1.1 Conceitos de Igualdade.....	12
1.1.1 Igualdade Formal.....	12
1.1.2 Igualdade Material.....	13
1.1.3 Igualdade Perante a Lei .....	14
1.1.4 Igualdade na Lei .....	15
1.2 O Princípio da Igualdade na Constituição Federal .....	16
1.2.1 Contexto político e social .....	16
1.2.2 Igualdade como valor supremo da sociedade.....	17
1.2.3 Igualdade como direito fundamental .....	17
1.2.4 Igualdade nos objetivos fundamentais da República.....	19
1.3 A Doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello.....	20
1.4 A Visão de John Rawls .....	22
2. O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	24
2.1 Conceituação e natureza .....	24
2.2 Arcabouço jurídico .....	25
2.3 Processo orçamentário .....	27
3. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE AO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	29
3.1 O princípio da igualdade e o orçamento público .....	29
3.2 Conceito de violação da igualdade no orçamento.....	30
3.3 Violação à igualdade na lei .....	31
3.3.1 Tratamento a iguais .....	31
3.3.2 Tratamento a desiguais .....	32
3.4 Violação à igualdade material.....	33
3.4.1 Redução insuficiente da desigualdade material.....	35
3.4.2 Ampliação da desigualdade material.....	35
3.5 Violação à igualdade perante a lei .....	36
4. EXERCÍCIO EXPLORATÓRIO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	39
4.1 Análise do arcabouço jurídico .....	39

4.2	Análise da Receita Orçamentária.....	40
4.3	Análise da Despesa Orçamentária .....	42
4.3.1	Regimes Geral e Próprio de Previdência Social.....	43
4.3.2	Remuneração de servidores públicos .....	46
4.3.3	Benefícios a servidores públicos .....	47
4.3.4	Despesas com juros da dívida pública.....	48
4.3.5	Investimentos.....	49
4.3.6	Contingenciamento de ações voltadas ao combate de desigualdades .....	50
	CONCLUSÕES E TRABALHOS FUTUROS .....	52
	BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS.....	54
	ANEXO – ANÁLISE DE IMPACTO DISTRIBUTIVO DO ORÇAMENTO DO REINO UNIDO DE 2016.....	59

## **INTRODUÇÃO**

O princípio da igualdade é um dos mais importantes postulados da Carta Magna de 1988. Sua força é demonstrada pela grande quantidade de dispositivos do texto constitucional que a ele se referem. Entre alguns exemplos, podemos citar o caput do art. 5º (direitos individuais), o art. 3º (objetivos fundamentais da República) e o art. 170 (princípios da ordem econômica). Trata-se, assim, não de aspecto pontual do ordenamento, mas sim de um princípio jurídico informador de toda a ordem constitucional.

Tamanha força jurídica deve, sem dúvida, conformar e influenciar a realização de todas as atividades estatais. O orçamento público, por sua vez, é uma das mais importantes – se não a mais importante – formas de intervenção do Estado na realidade econômica e social. Assim, parece-nos imprescindível que, de alguma forma, o princípio da igualdade seja aplicado ao orçamento público – aqui compreendido tanto como a elaboração quanto como a execução das leis orçamentárias.

Tal relacionamento entre o princípio e o orçamento, apesar de poder ser inferido intuitivamente, certamente não é autoevidente. É preciso, assim, explorar em maior detalhe o significado conceitual dessa conexão, extraindo diretrizes mais claras para a construção do orçamento público. Esse é o propósito deste trabalho.

O presente trabalho pode ser visto, de forma mais ampla, como um esforço de constitucionalização do sistema orçamentário brasileiro, para o qual Mendonça (2010: 126-127) conclama. Ou seja: trata-se de alinhar a interpretação das normas orçamentárias à Constituição, tornando efetiva a sua supremacia no ordenamento jurídico.

### **Estrutura do trabalho**

Este trabalho está estruturado da seguinte forma.

Inicialmente, no capítulo 1, será realizado um estudo sobre o princípio da igualdade, identificando as suas diversas conceituações na doutrina, assim como os dispositivos constitucionais conexos.

No capítulo 2, serão apresentados os principais conceitos acerca do orçamento público, assim como seu marco jurídico.

No capítulo 3, será realizada uma conceituação teórica acerca da aplicação do princípio da igualdade. Para cada acepção do princípio identificada no capítulo 1, será buscado

estabelecer um relacionamento conceitual com o orçamento público, de forma a possibilitar a identificação de eventuais violações a ele.

Esses desenvolvimentos teóricos serão exercitados sobre o orçamento concreto no capítulo 4. Tomando como principal referência o orçamento da União, será realizada uma análise do seu arcabouço jurídico e de receitas e despesas selecionadas frente ao princípio da igualdade. Com isso, serão identificadas possíveis violações ao princípio.

As conclusões e trabalhos futuros serão debatidos no capítulo 0.

### **Metodologia**

A metodologia empregada na elaboração dos capítulos 1 e 2 deste trabalho será a análise documental. Entre os materiais que serão avaliados encontram-se:

- doutrina acerca do princípio da igualdade;
- Constituição Federal de 1988;
- jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do princípio da igualdade;
- ordenamento jurídico acerca do orçamento público (leis orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 4.320/64).

Por sua vez, o capítulo 4 trará diversas análises sobre orçamento público, com base em dados de receitas e despesas. Para tal, será novamente realizada análise documental, em especial de estudos orçamentários e econômicos, e também pesquisas em bases de dados, tais como dos sistemas SIGA-Brasil e SIOP.

## **1. O PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

Neste capítulo, o princípio da igualdade será analisado sob diversos aspectos. Primeiramente, iniciaremos com uma discussão conceitual do princípio, em seus sentidos político e jurídico. Na sequência, serão abordadas as formas pelas quais o princípio foi insculpido na Constituição Federal de 1988. Por final, serão apresentadas as relevantes contribuições para o tema de dois importantes pensadores: o jurista brasileiro Celso Antônio Bandeira de Mello e o filósofo do direito norte-americano John Rawls.

### **1.1 Conceitos de Igualdade**

A delimitação da ideia de igualdade é uma tarefa de alta complexidade, haja visto que esse conceito apresenta características tais como ambiguidade, indeterminação, mutabilidade, multidimensionalidade e inesgotabilidade (GUEDES, 2014: 124).

Não por acaso, assinalou Ricardo Lobo Torres que “a igualdade é o mais importante dos princípios jurídicos e o que oferece maior dificuldade de compreensão ao jurista e ao filósofo do direito” (TORRES, 1995).

Evidência dessa dificuldade também é o longo processo histórico do debate jurídico-político a ele relacionado, o qual se inicia já na Antiguidade e prossegue até os dias atuais (TABORDA, 1998).

Para os fins do presente trabalho, nos concentraremos em quatro dimensões clássicas do tema: a igualdade formal, a igualdade material, a igualdade perante a lei e a igualdade na lei. Elas não representam, de forma alguma, classificações independentes ou antagônicas do conceito; ao contrário, complementam-se e interpenetram-se. Possuem, ainda, interpretações diferentes e por vezes opostas, sendo facilmente perceptível o pouco consenso entre as pessoas estudiosas do tema.

#### **1.1.1 Igualdade Formal**

O conceito de igualdade formal relaciona-se ao tratamento uniforme perante a lei, com a vedação de tratamento desigual aos iguais. Ganha especial força ao longo das revoluções liberais do século XVIII, especialmente a Revolução Francesa, que produz a primeira norma jurídica da igualdade (DA SILVA, 2001).

Trata-se de um direito mais negativo do que positivo, no sentido de que é primordialmente um comando de *não fazer* para o Estado (PONTES DE MIRANDA, 1979). O

não fazer, no caso, refere-se à vedação de criação de privilégios e discriminações, os quais eram um símbolo do Antigo Regime que as revoluções burguesas visavam erradicar (DA SILVA, 2001).

Isso não significa, no entanto, impossibilidade de criação de quaisquer distinções jurídicas, mas apenas daquelas que introduzam vantagens ou ônus arbitrários, sem que a diferença de situações as justifiquem.

Tal visão já estava insculpida na máxima aristotélica, que afirma que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam (BANDEIRA DE MELLO, 1993).

Aprofundando esse debate, Celso Ribeiro Bastos (1996) afirma que a isonomia formal consiste “no direito de todo cidadão não ser desigualado pela lei senão em consonância com os critérios albergados ou ao menos não vedados pelo ordenamento constitucional”.

Resta claro, portanto, que, nessa dimensão, o princípio da igualdade veda que se estabeleça diferenças de tratamento para situações idênticas, mas as aceita, ou até mesmo as exige, na existência de situações díspares.

### **1.1.2 Igualdade Material**

Por sua vez, a igualdade material – também denominada de igualdade substancial – é aquela que assegura o tratamento uniforme de todas as pessoas, resultando em igualdade real e efetiva de todas as pessoas, perante todos os bens da vida (DA SILVA, 2001).

Trata-se, aqui, de um direito mais positivo do que negativo, no sentido de que é primordialmente um comando de *fazer* para o Estado (PONTES DE MIRANDA, 1979). O fazer, nesse caso, relaciona-se com a criação de condições de uma real vivência e desenvolvimento da liberdade e personalidade individuais (TABORDA, 1998). E entre nessa criação de condições inclui-se, como fator essencial, um conjunto de direitos sociais que serão prestados pelo Estado, tais como os relacionados à saúde e à educação (ISMAIL FILHO, 2014).

Nessa acepção, segundo Cármen Lúcia Rocha (1990: 44), o princípio da igualdade determina uma missão para o Estado:

O princípio da igualdade inserido no sistema jurídico-constitucional cumpre, pois, uma função social determinante para o Poder Público de transformar, pelo seu vigor impositivo, as condições sociais de modo a torná-las mais niveladas no plano sócio-econômico para a plena eficácia da norma principiológica. (...) Dito de outra forma, além de não ser permitida a criação de situações discriminatórias e preconceituosas que marginalizem alguns da esfera de subsunção aos direitos e

de aquisição e aproveitamento dos bens, obriga-se o Poder Público, no exercício de qualquer de suas atividades, a romper diferenças sócio-econômicas e políticas que distingam os homens na sua essência, em seu berço humano e em seu destino digno, fazendo-o, necessária e impreterivelmente, em sua atuação concreta e diuturna.

O conceito de igualdade material, portanto, busca uma igualdade entre as pessoas não apenas em um plano jurídico e abstrato, mas fático e concreto, e, para tal, não apenas autoriza, mas impõe ao Estado a realização de um arcabouço de intervenções visando a transformação do *status quo* socioeconômico.

### 1.1.3 Igualdade Perante a Lei

O conceito de igualdade perante a lei é objeto de reiterado debate na doutrina, com uma ampla diversidade de visões, incluindo questionamentos sobre a própria existência autônoma desse conceito.

Um dos entendimentos a respeito desse conceito é associá-lo à ideia de *igualdade na aplicação da lei*. Nesse caso, o princípio teria como destinatário o aplicador da lei – seja o magistrado ou a administração – vedando-lhe a realização de qualquer tratamento preferencial ou discriminatório na execução das normas jurídicas (GUEDES, 2014).

Essa visão está claramente expressa na decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do Mandado de Injunção 58/1990 (voto do relator ministro Celso de Mello):

A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejam tratamento seletivo ou discriminatório.

Hans Kelsen (1998:99), no entanto, professa o entendimento de que a igualdade perante a lei não se sustentaria como um conceito autônomo, sendo equiparável, no caso, à legalidade:

Com a garantia da igualdade perante a lei, no entanto, apenas se estabelece que os órgãos aplicadores do Direito somente podem tomar em conta aquelas diferenciações que sejam feitas nas próprias leis a aplicar. Com isso, porém, apenas se estabelece o princípio, imanente a todo o Direito, da juridicidade da aplicação do Direito em geral e o princípio imanente a todas as leis da legalidade da aplicação das leis, ou seja, apenas se estatui que as normas devem ser aplicadas de conformidade com as normas.

Em comum, ambas visões advogam a nulidade de decisões estatais maculadas por discriminações não previstas no ordenamento, variando apenas na identificação do respectivo fundamento jurídico.

Ressalte-se, ainda, a visão de doutrinadores como José Afonso da Silva, que entendem não haver distinção entre o conceito de igualdade perante a lei e igualdade na lei (DA SILVA, 2001).

#### **1.1.4 Igualdade na Lei**

O conceito de igualdade na lei é um mandamento claramente dirigido ao legislador e à legisladora, impondo-lhes uma série de restrições à atividade legiferante.

A já referida decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do Mandado de Injunção 58/1990 (voto do relator Ministro Celso de Mello) bem esclarece o significado do conceito:

A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica.

O princípio da igualdade, assim, pode operar como um elemento do controle de constitucionalidade, passível de fundamentar a declaração de nulidade de uma norma que estabeleça discriminações arbitrárias (BELMONTE, 1999).

Uma vez que uma função essencial das leis é justamente discriminar situações e definir tratamentos jurídicos para elas, torna-se elemento-chave nessa discussão identificar quais seriam as discriminações arbitrárias, e portanto reprováveis, e quais seriam as aceitáveis, ou até mesmo louváveis (BANDEIRA DE MELLO, 1993).

Sobre esse tema, o Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.330 (relator Ministro Ayres Britto) traz importante contribuição:

Não é toda superioridade juridicamente conferida que implica negação ao princípio da igualdade. O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória. A lei como instrumento de reequilíbrio social.

Evidentemente, as desigualações estabelecidas na lei não podem ser irrazoáveis, devendo elas serem proporcionais à desigualdade da situação, ou até mesmo favorecendo a parte originalmente em desvantagem. Dessa forma, a desproporcionalidade de tratamento será considerada violação da igualdade (GUEDES, 2014: 178, 192).

Por final, é relevante observar que, conforme a interpretação que seja dada, o conceito de igualdade na lei pode aproximar-se tanto da ideia de igualdade formal ou quanto da de igualdade material.



## 1.2 O Princípio da Igualdade na Constituição Federal

A Carta Magna de 1988 incorporou o princípio da igualdade em diversos dispositivos, tanto em enunciados mais gerais quanto em alguns específicos. A força e a frequência dessas referências levam doutrinadores e doutrinadoras a entendê-lo como um eixo central da Constituição. Segundo Cármen Lúcia Rocha (1996: 289):

O princípio da igualdade resplandece sobre quase todos os outros acolhidos como pilastras do edifício normativo fundamental alicerçado. É guia não apenas de regras, mas de quase todos os outros princípios que informam e conformam o modelo constitucional positivado, sendo guiado apenas por um, ao qual se dá a servir: o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição da República).

Nesta seção, abordaremos algumas das positavações do princípio na Carta Política, com especial atenção àqueles com maior potencial de conexão com a temática orçamentária.

### 1.2.1 Contexto político e social

A Constituição de 1988 foi promulgada em um contexto político e social singular da história brasileira. Após um período ditatorial de mais de vinte anos, a nova Constituição é elaborada a partir de fortes anseios da sociedade por democracia, direitos fundamentais e desenvolvimento social e econômico. A percepção da profunda injustiça presente na sociedade, assim, alavanca o princípio da igualdade a uma posição central no novo texto constitucional (ROCHA, 1990).

Ilustrando a situação do país e os desafios a serem enfrentados pela nova Carta, o Presidente do Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, assim se manifestou (GUIMARÃES, 1988):

O homem [sic] é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto, sem cidadania.

A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham o país.

Diferentemente das sete constituições anteriores, começa com o homem.

Graficamente testemunha a primazia do homem, que foi escrita para o homem, que o homem é seu fim e sua esperança. É a Constituição Cidadã.

Cidadão é o que ganha, come, sabe, mora, pode se curar.

A Constituição nasce do parto de profunda crise que abala as instituições e convulsiona a sociedade.

Tais palavras, longe de mera retórica, eram expressão do nível de desigualdade e marginalização existente na sociedade brasileira à época. A desigualdade não apenas era

elevadíssima em termos absolutos (a título de exemplo, o índice de Gini atingiu 0,607 em 1989), mas também teve seu pico histórico desde que esses dados passaram a ser registrados, na década de 1960 (GODOI, 2013).

### 1.2.2 Igualdade como valor supremo da sociedade

Em uma situação inédita na história das Constituições brasileiras, e fortemente ilustrativa do espírito que moveu sua elaboração, a Carta de 1988 traz referência à igualdade desde o seu preâmbulo, colocando-a como valor supremo da sociedade, nos seguintes termos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, **a igualdade** e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.  
(**negritamos**)

Tal fato é de grande relevância jurídica. Pois, ainda que os preâmbulos não tenham a concretude necessária para a sua imediata aplicabilidade ou coercitividade, eles declaram a origem, os princípios gerais e os fins da elaboração normativa das Constituições. Com isso, tornam-se importantes elementos na hermenêutica do texto constitucional, prevalecendo em caso de dúvidas de interpretação (ROCHA, 1990).

O significado da presença do princípio da igualdade no preâmbulo é explanado com solar clareza por Cármen Lúcia Antunes Rocha (1990: 67):

Razões de ordem histórica, que se põem a claro no presente da República brasileira, conduziram à colocação em foco daquele princípio. A sua indicação preambular tem o sentido da imprescindibilidade de se lhe conferir atenção e eficiência na dinâmica da formulação e da aplicação do direito brasileiro para que a Justiça material venha a ser uma realidade criada pelo sistema jurídico e não uma mentira por ele mantida.

Oportuno frisar que essa interpretação do preâmbulo, indubitavelmente, associa-se ao conceito de igualdade material, apresentado na seção 1.1.2.

### 1.2.3 Igualdade como direito fundamental

A mais relevante referência ao princípio da igualdade no texto constitucional é, seguramente, aquela realizada no art. 5º, que inicia o Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, o qual concentra enorme carga jurídica e política.

A Carta Magna o apresenta nos seguintes termos:

Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: **(negritamos)**

Primeiramente, faz-se necessário apontar a dupla referência ao princípio da igualdade contida nesse dispositivo: a expressão “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, e o “direito à igualdade” como garantia constitucional.

Em relação à expressão “Todos são iguais perante a lei”, a boa parte da doutrina brasileira tem entendido, de forma geral, desde suas primeiras manifestações, que se trata de exigência de *igualdade formal*, relacionando-a tanto com a igualdade perante a lei quanto com a igualdade na lei (DA SILVA, 2001).

Essa é a visão de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins (2004: 6), que defendem que “o princípio da igualdade, hoje encontrável em praticamente todas as Constituições e que atormenta a mente dos juristas, é o da chamada igualdade formal”.

Entendimento consentâneo é oferecido por Carlos Ari Sundfeld (2009: 167):

Do conjunto das normas constitucionais, bem assim de seu sentido, extrai-se que os particulares são iguais perante o Estado como um todo. São iguais perante o legislador, assim devendo ser por ele tratados. São iguais perante a lei, donde a necessidade de, em sua aplicação, o juiz como a Administração, tratem-nos de modo parificado.

Tal visão, no entanto, não é unânime na doutrina. Siqueira Castro (1983:43) faz severa crítica ao que julga uma excessiva restrição do princípio:

Vale assinalar, nesse passo, que a teorização pátria do princípio igualitário, posto que atrelada à concepção formalista e burguesa da igualdade, desprezou por completo o problema da igualdade dita real ou material, acatando, assim, os postulados do liberalismo clássico, por demais condescendentes para com as desigualdades sociais geradas pelo regime de incontrolada concorrência econômica.

Tal visão ampliada, incorporando também a dimensão material da igualdade, é compartilhada por recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, em particular por aqueles que trataram de ações afirmativas. O acórdão da ADPF 186 (relator Ministro Ricardo Lewandowski), relativo ao julgamento sobre a política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília (UnB), bem ilustra esse entendimento:

Não contraria – ao contrário, prestigia – **o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da CR**, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes

certas vantagens, por um tempo limitado, **de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (negritamos)**

Quanto à segunda referência ao princípio da igualdade no caput do art. 5º, Cármen Lúcia Rocha (1990: 71) ressalta ser esse fato algo inédito nas Constituições brasileiras. Expressa também a jurista reservas a essa repetição, pois poderia enfraquecer ou relativizar a força da primeira menção.

#### **1.2.4 Igualdade nos objetivos fundamentais da República**

Se a doutrina diverge em relação ao entendimento das referências à igualdade no caput do art. 5º como igualdade formal ou material, o mesmo não se processa em relação ao conteúdo do art. 3º, o qual define os “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”, quais sejam:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A respeito da natureza jurídica desses objetivos, Cármen Lúcia Rocha (1990: 69) é peremptória, ao afirmar que “são de obrigatoriedade indubitável, pois, como os demais preceitos contidos no documento magno”. Entende também a jurista serem eles de eficácia plena, sendo que “qualquer ato do Poder Público, em qualquer de suas atribuições, que a contravenha é despojado de valor jurídico”.

Ainda na visão da doutrinadora, todos os quatro objetivos da República têm a igualdade como componente fundamental. Entre eles, destacam-se os incisos III, onde é estabelecida a redução das desigualdades sociais e regionais, presentes em toda a história do Brasil, e IV, que visa a promoção do bem de todos, buscando romper as barreiras socioeconômicas existentes entre os brasileiros (ROCHA, 1990).

A execução de tais comandos exige um comportamento ativo do Estado e da sociedade, visando a transformação das condições sociais, políticas, econômicas e regionais

vigentes, para se alcançar a realização do valor supremo a fundamentar o Estado Democrático de Direito constituído (ROCHA, 1996).

Dois outros relevantes dispositivos constitucionais possuem conexão direta com o art. 3º, em especial o inciso III. O primeiro determina que os orçamentos fiscal e de investimentos busquem a redução das desigualdades inter-regionais, enquanto o segundo coloca a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos princípios da ordem econômica (GUEDES, 2014).

Assim define o dispositivo acerca da lei orçamentária anual:

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

[...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Por sua vez, assim estabelece a Constituição acerca da ordem econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Tais dispositivos podem ser compreendidos como elementos a dar concretude aos objetivos fundamentais da República. Inegáveis são os enormes impactos que o orçamento público e a ordem econômica possuem na realidade material. Ao alinhá-los ao princípio da igualdade, o constituinte coloca dois poderosos instrumentos indutores de transformações socioeconômicas a serviço do princípio da igualdade.

### **1.3 A Doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello**

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, desenvolve aprofundada análise a respeito do princípio da igualdade, em especial nas suas acepções de igualdade formal e de igualdade na lei. Seu trabalho identifica, por meio da aplicação de diversos critérios, em que situações uma determinada norma jurídica pode ser considerada violadora do princípio da igualdade.

Evidentemente, não é qualquer estabelecimento de tratamentos jurídicos distintos que ofende o dito princípio, como muito bem esclarece o doutrinador (BANDEIRA DE MELLO, 1993: 12-13):

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser colhidas por regimes diferentes. Donde, a algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrangidas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos.

Entre os inúmeros exemplos de determinações constitucionais e legais que dispensam tratamento jurídico diferenciado, sem, contudo, violar o princípio da igualdade, podem-se citar aquelas relativas a pessoas maiores e menores de idade; a micro e pequenas empresas e empresas de maior porte; a servidores e servidoras efetivos e não efetivos; em relação a condições de aposentadoria, a homens e mulheres.

Assim, segundo o autor, a questão central será compreender que discriminações uma norma pode estabelecer sem afrontar a isonomia, e quais serão juridicamente inaceitáveis. Para tal, propõe três condições, que deverão ser atendidas cumulativamente.

A primeira condição refere-se ao critério que será escolhido para basear a diferenciação de tratamento jurídico, tal como idade, sexo, renda, região geográfica e profissão. De início, entende o doutrinador que “qualquer elemento residente nas coisas, pessoas ou situações pode ser acolhido pela lei como fator discriminatório” (BANDEIRA DE MELLO, 1993: 17). No entanto, duas regras terão que ser atendidas. Primeiramente, o critério não poderá ser tão específico que, direta ou indiretamente, conduza à individualização do destinatário da norma, pois a ocorrência disso poderá significar fonte de favoritismos ou de perseguições, absolutamente incompatíveis com a ideia de igualdade. A segunda regra determina que o critério elegido resida nas próprias pessoas e situações a serem discriminadas, e não em elementos externos a elas.

A segunda condição estabelecida pelo jurista é que exista correlação lógica abstrata entre o fator de discriminação e a desigualdade de tratamento jurídico estabelecida. Ou seja, é necessário haver justificativa racional para a disparidade de tratamento, uma vez que “por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas” (BANDEIRA DE MELLO, 1993: 18). Trata-se, na

visão do autor, do ponto-chave para a avaliação da compatibilidade da norma com o princípio igualitário.

Assim, um mesmo elemento discriminador pode, em dada circunstância, ser válido para estabelecer diferenciações, por ter com ela nexos lógicos, e em outra ser completamente inadequado, incidindo em odiosa discriminação. Por exemplo, a altura poderia ser, em virtude dos requisitos da função, um critério de diferenciação para um cargo na área de segurança, vedando a participação de candidatos e candidatas abaixo de um patamar mínimo, mas o mesmo critério seria inaceitável para um cargo administrativo, por total ausência de adequação racional para tal.

Por final, a terceira condição definida na referida obra é a necessidade de que a correlação lógica estabelecida seja pertinente em função dos interesses protegidos pela Constituição, fundando-se em razões valiosas para o bem público. Não bastaria, portanto, apenas que houvesse uma justificativa racional para a disparidade de tratamento; necessitaria ela ser compatível com os valores e ditames constitucionais.

A título de exemplo de correlação lógica divorciada dos preceitos constitucionais, o autor cita possível lei que privilegiasse grandes empresas em detrimento das médias, sob a justificativa de que a concentração de capital propiciaria maior produtividade na economia. Ainda que o argumento econômico fosse válido, seria ele incompatível com o princípio da igualdade, por realizar uma desigualação ofensiva a valores promovidos pela Constituição. No caso em questão, seria fomentada a dominação dos mercados e a eliminação da concorrência, as quais o art. 173, § 4º, visam reprimir.

#### **1.4 A Visão de John Rawls**

O filósofo do direito norte-americano John Rawls, professor na Universidade de Harvard, delineou as bases de sua teoria de justiça no célebre artigo “Justice as Fairness”, publicado em 1958. Tal teoria, que conjuga de forma inseparável os valores de liberdade e igualdade, é definida por dois princípios de justiça.

O primeiro princípio define que cada pessoa participante de uma determinada prática<sup>1</sup>, ou afetada por ela, têm igual direito à maior liberdade compatível com uma idêntica

---

<sup>1</sup> O conceito de “prática” é bastante abrangente e compreende qualquer forma de atividade estruturada por um sistema de regras que defina posições, papéis, movimentos e penalidades, entre outros (Rawls, 1958).

liberdade para os outros (RAWLS, 1958). Trata-se de um princípio que abrange as liberdades políticas, de palavra, de consciência, de reunião e o direito de propriedade (TORRES, 1995).

O segundo princípio estabelece que as desigualdades são arbitrárias a menos que seja razoável acreditar que elas trarão benefícios a todos. Além disso, as posições e órgãos aos quais essas desigualdades estão atreladas devem estar abertas a todos. Por desigualdades, são entendidas as diferenças nos benefícios e obrigações associados direta ou indiretamente aos órgãos e posições, e que definem a distribuição resultante daquilo que se deseja obter ou evitar (como, por exemplo, prestígio, renda, obrigações tributárias, serviços compulsórios) (RAWLS, 1958).

Assim, esse princípio estabelece quais desigualdades são aceitáveis, pois entendidas como vantajosas a todos. Por exemplo, a definição de certas vantagens para uma posição pode resultar em benefício comum, pois pode atrair os talentos necessários e estimulá-los a empenhar seus melhores esforços.

Segundo o autor, tal princípio de justiça difere bastante do utilitarismo, que defenderia que uma desigualdade pode ser justificada se as desvantagens sofridas pelos prejudicados forem superadas pelas vantagens auferidas pelos beneficiados. Rawls ressalta que todas as pessoas participantes da prática, ou por ela afetadas, devem preferir as suas condições e perspectivas com a desigualdade do que sem ela.

Fundamental também é que todos os órgãos e posições aos quais haja vantagens atreladas estejam acessíveis a todos, mediante competição justa com avaliação baseada em méritos.



## 2. O ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste capítulo, serão abordados alguns aspectos do orçamento público, em especial aqueles essenciais ao seu relacionamento com o princípio da igualdade. Para tal, primeiramente serão apresentadas visões conceituais acerca do orçamento. Serão também brevemente discutidos os principais elementos do arcabouço jurídico orçamentário. Por final, será sucintamente delineado o processo orçamentário.

### 2.1 Conceituação e natureza

O conceito de orçamento público tem apresentado variações ao longo da história, de acordo com as condições sociais, políticas e econômicas de cada momento. Seus primórdios estão relacionados ao controle político dos mandatários pelo Parlamento, em uma tentativa de limitar os gastos públicos e, por consequência, o poder de tributar. Nessa visão tradicional, as finanças públicas caracterizavam-se por sua neutralidade econômica e por uma classificação contábil voltada para aspectos internos da Administração, tais como os órgãos aquinhoados e os itens de despesa. Resumia-se, assim, a uma “Lei de Meios”, dedicada à estimativa da receita e fixação da despesa públicas (GIACOMONI, 2010).

Nesta visão, o orçamento não passaria de ato administrativo, de autoria do Poder Executivo, e apenas formalmente aprovado pelo Legislativo, constituindo-se assim em *lei meramente formal*. Sua função seria meramente limitadora das despesas do Poder Executivo, sem qualquer força normativa autônoma (BARROS, 2011).

A partir do final do século XIX, inicia-se uma renovação no entendimento do orçamento público. Seu papel, então, passa a ser visto primordialmente como um instrumento para a efetivação dos planos e projetos da Administração. Seu papel na política econômica, a título de exemplo, é completamente transformado a partir da teoria keynesiana, que rompe com a visão liberal do orçamento equilibrado. Além disso, novas teorias e metodologias buscam integrar planejamento e orçamento, colocando este a serviço de objetivos estratégicos nacionais definidos naquele, resultando na técnica conhecida como orçamento-programa (GIACOMONI, 2010).

José Afonso da Silva (1973: 2-3), comparando ambas visões, aponta que no Estado liberal o orçamento deve limitar-se à realização de funções básicas, sem nenhuma pretensão de modificação das estruturas sociais e econômicas. Por outro lado, em um Estado interventor, o orçamento é ferramenta para a interferência nessas relações.

Barros (2011) postula que a Constituição de 1988 é do tipo *dirigente*, ou seja, busca não apenas garantir o que já existe, mas também constituir uma linha de direção para o futuro. Tal perspectiva é explicitada em diversos dispositivos, tais como os arts. 1º - fundamentos da República -, 3º (objetivos fundamentais da República) e 6º (direitos sociais), todos eles demandantes de profundas transformações socioeconômicas para serem concretizados. O orçamento público, como instrumento central de atuação do Estado, deverá ser balizado pelo atendimento a essas diretrizes máximas emanadas da Carta Magna, tornando-se instrumento de garantia de direitos individuais e sociais.

Corroborar essa visão o entendimento de Machado (2010):

No contexto de um Estado Democrático protetor de direitos fundamentais, não se pode mais admitir a redução do Orçamento ao aspecto político-instrumental de elemento de cunho financeiro, que contém previsão de receitas e autorização de despesas para um determinado período, sem atender aos interesses efetivos da população.

Orçamento é o instrumento jurídico, por excelência, de exercício da democracia, de proteção à cidadania e de concretização dos direitos fundamentais. Através dele são deliberados os destinos da sociedade.

A respeito da relevância do orçamento público para a sociedade, oportuno resgatar a manifestação do ministro Carlos Ayres de Britto no acórdão da ADI 4048 (relator ministro Gilmar Mendes):

[...] no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade, do que esta lei. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição.

## **2.2 Arcabouço jurídico**

O arcabouço jurídico do orçamento público brasileiro é formado por seis diplomas principais: i) a própria Constituição Federal; ii) a lei do plano plurianual (PPA); iii) a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); iv) a lei orçamentária anual (LOA); v) a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e vi) a Lei nº 4.320/64.

A Constituição Federal traz as disposições acerca do orçamento em seção específica, compreendendo os arts. 165 a 169. Entre elas, estão as que delineiam o próprio sistema de planejamento e orçamento, a ser composto, em cada ente, pelas leis do PPA, pela LDO e pela LOA. Também contém dispositivos acerca do processo orçamentário, em especial acerca da tramitação das leis orçamentárias no Congresso Nacional. Entre os pontos de

destaque, inclui-se também a vedação a uma série de práticas entendidas como danosas à gestão das finanças públicas.

Inovação da Carta de 1988, o PPA visa representar os esforços de planejamento da Administração no período de um quadriênio, servindo de elemento orientador das demais leis orçamentárias, tal como preconizado no modelo de integração entre planejamento e orçamento (GIACOMONI, 2010). No entanto, esse instrumento tem apresentado baixa força normativa autônoma e, portanto, efetividade limitada, convertendo-se muitas vezes em pouco mais do que uma carta de intenções (MENDONÇA, 2010).

Por sua vez, cabe à LDO, outra inovação da Constituição de 1988, estabelecer as metas e prioridades da Administração para o exercício, incluindo a meta de resultado primário, assim como orientar a elaboração da lei orçamentária anual. Além disso, inclui diversas regras acerca da execução, fiscalização e transparência dos orçamentos (GIACOMONI, 2010).

A lei orçamentária anual é a forma de veiculação do orçamento público tal como ele é geralmente compreendido, ou seja, a relação das receitas estimadas para o exercício e a relação de despesas a serem realizadas pelo Poder Público. As despesas são classificadas por diversos identificadores, tais como programa, órgão e função de governo, o que permite a sua organização e transparência. A cada uma delas é associada uma *dotação orçamentária*, que representa o montante financeiro que poderá ser despendido naquela categoria de despesa. Em virtude do princípio da universalidade, a LOA contém todo o fluxo de receitas e despesas públicas para o exercício a que se refere (GIACOMONI, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por sua vez, visou estabelecer novas regras para a gestão das finanças públicas, trazendo importantes impactos para as leis orçamentárias. Entre outros objetivos, buscou reforçar o planejamento das finanças, definiu limites para diversos tipos de despesas, criou novos mecanismos de transparência e estabeleceu diversas vedações a comportamentos entendidos como contrários à boa gestão das finanças públicas (QUEIROZ, 2001).

Uma das definições centrais da LRF é a possibilidade de contingenciamento de despesas, nos casos em que a Administração verificar risco ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas. O contingenciamento significa o impedimento de execução, parcial ou total, de determinadas programações contidas na lei orçamentária. Na prática, o contingenciamento tem se tornado um dos elementos mais relevantes na execução orçamentária (MURGA DA SILVA, 2004).

Por final, a Lei nº 4.320/64 é a principal norma de direito financeiro de nosso ordenamento, aplicável a todos os entes da Federação. Ainda que alguns de seus dispositivos tenham sido derogados pela Constituição e por outros diplomas, segue ela regulando aspectos centrais da elaboração e da execução dos orçamentos públicos. Entre eles, encontra-se a positivação de diversos princípios orçamentários, regras para a classificação de receitas e despesas, critérios para a transferência de recursos a entidades privadas e a definição das etapas de execução da despesa (CONTI, 2009).

### **2.3 Processo orçamentário**

Giacomoni (2010) define o processo orçamentário como composto por quatro etapas: i) elaboração da proposta orçamentária; ii) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; iii) execução orçamentária; e iv) controle e avaliação da execução orçamentária.

A primeira etapa, de competência do Poder Executivo (CF, art. 165), envolve a captação e apreciação das propostas orçamentárias dos órgãos da Administração e dos demais Poderes, assim como a sua compatibilização com objetivos macroeconômicos, tais como a meta de resultado primário definida na LDO, e com as demais leis orçamentárias. A proposta é então consolidada, agregando-se a ela diversos documentos complementares. Entre eles, destaca-se a Mensagem, que conterá exposição da situação econômico-financeira do ente, assim como justificativas para as principais decisões tomadas para a elaboração da proposta (GIACOMONI, 2010).

É importante ressaltar que mais de 80% das despesas orçamentárias são obrigatórias, pois oriundas de determinações constitucionais e legais (BRASIL, 2016). Com isso, é drasticamente reduzida a margem de discricionariedade existente para a elaboração da proposta orçamentária (BARROS, 2011).

A proposta, no formato de projeto de lei, é então encaminhada ao Poder Legislativo, que a discutirá, votará e aprovará. Nessa etapa, o Legislativo poderá realizar alterações na proposta, mediante emendas ao projeto, tanto à receita quanto à despesa. As possibilidades de emendamento, no entanto, não são absolutas; ao contrário, diversas limitações são estabelecidas na própria Constituição, assim como, eventualmente, nos regimentos internos das Casas Legislativas<sup>2</sup> (GIACOMONI, 2010).

---

<sup>2</sup> Por exemplo, a Resolução nº 1/2006, que disciplina o processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional, determina que emendas de bancada estadual não podem resultar em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

Uma vez aprovada e sancionada a lei orçamentária, tem início a terceira etapa, a de sua execução. Trata-se da efetiva operacionalização dos fluxos financeiros de receitas e despesas. Em relação às despesas, a execução implica a realização de um conjunto de estágios legalmente definidos (empenho, liquidação e pagamento) que vão progressivamente dando efeitos concretos ao disposto na lei orçamentária. Em relação à receita, processo análogo ocorre, com a relevante diferença de que o papel da lei orçamentária não é o de aprovação da arrecadação das receitas, mas meramente da sua estimativa (GIACOMONI, 2010).

Ao longo da execução, podem também ser realizados ajustes nas programações orçamentárias, mediante créditos adicionais. Tais créditos, conforme sua natureza, podem elevar ou reduzir as dotações de uma programação, ou mesmo criar novas programações no orçamento. De acordo com a situação, podem ser editados pela própria Administração ou exigir a aprovação do Legislativo (GIACOMONI, 2010).

Em virtude das disposições introduzidas pela LRF, ao longo da execução orçamentária também é realizada periódica avaliação dos riscos de descumprimento das metas fiscais definidas na LDO. Havendo tal risco, deve-se então proceder ao contingenciamento das despesas discricionárias (não-obrigatórias). Na eventualidade de este ser de grande monta – algo frequente em nossa história recente – ocorre uma expressiva transferência de poder para o Executivo, que passa a determinar, unilateralmente, quais dessas programações serão executadas (MURGA DA SILVA, 2004).

A quarta etapa, controle e avaliação, inicia-se com a execução orçamentária, e estende-se até após seu término. Consiste, essencialmente, na atuação dos sistemas de controle interno e externo sobre a execução dos orçamentos. A fiscalização orçamentária, ressalte-se, é uma das previstas no art. 70 da Constituição, que estabelece que deve ela ser realizada quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (GIACOMONI, 2010).

### **3. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE AO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Construindo sobre os alicerces lançados nas seções anteriores, neste capítulo será elaborada uma concepção teórica que relacione o princípio da igualdade ao orçamento público. Assim, a partir de um enunciado mais geral, serão exploradas diversas faces desse relacionamento, oferecendo um ferramental apto a ser aplicado em orçamentos públicos concretos.

#### **3.1 O princípio da igualdade e o orçamento público**

Dado o papel absolutamente central do princípio da igualdade em nosso ordenamento jurídico, fartamente demonstrado no capítulo 1, é evidente que nenhuma atividade estatal é imune à sua incidência. Muito menos o seria o orçamento público, elemento consolidador de todas as receitas e despesas do Estado, por meio do qual se dá virtualmente toda a sua atuação na realidade material. Conceber um orçamento público desconectado do princípio da igualdade seria negar a este praticamente qualquer eficácia, em frontal ofensa aos ditames constitucionais.

Ricardo Lobo Torres (1995: 211, 224) entende ser a igualdade um dos princípios constitucionais gerais, “aqueles que penetram em todos os princípios específicos, harmonizando-os e equilibrando-os”, e que assim “legitimam o próprio Estado Orçamentário”. Em sua visão, é dirigido principalmente ao Legislativo, reservando-se ao Judiciário o controle negativo, no caso de desigualdades no orçamento (privilégios odiosos ou discriminações desarrazoadas).

Conexos com o princípio da igualdade, Torres (1995) também destaca como princípios orçamentários a justiça orçamentária e a equidade orçamentária, cada um deles analisados sob dimensões diversas. A justiça orçamentária distributiva, por exemplo, visa “estabelecer a igualdade final mediante o desigual tratamento assim na vertente da receita como na da despesa”. Um de seus aspectos é a redistribuição de rendas, a qual opera pela distribuição de bens e serviços públicos a quem deles necessita, pela entrega de prestações financeiras (subvenções sociais, imposto de renda negativo etc.) e pelo financiamento de programas de saúde e de assistência. A equidade orçamentária, por sua vez, pode ser dita vertical, quando trata desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualam, e horizontal, quando oferece aos iguais o mesmo tratamento.

A identificação da igualdade como princípio orçamentário, a propósito, parece ser antes uma exceção do que uma regra na doutrina orçamentária. É frequente que sejam identificados como princípios orçamentários apenas elementos de natureza mais técnico-instrumental<sup>3</sup>, com pouca permeabilidade aos princípios constitucionais. Tal fato pode representar aquilo que Mendonça (2010: 126-127) aponta como lacunas na constitucionalização do sistema orçamentário brasileiro.

### **3.2 Conceito de violação da igualdade no orçamento**

Faz-se necessário buscar uma definição mais precisa da relação entre igualdade e orçamento público, para conferir efetividade à sua aplicação. Como bem adverte Humberto Ávila (2015: 197):

A preferência que a Constituição atribui à igualdade não lhe garante efetividade alguma. A sua glorificação doutrinária tampouco. Ou seus elementos estruturais são devidamente explicados, e a relação entre eles bem compreendida, ou ela continua enclausurada em tinta preta.

Dado o já exposto, é possível avançar para buscar uma conceituação do que seria uma violação do princípio da igualdade no orçamento público, nos moldes da linha de raciocínio desenvolvida por Bandeira de Mello (1993).

Assim, podemos, genericamente, definir que:

consistirá violação do princípio da igualdade no orçamento público qualquer tomada de decisão, ao longo do processo orçamentário, que infrinja o princípio da igualdade em alguma das suas acepções.

A partir dessa definição geral, ainda bastante abstrata, é possível explorar cada uma das acepções do princípio da igualdade, buscando obter critérios mais objetivos para a verificação da compatibilidade do processo orçamentário com cada uma delas.

Assim, as seções a seguir investigarão as implicações desta definição frente a três acepções: a igualdade na lei, igualdade material e a igualdade perante a lei. Optou-se, por objetividade, considerar a igualdade formal como representada conjuntamente pelos conceitos de igualdade na lei e igualdade perante a lei.

---

<sup>3</sup> Como exemplos de obras que relacionam apenas esse tipo de princípio, pode-se citar Carvalho (2011) e Giacomoni (2010).

### 3.3 Violação à igualdade na lei

Como já comentado, tal princípio dirige-se ao legislador e à legisladora, vedando-o/a de criar normas que promovam desigualdades fortuitas ou injustificadas. Qualquer diferença de tratamento jurídico necessita ter justificativa racional, e esta necessita ser harmônica com os valores e normas professados pela Constituição.

Em sua aplicação ao orçamento público, as “normas” são as leis orçamentárias, em especial a lei orçamentária anual, que efetivamente especifica as receitas e as despesas do Estado. Como esse é seu conteúdo exclusivo<sup>4</sup>, são as receitas e as despesas que não podem, elas mesmas, conter desigualdades irrazoáveis.

Faz-se, sem dúvida, importante frisar de que a legislação de origem das receitas, assim como de grande parte das despesas, não é a própria LOA, mas sim legislação específica, via de regra permanente. Assim, ao analisarmos as receitas e despesas no orçamento, se está, indiretamente, avaliando um sem-número de outras legislações, cujos efeitos financeiros no exercício são expressos na LOA.

Ao invés de ser um problema ou um obstáculo para a análise aqui pretendida, tal fato revela-se uma preciosa oportunidade. Pois assim permite-se a avaliação conjunta e consolidada dos efeitos financeiros de múltiplas políticas públicas, por muitas vezes de alguma forma correlatas, mas veiculadas por diferentes diplomas legais. A aferição concreta das dotações orçamentárias para determinadas despesas, algo geralmente extremamente difícil ao analisar-se a norma abstrata, viabiliza novos modos de escrutinar a consistência das ações do Estado, assim como de identificar eventuais omissões dele.

Para facilitar o desenrolar da presente análise, é útil separar a apreciação da igualdade na lei em duas questões: o tratamento aos iguais e o tratamento a desiguais.

#### 3.3.1 Tratamento a iguais

É certo que o princípio da igualdade proíbe que iguais recebam tratamento jurídico diverso. O que significaria, então, a aplicação desse postulado ao orçamento público?

---

<sup>4</sup> Dado o princípio orçamentário da exclusividade, assim positivado na Constituição: “Art. 165. ... [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”



Primeiramente, qualquer análise precisa sempre conjugar, simultaneamente, receitas e despesas orçamentárias (GODOI, 2013). Assim, o tratamento isonômico a iguais, na vertente de despesa, implica a alocação, no orçamento, de dotações orçamentárias idênticas para pessoas iguais. Ou seja, se duas pessoas, estando em situação idêntica, forem aquinhoadas com diferentes montantes na lei orçamentária, tem-se aí uma violação do princípio da igualdade.

O termo “aquinhoadas” não se refere, naturalmente, somente a recebimentos monetários, uma vez que o Estado, além de realizar transferências financeiras aos cidadãos, também realiza prestação de serviços públicos – os quais, muitas vezes, são a sua principal oferta em termos de recursos orçamentários.

Raciocínio análogo desenvolve-se na vertente da receita. Assim, o tratamento isonômico aos iguais implica que as contribuições para as receitas públicas de duas pessoas que estejam em situação idêntica deverão ser no mesmo montante. Ou seja, se duas pessoas, estando em situação igual, tiverem de contribuir para as receitas públicas com diferentes montantes na lei orçamentária, se estará diante de uma violação do princípio da igualdade. Tal regra encontra-se, a propósito, positivada no art. 150, inciso II, da Constituição<sup>5</sup>.

### **3.3.2 Tratamento a desiguais**

O princípio da igualdade não apenas faculta, mas exige o estabelecimento de tratamento jurídico distinto para aquelas pessoas identificadas como desiguais. E não basta que tal tratamento seja apenas diverso; é necessário que haja uma conexão lógica com a desigualdade identificada, que a diferença de tratamento seja proporcional à desigualdade original e que haja alinhamento com os ditames constitucionais.

Nesse contexto, qual seria a aplicação desse entendimento ao orçamento público?

Na vertente da despesa, implicaria a alocação, no orçamento, de dotações orçamentárias distintas para desiguais. Distintas, evidentemente, apenas pode significar dotações mais elevadas para aquelas pessoas identificadas, por alguma razão, como em situação de desvantagem, na proporção desta desvantagem.

---

<sup>5</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Disso decorre que haverá violação ao princípio da igualdade se duas pessoas, estando em situação desigual, forem aquinhoadas:

- com o mesmo montante na lei orçamentária;
- com montantes mais elevados para a pessoa em desvantagem, mas em proporção insuficiente para compensar a desvantagem original;
- com montantes menores para a pessoa em desvantagem, o que consistiria em odiosa e inaceitável ofensa ao princípio.

Aplicando-se a mesma lógica às receitas, tem-se que duas pessoas, estando em situação desigual, deverão contribuir em montantes diferentes para as receitas públicas. Logicamente, isso significará que a contribuição daquele em situação de vantagem terá que ser mais elevada, na proporção desta vantagem<sup>6</sup>.

Como corolário disso decorre que haverá violação ao princípio da igualdade se duas pessoas, estando em situação desigual, tiverem que contribuir:

- com o mesmo montante na lei orçamentária;
- com montantes menores para a pessoa em desvantagem, mas em proporção insuficiente para compensar a desvantagem original;
- com montantes maiores para a pessoa em desvantagem, o que consistiria em odiosa e inaceitável ofensa ao princípio.

### 3.4 Violação à igualdade material

Como já exposto anteriormente, a busca por igualdade material significa conferir a todas as pessoas igualdade real e efetiva perante todos os bens da vida. Por intermédio de dispositivos como os arts. 3º e 6º, o constituinte impõe ao Estado papel central na concretização da igualdade material.

---

<sup>6</sup> Trata-se do princípio da capacidade contributiva, positivado no art. 145, § 1º, da CF, nos seguintes termos: Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: (...) § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e **serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte**, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

O orçamento público, ao consolidar toda a atividade financeira do Estado, é evidentemente um elemento-chave para o cumprimento desse mister constitucional. Seja por meio da arrecadação ou por meio da despesa, inúmeras são as possibilidades de que dispõe o Poder Público para promover a igualdade e reduzir desigualdades.

Como seria possível, assim, verificar se o orçamento público está promovendo a igualdade material ou se, ao contrário, está contribuindo para sua violação?

Antes de mais nada, é preciso reconhecer de que esta se trata de uma avaliação mais complexa do que a realizada quanto à igualdade na lei. Isso porque, para apreciar esta, podemos concentrar nossa análise nas próprias dotações orçamentárias, verificando se elas condizem com as identidades ou diferenças das situações jurídicas. Já para se avaliar o atendimento à igualdade material, faz-se necessário ir além do orçamento, e adentrar as realidades fáticas, nas quais efetivamente residem as desigualdades que a Constituição determina reduzir.

São inúmeras as dimensões pelas quais as desigualdades materiais podem ser analisadas, tais como atributos pessoais (idade, gênero, cor/raça, orientação sexual, deficiência), econômicos (renda, riqueza), de acesso a serviços (educação, saúde, saneamento, transporte etc.), geográficos (região, rural/urbano). Além disso, tais fatores não são classificações estanques, mas, ao contrário, encontram-se combinadas na realidade material, uma vez que as desigualdades tendem a ser multidimensionais<sup>7</sup> (GUEDES, 2014: 198-205).

Dado esse contexto, é evidente que qualquer elaboração do orçamento visando a igualdade material depende da prévia identificação das desigualdades reais existentes. Uma vez mapeadas, políticas públicas deverão ser concebidas para o seu enfrentamento, e essas então encontrarão sua expressão financeira na peça orçamentária.

Certo é que, sob múltiplos aspectos, a desigualdade material no Brasil é extremamente elevada. Entre algumas dimensões dessa desigualdade, podemos citar a de renda (MEDEIROS et. al, 2015), inter-regional (POCHMANN, 2015), de educação (BRASIL, 2009), de gênero (ALVES e CAVENAGHI, 2013) e de raça (PAIXÃO e CARVANO, 2008). No aspecto de renda, por exemplo, o Brasil é historicamente um dos países mais desiguais do mundo (MENDES, 2014: 83).

---

<sup>7</sup> Um exemplo clássico são as mulheres negras, que são afetadas conjuntamente pelas desigualdades de gênero e de cor/raça.

Feita essa breve introdução, é útil para o prosseguimento desta análise a identificação de dois cenários: a redução insuficiente da desigualdade, e a ampliação da desigualdade.

### **3.4.1 Redução insuficiente da desigualdade material**

O enfrentamento às desigualdades materiais é, via de regra, realizado por meio de políticas públicas que encontram abrigo no orçamento público. A política pública poderia, idealmente, produzir um resultado de igualdade social em seu respectivo objeto<sup>8</sup>, ou, ao menos de redução da desigualdade para um patamar social e juridicamente aceitável.

Novamente, faz necessário realizar análises tanto na vertente da despesa quanto da receita.

No caso da despesa, a escassez de recursos públicos pode impedir a concretização do objetivo de parificação social. Essa situação tem sido tratada na doutrina por meio da teoria da *reserva do possível*, que postula que a efetividade dos direitos sociais estaria condicionada às possibilidades financeiras dos cofres públicos (SCAFF, 2005).

A teoria da reserva do possível, ainda que possa justificar uma redução das desigualdades materiais mais tímida do que a almejada, eventualmente dispensando o gestor público de sanções, não tem o condão de esvaziar os comandos constitucionais que determinam a redução das desigualdades. Assim, qualquer orçamento público que falhe na promoção da igualdade material estará incorrendo em violação deste princípio.

Na vertente da receita, a redução da desigualdade material está, sem dúvida, relacionada à capacidade contributiva e, por conseguinte, à progressividade do sistema tributário. Naturalmente, se a Constituição ordena a redução das desigualdades, é evidente a necessidade de um sistema tributário progressivo, que leve à desconcentração de renda e de riqueza. Caso contrário, ter-se-á, por óbvio, violação ao princípio da igualdade.

### **3.4.2 Ampliação da desigualdade material**

É evidente que o orçamento, como instrumento consolidado da repercussão financeira da ação do Estado, não pode apontar para uma direção contrária àquela estabelecida

---

<sup>8</sup> Um exemplo de resultado de igualdade social seria aportar, na educação pública básica, o mesmo volume de recursos por aluno disponíveis na educação privada básica, garantindo a igualdade orçamentária entre todos os alunos.

pela Constituição; ou seja, não pode ele ser, em hipótese alguma, o promotor da ampliação das desigualdades sociais e regionais existentes.

Em relação à despesa, a ampliação da desigualdade ocorreria no caso de o orçamento consignar dotações maiores para aqueles que já estão em posição de vantagem do que para aqueles em desvantagem.

Na vertente da receita, a ampliação da desigualdade ocorreria mediante o estabelecimento de um sistema tributário regressivo, no qual as contribuições para as receitas públicas fossem maiores por parte daqueles em desvantagem do que por parte daqueles em posição mais vantajosa.

Tomado em seu efeito conjunto – arrecadação das receitas e execução das despesas – o orçamento precisará ter efeito redistributivo, ou seja, terá que contribuir para a redução das desigualdades materiais existentes antes da sua intervenção na realidade socioeconômica.

### **3.5 Violação à igualdade perante a lei**

Conforme exposto anteriormente, neste trabalho adotamos o conceito de igualdade perante a lei como comando para a aplicação da lei, vedando a possibilidade de adotar procedimentos que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório.

Tomando a “lei” como a lei orçamentária, teremos que o seu aplicador é o administrador público responsável pela efetiva realização das despesas, ao longo da execução orçamentária.

Aqui, cabe ressaltar que a administração conta com ampla discricionariedade a respeito da aplicação da lei orçamentária, por duas razões principais.

Primeiramente, porque é dominante na doutrina brasileira o entendimento de que o orçamento é *autorizativo*, e não *impositivo* – com exceção, naturalmente, daquelas despesas que já forem definidas como obrigatórias por outras legislações que não a própria lei orçamentária. Ou seja, a inclusão de uma despesa na lei orçamentária, por si só, não obrigará a sua execução, e sequer será necessário motivar a sua não execução. Assim, o primeiro grau de discricionariedade da administração é selecionar, dentre as programações não obrigatórias do orçamento, quais serão efetivamente realizadas. Tal margem de escolha torna-se ainda maior quando são considerados os efeitos de eventuais contingenciamentos na execução orçamentária (GIACOMONI, 2010; BARROS, 2011).

Tal discussão esteve recentemente em voga em virtude da aprovação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que estabeleceu o assim denominado orçamento impositivo das emendas parlamentares individuais. Assim, ficou positivada no texto constitucional não apenas a exigência de execução dessas programações, mas de igualdade entre o/as parlamentares na execução<sup>9</sup>.

Em segundo lugar, conta a administração com amplo grau de discricionariedade na execução de diversas programações orçamentárias (BARROS, 2011: 997). Isso deve-se ao fato de que, em muitos casos, as programações aprovadas na lei orçamentária são de caráter relativamente genérico. Um conhecido exemplo é a questão da regionalização da despesa. Ainda que toda despesa, ao fim e ao cabo, será executada em uma localização geográfica específica, é praxe que a grande maioria das programações seja classificada como localização “Nacional” (PINTO, 2008: 42). Detém o gestor, portanto, margem de flexibilidade para definir como será a execução territorial da despesa.

Evidentemente, tais faculdades não podem ser vistas como um privilégio ou um poder para gerar benefícios para alguns em detrimento de outros. É pacífico que tal discricionariedade somente pode ser utilizada para o alcance do fim público. Bandeira de Mello (1998: 15) traz cristalina lição a respeito:

[...] percebe-se que o chamado “poder discricionário” tem que ser simplesmente o cumprimento do dever de alcançar a finalidade legal. Só assim poderá ser corretamente entendido e dimensionado, compreendendo-se, então, que o que há é um dever discricionário, antes que um “poder” discricionário.

E reforça o doutrinador a necessidade de o administrador observar o princípio da igualdade (Bandeira de Mello, 1998: 98):

20. Derradeiramente, o princípio da igualdade também é um limite da discricção e não poderia deixar de sê-lo, quando mais não fosse, no caso brasileiro, por sua explícita consagração no art. 5º, caput, do Texto Constitucional. Se as leis devem ser obsequiosas ao preceito isonômico, maiormente terá de sê-lo a Administração, a quem incumbe cumpri-las.

Assim, decisões tomadas pela administração ao longo da execução orçamentária não devem afrontar o princípio da igualdade. A título ilustrativo, as seguintes poderiam ser consideradas ofensivas ao mandamento:

---

<sup>9</sup> Art. 166. § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de *forma igualitária e impessoal* às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

- executar programações orçamentárias de modo não isonômico em relação a potenciais beneficiários e beneficiárias<sup>10</sup>;
- executar programações orçamentárias de modo a ampliar os níveis de desigualdades sociais e regionais existentes;
- deixar de executar, parcial ou totalmente, de modo injustificado, programações orçamentárias voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais;
- realizar alterações orçamentárias, mediante créditos adicionais, que no conjunto reduzam as dotações das programações voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais;
- proceder a contingenciamento de despesas que incida desproporcionalmente sobre programações orçamentárias voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais.

---

<sup>10</sup> Um exemplo dessa situação seria, no caso de programações cuja regionalização não tenha sido definida (ou tenha sido apenas genericamente definida) na LOA, executá-las privilegiando determinadas regiões geográficas e/ou entes federados em virtude de interesses pessoais de gestor ou gestora.

## 4. EXERCÍCIO EXPLORATÓRIO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO

A partir das construções conceituais empreendidas na seção 3, neste capítulo será realizado um exercício exploratório aplicando-as sobre o orçamento público brasileiro. Primeiramente, será feita uma breve análise de como o arcabouço jurídico do orçamento trata a questão da igualdade. A seguir, serão avaliadas determinadas receitas e despesas do orçamento público, mormente o da União, frente às aplicações identificadas para o princípio da igualdade.

### 4.1 Análise do arcabouço jurídico

Nesta seção, serão analisados os componentes do arcabouço jurídico do orçamento público, identificados na seção 2.2. Em relação às leis orçamentárias, serão analisadas as atualmente em vigor no âmbito da União: PPA 2016-2019, LDO 2016 e LOA 2016.

Conforme citado na seção 1.2.4, a Constituição define que os orçamentos fiscal e de investimento das estatais “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” (art. 165, § 7º). É o único dispositivo na seção “Dos Orçamentos” a tratar de igualdade e/ou desigualdade.

Já o PPA 2016-2019 traz maior densidade ao tema. Primeiramente, a respectiva lei (Lei nº 13.249/2016) define como uma das suas diretrizes a redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero<sup>11</sup>.

Em segundo lugar, o seu Anexo I, que contém os denominados “programas temáticos”, traz elementos de planejamento de políticas públicas, tais como indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Entre os 54 programas, dois programas contêm o fragmento “igualdade” em seu título (programas “2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência” e “2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo”). O fragmento também é encontrado<sup>12</sup> no título de 8 dos 303 objetivos, em 14 das 1.132 metas e em 34 das 3.094 iniciativas<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Art. 4º Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes: (...) III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;

<sup>12</sup> Foram consideradas quaisquer palavras com o fragmento, tal como “desigualdade” ou “desigualdades”.

<sup>13</sup> Evidentemente, não necessariamente um elemento do PPA precisa conter o fragmento “igualdade” para estar relacionado ao conceito. Um exemplo é o programa “2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais”, que certamente tem papel relevante na redução de desigualdades, mas que não apresenta o fragmento em nenhum de seus componentes. Somente uma análise detalhada do conteúdo de cada programa permitiria avaliar sua potencial relação com a questão da igualdade, o que está fora do escopo deste trabalho. De qualquer forma, o exercício pode ser útil para tentar compreender a importância dada ao tema pelos formuladores do planejamento público.



Por sua vez, a LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015), traz seis menções do fragmento “igualdade”. Dessas, cinco referem-se a diretrizes para as agências financeiras oficiais de fomento – cuja aplicação de recursos não se inclui na lei orçamentária – e uma é um dispositivo de transparência, que determina a elaboração de um relatório anual “de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de gênero, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência” (art. 132, § 1º, inciso I, alínea “j”). Não há, no entanto, nenhuma menção à igualdade ou desigualdade em relação àquilo que é a mais importante função da LDO: orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

Já a LOA 2016 (Lei nº 13.255/2016) não traz, no corpo da lei, nenhuma menção ao fragmento “igualdade”. Tal fato, porém, não é muito representativo, pois essa lei é bastante enxuta. A análise relevante da LOA é a respeito das programações e dotações nela incluídas, e não do texto legal em si.

Desde já, no entanto, aqui se pode apontar uma grave lacuna: a ausência de qualquer documento na peça orçamentária que aborde os seus impactos distributivos, tanto na vertente da despesa quanto na da receita<sup>14</sup>. Essa lacuna, assim, *sonega do Parlamento e da sociedade* informações cruciais para a devida avaliação do orçamento público.

Tal qual a LOA, nem a LRF nem a Lei nº 4.320/64 trazem qualquer menção ao fragmento “igualdade”. Tal fato é bastante representativo, pela importância desses diplomas, por serem permanentes e por aplicarem-se a todos os entes da Federação. Aparentemente, trata-se de um certo divórcio entre os objetivos fundamentais da República e a gestão das finanças públicas, como se fossem dimensões não-relacionadas.

## 4.2 Análise da Receita Orçamentária

A quase totalidade das receitas orçamentárias primárias é de origem tributária (BRASIL, 2016c: 12-14). Assim, é perfeitamente possível utilizar as amplas análises disponíveis sobre o sistema tributário como *proxy* para a análise das receitas orçamentárias.

---

<sup>14</sup> Um exemplo de instrumento dessa natureza é o documento *Impact on households: distributional analysis*, integrante do projeto de orçamento do Reino Unido (United Kingdom, 2016) e constante do Anexo deste trabalho. Entre outras informações relevantes, esse documento apresenta a distribuição da taxa e do recebimento de gastos públicos por quintil de renda (p. 4 do anexo). No recebimento de gastos públicos, são consideradas tanto a prestação de serviços públicos (educação, saúde etc.) quanto as transferências financeiras.

Conforme exposto nas seções 3.3 e 3.4, haverá violação do princípio da igualdade se pessoas em situações diferentes tiverem que contribuir da mesma forma para as receitas públicas, ou, ainda mais gravemente, se a pessoa em desvantagem contribuir de forma mais expressiva do que aquela em vantagem.

Evidentemente, como leciona Bandeira de Mello (1993), é necessário selecionar um critério para distinguir os iguais dos desiguais. Ávila (2015: 165) esclarece que esse critério, em alinhamento aos ditames constitucionais, será a capacidade contributiva:

Quando os tributos destinam-se a atingir uma finalidade fiscal, enquanto instituídos com o fim preponderante de obter receitas dos particulares, e o ordenamento constitucional permitir a eleição dessa medida de comparação, será a *capacidade contributiva* a medida de diferenciação entre os contribuintes.

Godoi (2013: 140), no mesmo sentido, assevera que “os juristas brasileiros há muito consideram o princípio da capacidade econômica como o principal parâmetro segundo o qual o ônus da tributação deve ser distribuído socialmente”.

Segundo Rezende (2011: 164-165), um sistema tributário pode ser classificado de três formas em relação à sua equidade em termos de capacidade de contribuição. O sistema será:

- *regressivo*, se o aumento na contribuição for menos que proporcional ao ocorrido na renda;
- *proporcional*, se o aumento na contribuição é proporcional ao aumento na renda;
- *progressivo*, se o aumento na contribuição for mais que proporcional ao aumento na renda.

Dada a lógica anteriormente apresentada, consoante os valores insculpidos no ordenamento constitucional, parece claro que o sistema tributário brasileiro deveria ser progressivo ou, no mínimo, proporcional.

No entanto, inúmeros estudos apontam que o sistema tributário brasileiro é, na verdade, *regressivo*. Ou seja, as pessoas com menor renda contribuem proporcionalmente mais do que as de maior renda.

O Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República produziu o seguinte diagnóstico a respeito do sistema tributário nacional (BRASIL, 2009: 17):

O *sistema é injusto* porque a distribuição da carga tributária desrespeita o princípio da equidade. Em decorrência do elevado peso dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação, pessoas que ganhavam até dois salários mínimos em 2004 gastaram 48,8% de sua renda no pagamento de tributos, já o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos correspondia a 26,3%.

No mesmo sentido, aponta Pintos-Payeras (2008: 52):

A carga tributária total no Brasil é regressiva quando tomada a renda como base. É possível apontar dois motivos para tanto. Um é a baixa participação dos impostos diretos. Enquanto a carga tributária direta representa 6,83% da renda média, os impostos indiretos representam 14,10%. O outro é que as autoridades públicas não fizeram uma seleção satisfatória dos produtos na hora de tributar o consumo das famílias.

Godoi (2013: 140-141) também compartilha dessa visão, e conclui que “a estrutura tributária brasileira segue claramente dissociada de uma real aderência ao princípio da capacidade econômica”. Aponta, ainda, que a estrutura tributária pouco se alterou desde a Constituição de 1988, ou seja, toda a forte ênfase dada por ela no princípio da igualdade não se reverteu em modificações concretas no sistema tributário. Além disso, elenca diversas medidas que reduziram a progressividade de alguns tributos.

Assim, o sistema tributário brasileiro, e por consequência as receitas orçamentárias, e por conseguinte o próprio orçamento público, apresentam-se completamente destoantes do princípio constitucional da igualdade. Não apenas por não contribuir para sua efetivação, mas *por contra ele atentar*.

### **4.3 Análise da Despesa Orçamentária**

Nesta seção, serão analisadas determinadas despesas do orçamento público, com destaque para o orçamento da União. Serão avaliações de caráter meramente exemplificativo, sem pretensões de cobrir a enorme extensão e complexidade das despesas públicas. Sempre que possível, serão utilizadas as informações do exercício encerrado mais recente (2015).

Para cada tipo de despesa analisada, se buscará realizar um exercício de sua compatibilidade com o princípio da igualdade. Não se pretende, evidentemente, realizar juízos absolutos sobre cada uma dessas questões, cada qual com inúmeras matizes e complexidades, que demandam estudos específicos aprofundados. No entanto, entendemos ser um exercício útil para averiguar as potenciais violações do princípio da igualdade disseminadas no orçamento público.

### 4.3.1 Regimes Geral e Próprio de Previdência Social

As despesas previdenciárias estão entre as mais significativas do orçamento da União. São formadas, essencialmente, por dois sistemas: o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, voltado para os trabalhadores do setor privado, e o Regime Próprio da Previdência Social – RRPS, dedicado aos servidores da União (civis e militares).

Primeiramente, é relevante discutir como se relacionam os trabalhadores dos setores público e privado. Em uma primeira visão, sobressai-se a percepção de igualdade entre esses grupos. Afinal, são todas pessoas que trabalham, possuindo direito constitucional à previdência social (art. 6º, CF). Além disso, inexistente dispositivo constitucional que propale superioridade ou preferência de um sobre o outro.

É certo, no entanto, que decidiu a Constituição estabelecer sistemas previdenciários distintos para esses grupos. Entre o RPPS (art. 40, CF) e o RGPS (art. 201, CF) há diferenças na definição dos valores das contribuições e dos benefícios e nos requisitos de aposentadoria, entre outros. Entre os pontos em comum, ambos devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. Nenhum dispositivo indica que um dos regimes esteja autorizado a incorrer em déficit superior ao do outro. Assim, ainda que dificilmente se possa arguir uma completa igualdade entre os regimes, também parece irrazoável conceber distância ilimitada entre eles.

Assim, é possível iniciar a análise em torno da adequação à igualdade. De início, parece claro não existir um critério específico que justifique a desigualação entre quem trabalha nos setores público e privado. Desta forma, o tratamento a ser recebido pelos grupos deve ser razoavelmente similar.

E o que seria o tratamento a ser recebido pelos grupos, em termos do orçamento? Primeiramente, cabe lembrar que todo regime previdenciário possui receitas e despesas. Se há equilíbrio entre elas, significa que aquele grupo de trabalhadores e trabalhadoras está se autossustentando, ou seja, não está repassando para o restante da sociedade o seu excesso de despesas.

Caso haja déficit, então existe transferência líquida do restante da sociedade para o respectivo grupo de beneficiários. Nesse caso, uma métrica relevante será apurar o *déficit per capita*, ou seja, qual a transferência média que cada beneficiário recebe do restante da sociedade.

Para iniciar essa apuração, é necessário analisar a situação financeira dos sistemas. Verifica-se que ambos regimes são altamente deficitários. Em 2015, o RPPS apresentou déficit de R\$ 72,5 bilhões, resultado de despesas de R\$ 104,6 bilhões e receitas de R\$ 32,1 bilhões. O RGPS, por sua vez, enfrentou no mesmo período déficit similar, de R\$ 78,9 bilhões, fruto de despesas da ordem de R\$ 430,5 bilhões e receitas de R\$ 351,6 bilhões (BRASIL, 2015: 33-36).

Em termos quantidade de pessoas beneficiárias, os regimes apresentam grande diferença. Em 2014, o RPPS atendia 976,9 mil beneficiários, entre aposentados e pensionistas (MORAES et. al, 2015: 6). Por sua vez, o RGPS incluía 27,2 milhões de beneficiários (RANGEL e CAETANO, 2015: 30).

Assim, o déficit médio do RPPS por beneficiário foi, em 2014, de R\$ 68,5 mil. Há, no entanto, uma importante diferença entre os servidores públicos civis e militares. Para estes, cuja alíquota de contribuição é de 7,5% para os ativos e isenta para os inativos, o déficit foi de R\$ 99,5 mil por servidor inativo. Entre os civis, que possuem alíquota de 11% para ativos e inativos, o déficit foi de R\$ 54,7 mil per capita (MORAES et. al, 2015: 10).

Por sua vez, no RGPS, o déficit médio por beneficiário foi de apenas R\$ 2,9 mil. Com isso, o déficit médio per capita do RPPS foi *26,2 vezes maior* do que o do RGPS. Se segregados civis e militares, essa diferença é, respectivamente, de 18,9 e 34,3 vezes. Trata-se de um estrondoso desequilíbrio em favor das pessoas beneficiárias do RPPS.

A diferença de tratamento pode ser também medida por outro aspecto. Apesar de deficitário, os números acima apresentados demonstram que o RGPS consegue cobrir 81,7% de suas despesas com suas receitas, sendo que apenas a diferença (18,3%) precisa ser coberta pelas demais receitas orçamentárias. O RPPS, por sua vez, atende apenas 30,7% de suas despesas com suas receitas, sendo que os 69,3% restantes precisam ser cobertos por outras receitas.

Tal diferença é ainda mais impressionante quando são analisados separadamente os servidores civis e militares. Em 2015, os civis tiveram R\$ 29,5 bilhões em receitas e R\$ 69,3 bilhões em despesas, representando um índice de cobertura de despesas com receitas próprias de 42,5%. O índice dos militares, por sua vez, foi de apenas 7,5%, resultado de contribuições de R\$ 2,65 bilhões e benefícios de R\$ 35,15 bilhões (BRASIL, 2015: 35-36).

Ou seja, há sem dúvida um tratamento extremamente desigual entre os trabalhadores dos setores público e privado em relação aos aspectos orçamentários do sistema de previdência. O RGPS, ainda que deficitário, consegue cobrir a maior parte de suas despesas

com suas receitas, ao passo que a maior parte das despesas do RPPS precisa ser coberta por outras receitas do orçamento, representando transferência líquida de recursos do restante da sociedade para uma comparativamente pequena quantidade de pessoas beneficiárias.

Tal disparidade de tratamento figura, portanto, como uma clara afronta à ideia de igualdade na lei. Pois, ainda que de fato tenham sido constituídos sistemas diferentes, abrindo a possibilidade de tratamentos diversos, tal diferença necessita ser amparada por uma justificativa lógica, mantendo a proporcionalidade com a diferença apontada e respeitando parâmetros constitucionais.

Não parece ser o caso. De nenhum dispositivo constitucional se pode extrair a ideia de que a previdência de um servidor público seja 26 vezes mais valiosa ou relevante do que a de um trabalhador do setor privado. Ainda que alguma diferença marginal pudesse ser admitida, em virtude da separação dos regimes, tamanha disparidade por certo viola a ideia de proporcionalidade.

Resgatando os princípios de justiça estabelecidos por John Rawls, seria possível ainda questionar se tal desigualdade está trazendo vantagem para todas as pessoas envolvidas. No caso, seria se questionar qual a vantagem dos trabalhadores do setor privado com o tratamento privilegiado conferido aos beneficiários do RPPS. Não apenas não parece haver vantagem alguma, mas sim desvantagem; pois quem trabalha no setor privado estará entre aquelas pessoas que, por meio da tributação (muitas vezes indireta), terão que contribuir para a cobertura do proporcionalmente muito maior déficit da previdência dos servidores públicos.

Além disso, é necessário observar os efeitos dos regimes em relação à desigualdade material. A sua despesa conjunta em 2015 foi de R\$ 535,1 bilhões, equivalente a 46,5% das despesas primárias desse exercício. Tamanho volume, sem dúvida, é apto a influenciar a desigualdade geral no país.

Medeiros e Souza (2013b: 18) assim apresentam suas conclusões a respeito da concentração de renda nos sistemas previdenciários:

Apesar de concentrada, a previdência do RGPS tem coeficiente de concentração inferior ao valor do coeficiente de Gini, ou seja, é progressiva. Já a previdência dos RPPS é muito regressiva, com um coeficiente de concentração quase 1,5 vez superior ao Gini. Esta regressividade tão alta se dá por uma combinação de uma já regressiva previdência, cujos benefícios se encontram abaixo do teto, com uma previdência de benefícios que ultrapassam o teto e é ainda mais regressiva. A concentração destes últimos (0,939) é duas vezes maior que a dos RPPS. Para ter uma noção do que significa esse valor, basta lembrar que um aumento de apenas 10% nesta concentração equivaleria a dar todos os benefícios acima do teto à pessoa mais rica do país.

Ou seja, o RPPS é um elemento de aumento da desigualdade de renda, pois o seu nível de concentração geral (0,822) é muito superior à já extremamente alta desigualdade de renda no Brasil (0,563).

O Ipea (2010: 128) também confirma a regressividade do RPPS, demonstrando que a cada 1% do PIB aplicado nele, o índice de Gini se eleva em 0,89%.

Assim, quando associamos esse fato à constatação de que o RPPS possui elevado déficit (tanto nominal quanto em proporção às suas receitas), chega-se à conclusão de que não apenas há uma transferência líquida de renda da sociedade para os seus beneficiários, mas há uma *transferência líquida para grupos que estão no topo dos rendimentos do país*.

Conjugando-se esses fatores – tratamento desigual, sem justificativa lógica nem harmonia com os valores constitucionais, entre trabalhadores dos setores público e privado e agravamento, pelo RPPS, da já elevadíssima desigualdade material de renda – resta evidente que o princípio da igualdade está a ser violado.

#### **4.3.2 Remuneração de servidores públicos**

A despesa com pessoal está entre as mais significativas do orçamento público. Na União, em 2015, tais despesas alcançaram R\$ 256,5 bilhões, sendo R\$ 197,5 bilhões com pessoal civil e R\$ 59 bilhões com pessoal militar (BRASIL, 2015: 56).

A estrutura de pessoal civil, particularmente a do Executivo, é marcada por enorme complexidade. A estrutura salarial das suas carreiras, por exemplo, possui mais de mil níveis distintos (BRASIL, 2016b: 118-143). Assim, evidentemente, uma análise exaustiva da aplicação do princípio da igualdade sobre as carreiras da União está além do escopo deste trabalho.

Isso não impede, no entanto, a realização de determinadas análises. Uma delas é a apreciação da isonomia da remuneração de carreiras que atuem em todo o território nacional, especialmente em locais com significativa variação de custo de vida (ex: metrópoles x cidades de pequeno porte). Diversas são as carreiras federais que se enquadram nesse aspecto, tais como as da Receita Federal, do INSS, dos Institutos Federais de Educação, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho.

Azzoni et al. (2013) demonstram a significativa variação existente entre as cidades brasileiras em relação ao seu custo de vida e, por consequência, em relação ao poder de compra do mesmo salário. Assim, parece lógico de que a garantia de igualdade dentre servidores do

mesmo cargo signifique *mesmo poder de compra*. Ou seja, estará assegurada a igualdade entre os servidores de uma mesma carreira quando, independentemente de seu local de trabalho, seu poder de compra for exatamente o mesmo.

Tal não é, no entanto, o que parece ocorrer. A remuneração das carreiras acima exemplificadas se dá independentemente do local de trabalho do servidor. Ou seja, todos em cada carreira percebem a *mesma remuneração nominal*. No entanto, tal remuneração possui poderes de compra bastante distintos.

Assim, entendemos que há violação da igualdade na lei, pois desiguais (servidores em locais com distintos custos de vida) são tratados igualmente, produzindo uma isonomia apenas ilusória.

### **4.3.3 Benefícios a servidores públicos**

O mesmo raciocínio exposto na seção 4.3.2 pode ser, e talvez com até mais força, aplicado a determinados benefícios pagos a servidores e servidoras públicos. Tais benefícios são geralmente de caráter indenizatório, o que reforça a necessidade de serem calculados em função da efetiva despesa que o servidor incorrerá.

Tome-se, como exemplo, o benefício de auxílio-alimentação, estabelecido pelo art. 22 da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. Voltado a indenizar o servidor e servidora pelos gastos com alimentação incorridos em função da jornada laboral, a União executou, em 2015, despesas de R\$ 5,8 bilhões com esse benefício.

Em virtude de sua natureza, evidentemente, o valor deste benefício deve ser calculado em função dos custos de alimentação de cada localidade, os quais variam amplamente no país (AZZONI et al., 2013). Mais uma vez, é certo que manter a igualdade significa *garantir um mesmo poder de compra* aos servidores. Caso contrário, ter-se-ia situação esdrúxula: algumas pessoas, apenas em virtude da localidade onde labutam, poderiam sustentar um padrão alimentar superior ao daquelas lotadas em locais de maior custo de alimentação.

A depender do valor definido para o benefício, outras anomalias podem se suceder. Se o valor é definido considerando preponderantemente as localidades de menor custo, é possível que ele seja insuficiente para arcar com as despesas incorridas por servidores e servidoras nos locais de maior custo. Se, ao contrário, o parâmetro é o local de maior custo, pode ser irrazoável que pessoas lotadas nos locais de menor custo despendam todo o valor com



a alimentação na jornada, o que poderia inclusive levar a questionamentos sobre o próprio caráter indenizatório do benefício, com diversos desdobramentos legais potenciais.

A ponderação pelo custo da alimentação no local de trabalho não é, no entanto, o que ocorre na União. As definições dos valores têm sido feitas nacionalmente, por Poder ou órgão autônomo. No âmbito do Executivo, por exemplo, o atual valor foi estabelecido pela Portaria MP nº 11, de 13 de janeiro de 2016, “em todo o território nacional”, desconsiderando completamente as diferenças de custos de alimentação no país. De forma análoga, a Portaria Conjunta nº 1, de 18 de fevereiro de 2016, dos Conselhos do Poder Judiciário e dos Tribunais Superiores, definiu um mesmo valor para todo o país.

Assim, entendemos que há violação da igualdade na lei, pois desiguais (servidores e servidoras em locais com distintos custos de alimentação) são tratados igualmente, produzindo uma isonomia apenas ilusória.

#### **4.3.4 Despesas com juros da dívida pública**

As despesas com juros da dívida pública são das mais relevantes do orçamento nacional. Na União, em 2015, as despesas com juros reais e encargos da dívida somaram R\$ 208,4 bilhões. Além disso, foram despendidos R\$ 571,9 bilhões com o refinanciamento da dívida, parte dos quais representam juros nominais<sup>15</sup> (BRASIL, 2015: 11). Os juros nominais apurados por competência nesse exercício alcançaram o montante de R\$ 501,8 bilhões (BANCO CENTRAL, 2016). De grande relevância, portanto, compreender o impacto de despesa de tamanho vulto na desigualdade material no Brasil.

O Ipea (2010: 128) demonstra que o pagamento de juros da dívida pública é concentrador de renda, elevando o índice de Gini em 0,11% para cada 1% do PIB alocado nele.

Duas importantes considerações devem ser feitas a respeito. Primeiramente, os dados de distribuição do pagamento de juros foram obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad, o que levaria a uma brutal subdeclaração de seus valores (SOARES et al., 2006: 8). Medeiros e Souza (2013a: 27) entendem que o fato de uma proporção razoável dos rendimentos de capital ser paga diretamente para empresas e fundos de investimentos, e não para pessoas físicas, agrava ainda mais essa distorção.

---

<sup>15</sup> No orçamento público, a parcela dos juros nominais correspondente à atualização monetária é classificada como amortização da dívida. Assim, somente a parcela dos juros que supera o índice definido de atualização monetário é contabilizada no orçamento como juros. Esse índice é definido anualmente na LDO e nos últimos anos tem sido o IGP-M.

Em segundo lugar, estimados 41,1% dos pagamentos de juros fluem para o exterior. Assim, terminam por não impactar a distribuição de renda interna do país (IPEA, 2010: 124).

Assim, o pagamento de juros da dívida pública contribui para aumentar a desigualdade material no país. É certo que o montante de pagamentos é fortemente influenciado pela política monetária. Torna-se relevante, portanto, que seus impactos na distribuição da renda e da desigualdade sejam considerados no momento de sua fixação. Uma breve análise das atas do Comitê de Política Monetária - Copom<sup>16</sup> não permite identificar a influência desse fator no processo decisório da taxa básica de juros.

#### **4.3.5 Investimentos**

Os investimentos são uma das mais importantes despesas do orçamento público. No exercício de 2015, a União desembolsou aproximadamente R\$ 39 bilhões nesta natureza de despesa. Sua relevância vem não apenas da expressividade da cifra, mas por sua conexão com o desenvolvimento econômico.

Dentre os diversos critérios de equidade que podem ser buscados para a apreciação das alocações orçamentárias de investimentos, certamente o aspecto de regionalização é um dos mais relevantes. Isso porque a Constituição, nos já citados arts. 3º, inciso III, e 165, § 9º, determina a redução das desigualdades inter-regionais. No caso do segundo dispositivo, a propósito, este comando direciona-se especificamente ao orçamento público.

Giacomoni (2010: 229) sugere que essas normas são particularmente relevantes em relação aos investimentos públicos:

[...] é lícito inferir que a regra constitucional enfatiza os aspectos econômicos do desenvolvimento regional equilibrado. Nesta hipótese, a regionalização dos investimentos públicos é mais importante do que a regionalização das atividades continuadas [...]

O mesmo autor ressalta, no entanto, que a lacuna na regulamentação do dispositivo dificulta a verificação do seu atendimento nas leis orçamentárias. De fato, tal demonstração de compatibilidade com o comando constitucional não tem acompanhado o orçamento da União.

Da Costa (2013), analisando o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, principal carteira de investimentos dos orçamentos mais recentes, à luz da redução de desigualdades inter-regionais, conclui que:

---

<sup>16</sup> As atas do Copom registram as motivações para a tomada de decisão da autoridade monetária, entre elas a definição da taxa básica de juros. Estão disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/?ATACOPOM>.

Tomando por base apenas os chamados “grandes números” dispostos no território, sem apreciação de viabilidade técnica ou socioeconômica particular do conjunto de empreendimentos que compõem a carteira do PAC, não foi possível demonstrar impacto relevante do programa para fins de reduzir as disparidades. Ao contrário, tomado apenas o critério da distribuição de recursos em RP 3 do orçamento fiscal (e da seguridade social), conclui-se pela iniquidade no processo alocativo, tanto nos empenhos globais, quanto nos particulares para o Transporte Rodoviário.

Assim, o processo de alocação e execução dos investimentos federais parece estar sendo realizado à margem do comando constitucional de redução das desigualdades inter-regionais, sem considerar claramente esse aspecto, ou até mesmo agravando-o. Na primeira hipótese, configura-se uma violação à igualdade na lei, pois não se confere a desigualdade de tratamento reclamada pela desigualdade entre as regiões e entes federados. No segundo caso, caracteriza-se também violação à igualdade material, pois o orçamento público torna-se instrumento para a ampliação das já vastas desigualdades inter-regionais.

#### **4.3.6 Contingenciamento de ações voltadas ao combate de desigualdades**

Conforme apresentado na seção 2.3, o contingenciamento de despesas é instrumento previsto na LRF que visa ao cumprimento das metas fiscais definidas para o exercício. É ato do Poder Executivo, veiculado por meio de decreto presidencial.

Ainda que desfrute a Administração de ampla discricionariedade para a definição do contingenciamento, tal poder não é, evidentemente, absoluto. Como qualquer ato administrativo, deve submeter-se a princípios constitucionais e de direito administrativo, sob pena de nulidade.

Em especial, não deve o Executivo desfigurar o orçamento aprovado pelo Parlamento; agir dessa forma equivaleria a desvalorizar a legítima decisão legislativa. Tal preocupação deve ser ainda mais destacada no caso de programações orçamentárias voltadas à redução das desigualdades, dado o papel especial que a Carta Magna confere a esse mister.

Analisemos então o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que estabeleceu o maior montante de contingenciamento desde a criação do instrumento pela LRF: R\$ 70,9 bilhões, equivalentes a 35,34% das despesas discricionárias autorizadas na LOA 2015.

Houve, no entanto, enorme variação entre os 36 órgãos orçamentários do Executivo em relação ao percentual de contingenciamento de suas despesas discricionárias. Tal número variou de 2%, para a Controladoria-Geral da União, até 80%, para o Ministério do Turismo.

Órgãos com precípua atuação no combate a desigualdades, tais como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – Seppir e a Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, ao invés de receberem um tratamento menos rígido, foram desproporcionalmente penalizadas. Assim, a Seppir teve 57% de suas despesas discricionárias contingenciadas – terceiro maior percentual entre todos os órgãos orçamentários -, ao passo que a SPM teve bloqueio na ordem de 43%. Ambas, portanto, acima da média geral de contingenciamento.

Entendemos que um contingenciamento realizado nesses termos desafia o princípio da igualdade. Em momento de escassez de recursos, parece irrazoável aplicar o bloqueio de recursos mais do que proporcionalmente àquelas despesas voltadas ao combate de desigualdades. Tais despesas, ao contrário, em harmonia com os princípios constitucionais, deveriam receber tratamento menos severo.

## CONCLUSÕES E TRABALHOS FUTUROS

O princípio da igualdade é um dos elementos estruturantes do ordenamento jurídico instituído pela Constituição de 1988. Assim, nenhuma ação estatal pode ignorá-lo. Menos ainda aquelas relacionadas à elaboração e execução do instrumento que sintetiza toda atividade financeira do Estado: o orçamento público. Necessário, portanto, estabelecer claramente como o princípio se relaciona ao orçamento público.

Para realizar este empreendimento, iniciamos por uma exploração conceitual do princípio da igualdade, apresentando as suas principais dimensões conforme debatidas na doutrina. Da mesma forma, foram discutidos os principais dispositivos constitucionais que positivam o princípio.

Após uma breve exposição dos principais aspectos do orçamento público brasileiro, passamos então a delinear um método para a aplicação nele do princípio da igualdade. É definido, então, um conceito geral para identificar uma violação do princípio da igualdade no orçamento público. Essa ideia é refinada em três cenários, divididos por sua vez em 5 casos mais específicos.

Esse método é então aplicado ao orçamento público, com destaque para o orçamento da União, avaliando tanto receitas quanto despesas. O resultado talvez seja surpreendente. Parte significativa do orçamento, quiçá a maior parcela, comporta-se em desacordo, ou até mesmo em frontal oposição, aos preceitos da igualdade.

Primeiramente, diversos estudos apontam a elevada regressividade do sistema tributário, origem da esmagadora parcela das receitas orçamentárias. Um sistema regressivo exige proporcionalmente mais daqueles de menor renda, em evidente afronta ao princípio da capacidade de contribuição, expressão da igualdade no campo tributário.

Em segundo lugar, diversas despesas de relevante participação no orçamento da União ofendem o princípio da igualdade. Em alguns casos, por significarem tratamento injusto em relação a outro grupo, seja por tratar iguais desigualmente ou desiguais igualmente. Nessa situação, podemos citar o RPPS frente ao RGPS, o pagamento de salários e benefícios sem consideração dos diferentes custos enfrentados por servidores e servidoras nos diversos locais de trabalho e a alocação de investimentos sem redução das desigualdades inter-regionais.

Há, ainda, despesas que produzem, elas mesmas, aumento da desigualdade material. Entre elas, podem-se citar as despesas com o RPPS, o pagamento de juros da dívida pública e a realização de investimentos que ampliem a desigualdade inter-regional.

Em terceiro lugar, há procedimentos de aplicação da lei que podem minar a potência das ações de redução da desigualdade. Entre eles, pode-se citar o contingenciamento desproporcional das dotações de órgãos dedicados à promoção da igualdade.

Ressalte-se, mais uma vez, que as receitas e despesas aqui analisadas são meramente exemplificativas. Pela própria amplitude do orçamento público, inviável seria buscar, em um único trabalho, abarcar todas as políticas públicas nele insculpidas. Realizou-se, assim, uma abordagem de visão panorâmica, analisando sucintamente um conjunto de despesas de elevada relevância.

Trabalhos futuros poderão tanto aperfeiçoar o método de aplicação aqui delineado, quanto exercitá-lo em outros aspectos do orçamento. Entre esses aspectos podem tanto estar outros tipos de receitas e despesas quanto outras dimensões de análise.

Outra possível vertente de análise relaciona-se ao controle de constitucionalidade das leis orçamentárias. A possibilidade dessa discussão vem se ampliando nos últimos anos, a partir de mudanças no entendimento da Suprema Corte.

O presente trabalho já apresenta fortes evidências de que o orçamento público, ao menos o da União, encontra-se desconectado do princípio da igualdade. Estudos futuros, ampliando esse escopo, poderão formar uma radiografia mais completa das potenciais violações ao princípio. Oportuno será debater, então, se estaria configurada violação do núcleo essencial do princípio, cenário no qual poderia ser arguida a inconstitucionalidade da lei orçamentária.

## BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana Marta. **Indicadores de desigualdade de gênero no Brasil**. Mediações-Revista de Ciências Sociais, v. 18, n. 1, p. 83-105, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Igualdade Tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

AZZONI, C. A.; CARMO, H. E.; MENEZES, T. (2003). **Comparação da Paridade do Poder de Compra entre Cidades: Aspectos Metodológicos e Aplicação ao Caso Brasileiro**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 33, n. 1, p. 91-126, abr. 2003.

BANCO CENTRAL. **Nota para a imprensa - 31.10.2016**. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201610pfp.zip> [acesso em 15 nov. 2016]. Brasília, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 975-1007.

BASTOS, Celso Ribeiro. GANDRA DA SILVA, Ives. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. vol. 2.

BELMONTE, Cláudio Petrini. **O sentido e o alcance do princípio da igualdade como meio de controle da constitucionalidade das normas jurídicas na jurisprudência do Tribunal Constitucional de Portugal e do Supremo Tribunal Federal do Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 144, p. 157-175, out-dez. 1999.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. **Nota Técnica Conjunta Nº 6, de 2016 - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária para 2017**. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório de Equidade **Retrato das Desigualdades na Escolarização e no Sistema Tributário Nacional**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório de Equidade **Indicadores de Iniquidade do Sistema Tributário Nacional - Relatório de Observação nº 2**. 2. ed. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Brasília, 14 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos.** Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais.** Brasília, v. 21, n. 245, set. 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017.** Brasília, 2016c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 58.** Diário da Justiça. 19 abr. 1991 [acesso em 30 out. 2016]. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81737>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.330.** Diário da Justiça. 22 mar. 2013 [acesso em 30 out. 2016]. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048.** Diário da Justiça. 26 mai. 2008 [acesso em 06 nov. 2016]. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2602344>.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186.** Diário da Justiça. 20 out. 2014 [acesso em 04 nov. 2016]. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. O orçamento a partir de seus princípios. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 81-109.

CONTI, José Maurício. **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

CORREIA NETO, Celso de Barros. O orçamento público e o Supremo Tribunal Federal. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 111-126.



DA COSTA, Otávio Gondim Pereira. **O PAC e o Pacto Federativo**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, v. 3, n. 2, p. 146-173, 2013.

DA SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas. **Princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOI, Marciano Seabra de. **Tributação e orçamento nos 25 anos da Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 50, n. 200, p. 137-151, out.-dez. 2013.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GUIMARÃES, Ulysses. **A Constituição cidadã**. Brasília: Senado Federal, 1988.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Perspectiva da política social no Brasil**. Brasília, dez. 2010. Livro 8.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. O princípio da igualdade e os direitos sociais prestacionais. In: DONIZETTI, Elpídio; GARBIN, Rosana Broglio; OLIVEIRA, Thiago de (Coord.). **Diversos enfoques do princípio da igualdade**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 405-436.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito** [tradução João Baptista Machado]. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACHADO, Clara Cardoso. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade em abstrato da Lei Orçamentária: análise da ADI 4.048-1/DF**. Revista de Direito da Faculdade Anísio Teixeira, Salvador, v. 4, 2010.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro HGF. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. Texto para discussão n. 1844. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013a.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro HGF. **Previdências dos Trabalhadores dos Setores Público e Privado e Desigualdade no Brasil**. Texto para discussão n. 1876. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013b.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro HGF; CASTRO, Fabio Avila de. **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares, 2006-2012**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015.

MENDES, Marcos José. **A Por que o Brasil cresce pouco?: desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MORAES, Gustavo Inácio de; STELLA, Milton Andre; ZUANAZZI, Pedro Tonon; CABRAL, Pedro Henrique. **O RPPS da União**. Porto Alegre, 2015

MURGA DA SILVA, Rubens Luiz. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na Administração Pública Federal**. Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul.-set. 2004.

PAIXÃO, Marcelo JP; CARVANO, Luiz M. **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil, 2007-2008**. Editora Garamond, 2008.

PINTO, Fernando Lucas. **Regionalização do Orçamento da União: Planejamento e Controle da Ação Governamental**. Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo. Brasília: UNILEGIS, 2008.

PINTOS-PAYERAS, José Adrian. **A Carga Tributária no Brasil: um modelo para análise dos impactos das políticas tributárias na arrecadação e distribuição**. Brasília: XIII Prêmio Tesouro Nacional – Finanças Públicas, 2008.

POCHMANN, Márcio. **Desigualdade econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.

PONTES DE MIRANDA. **Democracia, liberdade e igualdade: os três caminhos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

QUEIROZ, Cid Heraclito de. **A lei de responsabilidade fiscal no contexto da reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001.

RANGEL, Leonardo Alves; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Previdência social**. Políticas Sociais - acompanhamento e análise, n. 23, p. 19-51, 2015.

RAWLS, John. **Justice as Fairness**. The Philosophical Review, v. 67, n. 2, p. 164-194, abr. 1958.

REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RIOS, Roger Raupp. **O princípio da igualdade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: argumentação, força normativa, direito sumular e antidiscriminação**. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, Porto Alegre, n. 12, p. 79-129, 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1990.

\_\_\_\_\_. **Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 131, p. 283-295, jul.-set. 1996.

SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos**. Verba Juris, a. 4, n. 4, p. 79-104, jan.-dez. 2005.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. **O princípio da isonomia e a igualdade da mulher no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

SOARES, Fabio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Texto para discussão n. 1288. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TABORDA, Maren Guimarães. **O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 211, p. 241-269, jan.-mar. 1998.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. **Impact on households: distributional analysis to accompany Budget 2016**. Londres, 2016. [acesso em 10 nov. 2016]. Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/509421/Budget\\_2016\\_distributional\\_analysis\\_final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509421/Budget_2016_distributional_analysis_final.pdf).

**ANEXO – ANÁLISE DE IMPACTO DISTRIBUTIVO DO ORÇAMENTO DO REINO  
UNIDO DE 2016**



HM Treasury

# Impact on households:

distributional analysis to  
accompany Budget 2016

---

March 2016





HM Treasury

## Impact on households:

distributional analysis to accompany  
Budget 2016

---

March 2016



© Crown copyright 2016

This publication is licensed under the terms of the Open Government Licence v3.0 except where otherwise stated. To view this licence, visit [nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3](http://nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3) or write to the Information Policy Team, The National Archives, Kew, London TW9 4DU, or email: [psi@nationalarchives.gsi.gov.uk](mailto:psi@nationalarchives.gsi.gov.uk).

Where we have identified any third party copyright information you will need to obtain permission from the copyright holders concerned.

This publication is available at [www.gov.uk/government/publications](http://www.gov.uk/government/publications)

Any enquiries regarding this publication should be sent to us at [public.enquiries@hmtreasury.gsi.gov.uk](mailto:public.enquiries@hmtreasury.gsi.gov.uk)

ISBN 978-1-910835-73-9

PU1911



# Contents

---

		Page
Chapter 1	Impact on households	3
Chapter 2	Data sources and methodology	11



# 1 Impact on households

---

**1.1** This document presents the impact of the government’s tax, welfare, and spending decisions on households. It considers how policy changes affect the share of public spending received by households, and the share of tax they pay. Alongside the direct impacts on household incomes because of changes to the tax and welfare system, this document also examines benefits in kind from public services.

**1.2** The analysis considers policy changes since June Budget 2010, up to and including Budget 2016. It also includes the effects of policies that were announced before June Budget 2010 and were implemented in the last Parliament, in order to present the impacts of the fiscal consolidation as a whole. The analysis is presented for 2019-20.

**1.3** The analysis has been published online as a supplementary document to Budget 2016.

## Impact across the distribution of household incomes

**1.4** The analysis in this document demonstrates the impact of government decisions on the distribution of tax paid and spending received by households. Because all public spending has to be funded in the long run, the analysis abstracts from the level of government borrowing rather than presenting an extra pound of borrowing as necessarily being a gain to households. It does this by presenting relative proportions of tax paid and spending received across the household income distribution, rather than cash impacts.

**1.5** The analysis divides households into five income groups, called quintiles, ordered from the fifth of households with the lowest incomes to the fifth of households with the highest incomes. To control for differences in the size and composition of households, incomes are first adjusted through a process called equivalisation. The steps involved in this process are set out in Chapter 2.

**1.6** The analysis in Charts 1.A, 1.B, and 1.C considers the distributional impacts on households of government policy by comparing the share of public spending accruing to each income quintile and the share of taxes paid by each income quintile under the 2010-11 system with 2019-20.

**1.7** HM Treasury conducts an ongoing programme of model development, and incorporates updated economic assumptions, as well as the analysis of new policy announcements, at each fiscal event. For that reason the charts in this publication are not directly comparable to the charts published at Autumn Statement and Spending Review 2015, and any difference between the two should not necessarily be interpreted as the impact of Budget 2016.

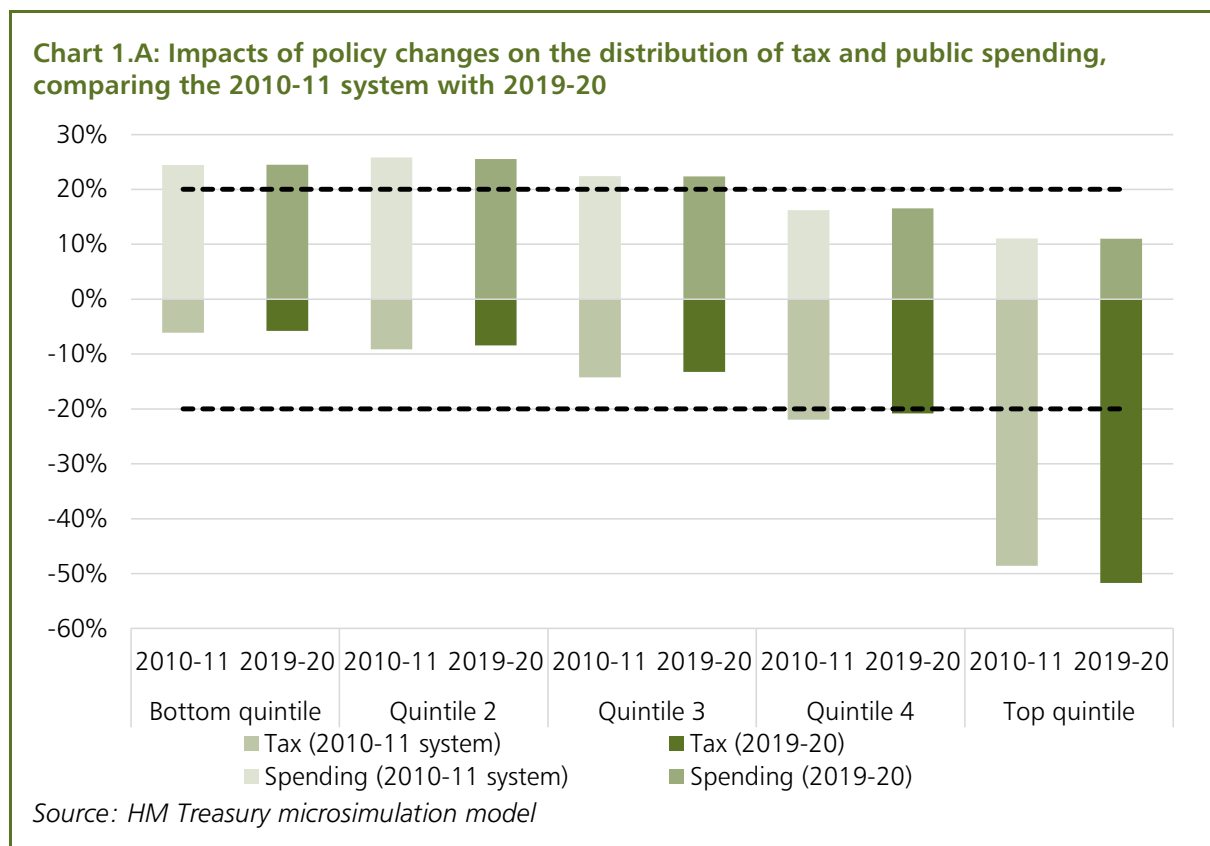
**1.8** Chart 1.A shows the distribution of public spending that directly benefits households and the distribution of the taxes that they would have paid under the 2010-11 system, and how these distributions will have changed in 2019-20 as a result of policy changes. The first series (labelled 2010-11) shows what the distributions would have looked like in 2019-20 without any policy changes since 2010-11. The second series (labelled 2019-20) then adds in the effect of all the policy changes since 2010-11. Differences between these two series can therefore be attributed to policy. The figures behind this chart are set out in Table 1.A.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The total amount of tax raised in this chart is not the same number as the total amount of spending paid out to households. For this reason, it would be incorrect to calculate a net position using the tax and spending bars, and the chart does not present any net impacts of tax paid plus spending received.

1.9 If public spending were spread completely evenly, so that every household received exactly the same amount of welfare and public service spending, then all the spending bars in the chart would be 20%, as indicated by the dashed line. This also applies to the tax bars.

1.10 Chart 1.A shows that the proportion of public spending received by households in each income quintile remains similar between the 2010-11 system and 2019-20, indicating that reductions in public spending since the start of the last Parliament will have not altered its overall distribution. In contrast, the share of taxes paid by the richest households will have increased, resulting in the richest 20% of households paying over 50% of taxes in 2019-20.



**Table 1.A: Proportion of spending received and tax paid in each income quintile, comparing the 2010-11 system with 2019-20**

	Bottom quintile		2		3		4		Top quintile	
	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20
Spending received	24%	25%	26%	26%	22%	22%	16%	17%	11%	11%
Tax paid	6%	6%	9%	8%	14%	13%	22%	21%	49%	52%

Source: HM Treasury microsimulation model  
Figures may not sum to 100% due to rounding

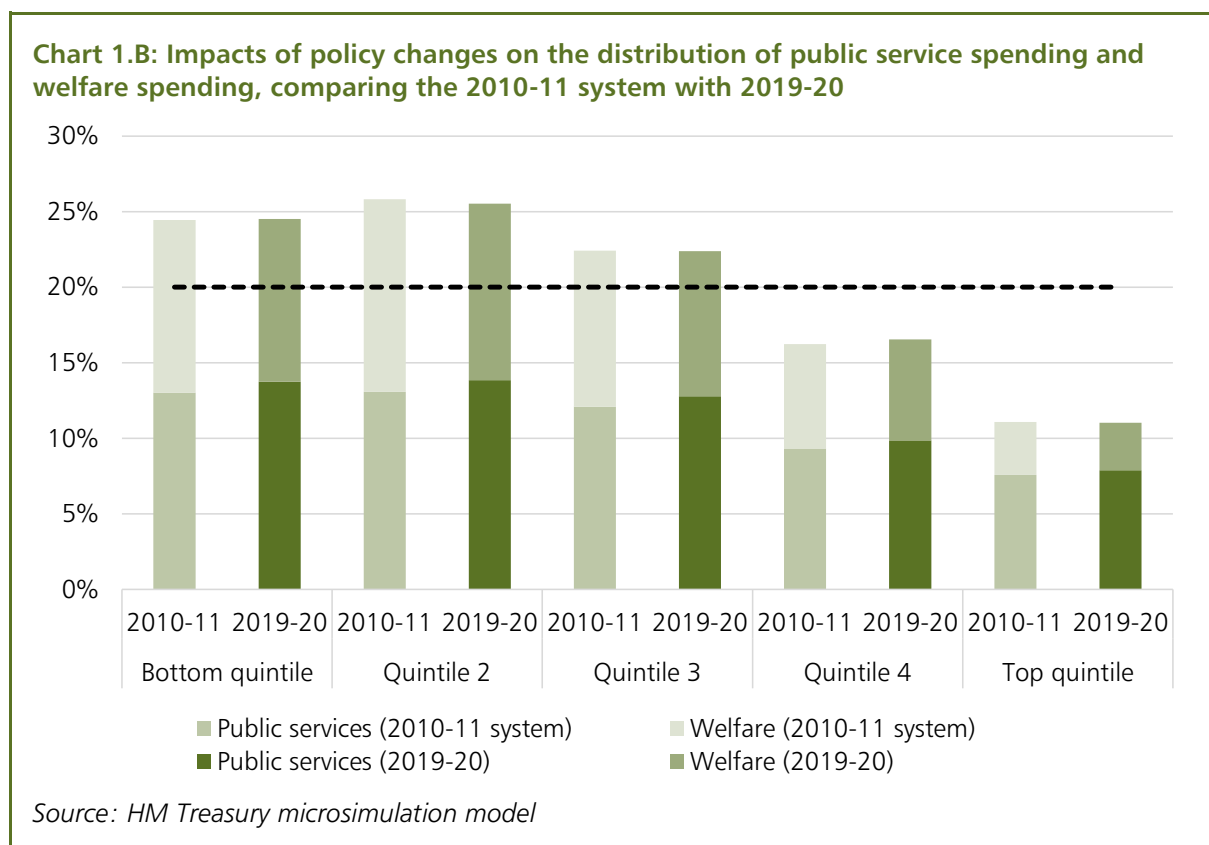
1.11 Chart 1.A and Table 1.A show that:

- changes to public spending since 2010-11 will have little effect on its overall distribution
- the distribution of spending is progressive; half of all public spending goes to the poorest 40% of households

- the distribution of taxation is also highly progressive; the richest 20% of households will be paying a greater proportion of taxes in 2019-20 than in the 2010-11 system
- in 2019-20 over half of taxes will be paid by the richest 20% of households, who will contribute more in taxes than the remaining 80% put together
- as the richest will pay an increasing share of taxes, those in the remaining quintiles will be paying a smaller share; this is due to the increases to the personal allowance and policies that increase taxes on the richest

**1.12** The spending bars in Chart 1.A above comprise spending on both public services, such as the NHS, schools, and early years childcare, as well as welfare spending, such as the state pension, out of work and disability benefits, and tax credits. Chart 1.B breaks these bars into their constituent parts to demonstrate the difference in the distributions of each type of spending, and how these have changed since 2010-11 as a result of government policy. Table 1.B shows the proportions of total public service spending received by each income quintile, split by welfare and public service spending.

**1.13** Once again, the shape of a perfectly even distribution of spending (20% in each quintile) is indicated by the dashed line. The fact that bars for the lower income quintiles are above this line, and for higher income quintiles are below, demonstrates that public spending provides proportionally more support for lower income families.



**Table 1.B: Proportion of overall public spending received in each income quintile, split by welfare and public service spending, and comparing the 2010-11 system with 2019-20**

	Bottom quintile		2		3		4		Top quintile	
	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20
Welfare	11%	11%	13%	12%	10%	10%	7%	7%	4%	3%
Public services	13%	14%	13%	14%	12%	13%	9%	10%	8%	8%

*Source: HM Treasury microsimulation model  
 Figures may not sum to 100%, or to totals in Table 1.A, due to rounding*

**1.14** Chart 1.B and Table 1.B show that the distributions of spending on both public services and welfare peak in quintile 2. This is because this quintile includes a lot of families with children who receive a relatively large share of public spending, notably through education.

**1.15** Chart 1.B and Table 1.B show that:

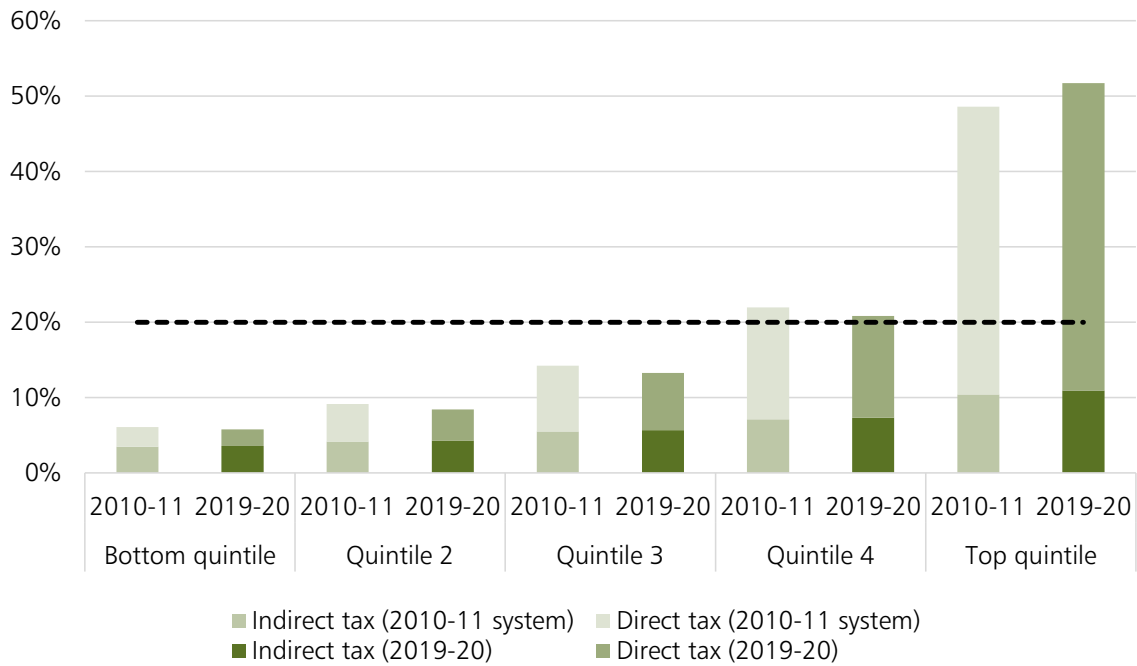
- changes to public spending since 2010-11 will have little effect on its overall distribution, with half of all spending on welfare and public services going to the poorest 40% of households
- while spending on both welfare and public services is progressive, a large part of public service spending goes on services of a universal nature, like the NHS
- the means-testing of much of welfare spending means that its distribution is more skewed towards the lower income quintiles than is the distribution of benefits in kind from public services; most of the spending on welfare that benefits households higher up the income distribution is spending on the state pension
- at the lower end of the income distribution, and the second income quintile in particular, support will have shifted since 2010-11 from cash transfers through welfare, to benefits in kind from public services

**1.16** Chart 1.C and Table 1.C below show the proportion of total tax paid by each income quintile, broken down by direct and indirect tax,<sup>2</sup> and show how the share of each type of tax paid by each quintile will have changed since 2010-11 as a result of government policy. They provide more detail than the tax bars in Chart 1.A, which show direct and indirect taxes together. Unlike in Chart 1.A, Chart 1.C expresses these as positive values, so a taller bar on this chart indicates a greater proportion of taxes being paid.

**1.17** Chart 1.C shows that the highest income households pay the bulk of taxes; in fact, the 20% with the highest incomes will pay more in tax in 2019-20 than the remaining 80% put together.

<sup>2</sup> Direct tax is defined as tax which is directly incident upon, and paid by, households to the Exchequer. Income tax, for example, is drawn directly from an individual's income. Indirect tax is paid by a third party. For example, Value Added Tax (VAT) is paid by businesses to the Exchequer, but the costs of this tax are passed through into prices, and therefore onto households.

**Chart 1.C: Impacts of policy changes on the distribution of direct and indirect taxes, comparing the 2010-11 system with 2019-20**



Source: HM Treasury microsimulation model

**Table 1.C: Proportion of total household taxes paid by each income quintile, split by direct and indirect taxes, and comparing the 2010-11 system with 2019-20**

	Bottom quintile		2		3		4		Top quintile	
	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20	10-11	19-20
Direct tax	3%	2%	5%	4%	9%	8%	15%	13%	38%	41%
Indirect tax	3%	4%	4%	4%	5%	6%	7%	7%	10%	11%

Source: HM Treasury microsimulation model

Figures may not sum to 100%, or to totals in Table 1.A, due to rounding

**1.18** Chart 1.C shows that the majority of taxes paid, particularly at the higher end of the income distribution, are direct taxes. Because individuals in the lowest income households are often below the thresholds for Income Tax and National Insurance contributions, households in the lowest income quintiles tend to pay a relatively greater proportion of indirect tax than direct tax.

**1.19** The difference between the 2010-11 series and 2019-20 series shows that the proportion of taxes paid by the highest income quintile will have risen as a result of policy changes since 2010, and that this has primarily been driven by changes that increase the direct tax liability of high income households. By contrast, the proportion of direct taxes paid by households in lower and middle income quintiles will have fallen. This is largely due to increases in the personal allowance.

**1.20** Chart 1.C shows that:

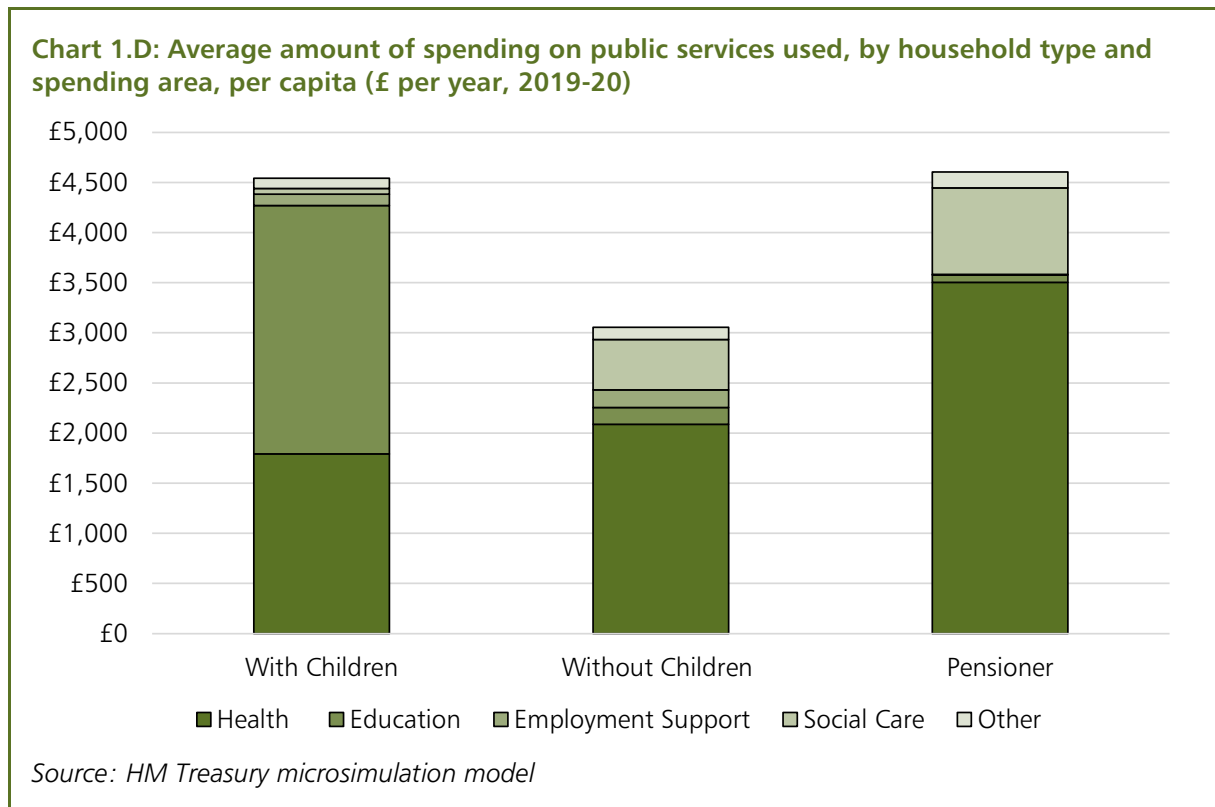
- the richest 20% will be paying a greater proportion of taxes in 2019-20 than in the 2010-11 system as a result of government policy
- as the richest will be paying an increasing share of the total tax revenue collected from households, those in the remaining quintiles will be paying a smaller share; the proportion of direct tax that will be paid by the bottom quintile will have fallen

due to the increases to the personal allowance and policies that increase taxes on the richest

- the distribution of indirect taxes by income quintile will remain similar when comparing the 2010-11 system and 2019-20

## Impacts of public service spending by type of household

1.21 Chart 1.D shows the average amount of public service spending that will be received by different household types, in 2019-20, on a per capita basis. These values reflect the cost of the benefit in kind provided by public services. This spending is further broken down by spending area, of which the two largest are health and education.



1.22 Chart 1.D shows that, in general, public service spending is targeted to support households with children and households with pensioners. Pensioner households receive high levels of support through health spending. Families with children benefit primarily from education spending, and childless families of working age particularly benefit from employment support and skills spending.

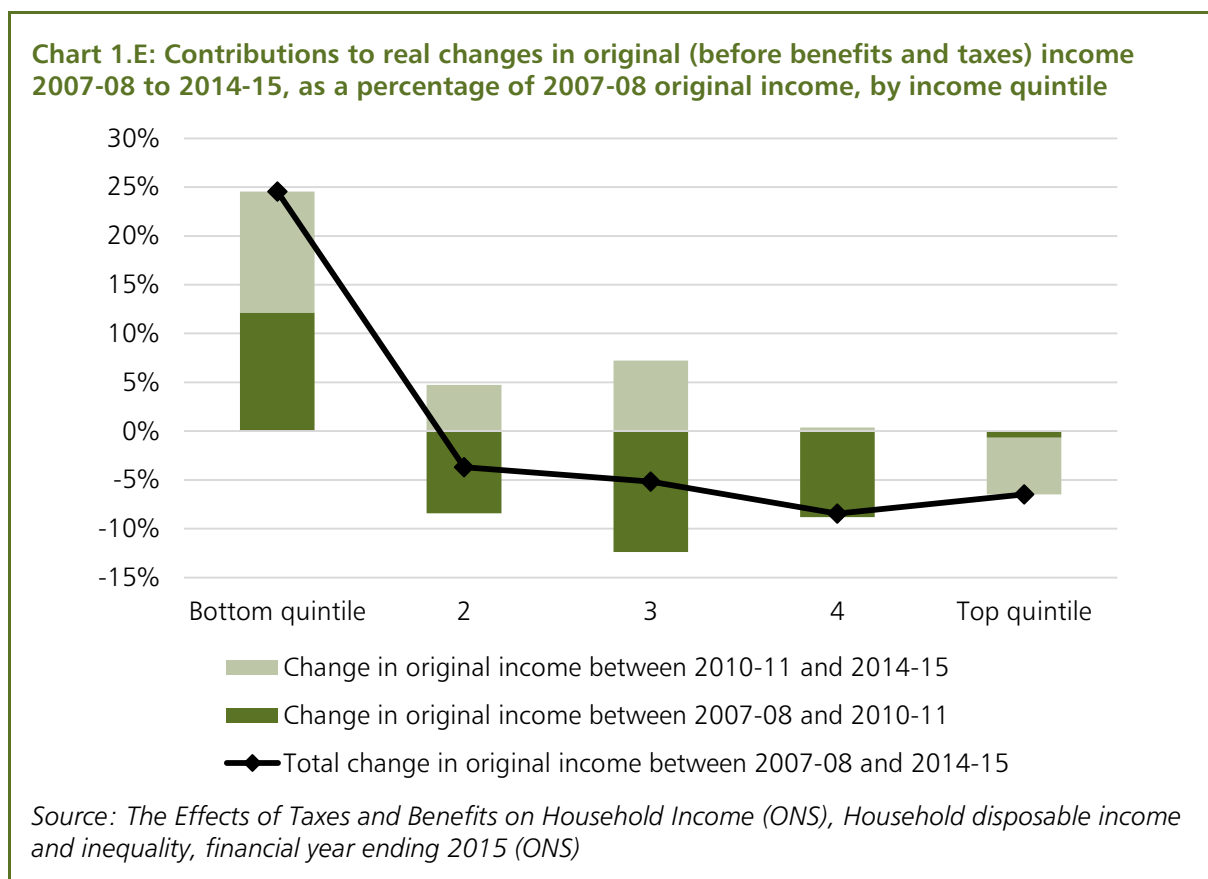
## Wider economy changes

1.23 The previous section shows that the state plays a significant role in the distribution of income through taxes and public spending. However, wider economic factors, such as employment, the rate of earnings growth, and inflation also have impacts on households' standard of living. This section draws on a range of data sources to provide the wider economic context.

1.24 Chart 1.E presents the distribution and level of original incomes before taxes and welfare, i.e. earnings, private pensions, and incomes from savings and investments, between 2007-08 and 2014-15, the most recent year for which data by income quintile are available. The two key drivers of change in this chart are (i) changes in the employment rate and (ii) the rate at which earnings are increasing. This sense of how household incomes have changed over this earlier



period provides a backdrop for considering the effects of the government’s tax and spending decisions presented in the previous sections.



1.25 The chart shows that:

- on average, households in higher quintiles saw the largest reductions in real original income between 2007-08 and 2014-15
- on average, households in the bottom quintile saw their incomes protected against the effects of inflation

1.26 The trend in original incomes can be explained by a combination of increases to the protection to low income workers from the National Minimum Wage, increases in pensioner incomes, and a fall in worklessness during this period. Because the data cover a broad time period, the kind of families that appear in each quintile can change between years as things like employment rates, the demographic make-up of the country, and the circumstances of pensioners change.

1.27 The most recent data on earnings growth show that median full-time weekly earnings grew by 1.9% in real terms in the period April 2014 to April 2015. In addition, growth was strongest at the 10th percentile (near the bottom of the income distribution), where nominal earnings grew by 3.1%. At the 90th percentile (near the top of the income distribution), earnings grew by 0.9%.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Source: Office for National Statistics, Annual Survey of Hours and Earnings



# Data sources and methodology

## 2

---

**2.1** This section explains in detail the data sources and methodology used to produce the charts presented in this document. All figures in this document are calculated as economic estimates, including the effects of assumptions and results from economic analyses that have a material impact. They are therefore outside the domain of official statistics.

### Defining income

**2.2** This analysis uses equivalised net household income, before housing costs, as the key measure through which to rank households from lowest income to highest income. This measure comprises a number of details:

- **Equivalised:** equivalisation is a process that adjusts a household's net income to take into account the size and composition of the household. This reflects the fact that larger households will require a higher net income to achieve the same economic well-being and standard of living as a household with fewer members. Net incomes are adjusted in comparison to a couple with no children. To calculate the net equivalised income for a household, each person is given a factor based on their position in the household relative to the head of the household and their age. The equivalisation factors used in the analysis are the modified OECD factors (as used in the Department for Work and Pensions' Households Below Average Income publication).
- **Net:** household incomes are ranked after deductions from direct taxes, and after additions from welfare benefits. Deductions from indirect taxes, or additions through benefits in kind from public services, are not used to rank households.
- **Household:** incomes are assessed in aggregate at the household, not individual, level. A household can comprise a single individual, a single family (referred to as a benefit unit), or multiple families.
- **Before Housing Costs:** housing costs such as rent or the cost of servicing a mortgage are not deducted from household incomes.

### The household income distribution

**2.3** Table 2.A below shows the median gross income (private income, including earnings, private pensions, savings and investments, plus benefit income) for different household types in each equivalised net income quintile.

**2.4** The incomes in this analysis are calculated on an equivalised net income basis (i.e. after tax and benefits) to better capture households' standard of living. The table below shows median gross (pre-tax) incomes within each quintile, which gives a less precise estimation of a household's position on the income distribution than net income but, because many people think about their incomes or salaries in gross rather than net terms, is easier to understand.

**2.5** Table 2.A should therefore be used to approximate where a household will be found in the income distribution. For example, if a household consisting of two adults earns £32,600 per year between them, there is a high likelihood that this household will be found in the third

income quintile. However, this is not guaranteed, because different gross household incomes can result in different net household incomes, depending on how many earners there are in the household, the size of the household, and which benefits the household qualifies for.

**Table 2.A: Median gross income for each income quintile for different household compositions (£ per year, 2019-20)**

Median gross income of households in quintile	1 adult	1 adult and 1 child	2 adults	2 adults and 1 child	2 adults and 2 children
Top quintile	50,400	62,300	77,400	98,900	123,500
Fourth quintile	30,900	42,400	46,600	61,400	73,500
Third quintile	21,400	28,000	32,600	43,300	52,600
Second quintile	15,600	20,600	23,700	30,400	37,600
Bottom quintile	10,500	14,300	16,200	20,600	25,700

*Source: HM Treasury microsimulation model*

## Analysis of the tax and welfare system

**2.6** Analysis of the tax and welfare system is calculated using the Intra-Governmental Tax and Benefit microsimulation model (IGOTM). This model is underpinned by data from the Living Costs and Food Survey (LCF). The small sample size of the LCF means that to be able to produce robust analysis three years of data have been pooled together, specifically 2010-11 to 2012-13. This data is then projected forward to reflect the financial year being modelled, using historical Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE) data on earnings growth at different points across the distribution as well as the latest OBR average earnings and inflation forecasts.

**2.7** Throughout the analysis, individual employees are assumed to be paid at least the appropriate level of the National Minimum Wage or National Living Wage, which has been uprated from announced levels to 2019-20 based on the OBR forecast for average earnings, assuming that the National Living Wage reaches 60% of median earnings by 2020. The model makes no changes to the underlying employment levels or expenditure patterns in the base data.

**2.8** The impacts of tax and welfare measures that can be modelled robustly at a household level are derived using this projected data. We model two policy settings: the first is a view of 2019-20 that reflects all government policy changes announced at this Budget, and all other fiscal events since June Budget 2010. This also includes policies that were announced by the previous government, but implemented from May 2010. The second is a view of 2019-20 which assumes that the system as it was before June Budget 2010 continued, where tax and benefit thresholds are increased in line with the policy at the time. Detail of the process by which these policy settings are constructed is given below.

**2.9** This type of analysis does not capture:

- changes to regulation (e.g. the National Living Wage), which are not changes to the distribution of tax receipts or public spending
- “windfall” income, such as inheritances, and the taxes paid on it, where the receipt of the income would temporarily shift the household’s position in the income distribution, distorting the analysis

- exchequer impacts resulting from reduced fraud, error, or debt (FED) in the welfare system, as full compliance with the rules of the welfare system is assumed throughout the modelling
- exchequer impacts resulting from reduced tax evasion, as full compliance with the rules of the tax system is assumed throughout the modelling; avoidance measures are captured where they result in a change in tax liability in the year being analysed
- levies, such as the soft drinks industry levy or apprenticeship levy, that do not have a clear and direct impact on households

**2.10** Within the tax system, the main taxes covered in this analysis are: income tax, employee National Insurance Contributions, council tax, VAT, insurance premium tax, fuel duty, alcohol duty, tobacco duty, stamp duty land tax (SDLT) and, for the first time in this publication, air passenger duty (APD).

**2.11** Within the welfare system, the most significant welfare benefits covered are: the state pension, pension credit, winter fuel payments, attendance allowance, jobseeker's allowance, employment and support allowance, income support, Working Tax Credit, Child Tax Credit, child benefit, disability living allowance, personal independence payments, housing benefit, and Universal Credit.

## **Analysis of tax and welfare measures that are not microsimulated**

**2.12** Not all measures can be reliably modelled using IGOTM due to data and/or modelling constraints. Tax and welfare changes that cannot be modelled robustly using microsimulation modelling are apportioned to quintiles, according to the exchequer costs or savings from the measures, based on assumptions about where the impacts are likely to fall.

**2.13** The IGOTM model is currently a model of the pre Universal Credit (legacy) welfare system. Although that means that HMT microsimulation modelling cannot currently capture the effects of Universal Credit (UC), or of any changes to it, these impacts are apportioned across households to ensure that the policy is fully reflected in the charts.

**2.14** The fact that Universal Credit will be largely rolled out by 2019-20 means that households will be receiving a different amount of welfare in 2019-20 than they would have done without UC; we refer to this as the marginal impact of UC over the legacy system. In order to capture this marginal impact in 2019-20, the microsimulation modelling of the legacy benefits that people would have received is added to the net exchequer cost of the marginal impact of UC. The difference between the welfare spending under the legacy and the UC systems in 2019-20 is apportioned across the distribution of the marginal impact of Universal Credit using estimates from the Department for Work and Pensions.

**2.15** The net impact used for this analysis excludes exchequer savings from reductions to fraud, error, and debt which result from the introduction of UC, because the modelling assumes full compliance with the rules of the tax and welfare systems. The updated rollout schedule and increased transitional protection resulting from the maintenance of the income threshold and taper in tax credits also use costings net of FED and are apportioned across the distribution of the marginal impact.

**2.16** HM Treasury runs a continuous programme of model development and anticipates including full microsimulation modelling of Universal Credit in the near future.

## Analysis of spending on public services

**2.17** The analysis of the benefits in kind provided by public service spending is also derived from HM Treasury's IGOTM model. However, the modelling approach taken for public services is slightly different. There are two general approaches to the modelling of resource spending on public services (referred to as Resource Departmental Expenditure Limits: RDEL) depending on whether service use is reported in the Living Costs and Food Survey (LCF), which underpins the modelling. Where this is the case, no additional data is required and the approach is similar to that used for most tax and welfare modelling. An example of this is spending on schools, which can be modelled directly because the LCF contains information on the number of children by age in each household who attend a state-funded school.

**2.18** Where the LCF does not contain information about use of the service, additional data sources are required. This additional data is used to identify characteristics associated with the use of the service and then to derive probabilities of service use conditional on these characteristics. This could include a wide range of characteristics, although the variables considered must be common to both the additional data and the LCF data used in the microsimulation model. For example, use may vary by age, income, family composition, and geographic location.

**2.19** Where possible the probability of using a given public service is estimated through a regression model. However, because of data limitations, this is not always possible and many probabilities have instead been estimated through cross-tabulations.

**2.20** These probabilities are then applied to the LCF data in the microsimulation model. Total spending (both actual and for the baseline) is then allocated according to each household's relative likelihood of using the service. Impacts of changes in RDEL spending are calculated alongside tax and welfare and presented across the income distribution.

**2.21** The analysis covers the services delivered by the Department of Health, the Department for Education, the Department for Work and Pensions, the Department for Communities and Local Government, the Department for Business, Innovation and Skills, the Department for Transport, Local Government, the Ministry of Justice, and the Department for Culture, Media and Sport.

**2.22** This analysis only includes spending on frontline public services with a direct benefit to households. The analysis excludes:

- administrative spending
- capital spending, and the depreciation of capital assets
- spending funded through the reserve
- public sector pay and public service pensions policy

## Constructing charts 1.A – 1.C

**2.23** Charts 1.A to 1.C are derived through analysis of the combined impacts of all tax, welfare, and public service spending decisions since June Budget 2010, in order to present the impacts of all the current and coalition governments' consolidation decisions. Whilst each chart shows a different facet of the overall shape of tax and public spending, the broad principles behind each of these charts are similar. All analysis of public service spending is limited to England only.

**2.24** This analysis is modelled in two stages. First, the impacts over the 2010 to 2015 Parliament that were calculated at Budget 2015 are used. In this stage, LCF input data that covers 2008-09 to 2010-11 are used in order to construct the baseline and to model the impacts of policy changes

through to 2015-16 announced in the last Parliament. Second, impacts of policy changes in the current parliament, up to and including Budget 2016 are estimated on top of this. In this second stage the newest available LCF input data, covering 2010-11 to 2012-13, are used, and the counterfactual is updated to be the policy setting at the end of the 2010 to 2015 Parliament.

**2.25** The two sets of impacts are combined with the modelling of the 2010-11 baseline, and all figures are converted into the same year's price terms. This two-stage approach ensures that analysis of policy decisions in the current Parliament is underpinned by the data that most accurately reflects the present composition of the underlying population, while avoiding the double counting of policy impacts that would occur in trying to re-run analysis from the last Parliament on the new data.

**2.26** Households are then ranked from lowest income to highest income, using household equivalised net incomes (as outlined above), and this ranking is divided into five equally sized groups called quintiles, across which analysis is performed.

**2.27** Within each quintile, the share of public spending received in the 2010-11 baseline, and then the 2019-20 policy setting, is determined and is expressed as a percentage. The same process is repeated for the share of tax paid.

## Constructing chart 1.D

**2.28** Chart 1.D takes the aggregate amount of spending on public services, and divides it across three household types. This chart presents per capita spending, but values within this chart are not equivalised in any other way.

**2.29** Household groupings are defined as follows:

- if a household contains a person aged over the state pension age, it is classed as a pensioner household
- within those households that remain, those that contain children aged 17 or under are classified as households with children
- remaining households are classified as households without children

**2.30** This means that, for example, a pensioner couple living with a family with children would be classed as a pensioner household. These mixed households are not separated out in this chart, but have a relatively minor impact on the overall figures.

**2.31** Spending is separated into four categories:

- health spending consists entirely of NHS spending
- education spending consists of Department for Education spending on primary and secondary education, and the Department for Business, Innovation, and Skills spending on further and higher education
- social care consists of local authority spending on residential and domiciliary social care
- employment support consists of spending on employment skills and jobseeker support through the Department for Business, Innovation, and Skills and the Department for Work and Pensions
- all other departmental spending with a direct benefit to households is included in the "other" category

## Constructing chart 1.E

**2.32** Chart 1.E is constructed using the ONS series “The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2013-14” (Table 14.A) and the ONS release “Household disposable income and inequality, financial year ending 2015” (Table 1). Figures are deflated using the implied household deflator published alongside the latter release.

## Budget 2016 measures included in this analysis

**2.33** This analysis includes the following tax measures announced at Budget 2016:

- Personal Allowance: increase to £11,500 in April 2017
- Higher Rate Threshold: increase to £45,000 in April 2017
- Lifetime ISA (tax impacts) and raise ISA limit to £20,000
- Self Employed: abolish Class 2 NICs
- Disguised remuneration: tackling new schemes
- Off-payroll working: transfer liability to public sector employers
- Asset Managers: reform treatment of performance awards
- Fuel Duty: freeze in April 2016
- Alcohol Duty: freeze for beer, spirits and cider
- Hand-rolling Tobacco: increase by RPI+ 5%
- Insurance Premium Tax: increase by 0.5% in September 2016

**2.34** This analysis includes the following spending measures announced at Budget 2016:

- Lifetime ISA (spending impacts)
- Education: doubling the school sports premium
- Education: longer school day and breakfast clubs
- Education: full academisation and accelerate transition to National Funding Formula
- Education: Northern Powerhouse
- Help to Save
- Personal Independence Payments: aids and appliances
- Benefit Cap: exemption for recipients of carers allowance
- Local Housing Allowance: implement for new tenancies from April 2017
- Exempting War Pension payments made to injured veterans from the social care means test

**2.35** Certain personal tax and welfare measures announced at Budget 2016 remain out of scope of this analysis due to data and/or modelling constraints. These include:

- Changes to Capital Gains Tax (CGT)
- Sharing Economy: £1,000 allowance for both trading and property income



- Removing employer tax advantage of different forms of remuneration: pay-offs over £30,000
- Benefit Cap: exemption for recipients of guardians allowance

**2.36** As set out in paragraph 1.7, HM Treasury conducts an ongoing programme of model development, and we will continue to explore whether we can bring analysis of these measures into our model in the future.

**2.37** The announced £3.5 billion reduction to departmental budgets in 2019-20 is not captured, as the detailed decisions required for modelling the impacts on public services have not yet been made. This is consistent with the previous treatment of departmental budget reductions in this analysis at the fiscal event in which they were announced.



### **HM Treasury contacts**

This document can be downloaded from  
[www.gov.uk](http://www.gov.uk)

If you require this information in an alternative  
format or have general enquiries about  
HM Treasury and its work, contact:

Correspondence Team  
HM Treasury  
1 Horse Guards Road  
London  
SW1A 2HQ

Tel: 020 7270 5000

Email: [public.enquiries@hmtreasury.gsi.gov.uk](mailto:public.enquiries@hmtreasury.gsi.gov.uk)