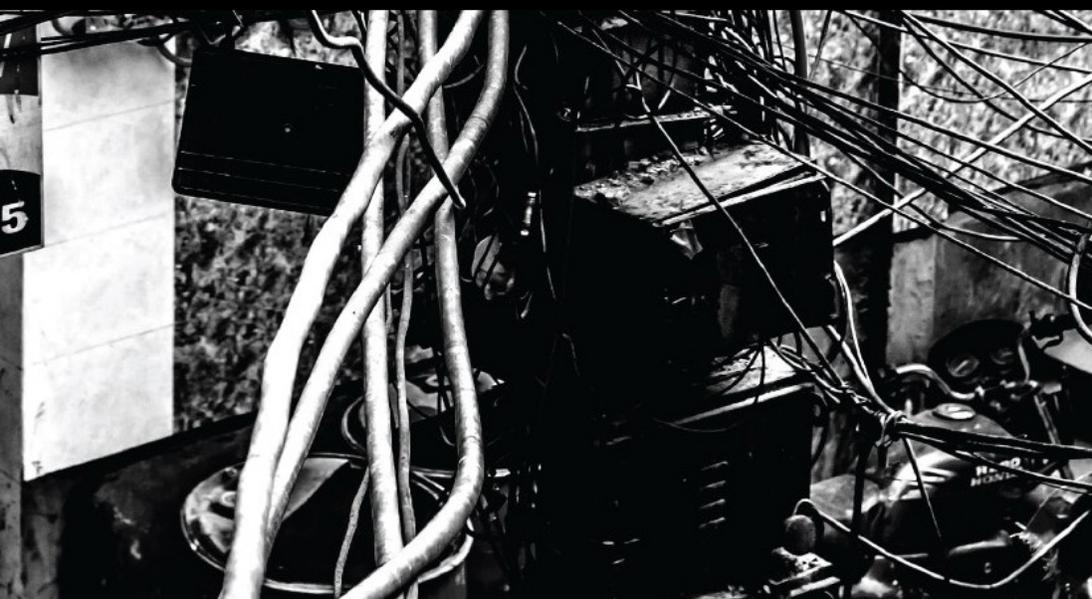




**PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO
E SUSTENTABILIDADE FISCAL**
Org. Márcio Gimene



**PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E
SUSTENTABILIDADE FISCAL**

Organizador: Márcio Gimene

Assecor, 2020

FICHA TÉCNICA

Autores

Carlos Eduardo Gasparini
Carlos Leonardo Klein Barcelos
Felipe José Piletti
Fernando Moutinho Ramalho
Bittencourt
Fernando Sertã Meressi
Hélio Martins Tollini
José Celso Cardoso Junior
Júlia Marinho Rodrigues
Leandro Freitas Couto
Márcio Gimene
Martin Fortis
Maurício Ferreira de Macedo
Vinícius Leopoldino do Amaral

Diagramação e edição de arte
Gabriela Alves e Priscilla Castro

Revisão ortográfica
Aline Nunes

Texto contracapa
Thayene Rocha

Foto da capa
Gayatri Malhota/Unplash

Apoio
ASSECOR - Associação Nacional
dos Servidores da Carreira de
Planejamento e Orçamento

Gerente Assecor
Lício Jônatas de Oliveira

Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal /

organizador: Márcio Gimene. - 1.ed. - Brasília : Assecor, 2020.

375 p. : il.; 14,5x21cm.

Vários autores.

ISBN 978-65-00-07623-3

1. Planejamento. 2. Orçamento. 3. Sustentabilidade fiscal. I. Rodrigues,
Júlia Marinho. II. Couto, Leandro Freitas. III. Júnior, José Celso Cardoso.

IV. Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal. V. Associação
Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento – Assecor.

CDD 320

PREFÁCIO

A pandemia da covid-19, a maior dos últimos cem anos, trouxe novamente à tona o debate sobre o papel do Estado nas sociedades modernas. Ao mesmo tempo em que estratégias sanitárias são adotadas para reduzir o ritmo do contágio da doença, medidas fiscais e monetárias inéditas, que desafiam antigos dogmas econômicos, são tomadas por diversos governos para mitigar o impacto da doença nas economias nacionais.

No Brasil, este debate também ganhou força, mas com peculiaridades que tornam a discussão mais complexa. Aqui, após a crise econômica de 2015 e 2016, os instrumentos de planejamento e de orçamento brasileiros sofreram profundas transformações. Contam ainda com uma série de novas propostas em discussão nos meios especializados e no Congresso Nacional. Em comum, tais propostas reconhecem que as normas vigentes criam uma série de dificuldades para a implementação de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas. Não há consenso, no entanto, sobre as causas dessas dificuldades, tampouco sobre a natureza e a direção dos aperfeiçoamentos almejados. Assim, os desafios econômicos trazidos pela pandemia se somam àqueles surgidos no passado recente.

É neste cenário que esta obra se apresenta. Em um momento de crise como a atual, é fundamental que as escolhas políticas sejam também baseadas em conhecimento teórico e técnico, já que o campo das finanças públicas pode ser por vezes denso e hermético ao público não especializado. Dessa forma, o intuito do livro é o de contribuir com a discussão pública a partir de diferentes abordagens e perspectivas. Espera-se que assim o Brasil possa retomar o curso do desenvolvimento sustentável tendo o Estado como uma das suas instituições basilares.

Roseli Faria
Presidente da ASSECOR

SUMARIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| A TRANSFORMAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: IMPACTOS DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA DE 2000 E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL | 12 |
| Julia Marinho Rodrigues Leandro Freitas Couto | |
| RELAÇÕES OBLÍQUAS ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL PÓS CF-1988: TRAJETÓRIA DOS PLANOS PLURIANUAIS (PPA) E O ESVAZIAMENTO DO PPA 2020-2023 | 48 |
| Leandro Freitas Couto José Celso Cardoso Junior | |
| PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE FISCAL | 81 |
| Márcio Gimene | |
| PLURIANUALIDADE: MARCOS DE GASTO DE MÉDIO PRAZO.... | 118 |
| Martin Fortis Carlos Eduardo Gasparini | |
| FINANÇAS PÚBLICAS: IDEIAS PARA A NOVA LEI COMPLEMENTAR | 158 |
| Helio Martins Tollini | |

| | |
|---|-----|
| PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA | 192 |
|---|-----|

Carlos Leonardo Klein Barcelos

| | |
|--|-----|
| AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: CONTRIBUIÇÕES PARA UMA ESTRATÉGIA DE MELHORIA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS | 242 |
|--|-----|

Felipe José Piletti

Fernando Sertã Meressi

| | |
|--|-----|
| REGRA DE OURO: FALHAS DE CONCEPÇÃO E DE APLICAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO | 269 |
|--|-----|

Vinícius Leopoldino do Amaral

Maurício Ferreira de Macedo

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

| | |
|--|-----|
| PEC 188/2019: CELEBRAÇÃO EXPRESSA DO PACTO FEDERATIVO OU PERMANÊNCIA SILENCIOSA DO PACTO REGRESSIVO? | 326 |
|--|-----|

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

INTRODUÇÃO

• 7 •

Os instrumentos de planejamento e de orçamento brasileiros sofreram profundas transformações no passado recente. Contam ainda com uma série de novas propostas em discussão nos meios especializados e no Congresso Nacional. Em comum, tais propostas reconhecem que as normas vigentes criam uma série de dificuldades para a implementação de políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas. Não há consenso, no entanto, sobre as causas dessas dificuldades, tampouco sobre a natureza e a direção dos aperfeiçoamentos almejados. Visando contribuir com este rico debate, o presente livro conta com trabalhos escritos por especialistas que partem de distintas premissas e abordagens.

O primeiro capítulo, escrito por Julia Marinho Rodrigues e Leandro Freitas Couto, aborda as transformações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em decorrência do regime de governança orçamentária instituído no Brasil no período 2000-2003. A meta de resultado primário em especial, fixada na LDO a partir de

exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), se constituiu na principal âncora fiscal do governo, devendo ser observada tanto na elaboração quanto na execução da lei orçamentária. É a partir dela que são propostos os contingenciamentos e impostas medidas de compensação na geração de despesas. Com o contingenciamento, o planejamento governamental (e, por consequência, o PPA) foram subordinados à lógica financeira, realizando-se a execução na “boca do caixa”, ou seja, de acordo com disponibilidade da conta única do Tesouro Nacional. Em geral, o planejamento de médio prazo deixa de ser referência para as decisões alocativas de curto prazo. Em consequência, a LDO se fortalece, enquanto fragiliza o papel do PPA no processo orçamentário.

O segundo capítulo, assinado por Leandro Freitas Couto e José Celso Cardoso Junior, aborda as relações entre planejamento e orçamento no Brasil a partir da Constituição de 1988. Tendo em vista a nova mudança metodológica adotada no PPA 2020-2023 e a recente proposição do governo federal de retirar o Plano Plurianual da CF/1988, os autores questionam o quanto esse instrumento conseguiu cumprir sua missão constitucional de orientar os orçamentos, e quais as razões disso. A análise coloca em perspectiva as mudanças metodológicas pelas quais passaram os planos plurianuais, à luz das transformações verificadas nas LDO e nas leis orçamentárias anuais, que passaram a contar com ações orçamentárias mais agregadas e tiveram seus processos de elaboração e execução modificados com a introdução da imposibilidade de emendas parlamentares e de limites ao crescimento das despesas.

Em seguida, Márcio Gimene discute como aperfeiçoar as regras fiscais brasileiras de forma a conciliar a promoção do desenvolvimento com o controle dos gastos. Após demonstrar como gastam os governos monetariamente soberanos, o autor sustenta que a concepção de planejamento enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento foi substituída no Brasil, a partir da década de 1980, pela ideia de planejamento enquanto instrumento de

controle de gastos. Em seguida, argumenta que as regras fiscais vigentes no Brasil (regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos) são insustentáveis, pois acrescentam às restrições reais já existentes na economia (disponibilidade de insumos, de tecnologias, de trabalhadores qualificados para atividades específicas etc), novas restrições de caráter fiscal, criadas a partir de uma visão anacrônica sobre a natureza do gasto público. Como alternativa, Gimene sugere a instituição de um Regime Fiscal Sustentável, centrado em dois pilares: fundir as atuais leis dos planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais em leis orçamentárias plurianuais, com fluxo garantido de recursos; e adotar o pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica. · 9 ·

O quarto capítulo, escrito por Martin Fortis e Carlos Eduardo Gasparini, discute a plurianualidade orçamentária a partir da tendência contemporânea de adoção de Marcos de Gasto de Médio Prazo. Os autores registram que essa modalidade de gestão orçamentária passou a ser amplamente difundida a partir do final da década de 1990, ganhando novo impulso com a crise financeira de 2008. No Brasil, entretanto, as iniciativas nesta direção ainda estariam esparsas. Os autores constatam que o País carece de um arcabouço normativo que estabeleça a plurianualidade orçamentária, embora comecem a surgir dispositivos – ainda que tímidos – que sugerem maior sensibilidade à perspectiva de médio prazo na gestão das finanças públicas. Tomando como referência a literatura internacional, os autores destacam diferentes aspectos da plurianualidade, como fundamentos conceituais, requisitos de sucesso, características de desenho, estratégias de implementação, dentre outros. E, a partir desse arcabouço teórico e técnico, discutem em que medida a aplicação de visão de médio prazo no processo orçamentário seria capaz, no caso brasileiro, de fortalecer o equilíbrio das contas públicas, promover alocação estratégica baseada em prioridades e ampliar a efetividade da ação governamental.

O quinto capítulo, assinado por Helio Martins Tollini, analisa os principais entraves que persistem no ciclo orçamentário do governo federal e apresenta propostas de como contorná-los com a implantação de novos processos e procedimentos na gestão das finanças públicas. Crucial neste sentido será a nova lei complementar de finanças públicas, que substituirá a Lei nº 4.320/1964. O autor sugere que o PLP nº 295/2016, aprovado com esse intuito pelo Senado Federal, pode ser aperfeiçoado durante a sua tramitação na Câmara dos Deputados. É com esse espírito que o capítulo aborda a problemática relação entre o curto e o médio prazo na autorização, definição de montante e alocação dos gastos públicos, bem como outros aspectos relacionados ao processo e aos procedimentos orçamentários, especialmente no Poder Executivo.

Na sequência, Carlos Leonardo Klein Barcelos faz uma abordagem comparativa das diferentes perspectivas teóricas sobre orçamentação pública. O autor recorda que a orçamentação pública é um processo crucial em qualquer democracia, pois envolve decisões sobre recursos a serem levantados (perfil de receitas), sobre quanto e como despende-los (perfil de despesas) e sobre como assegurar sustentabilidade fiscal, política e social a essas escolhas (resultados). É, portanto, um processo que está intimamente relacionado com os limites da ação governamental, com o ritmo da geração e da distribuição da riqueza, com o grau de equidade e inclusão social e com a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas e promover o desenvolvimento do País. Dada a sua relevância, o tema vem despertando o interesse de diferentes disciplinas, que buscam compreender os comportamentos políticos, sociais, econômicos e psicológicos envolvidos na gestão orçamentária.

O capítulo seguinte, escrito por Felipe José Piletti e Fernando Sertã Meressi, discute como utilizar a avaliação orçamentária para melhorar a qualidade do gasto público. Os autores destacam que dois aspectos essenciais precisam ser observados: primeiro, saber se o governo está entregando os bens e serviços públicos mais relevantes para a sociedade, ou seja, aqueles mais necessários à

população e prioritários no planejamento governamental; segundo, verificar se a política pública está tendo um bom desempenho. Sabe-se que a avaliação das políticas públicas é dos principais instrumentos para examinar a relevância e o desempenho da ação governamental. No entanto, como ressaltado pelos autores, ainda há muito que se avançar na avaliação de políticas públicas com foco orçamentário, de forma a otimizar a utilização dos recursos públicos. A orçamentação baseada em performance (*performance budgeting*) e a revisão de despesas (*spending review*) seriam exemplos de sistemáticas a serem consideradas, bem como o modelo canadense de avaliação dos programas federais, que tenta equilibrar a dimensão da relevância com a do desempenho dos programas. Com base na análise de outras experiências, os autores fazem uma proposta de estratégia para o aprimoramento da alocação de recursos utilizando elementos de avaliação orçamentária.

Por fim, Vinícius Leopoldino do Amaral, Maurício Ferreira de Macedo e Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt argumentam que a “regra de ouro”, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio do art. 167 da Constituição Federal de 1988, tem se mostrado incapaz de cumprir o propósito de vedar o endividamento público para a realização de despesas correntes. O texto identifica falhas de diversas naturezas, que incluem tanto deficiências de concepção da regra tal como descrita na literatura de finanças públicas, quanto fragilidades específicas da regra de ouro brasileira, especialmente quanto ao modo como vem sendo aplicada pela União. Para cada uma das falhas identificadas, busca-se avaliar seu impacto no funcionamento da regra e propor, quando possível, mecanismos para saná-las.

JULIA MARINHO RODRIGUES
LEANDRO FREITAS COUTO

A TRANSFORMAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: IMPACTOS DA REFORMA ORÇAMENTÁRIA DE 2000 E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o sistema orçamentário brasileiro concentram-se no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), havendo uma lacuna nas discussões acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹. Criadas para serem o elo entre os instrumentos de planejamento e as peças orçamentárias, as LDO, há muito, ampliaram os restritos limites traçados pelo constituinte de 1988, sendo plenamente aceita a tese de ser não-exaustivo o rol de matérias constante do art. 165, § 2º, da Constituição.

Um primeiro marco importante das alterações que a LDO conheceu, desde a Constituição, é a reforma orçamentária de 2000 que, em linha com as preocupações anunciadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, diminuiu o detalhismo do orçamento a partir das mudanças no PPA e na relação entre o Plano e a peça orçamentária. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO passou a dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e formas de limitação de empenho, o anexo de metas fiscais, o anexo de riscos fiscais e a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. · 13 ·

O objetivo deste capítulo é analisar as principais mudanças na LDO causadas por esses dois movimentos no período entre 2000-2003, entendido como o período em que se consolidava um novo regime de governança orçamentária no Brasil. Como um momento de consolidação das mudanças introduzidas pela LRF e pelo próprio PPA, as posições do Executivo foram amadurecendo durante o período, enquanto a própria relação com o Legislativo foi também delimitando os formatos e direcionamentos que a LDO teria a partir de então.

A meta de resultado primário, fixada na LDO a partir da LRF, se constituiu na principal âncora fiscal do governo, devendo ser

1 Um dos poucos trabalhos sobre a LDO é o livro do Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira.

observada tanto na elaboração quanto na execução da lei orçamentária. É a partir dela que são propostos os contingenciamentos e impostas medidas de compensação na geração de despesas. Com o contingenciamento, o planejamento governamental e, por consequência, o PPA foram subordinados à lógica financeira, realizando-se a execução na “boca do caixa”, ou seja, de acordo com disponibilidade da conta única do Tesouro Nacional. Em geral, o planejamento de médio prazo deixa de ser referência para as decisões alocativas de curto prazo. Em consequência, a LDO se fortalece, enquanto fragiliza o papel do PPA no processo orçamentário.

· 14 · Nessa linha, é possível indicar capacidade limitada do PPA influenciar a LDO nesse período, mais ainda, as próprias modificações na lei, originadas a partir da LRF, **não se processaram ao mesmo tempo. A interação com o legislativo vai ajudar a moldar a lei, inclusive para temas que ultrapassam os comandos da LRF.**

A LDO também cumpriu importante papel regulamentador das finanças públicas, na medida em que até hoje não foi aprovada a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal. Assim, a LDO se mostrou instrumento adequado para experimentos, ou seja, testar a viabilidade de uma legislação antes dela ser incorporada em um marco permanente. Nesse sentido, anteriormente à própria LRF, o instrumento já tratava de questões relacionadas à execução orçamentária, às transferências voluntárias e às despesas de pessoal. Recentemente, tal sistemática foi adotada em relação às emendas parlamentares impositivas ao orçamento, que primeiramente foram incorporadas na LDO 2014 e, posteriormente, constitucionalizadas por meio da Emenda Constitucional 86/2015.

Para apresentar essas questões, o presente capítulo está organizado em três seções. A primeira apresenta o desenho constitucional para o sistema orçamentário, bem como as primeiras LDO elaboradas nesse marco. A seção seguinte apresenta os principais aspectos da reforma dos instrumentos de planejamento e orçamento para o período do PPA 2000-2003, bem como questões advindas

com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LC 101, de maio de 2000. A terceira seção então, é dedicada à análise da LDO no período em tela, destacando: prioridades e metas e estruturação e organização do orçamento; diretrizes para elaboração e execução do orçamento, e suas alterações; disposição sobre dívida pública; despesas com pessoal; política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento e alterações na legislação tributária. Ao final, são apresentadas algumas considerações.

1. O REDESENHO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS PRIMEIRAS LDO

• 15 •

Nunes e Nunes (2001) consideram que a segunda metade da década de 80 marca o início de uma fase de reordenamento das instituições orçamentárias no Brasil, sendo a alteração mais importante a promulgação da Constituição de 1988, tanto pelas determinações referentes ao Governo Federal quanto pela definição do seu relacionamento com as demais esferas de governo.

A partir de então, o Plano Plurianual passa a ser o instrumento normativo mais importante do planejamento de médio prazo, não somente por traçar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração federal para as despesas de capital (e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada) para quatro anos, mas, também, pela exigência de que os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais, bem como os demais instrumentos citados na Constituição de 1988, devam guardar com o plano perfeita consonância. A vigência de cada PPA iniciaria no segundo ano de mandato presidencial, terminando ao fim do primeiro ano do mandato seguinte.

A lei de diretrizes orçamentárias, nesse contexto, representa o elo entre o planejamento de médio prazo, consubstanciado no PPA, e o planejamento de curto prazo, expresso na LOA. Sua finalidade, nos termos do texto constitucional, consiste em eleger, anualmente, as ações, geralmente extraídas do PPA, que serão prioritárias para execução no exercício subsequente, incluindo as despesas de capital; orientar a elaboração da proposta de lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF. art. 165, § 2º). O projeto de LDO deve ser enviado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, devendo ser devolvido para sanção até o dia 17 de julho do mesmo ano.

Além das finalidades acima citadas, as LDO estabelecem o montante das despesas que cabe a cada uma das Casas do Congresso Nacional (C.F., arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII), aos Tribunais Superiores (C.F., art. 99, § 1º), e ao Ministério Público da União (C.F., art. 127, § 3º). Também autorizam explicitamente a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (C.F., art. 169, § 1º, inciso II).

A LOA corresponde ao orçamento propriamente dito, no qual são estimadas as receitas e previstas as despesas públicas para o período de um exercício financeiro. A LOA contém todos os gastos do Governo Federal e seu projeto deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano.

A primeira LDO elaborada foi em 1989, tendo como referência o exercício financeiro de 1990 (LDO 1990)², continha 6 capítulos e 59 artigos. Cada um dos capítulos remetia às funções atribuídas

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7800.htm

pela Constituição Federal para LDO: Das Diretrizes Gerais; Das Diretrizes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Das Diretrizes Específicas do Orçamento de Investimento previsto no Art. 165 da Constituição Federal; Da Política de Aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento; Da Organização e Estrutura da Lei Orçamentária; e, Das Disposições Gerais. As metas e prioridades foram agrupadas por áreas e listadas nos Anexo I (Orçamento Fiscal), Anexo II (Orçamento da Seguridade Social) e Anexo III (Orçamento de Investimento das Empresas Estatais).

A LDO de 1991³ coincidiu com a elaboração do primeiro PPA (1991-1995) e procurou garantir a compatibilidade entre as leis, prevendo que as metas e prioridades do ano seriam as definidas no Plano.

As LDO subsequentes foram reorganizando os capítulos, de modo a dar maior destaque para os temas mais relevantes. A LDO 1992⁴ inclui um capítulo com disposições relativas às despesas com pessoal, bem antes, portanto, do advento de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Na LDO 1993⁵, inclui-se uma seção que versa sobre as disposições de caráter supletivo sobre execução dos orçamentos e um capítulo específico sobre a Dívida Pública, que seria vetado para LDO 1994⁶, mas retomado em 1995 e permanece desde então.

Na falta da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, as leis de diretrizes orçamentárias foram incluindo ao longo dos anos algumas disposições sobre execução orçamentária, em caráter supletivo às normas constantes da Lei nº 4.320/64, sujeita à compatibilização com os inúmeros dispositivos legais referentes à matéria.

A LDO 1995⁷ foi a primeira a ser encaminhada sob a vigência do Plano Real – que teve início em fevereiro de 1994 com a publi-

3 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8074.htm

4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8211.htm

5 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8447.htm

6 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8694.htm

7 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8931.htm

cação da Medida Provisória nº 434 instituindo a Unidade Real de Valor (URV). Seu artigo 15 previa:

“No projeto de lei orçamentária, as receitas e as despesas serão orçadas a preços de abril de 1994, convertidos em Reais por intermédio da Unidade Real de Valor (URV) vigente em 15 de abril de 1994”.

De 1995 a 1998, as LDO sofreram poucas alterações, tendo as leis abrangido as prioridades e metas da administração pública federal; a organização e estrutura dos orçamentos; as diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos da União e suas alterações; as disposições relativas à dívida pública federal; as disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais; a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; e as disposições sobre alterações na legislação tributária da União.

É o período seguinte, portanto, que trará as principais novidades que serão introduzidas na LDO e que serão centrais para a definição do arranjo da governança orçamentária brasileira, com consequências até os dias atuais.

2. A REFORMA ORÇAMENTÁRIA DE 2000 E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, apresentado pelo Ministro Bresser Pereira em 1995, já apontava a necessidade de reformar o orçamento público, diminuindo seu detalhismo e ampliando as possibilidades de flexibilização da execução do gasto público orientado para resultados. O “detalhismo” do orçamento era identificado como exemplo da perspectiva

burocrática que dificultava o funcionamento da administração pública brasileira. Nessa linha, define uma “importante missão” ao Ministério do Planejamento, “*notadamente na área de orçamento, a partir da adoção de um novo modelo baseado na fixação de objetivos, mecanismos efetivos de avaliação de resultados, tendo como contrapartida, maior flexibilização na execução orçamentária*”, compatível com a administração pública gerencial (Presidência da República, 1995, p. 83).

Ainda que tenha dado pouca atenção aos temas de planejamento, foi a partir do Plano Plurianual, no entanto, que essas alterações no orçamento se processaram. O PPA 2000/2003 teve como base fundamental o conceito de programa como unidade de gestão, como um conjunto articulado de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) voltadas a um objetivo – cujos resultados seriam mensurados a partir da evolução de um conjunto de indicadores, permitindo uma avaliação da ação do governo. Para cada programa, haveria um gerente responsável, indicado pelo órgão responsável pelo programa, mas sem estar necessariamente vinculado a determinada posição hierárquica na estrutura organizacional.

Para um conjunto de aproximadamente 20% dos programas, considerados estratégicos (67, do total de 387 programas), havia um arranjo de gerenciamento intensivo, que incluía um apoio na gestão das restrições e uma participação ativa no processo de liberação de recursos financeiros junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Tendo como base os relatórios do Grupo Técnico Interministerial instituído em 1997 para formular uma proposição que buscasse integrar o planejamento com a programação orçamentária, Garcia faz referências às formulações “*mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa*”, citando de Carlos Matus e Yehezkel Dror. Ademais, de forma sutil, questiona os preceitos genéricos do PDRAE.

Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas,

seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público. Isso é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI (Garcia, 2015, p. 33).

· 20 · A partir do trabalho do GTI de 1997, o orçamento foi simplificado, excluindo categorias de subprogramas, subprojetos e subatividades, diminuindo o “detalhismo” excessivo. A referência da classificação funcional-programática para os três níveis da federação, por função e subfunção, e a flexibilidade a partir do nível do programa, foi importante também para estabelecer uma linguagem compreensível das políticas públicas no plano nacional.

Hélio Tollini, Secretário de Orçamento Federal no governo FHC, reconheceu as influências do PDRAE nas mudanças no orçamento. Para Tollini,

Em termos mais conceituais, a reforma absorveu fundamentos do planejamento estratégico público (realidade problematizada e planejamento compromissado com a ação), da administração estratégica corporativa (o programa como unidade autônoma de gestão, à semelhança das unidades estratégicas de negócios do setor privado) e de um orçamento-programa simplificado (o programa como único módulo integrador entre plano e orçamento) (Tollini, 2002, p. 174).

De outro lado, também reconhece a importância do planejamento e da relação estabelecida entre Plano e Orçamento para a reestruturação do orçamento. A organização dos orçamentos por programas – sendo as ações orçamentárias como meios para sua implementação – era um elemento fundamental para a implementação de uma gestão pública por resultado.

O resultado desse trabalho foi sistematizado no Decreto 2829, de 29 de outubro de 1998, que estabeleceu as normas para

a elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos da União. Naquele momento, reforçava-se o papel da LDO na indicação das prioridades que deveriam ser contempladas nas leis orçamentárias anual (art. 10). Ainda, indicava que a programação orçamentária e o fluxo financeiro de cada Programa (ou seja, do conjunto de ações orçamentárias articuladas em torno de um objetivo comum) ficavam condicionados à informação prévia dos gerentes quanto ao grau de alcance das metas físicas. Em outros termos, buscava condicionar o orçamento a um exercício mais permanente de planejamento (art. 11).

Todavia, antes mesmo da sanção da Lei que estabeleceria o PPA para o período 2000-2003, houve a promulgação de uma nova normativa que promoveria alterações na LDO e reduz o peso do PPA. A versão da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF aprovada no Congresso Nacional, no seu art. 3º, previa que o PPA apresentasse um anexo de política fiscal, no qual seriam estabelecidos os objetivos e as metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante a vigência do plano. Isso, no entanto, foi vetado pelo Executivo, o que acabou reforçando o papel da LDO.

Segundo Nascimento (2002), a LRF incorporou alguns princípios e normas, tomados como referencial para a elaboração da Lei, tais como as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI), as leis editadas pelos Estados Unidos (Budget Enforcement Act), pela Nova Zelândia (Fiscal Responsibility Act) e pela Comunidade Econômica Europeia (Tratado de Maastricht).

A LRF, promulgada em maio de 2000, buscou atender aos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), em especial o artigo 163 que estabelece que *Lei Complementar disporá sobre:*

I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas

por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

· 22 · Com relação à LDO, suas atribuições foram ampliadas com a edição de LRF, que a incumbiu de dispor também sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A mesma LRF passou a exigir a inclusão de dois novos anexos na LDO: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, sendo que o primeiro se tornou o pilar da política fiscal do governo federal. No Anexo de Metas Fiscais são estabelecidas as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. No Anexo de Riscos Fiscais, são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Os passivos e os riscos decorrem de obrigações da União, associadas a leis ou contratos, cuja exigência se demonstre incerta. São classificados em duas categorias: (i) a de riscos fiscais orçamentários e (ii) a de dívida. A primeira categoria compreende os riscos de as projeções de receita e despesa não se confirmarem, enquanto a segunda, o grau de êxito na administração da dívida pública e a eventual eclosão de obrigações de pagamento.

A importância dos anexos pode ser depreendida da fala do Deputado Sérgio Guerra, ao discursar no plenário do Congresso Nacional em 29 de junho de 2000 quando da votação da LDO 2001:

“(...) o aspecto mais importante da lei não está no texto; está no chamado Anexo das Metas Fiscais. (...) a essência do

projeto é o Anexo das Metas Fiscais, que prevê um superávit primário de R\$32 bilhões”.

Nesse contexto, a LDO, como norma programática, deixou de ser apenas um elo entre o planejamento e a elaboração orçamentária, passando a abarcar um extenso relatório de gestão das finanças públicas submetido ao conhecimento da sociedade e organizado com o intuito de assegurar o monitoramento dos principais indicadores fiscais já alcançados comparativamente às metas previstas para o médio prazo.

Conforme Nota Técnica Conjunta das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁸:

• 23 •

“As matérias a serem tratadas pelas LDO foram acrescidas em grande número pela LRF, de maneira coerente com a nova visão do orçamento, hoje, não mais apenas uma simples tarefa de distribuição de recursos entre ações, instituições ou localidades, mas, também, instrumento de fixação da política de captação e aplicação de recursos públicos tendo como pano de fundo o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento”.

Cabe destacar que a LRF também promoveu mudanças no processo legislativo orçamentário. Em função das alterações da Lei, foi aprovada, em 2001, uma nova Resolução do Congresso Nacional disciplinando a tramitação dos projetos de lei orçamentários – Resolução 1/2001. Dentre as alterações, é estabelecida a competência da CMO para apreciação dos relatórios de gestão fiscal, dos resultados fiscais (dentre eles o superávit primário) e dos atos de contingenciamento. Também são institucionalizados os Comitês de apoio ao Relator-Geral, sendo permanentes o Comitê de Avaliação de Receitas, o Comitê de Admissibilidade de Emendas e o Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com indícios de Irregularidades Graves.

8 Nota Técnica Conjunta 6/2000.

3. ANÁLISE DAS LDO NO PERÍODO ENTRE 1999 E 2002 (LDO 2000 A 2003)

Ao longo desta seção serão analisadas as LDO, para os anos de 2000 a 2003, ou seja, àquelas discutidas e votadas entre 1999 e 2002, buscando identificar os elementos trazidos pela LRF e pelo PPA 2000/2003. Nessa linha, a LDO 2000, elaborada em 1999, obviamente não faz nenhuma referência à LRF. No entanto, neste ano a elaboração do PPA 2000-2003, já sob os auspícios da reforma orçamentária, tem incidência sobre o instrumento. A partir da LDO 2001 que são incorporados as inovações da Lei Complementar. A análise finda-se em 2003, justamente porque é quando se encerra o PPA 2000-2003, o primeiro organizado a partir da lógica do programa como unidade de gestão.

Esta seção abordará todos os capítulos previstos na LDO: Prioridades e Metas da Administração Pública Federal; Estruturas e Organização dos Orçamentos; Diretrizes para a Elaboração e Execução dos orçamentos da União e suas alterações; Disposições relativas à Dívida Pública Federal; Disposições relativas às Despesas da União com Pessoal e Encargos Sociais; Política de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento; Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária da União e, apresenta, a cada ano, as principais mudanças.

Sendo a LDO uma lei complexa e extensa, algumas escolhas do ponto de vista metodológico foram necessárias. Optou-se por não avaliar os dispositivos da LDO referentes aos Poderes Judiciários e ao Ministério Público, por compreender que seria necessária a mobilização de outro arcabouço teórico. Ainda, temas próximos foram reunidos em uma mesma subseção para tornar o texto mais fluido e facilitar a compreensão do leitor.

3.1. PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E METAS DE RESULTADOS PRIMÁRIOS

O início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela maxidesvalorização do Real, em que a taxa de juros básica alcançou patamares próximos a 50% ao ano. As reservas internacionais do país estavam em níveis baixos, em torno dos US\$ 30 bilhões, e a inflação, medida pelo IPCA, tem um salto de 1,65% em 1998 para 8,94% em 1999.

A crise econômica, somada às alterações previstas para o PPA 2000/2003, começam a marcar alterações na LDO. Em primeiro lugar, é possível observar uma alteração significativa no tocante às sinalizações de compromissos fiscais e indicação de resultado primário. Como, por exemplo, a adoção pelo Governo Federal, do regime de metas fiscais para o triênio 1999-2001, em consonância com o Anteprojeto de Lei de Responsabilidade Fiscal que fora enviado ao Congresso Nacional em dezembro de 1998. O principal argumento era a necessidade de se promover superávits primários, pois, se até então, o resultado primário⁹ era como que um resíduo da política fiscal, com a adoção do regime de metas, passou a ser a principal âncora para estabilizar a dívida pública como proporção do PIB. Dessa forma, instituiu-se uma restrição fiscal “ex ante” que durante os próximos anos passou a condicionar todo o processo orçamentário federal.

Na LDO 2000, elaborada em meio à crise econômica, o governo indica que a Lei Orçamentária deveria considerar um resultado primário de 2,7% do PIB, sendo 2,6% dos orçamentos fiscais e da seguridade social – que pela Medida Provisória 2121-40, de fevereiro de 2001, convertida na Lei 10.2010/2001 – já sob vigência da LRF, é revista para R\$ 30,5 bilhões de reais. Também já estavam presentes a lógica dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, assim como a previsão de relatórios de prestação

9 O resultado primário decorre da diferença positiva entre as receitas e despesas não financeiras (não considera os juros recebidos e já incorridos).

de contas ao Congresso Nacional. Ou seja, já em relação a esses assuntos a LDO permite que as regras sejam “testadas” antes de se tornarem permanentes. Essa característica do instrumento irá perdurar até os dias de hoje, permitindo ao Executivo e ao Legislativo, diversos experimentos.

A partir da LDO 2001, a meta de resultado primário passou a ser definida pelo Anexo de Metas Fiscais, conforme determinação da LRF e não mais no corpo da Lei. Também passou a ser prevista a possibilidade de compensação de eventual frustração da meta dos orçamentos fiscal, da seguridade social e das estatais. Uma crítica apresentada pelas Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado foi o não envio, pelo Poder Executivo, da memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos. De acordo com os técnicos, o documento “apresenta ainda muitas deficiências, com várias informações exigidas pela LRF ausentes ou presentes de maneira incompleta”. Foi somente na LDO 2002 que todos os elementos da LRF foram incorporados na LDO.

A prestação de contas ao Congresso Nacional sobre o cumprimento das metas passou a seguir o calendário previsto na LRF. Na LDO 2000, o Poder Executivo deveria encaminhar no prazo de 15 dias após o encerramento de cada trimestre, relatório de avaliação do cumprimento das metas do exercício, bem assim das justificações de eventuais desvios, com indicação das medidas corretivas. A partir da LDO 2001, esse prazo passa a ser de trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, e 15 (quinze) dias após o fechamento do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), no encerramento do exercício.

Em relação às prioridades e metas, diferentemente da LDO 1999¹⁰, a LDO¹¹ para o ano 2000 não apresenta um anexo específico, mas remete ao novo PPA, cujo prazo para entrega seria 31 de agosto do mesmo ano. Nesse sentido, o Poder Executivo se comprometia,

10 Lei 9.692, de 27 de julho de 1998.

11 Lei 9.811, de 28 de julho de 1999.

de acordo com o §2º do artigo 2º, a envidar esforços para antecipar a entrega do Projeto de Lei do Plano Plurianual em 15 dias.

A LDO 2000 indicava que as metas e prioridades do orçamento de 2000 deveriam observar as seguintes estratégias:

- i) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;
- ii) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda;
- iii) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;
- iv) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos;
- v) reduzir as desigualdades inter-regionais; e
- vi) promover os direitos de minorias, vítimas de preconceito e discriminação.

Essas estratégias não aparecem na LDO 2001, mas voltaram a constar para os anos 2002 e 2003, com pequenas diferenças. Na referente ao ano de 2002, a menção não é mais às estratégias, mas às prioridades que devem ser seguidas pelo orçamento, nas quais reaparecem as quatro primeiras e excluídos os dois últimos itens dispostos da LDO para 2000. Para 2003, volta a reaparecer o item que trata da redução das desigualdades inter-regionais e se insere um novo item para “fortalecer a segurança pública nos estados e municípios” – agora não mais como estratégias ou prioridades, mas sim como objetivos.

Mais importante que o conteúdo das orientações, no entanto, muda uma indicação da aplicabilidade dessas diretrizes. Até a LDO para 2001, a indicação é que as metas e prioridades, que deveriam seguir esses elementos norteadores, deveriam ter precedência na alocação dos recursos na lei orçamentária. A partir de 2002, no entanto, a Lei passa a indicar precedência na alocação e na execução dos recursos orçamentários, o que, em termos teóricos, tem uma diferença sensível, mas em termos práticos é difícil de se confirmar.

3.2. DIRETRIZES PARA A ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO, ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO E SUAS ALTERAÇÕES

Aqui serão analisadas as seções relacionadas à organização e estrutura do orçamento e às Diretrizes para a Elaboração e Execução dos Orçamentos da União, a primeira mudança nas LDO. A lei que estabelece as diretrizes para a elaboração do orçamento do ano 2000 apropria as categorias do novo PPA, instituindo a organização do orçamento por programas, com suas ações dos tipos projetos, atividades e operações especiais – que poderiam ser desdobrados em subtítulos (localizadores), eliminando as categorias de subprojetos e subatividades, existentes até então. Essas categorias vão se manter estáveis durante esse primeiro período analisado, não sofrendo alterações significativas.

A partir da LOA/2001, um código classificador distinguiu as despesas financeiras das primárias (não-financeiras), em linha com a LRF, com objetivo de dar transparência ao impacto das despesas primárias nos resultados fiscais. No entanto, é somente na orientação do orçamento de 2002, no art. 14 da LDO, que passa a existir um comando ainda genérico, indicando que a LOA deveria discriminar se a despesa era financeira ou primária. Para 2003, a classificação é mais precisa e detalhada, indicando despesa financeira, despesa primária obrigatória, cuja relação era indicada na própria LDO, ou despesa primária discricionária. Pela leitura da Nota Técnica Conjunta Nº 5, de 2002, das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado, depreende-se que essa inovação foi uma proposição do legislativo.

Também a partir de 2001, houve ainda alteração do título do capítulo III da lei, que deixou de ser Das Diretrizes para Elaboração e passou para Das Diretrizes para Elaboração e **Execução**. Ou seja, um grande foco foi colocado na execução do orçamento, pois é justamente a partir dela que será possível assegurar o

cumprimento da meta de resultado primário, ponto basilar da LRF e da política fiscal.

Nessa linha, a LRF vai incidir fortemente sobre a LDO. Com o objetivo de assegurar o alcance das metas fiscais do exercício, a LRF define dois instrumentos de ajuste da execução da lei orçamentária anual: programação financeira e cronograma anual de desembolso mensal e Relatório Bimestral de Avaliação de Receita e Despesa. O primeiro deve ser elaborado até 30 dias após a publicação da LOA, com o objetivo de indicar aos diversos Órgãos como serão executadas as dotações fixadas no orçamento (art. 8º da LRF). O segundo instrumento possibilita ao Executivo avaliar se o comportamento das receitas segue o previsto na lei orçamentária anual, e tomar as medidas necessárias para o ajuste da programação.

Diz o art. 9º da LRF que, se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. É o que comumente chamamos de contingenciamento, que tem como objetivo assegurar o cumprimento da meta de resultado primário fixada anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias.

Trata-se de uma poderosa ferramenta a cargo do Poder Executivo, que detém grande margem de liberdade na execução das despesas não obrigatórias do orçamento. E que durante vários anos (até as emendas impositivas) impactou fortemente nas relações entre Executivo e Legislativo, pois uma grande parte das alterações na LOA promovidas pelo Parlamento, eram simplesmente contingenciadas. Ademais, o Poder Executivo nunca deu a necessária transparência ao instrumento, pois os limites sempre foram estabelecidos por fonte e órgão ou unidade orçamentária, não sendo identificados programas ou ações. Dessa forma, cabia

aos ministros e secretários de Estado a seleção das programações que deveriam sofrer redução¹².

A LDO cumpre papel importante na definição de critérios e procedimentos para a efetivação do contingenciamento. Nesse sentido, já na LDO 2001¹³, que foi a primeira a ser sancionada após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, foi acrescido dispositivo estabelecendo percentuais distintos para o contingenciamento de “projetos”, “atividades” e “operações especiais”. Tal regra se manteve nas LDO seguintes (2002 e 2003), com pequenos ajustes.

Na LDO 2002 aprovou-se no Parlamento uma emenda ressaltando de contingenciamento as despesas de saúde, educação e assistência social, assim como “atividades” dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. Na LDO 2003, tal previsão foi mantida, mas incluída a ressalva para as despesas com ações vinculadas às funções ciência e tecnologia.

Também na LDO 2003 foi incluído, pela primeira vez, anexo específico contendo a relação das ações que constituem obrigações constitucionais e legais da União, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000. Com o passar dos anos, o Parlamento, por meio de emenda, incluirá neste Anexo, relação das demais despesas que não serão objeto da limitação de empenho, ou seja, além das despesas que constituem obrigações constitucionais e legais, outras despesas que, embora discricionárias, devem ser protegidas do contingenciamento, com fundamento no art. 9º, § 2º, da LRF. Mas sistematicamente, tais inclusões foram vetadas pelo Poder Executivo.

Da mesma forma, a LDO para o orçamento de 2003 requer mais detalhamento no conteúdo da mensagem que encaminha o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional. A avaliação das

12 De acordo com as Notas Técnicas das Consultorias do Congresso, durante anos o Parlamento inseriu dispositivos nos PLDOs com vistas a obter acesso as informações sobre os critérios do contingenciamento, mas estes dispositivos foram sistematicamente vetados pelo Executivo.

13 Lei nº 9.995, de 2000 – LDO 2001.

necessidades de financiamento do governo central, explicitando receitas e despesas, e a indicação dos resultados primário e nominal implícitos no projeto de lei orçamentária para 2003, a lei e a reprogramação do ano então em vigor – 2002 – bem como o realizado do ano anterior deveriam agora evidenciar a metodologia de cálculo e os parâmetros utilizados, informando separadamente as variáveis para atendimento do § 4º do art. 4º da LRF: “A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente”.

A LDO 2003 trouxe ainda, no capítulo destinado à estrutura e organização do orçamento, outras três inovações. Em primeiro lugar, criava um anexo para a indicação de subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves apontadas pelo TCU. Nesses casos, a continuidade de execução ficava condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à deliberação da CMO. Vale ressaltar, isso foi proposto pelo Legislativo, dado que a proposta do Executivo silenciava sobre o tema.¹⁴

Em segundo lugar, determinava a criação de uma programação específica na LOA destinada à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Por fim, determinava prioridade de gasto para a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que deveria ser direcionada à descentralização dos juizados especiais.

De outro lado, buscando cumprir seu papel constitucional de ser o elo entre o PPA e a LOA, a LDO tem também procurado disciplinar a inclusão de novos projetos, estabelecendo que eles só poderão ser iniciados se tiverem sido adequadamente contemplados todos os projetos e respectivos subtítulos em andamento;

14 A nota das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal explicita que a proposta do Poder Executivo era silente sobre o tema, levantando uma série de sugestões que acabam sendo incorporadas na versão aprovada da Lei.

e os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa. Há menção ao PPA 2000-2003 no Art. 19 da LDO 2001 (também presente na LDO 2002 e 2003, que prevê que o PLOA poderá incluir a programação constante de propostas de alterações do Plano Plurianual 2000-2003, que tenham sido objeto de projetos de lei específicos).

· 32 · Há aqui uma sinalização importante, no sentido de que a própria LOA não pode promover alterações no Plano. Caso seja discutida a inclusão de uma nova programação, há que se alterar a Lei do PPA, para na sequência modificar o orçamento. Nos anos futuros, um dos principais elementos de esvaziamento do Plano foi a possibilidade de incluir novos projeto diretamente na LOA, em uma inversão do encadeamento lógico dos instrumentos.

3.3. DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Com a edição da LRF, alguns regramentos que estavam previsto na LDO foram positivados nesta legislação permanente. As transferências voluntárias são definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

As LDO 2001, 2002 e 2003 trouxeram a vedação de se incluírem, na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, dotações para entidades privadas a título de auxílio. De acordo com Nota Técnica das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado,

“no que tange ao orçamento federal, as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) têm sido bastante restritivas quanto à inclusão de dotações a título de auxílio para beneficiar entidades privadas. Com algumas poucas exceções, tem prevalecido

a regra de não se permitir transferência de recursos a esse título para incorporação no patrimônio de tais entidades”.

Inicialmente, na LDO 1990, foi vedada a alocação de auxílio para entidades privadas, ressalvadas as entidades sem fins lucrativos a que se referia o art. 61 do ADCT (escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, bem como às fundações de ensino e pesquisa). Com o passar dos anos, as exceções foram crescendo para incluir as entidades sem fins lucrativos voltadas para o ensino especial, as entidades cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente receptoras de recursos oriundos de programas ambientais doados por organismos internacionais ou agências estrangeiras governamentais, e as entidades do setor saúde. • 33 •

Na lei de 2001 foi incluída a possibilidade de se transferir recursos a título de auxílio para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), em decorrência da aprovação da Lei nº 9.790, de 23/03/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, OSCIP.

Outro tema que sofreu modificações no período foi o da reserva de contingência. Isto havia sido originalmente previsto no Decreto-Lei 200, de 1967, que estabelece: *“Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.”*

Em 2000, a LRF também tratou do assunto em seu artigo 5, que prevê que o projeto de lei orçamentária anual conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A inovação, a partir de 2000, advinda, portanto, da LRF, é que a reserva passa a ser apurada tendo como parâmetro a Receita

Corrente Líquida (RCL)¹⁵. Na LDO 2001, o artigo 36 prevê que a proposta orçamentária conterà reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a, no mínimo, dois por cento da receita corrente líquida. O parágrafo único estabelece que na lei orçamentária, o percentual de que trata o *caput* do artigo não será inferior a um por cento, com recursos do orçamento fiscal. A LDO 2002 mantém a sistemática e especifica que sendo considerada como despesa primária ao menos metade do montante da reserva constante da proposta, para efeito de apuração do resultado fiscal.

· 34 · Na LDO 2003, o artigo relativo à reserva de contingência foi vetado. O Art. 12 da Lei estabelecia que reserva de contingência seria constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal, equivalendo a, no mínimo, 3% (três por cento) da receita corrente líquida na proposta orçamentária e a 0,5% (meio por cento) na lei, podendo este 0,5% (meio por cento) não ser considerado como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal. Foi apresentada como razão para o veto o vultoso volume de recursos previstos para a reserva neste ano:

“assim, admitir, já na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, que haja uma imprevisão da ordem de 3% (três por cento) da receita corrente líquida, ou seja, de aproximadamente R\$ 6,0 bilhões significa o reconhecimento de uma imprecisão na alocação dos recursos equivalente a cerca de 90% (noventa por cento) daqueles de livre aplicação que estão financiando os investimentos constantes da Lei Orçamentária de 2002. Além disso, a reduzida margem hoje existente para o atendimento de despesas discricionárias, especialmente investimentos, em face da escassez de recursos

15 A Receita Corrente Líquida (RCL) do ente federado é a referência para os limites estabelecidos pela LRF, e corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, sendo feitas várias deduções, de acordo com o tipo de ente.

e da necessidade do cumprimento das metas fiscais estabelecidas, inviabiliza o atendimento da proposta aprovada pelo Congresso Nacional.”

De outro lado, a análise da Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional – CMO aponta que o Poder Executivo estaria ignorando uma determinação da ainda, àquela época, recente LRF. Essa discussão margeava um tema muito caro ao Legislativo: o montante que poderia ser destinado às emendas parlamentares, onde parte poderia ser extraída pela diferença entre a reserva de contingência constante da proposta de Lei Orçamentária Anual e a lei aprovada. Por fim, a discussão em torno da natureza da despesa da reserva de contingência, na tentativa de enquadrá-las enquanto despesa primária, se justifica pela indicação das emendas parlamentares como despesas primárias discricionárias que demandava que, no caso de classificação da reserva de contingência como despesa financeira, houvesse compensação pelo cancelamento de outras despesas discricionárias. · 35 ·

A LRF tentou também regulamentar execução provisória do orçamento, caso o Parlamento não aprove, no ano anterior, a proposta do Poder Executivo. Seu artigo 6º previa que se o orçamento não fosse sancionado até o final do exercício de seu encaminhamento ao Poder Legislativo, sua programação poderia ser executada, até o limite de dois doze avos do total de cada dotação, observadas as condições constantes da lei de diretrizes orçamentárias. No entanto, tal dispositivo foi vetado, sob alegação de que “a autorização para a execução, sem exceção, de apenas dois doze avos do total de cada dotação, constante do projeto de lei orçamentária, caso não seja ele sancionado até o final do exercício de seu encaminhamento ao Poder Legislativo, poderá trazer sérios transtornos à Administração Pública, principalmente no que tange ao pagamento de salários, aposentadorias, ao serviço da dívida e as transferências constitucionais a Estados e Municípios”.

As razões do veto ainda complementam: *“por outro lado, tal comando tem sido regulamentado pela lei de diretrizes orçamentárias, que proporciona maior dinamismo e flexibilidade em suas disposições”*. Ou seja, optou-se por continuar a ter essa definição na LDO e não em uma regra permanente, ao contrário de outras disposições, como, por exemplo, às relacionadas às transferências voluntárias.

Consoante o veto, o Art. 81 da LDO 2001 diz que se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2000, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento das seguintes despesas: pessoal e encargos sociais; pagamento de benefícios previdenciários e prestações de duração continuada a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social; pagamento do serviço da dívida; e transferências constitucionais e legais por repartição de receitas a Estados, Distrito Federal e Municípios. Também não se estabelece nenhum critério de execução provisória para as demais despesas. Despesas extremamente relevantes, como por exemplo, alimentação escolar, custeio do Sistema Único de Saúde e pagamento dos benefícios da assistência social ficaram sem regra.

A LDO 2002 acresce à lista de despesas passíveis de execução provisória os gastos com o atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar do Sistema Único de Saúde – SUS, observado o disposto na Emenda Constitucional nº 29, de 2000; o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial, previstos no art. 239 da Constituição; as despesas obrigatórias de duração continuada de que trata o art. 2º, § 2º, desta Lei; e as destinadas à realização do processo eleitoral de 2002, apropriadas na ação “pleitos eleitorais”.

Na LDO 2003, há uma mudança expressiva. Diz o artigo 65 da Lei: *“Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2002, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas no Anexo a que se refere o art. 100 desta Lei”*. Ou seja,

agora a listagem das despesas não mais estará no corpo da Lei e sim no Anexo próprio, fazendo menção explícita ao dispositivo da LRF. Ao mesmo tempo, há uma limitação à possibilidade do Congresso listar outras prioridades que não aquelas classificadas como obrigações constitucionais ou legais da União.

3.4. DISPOSIÇÕES RELATIVAS À DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL; DESPESAS DA UNIÃO COM PESSOAL E OUTROS ENCARGOS; POLÍTICA DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS AGÊNCIAS FINANCEIRAS OFICIAIS DE FOMENTO E DISPOSIÇÕES SOBRE ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO

• 37 •

Os temas da dívida pública, despesas com pessoal, política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento e das alterações da legislação tributária, respectivamente os capítulos IV, V, VI e VII da LDO, têm pouca ligação direta ou referência com o PPA. Assim, as alterações no instrumento de planejamento teriam baixo poder explicativo sobre boa parte das alterações na lei de diretrizes orçamentárias observadas nesses capítulos durante o período em análise.

Em verdade, a única menção feita ao PPA se refere à indicação, a partir de 2001, de que os financiamentos dos projetos estruturantes definidos por esse instrumento de planejamento deveriam ser prioritários para o BNDES. A LDO para o ano 2000, primeiro ano do PPA 2000-2003, no entanto, não traz essa indicação expressa. Ainda assim, a indicação era um tanto genérica em meio a outras prioridades para a atuação daquele banco: em 2001, eram 4 linhas prioritárias, enquanto em 2003 vai abranger 7 áreas.

Dentre as inovações que surgem no período para esse tema, destaca-se a prioridade que o BNDES deveria conceder, a partir de 2002, ao financiamento para investimentos na área de geração e transmissão de energia elétrica, bem como a programas relativos à eficiência no uso das fontes de energia. Diante da grave crise do

setor elétrico, conhecida como apagão, o governo federal, a partir da LDO, ajustava a orientação da política de aplicação do BNDES.

Em linha com as diretrizes que norteariam a seleção de prioridades e metas para o orçamento de 2003, a LDO referente ao orçamento desse ano amplia novamente as prioridades para aplicação do BNDES, indicando a redução das desigualdades regionais de desenvolvimento, por meio do apoio à implantação e expansão das atividades produtivas, bem como daquelas relacionadas ao financiamento nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, incluindo o transporte urbano e os projetos do setor público, em complementação aos gastos de custeio.

· 38 · Em 2002, a Caixa Econômica Federal também observa mudança na política de aplicação dos seus recursos. Até então, deveria focar na redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações mais carentes, via financiamentos a projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana. No entanto, em 2002, novamente descolado da temporalidade do PPA, amplia a focalização também para a área rural.

Outro elemento que se destaca nesse tema é a introdução, em 2001, de vedações à concessão ou renovação de empréstimos ou financiamentos pelas agências financeiras oficiais de fomento a empresas e entidades do setor privado ou público, inclusive aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às suas entidades da administração indireta, que estivessem inadimplentes com a União, seus órgãos e entidades das administrações direta e indireta e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Mais ainda, além dos inadimplentes, a LDO veta expressamente a concessão de empréstimos e financiamentos a empresas que tivessem a finalidade de financiar a aquisição de ativos públicos incluídos no Plano Nacional de Desestatização. De outro lado, deixa um espaço para a atuação do BNDES, indicando que em casos excepcionais, devidamente justificados, este banco poderia, no processo de privatização, financiar o comprador, desde que para promover a

isonomia entre as entidades participantes. Vale notar, nesse ponto, que não há dispositivo na LRF que indique vedações às agências financeiras oficiais de fomento.

Para, além disso, no último ano do período em análise foram inseridos na LDO dispositivos exigindo detalhamento dos demonstrativos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências oficiais de fomento. Em linha com o comando do art. 49 da LRF, que indica que a prestação de contas da União deverá especificar os empréstimos e financiamentos concedidos com orçamento fiscal e da seguridade, a LDO define que os relatórios bimestrais de execução orçamentária previstos no §3º do art. 165 da Constituição Federal deverão explicitar a origem dos recursos utilizados nos empréstimos e financiamentos, se próprios, do Tesouro Nacional, ou seja, do orçamento fiscal e da seguridade, ou se de outras fontes. Além disso, passa a ser obrigatória, também, a apresentação, por parte do Poder Executivo, do plano de aplicação dos recursos das agências de fomento em 15 dias após a apresentação da proposta orçamentária anual.

Essas discussões expressam a vontade do legislativo de aumentar o conhecimento e controle sobre a atuação dessas agências. É possível observar na Nota Técnica conjunta das consultorias legislativas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sobre o PLDO 2003, que esse tema não vinha recebendo atenção especial, apesar do expressivo volume de recursos envolvidos¹⁶. A nota indica que o próprio Poder Executivo não vinha demonstrando controle efetivo sobre as aplicações dessas agências. Assim, sugere uma série de dispositivos que acabam sendo apropriados na versão aprovada.

Vale destaque também que a PLDO 2003 é a única que apresenta dispositivos vetados pelo Poder Executivo nesse capítulo específico da política de aplicação das agências financeiras de fomento. Os primeiros pontos referem-se novamente ao BNDES. A indicação de aplicação de no mínimo 30% dos recursos do FAT

16 Nota Conjunta das consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sobre a LDO 2003.

para o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas não foi aceito pelo Executivo, ainda que houvesse uma relativização na alínea – desde que haja demanda debilitada. Da mesma forma, o Executivo não aceitou a determinação de que esses empréstimos não fossem inferiores aos realizados no ano de 2002. Por fim, foi vetado dispositivo que vedava o financiamento à importação de produtos ou serviços com similar nacional detentor de qualidade e preço equivalentes. Em sua justificativa do veto, o Executivo argumenta que isso implicaria em piores condições de competitividade das agências financeiras oficiais de fomento, colocando-as em situação de desigualdade com relação às instituições privadas. Interessante notar que a preocupação estava, portanto, ao menos na justificativa oficial do Governo, no papel das instituições financeiras públicas.

Com relação à dívida pública, o dispositivo da LDO complementa a indicação da “regra de ouro” constitucional, que no inciso III do art. 167, determina que a realização de operações de créditos não exceda o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A LDO define, por seu turno, um conjunto de elementos de despesa que, somados, indicariam a estimativa de receita decorrente da emissão de títulos da dívida pública federal possível de ser considerada na LOA.

Nesse tema, registra-se que, no período em análise, houve pouca alteração, além de passar a estipular, a partir de 2001, a variação máxima da atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União, referenciada no Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas, em atendimento ao art. 5º § 3º da LRF. De fato, esse dispositivo que limita o montante das receitas oriundas da emissão de títulos públicos foi inserido pela primeira vez na LDO de 1993. Entre 2000-2003, alguns itens de despesas foram adicionados, elevando a emissão de títulos, como a cobertura dos resultados negativos do Banco do Brasil, em 2001, refinanciamento de dívidas rurais, em 2002,

ou a concessão de subsídios no âmbito do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, em 2003.

Ampliando gradativamente o rol de despesas cuja soma conferiria o total possível para a emissão de títulos, ou seja, aumentando as possibilidades de endividamento, vai de encontro ao espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal. Interessante notar ainda que, já em 2004, é acrescido um dispositivo genérico que praticamente engloba todos os demais e aumenta ainda mais a flexibilidade da dívida: “Art. 75. Inciso XIII - outras despesas cuja cobertura com a receita prevista no *caput* seja autorizada por lei ou medida provisória após a publicação desta Lei”. (LEI Nº 10.707, DE 30 DE JULHO DE 2003). Em 2007, esse artigo se resumirá a 3 incisos, sendo este ao lado de outros dois já existentes referentes a despesas com o refinanciamento da dívida e aumento de capital das empresas públicas da União, consolidando essa nova concepção. · 41 ·

A Lei de Responsabilidade Fiscal parece ter tido um impacto mais direto nas definições da LDO com relação a alteração da tributação. Isso porquê em seu artigo 14, a LRF impõe condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Nesse tema, a LDO 2000 já trazia que projetos de lei ou medidas provisórias dessa natureza deveriam ser acompanhados de estimativas de renúncia de receita correspondente e, caso tivesse impacto no mesmo exercício financeiro, o poder executivo deveria providenciar anulação de despesas em valores equivalentes.

Por sua vez, a LRF amplia o horizonte do cálculo sobre o impacto financeiro das medidas, indicando seus efeitos no exercício que deve iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Além disso, iniciativas dessa natureza deveriam atender a, pelo menos, uma das duas condições seguintes: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do

aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Além disso, esse capítulo trata de tema que ocuparia lugar central no debate em anos mais recentes com relação ao tratamento que a LOA deve conceder às propostas em tramitação no Congresso Nacional. Embora vá conhecer várias alterações adiante, no período em análise são poucas as modificações nos artigos que fazem referência às mudanças na legislação tributária. O poder executivo poderia considerar as receitas provenientes de legislação em discussão no Congresso, indicando as proposições de alteração de legislação e apresentando uma programação especial de despesas condicionadas à aprovação das respectivas legislações. Além disso, no caso de não aprovação, a LDO definia critérios para o cancelamento de despesas.

Por fim, as despesas de pessoal não guardam relação direta com o PPA 2000-2003, mas são fortemente impactadas pela edição da LRF, uma vez que a Constituição Federal, em seu artigo 169, estabelece que a despesa com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. A LRF foi a legislação que regulamentou tal artigo, prevendo que tais despesas teriam como limite global 50% da Receita Corrente Líquida para a União e 60% para os estados e municípios – arts. 18 a 23. Sendo que a principal inovação da LRF foi a definição de limites específicos pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministérios Público.

No entanto, sendo os gastos com pessoal essenciais para o funcionamento do Estado, a atenção com a evolução dessas despesas é anterior à edição da Lei. Na década de 90 foram aprovadas as Leis Camatas I e II, que serviram de parâmetro para as disposições das LDO do período.

Na LDO 2001, o artigo 57 estabelece que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão como limites na elaboração de suas propostas orçamentárias, para pessoal e encargos sociais, observado o art. 71 da Lei Complementar nº 101,

de 2000, a despesa da folha de pagamento de abril de 2000, projetada para o exercício, considerando os eventuais acréscimos legais, alterações de planos de carreira, admissões para preenchimento de cargos e revisão geral sem distinção de índices a serem concedidos aos servidores públicos federais, sem prejuízo do disposto no art. 62 desta Lei. Tal artigo será retomado nas LDO 2002 e 2003.

Outra inovação da LDO 2001 diz respeito à criação ou aumento de despesa com pessoal, que, de acordo com §1 do art. 169, somente poderá ocorrer se: houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e, se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. No entanto, desde essa LDO, tais autorizações têm sido remetidas a um Anexo da LOA. De acordo com Dias (2009):

“Essa delegação legislativa, talvez questionável do ponto de vista constitucional, mostrou-se acertada em razão de levar à apreciação da proposta orçamentária os incrementos de despesa com pessoal pretendido. Essa é a ocasião adequada para discutir essas despesas adicionais no contexto da discussão das prioridades e restrições orçamentárias”.

Assim, embora presentes, é possível argumentar que nos temas aqui apresentados relacionados à emissão de títulos da dívida pública, políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e da alteração da legislação tributária, tanto a LRF como o PPA parecem não ter sido centrais para as mudanças observadas. Embora a LRF referencie as condições para proposições de renúncias fiscais e a previsão de correção monetária da dívida, as alterações que remetem à expansão da possibilidade de emissão de dívidas vão de encontro aos princípios fiscais rígidos. Também não parte desses instrumentos a limitação ao financiamento das agências de fomento, que parecem responder mais à disputa política de então, em que partidos de oposição buscavam mecanismos

que criassem barreiras para o avanço da política de privatização. Situação distinta ocorre com as despesas de pessoal, cujo impacto da LRF é estruturante e cujos reflexos na LDO são significativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

· 44 · **A**LDO cumpre papel de grande relevância na disciplina do processo orçamentário. Criadas para serem o elo entre os vários instrumentos de planejamento, as LDO, há muito, ampliaram os restritos limites traçados pelo constituinte de 1988. A LRF introduziu significativas mudanças no processo orçamentário e inaugurou um novo regime de governança orçamentária. Essas mudanças, como visto, não se materializaram de maneira homogênea e ao mesmo tempo, mas foram tomando forma a partir da própria compreensão do Executivo e da interação com o Legislativo. Vários dispositivos foram testados, aprovados e rejeitados, e a cada ano a LDO ganhou importância como balizador da elaboração e execução orçamentária, substituindo, muitas vezes, a Lei de Finanças previstas no artigo 165 da CF/88.

A relação política entre os poderes foi, de fato, outro elemento definidor da forma e conteúdo que a LDO tomava nesse momento de transição de regime de governança orçamentária. Isso se estende para além dos temas introduzidos pela LRF, com a questão da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento ou mesmo o tema relacionado às obras com indicação de irregularidades graves.

Por seu turno, é possível constatar que o novo PPA influenciou a LDO de forma mais direta apenas no que tange à estruturação do orçamento. De fato, a LRF deslocou para a própria LDO e para o controle de caixa as peças centrais da governança orçamentária, diminuindo a importância do PPA. Todavia, foi possível perceber

que a lógica de encadeamento do orçamento com o PPA foi mantida, devendo toda alteração de ações no orçamento ser precedida por sua introdução no Plano.

Observou-se que, a partir das alterações que seriam trazidas para o PPA 2000/2003, a LDO 2000 trouxe algumas inovações, quanto à estrutura e organização do orçamento, mas também com a definição a respeito dos registros para acompanhamento do cumprimento dos resultados fiscais durante a execução do orçamento. A partir da LRF, a LDO ganhou maior detalhamento dos elementos voltados ao controle da situação fiscal, em especial o cumprimento da meta de resultado primário. Também pode ser entendido que a LRF conferiu à LDO alguns elementos da plurianualidade orçamentária, na medida em que as metas são estabelecidas para 3 exercícios. Tal discussão será retomada em anos recentes, com as propostas de reforma do orçamento que advogam o fim do plano plurianual e a transformação da LDO em um instrumento de planejamento fiscal de médio prazo (MTFF).

Assim, inclusive durante a vigência de um mesmo plano plurianual (o PPA 2000-2003), a LDO foi ganhando novos elementos. Em primeiro lugar, isso se deveu à instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja interpretação foi se consolidando ao longo dos anos, dentro do próprio Poder Executivo, com implicações, sobretudo, quanto ao nível de detalhamento a ser proposto à LOA, referenciados na própria LDO. Outras inovações surgem a partir da relação entre Executivo e Legislativo, como a discussão com relação à discriminação do resultado primário ou mesmo o tema das obras irregulares. Por fim, temas aparentemente marginais, como a definição de prioridade de gastos para a Justiça do Distrito Federal, surgem como elementos conjunturais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015.

..... **Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional**: Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, Dezembro, 2006

• 46 •

..... **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

..... **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 1.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança Orçamentária e mudança institucional: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro** - Lei nº 4.320/64. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2012.

COUTO, Leandro Freitas & CARDOSO JR., José Celso. **A Função dos Planos Plurianuais no Direcionamento dos Orçamentos Anuais**: Avaliação da Trajetória dos PPAS no Cumprimento da sua Missão Constitucional e o Lugar do PPA 2020-2023. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, Março, 2020.

DIAS, Fernando Álvares Correia. O Controle Institucional das Despesas com Pessoal. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. **Texto para Discussão** 54. Brasília, 2009.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GIMENE, Márcio. A Construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L.F. (org), **Planejamento e Orçamento Público no Brasil**. Brasília: ENAP, 2017. · 47 ·

NUNES, Selene P. P. & NUNES, Ricardo da Costa (2001) “Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil”, in **Finanças Públicas** - V Prêmio STN de Monografia. Brasília: Ministério da Fazenda.

PARES & SILVEIRA. Ariel e José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *In*. **Revista do Serviço Público**, Ano 33, n. 4. Brasília: ENAP, 2002

TOLLINI, Helio. A melhoria da qualidade do processo alocativo dos gastos públicos: a reforma orçamentária. *In*. **Balanco da Reforma do Estado no Brasil: A nova gestão pública**. Brasília, MP, Seges. 2002.

LEANDRO FREITAS COUTO
JOSÉ CELSO CARDOSO JUNIOR

• 48 •

RELAÇÕES OBLÍQUAS ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL PÓS CF-1988: TRAJETÓRIA DOS PLANOS PLURIANUAIS (PPA) E O ESVAZIAMENTO DO PPA 2020-2023¹

1 Este texto é uma versão resumida de Leandro Freitas Couto e José Celso Cardoso Junior, Brasília, março de 2020, TD 2549 - A Função dos Planos Plurianuais no Direcionamento dos Orçamentos Anuais: Avaliação da Trajetória dos PPAS no Cumprimento da sua Missão Constitucional e o Lugar do PPA 2020-2023.

RELAÇÕES OBLÍQUAS ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL PÓS CF-1988

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) instituiu novos instrumentos para a estruturação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF). O planejamento de médio prazo, concretizado no Plano Plurianual (PPA) e submetido ao Congresso Nacional no primeiro ano de governo, deveria orientar as leis orçamentárias anuais, com o intermédio das leis de diretrizes orçamentárias que, para além das questões fiscais, deveriam apontar as prioridades do orçamento do ano subsequente.

Os primeiros PPA, no entanto, eram bastante genéricos, com declarações de intenções e projetos amplos. Foi a partir do PPA 2000-2003 que se buscou reposicionar a relação entre o plano e o orçamento, de modo que a programação construída com base em um planejamento de médio prazo pudesse orientar as decisões alocativas.

Desde então, o PPA passou por várias transformações em termos de processo e metodologia, retratando abordagens distintas para o planejamento. Além disso, foram atribuídas a esse plano, várias funções ao longo dos cinco planos já executados e do PPA 2020-2023, enviado ao Congresso em agosto de 2019, que se revezaram no percurso do instrumento.

Por sua vez, o orçamento também não ficou estático, tanto do ponto de vista da elaboração quanto da sua execução. Arranjos específicos para execução de prioridades, maior flexibilidade para o gasto, introdução da impositividade de emendas parlamentares – sejam individuais ou de bancada – ou parâmetros para a limitação do crescimento das despesas são exemplos dessas mudanças.

Diante desse cenário dinâmico, considerando-se a nova mudança metodológica proposta para o PPA 2020-2023 e a recente proposição do governo federal de retirar o Plano Plurianual da CF/1988, cabe questionar o quanto esse instrumento conseguiu

cumprir sua missão constitucional de orientar os orçamentos, e quais as razões disso.

Para tanto, o restante do texto apresenta, na seção 2, as principais relações entre planejamento e PPA; na seção 3, uma breve retrospectiva dos PPA desde 2000; na seção 4, uma discussão mais aprofundada sobre a instabilidade permanente na relação entre planejamento e orçamento no plano federal; na seção 5, uma apreciação sobre o PPA 2020-2023 e o processo de esvaziamento estratégico e político em curso. Nas considerações finais, resumem-se os argumentos e apontam-se questões em aberto a futuro.

• 50 •

1. PLANEJAMENTO E PLANO PLURIANUAL

O planejamento governamental deveria ser um exercício cotidiano intrínseco ao próprio ato de governar. Definir prioridades, coordenar sua implementação, articular apoios (bem como monitorar e avaliar as políticas públicas) fazem parte do roteiro de planejamento governamental. A dimensão territorial brasileira, seu sistema federativo único e o também singular presidencialismo de coalizão impõem desafios adicionais ao planejamento do governo federal (Abranches, 2018).

O planejamento, portanto, não pode ser confundido com o ato de elaborar planos, embora essa seja uma característica e tradição no Brasil, principalmente pela proeminência que os planos nacionais de desenvolvimento (PND) adquiriram durante o regime militar. As discussões em torno da inserção dos instrumentos de planejamento na CF/1988 foram contaminadas por essa ligação histórica dos PND com o regime autoritário e as ideias neoliberais que ganhavam força nos anos 1980, que os questionavam. Por sua vez, a necessidade de transparência, controle e compartilhamento de decisões que acompanhavam a abertura democrática – tanto

do ponto de vista do Poder Legislativo quanto da sociedade – agregava outros elementos à discussão que reforçavam a defesa desses instrumentos.

Os debates constituintes reuniram críticas à centralização política e às ideias liberais quanto a uma demasiada intervenção estatal na economia, em momento de aguda crise econômica em que o Brasil – passado o período do milagre dos anos 1970 – convivia com a hiperinflação. Todavia, essa conjugação não foi suficiente para retirar da Carta Magna os elementos que viriam fixar os marcos do planejamento governamental e compor um novo regime de governança orçamentária, principalmente pelo arranjo construído entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Barcelos, 2012).

Garcia (2000) demonstra que essa exigência parlamentar ao Poder Executivo para explicitação de suas metas, seus objetivos e a direcionalidade do gasto público em geral – por meio dos instrumentos de planejamento, orçamento e controle – ainda recorreu à abordagem de planejamento normativo e economicista, que havia vigido durante o regime militar. Segundo o autor,

nos países desenvolvidos, praticavam-se modalidades diversas de planejamento público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto, e não apenas como algo relativo à organização da aplicação dos recursos econômicos. Todavia, nada disso foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental (Garcia, 2015, p. 21).

De toda forma, a CF/1988 inaugura uma nova institucionalidade para o planejamento e o orçamento público. Segundo Barcelos, inicia-se em 1988 um novo regime de governança orçamentária, que substitui e complementa, em alguns aspectos, aquele construído em 1964 com a Lei nº 4.320. O Plano Plurianual e a ligação com os orçamentos anuais, intermediados pela LDO anual, deveriam ser os orientadores da ação do governo e indicativos para a iniciativa

privada. Na ausência de regulamentações específicas, o PPA passou a ser, em verdade, o principal instrumento formal de planejamento do País (Barcelos, 2012).

Paralelamente a isso, havia um movimento crescente da perspectiva liberal sobre o Estado brasileiro, que se refletiu na desestatização e no desmonte institucional de áreas cujo planejamento setorial havia sido referência no período desenvolvimentista. Em particular na infraestrutura, as áreas de transporte e energia. Isso reforçava, de outro modo, a centralidade do PPA como instrumento de planejamento governamental, na medida em que os instrumentos setoriais perdiam força.

· 52 · Com os instrumentos setoriais fragilizados, o governo federal buscou avançar na institucionalização do SPOF, com a promulgação da Lei no 10.180/2001. São destacadas as seguintes finalidades do sistema: i) formular o planejamento estratégico nacional; ii) elaborar planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; iii) formular o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; iv) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; v) promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, com vistas à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Para tanto, seria competência das unidades de planejamento do SPOF elaborar e acompanhar a execução dos planos – inclusive do PPA – e fazer a avaliação da execução de planos e programas, buscando subsidiar a alocação dos recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações de governo. Ademais, o sistema previa ainda a manutenção e o fortalecimento de práticas de monitoramento e avaliação na administração pública.

Principalmente a partir da segunda metade dos anos 2000, houve um período de fortalecimento do planejamento setorial. Cardoso Junior e Gimenez fizeram um levantamento de trinta documentos de planejamento e desenvolvimento que haviam sido construídos entre 2003 e 2010, destacando, no entanto, que mais

do que orientar o crescimento econômico observado no período, estes haviam sido produtos desse crescimento (Cardoso Junior e Gimenez, 2011). A partir de 2007, contudo, é que os documentos passam a ter um caráter mais concreto, mais pragmático, ao contrário do grau de generalização e foco em diagnósticos até então observados.

Nessa linha, Cardoso Junior (2019) identifica a existência de uma disjuntiva crítica entre o planejamento e o Plano Plurianual. Embora seja instrumento importante, com força constitucional para concretização da função planejamento governamental, não abrange sua totalidade. A confusão entre planejamento e PPA tem duas consequências diretas para o debate em torno do tema. Em primeiro lugar, desloca a própria discussão em torno do papel do Estado para a condução da estratégia nacional de desenvolvimento. A discussão do planejamento passa a ser quanto à funcionalidade e às metodologias do instrumento. Em segundo lugar, o PPA torna-se o palco central de várias outras disputas em torno do direcionamento do Estado e de governos, em que se revelam outras tantas disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro, entre PPA *versus* orçamento *versus* finanças públicas, ou PPA *versus* gestão e PPA *versus* controle. · 53 ·

Claramente, o quadro legal vigente não define com precisão quais as funções do planejamento governamental seriam atribuídas ao PPA, até mesmo porque leis complementares que deveriam reger o tema não foram editadas passadas já três décadas da promulgação da Constituição. Assim, essas funções vão sendo testadas à medida que o instrumento vai se desenvolvendo, com visões políticas distintas a partir de governos que traduziam ideologias, defendiam práticas e traziam experiências distintas de planejamento.

2. ABORDAGENS E FUNÇÕES DOS PPA DE 2000 A 2019

· 54 · **A**s normas que estabeleceriam o exercício financeiro, a vigência e os prazos – além de dispor sobre a criação e a organização do PPA, da LDO e da LOA – seriam objeto de Lei Complementar, as quais, como dito acima, ainda não foram, até o momento, regulamentadas pelo Congresso Nacional. Assim, são as disposições transitórias que ainda regem as normas gerais para a elaboração desses documentos, indicando o prazo de 31 de agosto do primeiro ano do governo para o envio do projeto de lei (PL) do PPA para o Congresso Nacional.

O primeiro PPA construído no novo formato (PPA 2000-2003) carregava um modelo de gestão bastante ambicioso, que incluía a gestão de prioridades de governo, abarcando a figura dos gerentes dos programas, a gestão de restrições, a seleção de programas estratégicos (67, do total de 387 programas) e a gestão estratégica, que incluía o processo de definição de liberação de recursos financeiros (Pares e Silveira, 2002). Seu ponto de partida foi a criação de um grupo de trabalho instituído em 1997, cujas recomendações foram em parte apropriadas no Decreto nº 2.829/1998, que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

Apesar dos avanços, o PPA apresentou deficiências no que se refere à abrangência – envolveu todas as despesas –, dificultando a definição de foco em torno de prioridades de governo, além da baixa capacitação dos agentes burocráticos, da construção dos programas e ações com base em cadastro de projetos e atividades já existentes, construídos sob lógicas totalmente distintas, e um modelo de gestão – por gerência de programas – deslocado da estrutura organizacional da administração pública federal (Garcia, 2015).

Por sua vez, o PPA 2000-2003 começou a ser implementado em cenário de grave restrição fiscal. A Lei do PPA, promulgada em julho de 2000, foi precedida pela promulgação da LRF, de maio daquele ano. A gestão fiscal passava a ser crucial para a estratégia da política econômica, e a gestão do plano não deixou de apropriar também essa função.

Ainda assim, é possível identificar abordagens e funções inerentes ao planejamento governamental, intrínsecas ao PPA 2000-2003: o planejamento territorial, com base no Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; o planejamento por problemas, tendo como referência o planejamento estratégico situacional, apresentando a articulação com um orçamento para resultados; a gestão estratégica de projetos prioritários; e, ainda que de forma mais indireta, a gestão fiscal. · 55 ·

Para o período 2004-2007, a metodologia do PPA continuou a mesma, mas o instrumento apresentou algumas inovações no conteúdo, no processo de elaboração e gestão. A mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da legislatura apresentava nova concepção de planejamento, trazendo a importância da estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a necessidade de que ela fosse construída com a participação da sociedade.

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo ganhou destaque no PPA, com a promoção do crescimento econômico a partir da dinamização do mercado de consumo de massa que promoveria maior inclusão social, desconcentração de renda e redução das disparidades regionais.

Uma tentativa de inovação importante foi a estruturação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA, reforçando a ligação entre planejamento e avaliação. Para tanto, foi instituída a Comissão de Monitoramento e Avaliação – CMA, que contava com o apoio das Unidades de Monitoramento e Avaliação – UMA nos ministérios setoriais. A CMA era responsável pela avaliação

ex-ante de projetos de grande vulto para aprovar sua inclusão no orçamento ou, posteriormente, o início do empenho orçamentário.

Seguindo a mesma linha, o PPA 2008-2011 não trouxe grandes inovações metodológicas com relação ao anterior, mas foi bastante influenciado pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que não apenas criou uma carteira de projetos prioritários, como também instituiu um arranjo de gestão que prescindia, em boa medida, do PPA e do SPOF. Além disso, excluíram-se esses empreendimentos dos processos de avaliação prévia da CMA, esvaziando-se, na prática, o SMA. Por fim, os processos participativos foram apropriados dos canais já existentes, a partir dos conselhos nacionais setoriais de participação social, sem que houvesse a instalação de processos participativos específicos para o PPA.

A gestão de prioridades já tinha deixado de fazer parte do Plano no período anterior, mas o novo contexto do PAC aprofunda isso. Mais que instrumento formal, o PPA passou a ser visto como elemento burocrático que criava barreiras para as políticas públicas e sua implementação. O planejamento estava descolado do plano, e vários outros canais – muitos dos quais informais – substituíram o arranjo anterior. Vale notar que a própria então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) à época do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não deixou de participar dessas discussões, embora o PPA já não exercesse funções específicas nem ocupasse lugar central nesse arranjo (Santos, 2011).

O PPA pouco agregava aos processos de planejamento dos ministérios setoriais, sendo visto apenas como instrumento burocrático e de prestação de contas. Essa visão foi fundamental para a decisão de rever a metodologia do PPA para o período 2012-2015. Reconhecendo que o planejamento ocorria fora das unidades setoriais de planejamento do SPOF (em geral, unidades de planejamento dentro das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA), já como reflexo do fortalecimento do planejamento setorial, o PPA buscava traduzir os resultados desses

processos, comunicando de forma mais direta as principais metas do governo, sem amarração conceitual rígida.

No novo formato, o programa deixou de ser baseado em problemas, com um objetivo orientador, e passou a ser temático, reunindo vários objetivos e metas dentro de uma mesma área de atuação governamental. Para cada objetivo, se indicava um órgão responsável, o que não acontecia com as metas. Os indicadores do PPA ligavam-se ao programa temático, sem vinculação direta com seus objetivos. Assim, os indicadores prestavam-se a uma função de monitoramento do contexto da situação na qual o tema se inseria, e o plano tornou-se instrumento de comunicação e transparência.

Essa mudança na metodologia teve custos expressivos. Em primeiro lugar, o curto intervalo de tempo para a implementação da nova metodologia resultou em um plano com muita confusão conceitual e mais de 2 mil metas de governo. Iniciativas confundiam-se com metas, e estas se confundiam com indicadores. Mais importante ainda, o PPA afastou-se ainda mais do orçamento, e as discussões em torno do plano afetavam muito pouco o processo alocativo. A isso, relacionava-se outro importante fator do novo PPA, a ausência de modelo de gestão que lhe conferisse alguma função importante no âmbito do processo decisório. · 57 ·

Todavia, vale mencionar que o novo formato do Plano possibilitou uma importante alteração no orçamento, que resultou na agregação de ações – que ficaram mais próximas das iniciativas do PPA –, e a criação dos planos orçamentários no nível gerencial. Isso franqueava ao ordenador de despesa maior flexibilidade para a execução do gasto. Embora tenha sido objeto de questionamentos por parte de organizações da sociedade civil, alegando perda de séries históricas e transparência que dificultariam o acompanhamento do orçamento, é também possível afirmar que o processo de participação social, retomado com mais força no PPA 2012-2015, por meio do Fórum Interconselhos, também foi outro elemento importante deste PPA, com reflexos também no processo de elaboração

do orçamento, principalmente nas iniciativas de discussão da LDO com a sociedade civil (Avelino, 2017).

O PPA 2016-2019 seguiu o modelo metodológico do anterior, com poucos aprimoramentos. Em primeiro lugar, houve indicação de enxugamento do plano, que passou a contar com 55 programas temáticos, dez a menos que o PPA anterior. O número de metas também se reduziu em praticamente 50%. Ainda que as confusões conceituais não tenham sido completamente sanadas, houve avanços.

· 58 · O processo de gestão do plano, no entanto, foi descontinuado. A destituição do governo Dilma logo no primeiro ano de implementação do plano também foi acompanhada por alteração organizacional no âmbito do à época Ministério do Planejamento, que implicou a mudança de foco da então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, que passou a ser a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, a partir da fusão com a Assessoria Econômica.

O Fórum Interconselhos, que deveria cuidar da dimensão participativa do plano, sofreu descontinuidade, bem como foram abandonadas as discussões estratégicas e articulações federativas – o Ministério do Planejamento sequer chegou a desenvolver projeto de apoio à elaboração dos PPA municipais para o ciclo 2018-2022. A principal aposta do PPA 2016-2019 parece ter sido o trabalho interno de compatibilização com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU).

O quadro 1 busca apresentar uma síntese da evolução das funções de planejamento desempenhadas pelo PPA desde 2000.

QUADRO 1: Abordagens e funções do PPA

| PERÍODO DO PLANO | ABORDAGENS | FUNÇÕES |
|------------------|---|--|
| PPA 2000-2003 | <ul style="list-style-type: none">• Planejamento por problemas• Planejamento territorial | <ul style="list-style-type: none">• Gestão de prioridades• Gestão por resultados• Prestação de contas |
| PPA 2004-2007 | <ul style="list-style-type: none">• Planejamento por problemas• Planejamento Participativo | <ul style="list-style-type: none">• Gestão territorial• Gestão por resultados• Avaliação• Prestação de contas• Estratégia de desenvolvimento |
| PPA 2008-2011 | <ul style="list-style-type: none">• Planejamento por problemas | <ul style="list-style-type: none">• Prestação de contas• Estratégia de desenvolvimento |
| PPA 2012-2015 | <ul style="list-style-type: none">• Planejamento participativo• Classificador temático | <ul style="list-style-type: none">• Gestão participativa• Gestão territorial• Agendas transversais• Prestação de contas• Estratégia de desenvolvimento |
| PPA 2016-2019 | <ul style="list-style-type: none">• Classificador temático | <ul style="list-style-type: none">• Integração com os ODS• Prestação de contas |

Fonte: Elaboração dos autores.

3. AS RELAÇÕES INSTÁVEIS ENTRE PLANO E ORÇAMENTO

As várias abordagens e funções que o PPA foi assumindo desde 2000 implicaram mudanças na sua relação com o orçamento

e, portanto, na sua capacidade de cumprir o preceito constitucional de orientador das despesas públicas. No entanto, essa relação não pode ser determinada apenas pela perspectiva de uma das suas partes. Os demais instrumentos orçamentários e fiscais também condicionam tal relação, e é necessário lançar um olhar abrangente para seu conjunto, a fim de compreender os processos que os envolvem.

· 60 · Gimene (2017) revela a relação estruturada que deveria existir entre o planejamento, o orçamento-programa e o desembolso financeiro construída ainda nos anos 1960, que embasava o Sistema Federal de Planejamento de então. Ao planejamento, caberia orientar toda a ação pública, indicando as diretrizes e as prioridades para o orçamento-programa, já com preocupação concernente aos resultados. A coordenação dos fluxos de receitas e despesas daria o fluxo financeiro, garantiria a oferta de serviços e proporcionaria maior previsibilidade aos que contratam com o poder público, ao mesmo tempo em que ajudaria a manter o planejamento ajustado à realidade. Segundo o autor, nessa sistemática de integração entre esses três elementos, assentar-se-ia boa parte da explicação do relativo sucesso do planejamento no regime militar.

Essa lógica teria sido continuada nos marcos da CF/1988, no arranjo que se construiu a partir do PPA, da LDO e da LOA. Dessa forma, o plano, argumenta Gimene (2017), seria o sucessor do orçamento plurianual de investimento, instituição na Constituição de 1967, mas com a previsão de definições que eram atribuídas aos documentos superiores de planejamento, sendo responsável pela indicação de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. A LDO define as metas e as prioridades para o ano subsequente, bem como as regras para elaboração, revisão e gestão do orçamento anual, enquanto o orçamento traria todo o conjunto de despesas públicas.

Essa crise de identidade inicial do PPA, entre orçamento plurianual de investimentos e um plano estratégico para o desenvolvimento do País não se resolveu para um lado ou para o outro. O que

tivemos, a partir de 2000, foi um instrumento que abarcava todas as despesas públicas, a partir de um conjunto de direcionamentos estratégicos e um modelo de plano que deveria organizar as ações para se alcançar objetivos que se relacionavam a problemas identificados na sociedade. Dessa forma, o Plano Plurianual fica espremido no meio de outros dois instrumentos: a LDO, que estabelecerá as metas e as prioridades para o orçamento; e as atribuições de um planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, também previsto na Constituição.

Ademais, como foi dito, antes da aprovação da Lei do PPA 2000-2003, houve a promulgação da LRF, que inaugura, segundo Barcelos (2012), um novo regime de governança orçamentária no Brasil. Nesse ponto, a sobreposição e a disputa entre os instrumentos de planejamento e orçamento revelam-se de maneira nítida. Como discutido no capítulo anterior, a proposta aprovada no Congresso Nacional, mas vetada pelo Executivo, no seu art. 3º, previa que o PPA apresentasse um anexo de política fiscal, no qual seriam estabelecidos os objetivos e as metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante a vigência do plano.

Isso, no entanto, acabou sendo delegado à LDO. O art. 165, § 2º, da Constituição, determina que a lei

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988, art. 165, § 2º).

A LRF expande suas competências, indicando que, além das indicações constitucionais, a LDO deveria dispor sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e a forma de limitação de empenho; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos

orçamentos; e as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Além disso, a LRF indicou a LDO como o instrumento para tratar da política fiscal. No Anexo de Metas Fiscais, seriam estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Com isso, a LDO ganha muita força no jogo orçamentário, ainda mais sendo o instrumento que também deveria trazer os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Dessa forma, o novo regime de governança orçamentária inaugurado pela LRF fortaleceu a LDO em detrimento do PPA. Além das principais metas e objetivos das políticas fiscal, monetária, cambial e de metas de inflação, até mesmo a normatização da avaliação dos resultados da programação do orçamento caberia à LDO, e não ao PPA.

A distância da dimensão estratégica da programação, já abordada do ponto de vista fiscal, aqui também se verificava. Se, por um lado, a dimensão estratégica do PPA consegue revelar as prioridades e a estratégia do governo, esta não consegue orientar o orçamento, tanto por características do próprio orçamento, quanto pela frágil ligação entre a parte estratégica e a dimensão tática do plano, ou seja, a sua programação, considerando-se nesse sentido as ações orçamentárias. Assim, para os primeiros PPA, é possível indicar que a orientação ao orçamento se daria pelo desenho dos programas e seleção de ações, bem como pela gestão e seleção dos investimentos prioritários.

Com a nova metodologia empregada para o PPA 2012-2015 – com os programas deixando de ser construídos em torno de problemas, mas agora como classificadores temáticos –, as ações orçamentárias deixaram de fazer parte do PPA. Portanto, a orientação do plano ao orçamento não se daria por meio do desenho

das ações. As metas apresentadas no PPA não eram vinculadas diretamente às ações orçamentárias; tampouco os indicadores eram ligados diretamente aos objetivos que compunham cada um dos programas temáticos.

Uma das ideias era que isso teria reflexos no distensionamento entre Executivo e Legislativo no que tange às alterações orçamentárias, situações que muitas vezes geravam barganhas entre os poderes. A tabela 1 demonstra que essa mudança, no entanto, não teve reflexo direto no número de leis de revisão do orçamento. As discussões entre Legislativo e Executivo nas matérias orçamentárias, em verdade, acirraram-se, e a demanda por maior participação do Congresso na elaboração e revisão do orçamento pode ser destacada como um dos motivos da aprovação de emenda constitucional (EC) que tornou impositiva a execução de emendas individuais – as emendas de bancada passaram a ter também execução impositiva a partir de 2020 –, bem como as próprias discussões que levaram à queda da então presidente Dilma Rousseff.

• 63 •

Tabela 1: Leis de alteração orçamentária (2010-2015)

| LOA (ANO) | NÚMERO DE LEIS DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA |
|-----------|--|
| 2010 | 15 |
| 2011 | 48 |
| 2012 | 27 |
| 2013 | 36 |
| 2014 | 16 |
| 2015 | 28 |

Fonte: SOF/ME.

Por sua vez, essa mudança metodológica do PPA 2012-2015 teve outra implicação na direção do seu relacionamento com o orçamento. Embora a Lei nº 12.593/2012, que instituiu o plano, previsse, em seu art. 21, que as alterações de metas do PPA deveriam ser objetos de projetos de lei de revisão do plano, o decreto de gestão do PPA estabeleceu que mudanças nas metas que se

justificassem devido às alterações das leis orçamentárias poderiam ser feitas por ato próprio do então MP. Além de o decreto extrapolar o que havia sido determinado em lei – como a própria relação entre metas e ações orçamentárias não era clara –, deixava margem de arbitrariedade ao Executivo para a revisão das metas do plano, sem que isso tivesse necessariamente qualquer consequência para o direcionamento das decisões alocativas no orçamento.

Ainda assim, é possível afirmar que o PPA 2012-2015 influenciou o processo orçamentário, mesmo que não se possa afirmar que teve papel na orientação das decisões alocativas propriamente ditas. Destacam-se, nesse ponto, a agregação das ações orçamentárias e o processo de participação social, fortalecido na gestão do PPA e estendido, a partir daí, para o orçamento – ainda que por um curto período. De fato, esse processo é limitado por algumas características do próprio orçamento e do seu processo de elaboração e execução como um todo, o que envolve, necessariamente, seu componente político, incluindo-se as relações com o Legislativo.

Também é possível afirmar que – diante da grave crise política acentuada em 2015, que culminou com a destituição de Dilma Rousseff –, o PPA 2016-2019 não teve qualquer incidência significativa sobre o orçamento. A tentativa de aproximar-se de uma agenda legitimada pela comunidade internacional dos ODS, patrocinada pelo Sistema ONU, não foi suficiente para dar relevância ao plano e incidir sobre o orçamento.

4. O PPA 2020-2023: FRAGILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO E PERSPECTIVAS DE RESGATE

Diante da incapacidade de o instrumento desempenhar sua missão constitucional, a despeito das múltiplas funções que lhe foram atribuídas ao longo dos anos, não surpreende o fato de uma nova alteração metodológica ter sido proposta para o PPA 2020-2023. O *Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal – MT-PPA* (Brasil, 2019a) destaca já na sua introdução duas motivações para a promoção da alteração da metodologia do PPA: a necessidade de adaptação às novas orientações e diretrizes governamentais, bem como a adequação à nova organização administrativa do governo federal. O documento ratifica inovações que já vinham sendo discutidas no governo anterior, mas faz sua aposta no fortalecimento das relações do PPA com os processos de avaliação e gestão de política fiscal:

Por um lado, foram mantidas as seguintes preocupações: simplificar a arquitetura conceitual do plano, promover a orientação por resultados e fortalecer o realismo fiscal. Por outro, foi acrescentado o componente da integração entre planejamento e avaliação. Outra novidade residiu na busca por uma visão orçamentária de médio prazo ao plano, nos moldes dos Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP), que vêm sendo crescentemente adotados internacionalmente (Brasil, 2019a, p. 10).

Assim, ainda que reconheça um problema na relação entre o plano e o orçamento, o diagnóstico é frágil. Em verdade, o ponto central na questão não é a visualização da relação entre as ações e os objetivos, mas a incapacidade de as discussões promovidas no âmbito de elaboração e gestão do PPA orientarem as decisões

alocativas, ainda mais quando o próprio orçamento relega a um segundo plano a categoria de objetivo. Não há indicadores de resultados relacionados diretamente aos objetivos para que sirvam de parâmetro ao orçamento. Por sua vez, no caso das metas, não há ligação direta com as ações. E, ainda assim, essas metas poderiam ser alteradas a partir de modificações no orçamento, conforme vimos anteriormente. Ademais, o instrumento de Estado deveria ser capaz de responder aos diferentes governos, independentemente das orientações e diretrizes.

A resposta a isso foi a proposição de uma nova metodologia, assentada em quatro pilares: i) simplificação metodológica; ii) · 66 · realismo fiscal; iii) integração entre planejamento e avaliação; e iv) visão estratégica e foco em resultados.

i) **Simplificação metodológica**

Em primeiro lugar, buscou-se reforçar o mandato constitucional de que o PPA deveria conter *diretrizes, objetivos e metas*, e este passou a ser o foco para possibilitar a redução de categorias e atributos. Na parte estratégica, constariam apenas treze diretrizes e quinze temas, divididos em cinco eixos, além da estratégia nacional de defesa. Na parte tática, os programas construídos a partir de problemas, cada um com apenas um objetivo e uma meta.

ii) **Realismo fiscal**

Do ponto de vista do realismo fiscal, a proposta é que os cenários fiscais do PPA sejam objetos de atualizações periódicas, mantendo a compatibilidade com a LDO e a LOA. Dessa forma, incorporando os preceitos do Novo Regime Fiscal, a proposta indicava que o PPA faria a previsão dos gastos orçamentários em consonância com o teto de gastos para todo o período do plano, com a indicação de tetos setoriais. Todavia, o próprio MT-PPA indicava que caberia à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, e não à Secretaria que detinha as atribuições de planejamento a definição desses valores. Além disso, os dados orçamentários no PPA foram apresentados em separado para 2020 e agregados para o período 2021-2023. Assim, não é possível confirmar que a

perspectiva fiscal assumida pelo Plano tenha capacidade de orientar o orçamento, sendo mais provável a hipótese de que os referenciais monetários construídos pela própria SOF tenham se constituído em parâmetros para a definição das metas do PPA.

Ademais, vale pontuar o patrocínio do Poder Executivo à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 98/2019, que propunha, entre outros aspectos, a exclusão do § 1º do art. 167 da CF/1988, que estabelece que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (Brasil, 1988, § 1º, art. 167). A questão central aqui é que a retirada dos investimentos plurianuais do PPA o fragiliza na função de orientação do orçamento, dado que as discussões sobre os principais projetos de investimento deixam de constar entre as referências do PPA, não mais sendo esses projetos relacionados ao conjunto das outras iniciativas e vinculados aos objetivos de médio prazo.

Há ainda discrepância metodológica com relação ao tratamento concedido aos investimentos das empresas estatais. Nesse caso, todos os investimentos – e não apenas os priorizados pelos critérios citados – foram incluídos no plano. No entanto, esses investimentos não foram relacionados aos programas finalísticos, como se não tivessem ligação com os objetivos das políticas públicas implementadas pelo governo. Essa dissociação intencional dos investimentos das empresas estatais dos objetivos do governo pode estar ligada à agenda de desestatização.

iii) **Planejamento e avaliação**

Assim, a integração do planejamento com a avaliação parece ser a principal aposta do novo PPA em termos de funções. O MT-PPA anunciava que programas prioritários seriam objetos de monitoramento intensivo e fortalecimento da avaliação, citando o Conselho de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (CMAP) como instituição de referência. No entanto, o PL do PPA estabeleceu termos muito vagos para o tema, o que seria central para fortalecer a

função do plano ligada à avaliação de políticas públicas. Segundo a norma apresentada, o Poder Executivo federal realizará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas contidos no PPA 2020-2023, mas sem qualquer compromisso com relação à quantidade dos programas avaliados.

A partir da aprovação do PL, o governo passou a poder realizar uma série de alterações do PPA apenas comunicando ao Congresso Nacional. São alterações destinadas a adequar o plano às leis orçamentárias anuais e às leis de crédito adicional, que permitem a alteração de valor global do programa, a adequação de vinculação entre ações e programas, assim como a revisão ou atualização de metas e investimentos plurianuais. Da mesma forma, a alteração de metas também passou a poder ser feita sem nova proposição legislativa, bem como a alteração de valores dos programas devido a alterações de valores referentes a recursos não orçamentários ou o valor de subsídios e gasto direto. O Plano, portanto, ajusta-se constantemente ao orçamento, sem qualquer comando no sentido contrário.

iv) **Foco em resultados**

A lei orçamentária para 2020 contempla 812 ações relacionadas apenas aos programas finalísticos, das quais somente 73 são ações novas, 9% do total. Essas ações representam tímidos 0,97% do valor orçamentário dos programas finalísticos e quase 14% do valor das despesas discricionárias – que respondem por menos de 7% do total das despesas primárias. As ações novas estão concentradas em 33 programas – ou seja, metade dos programas não teve qualquer ação nova com a aplicação do modelo lógico. Ou seja, o novo desenho de programas teve pouca inferência sobre as ações orçamentárias.

Embora não tenha força legal, a mensagem presidencial que encaminha o PPA ao Congresso Nacional explicita uma prioridade para o período do plano, relacionado à primeira infância. São cinco os programas citados no documento que espelhariam essa

prioridade: Atenção Integral à Primeira Infância; Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena; Promoção à Cidadania; Segurança Alimentar e Nutricional; e Proteção Social no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Para esse conjunto de programas que dialogam diretamente com a prioridade enunciada, há apenas uma ação nova para o orçamento de 2020, a ação 15UG – Implantação, Instalação e Modernização de Estações Cidadania.

A prioridade não se verifica do ponto de vista orçamentário. Considerando-se as 23 ações dos cinco programas, não há crescimento real entre a atual dotação e a prevista para 2020. Sem somar os valores de programações condicionadas à aprovação do Congresso que autorize o Poder Executivo a quebrar a regra de ouro que impede que operações de crédito excedam os gastos em capital, há perda nominal da ordem de R\$ 707,8 milhões, de um total de R\$ 63,57 bilhões em 2019. Contabilizando-se as programações condicionadas, o valor para 2020 ultrapassa em 0,5% o referente à 2019, ainda com perda real.

Vale destacar que, entre as ações desses programas, estão incluídas as que financiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos e pessoas com deficiência. Essas ações representam cerca de 95% do orçamento dos cinco programas para 2020. Excluindo-se o BPC, a dotação orçamentária para 2020 para o conjunto dos programas representa, em termos nominais, 62,17% da programação de 2019, ou 86,12%, se se contabilizar as programações condicionadas.

Diante do exposto, a orientação do plano ao orçamento mostra-se frágil, apesar do resgate da abordagem do planejamento por problemas, com o uso do modelo lógico para a definição dos programas e seu alinhamento com a função de avaliação que foi atribuída ao PPA 2020-2023. A simplificação metodológica foi ao extremo, ao ponto de contrapor-se à aplicação do modelo lógico e ser referência para a avaliação, outros dois pilares do plano – dada a limitação de apenas um indicador por programa. Da mesma forma, com referência ao maior realismo fiscal, além de não trazer novidades

ao processo, culminou ainda com maior esvaziamento do PPA, com a limitação do detalhamento dos investimentos plurianuais.

Ainda assim, houve espaço para avanços. A retomada do modelo lógico na construção dos programas deve ser valorizada, bem como a referência que os espaços centrais de avaliação de políticas públicas passam a ter para o PPA. De todo modo, para que as mudanças sejam efetivas, seria preciso aprimorar tanto esses processos de avaliação quanto o desenho dos programas, incluindo-se a revisão das ações orçamentárias. Apenas estruturando planejamento e orçamento em um mesmo macroprocesso integrado é que o PPA poderá cumprir sua missão constitucional.²

• 70 •

2 A rigor, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de *planejamento e orçamento* (analista de planejamento e orçamento – APO), *finanças e controle* (analista de finanças e controle – AFC, posteriormente renomeada para auditor federal de finanças e controle – AFFC), *gestão governamental* (especialista em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG) e *pesquisa e avaliação* (técnico de planejamento e pesquisa – TPP), entre outras. Nesse sentido, os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Em particular, haveria de considerar-se e integrar as *auditorias operacionais da função controle* e as *avaliações de desenho, implementação, resultados e impactos*, como funções intrínsecas e etapas necessárias a um ciclo mais completo de retroalimentação entre as funções planejamento governamental, gestão, controle e orçamento público. Como tal discussão – por ampla e complexa que é – extrapola os limites deste texto, remetemos os leitores para as seguintes coletâneas que tratam mais amiúde desses temas e dessas intersecções: Pires e Cardoso Junior (2011), Cardoso Junior (2015), entre outras fontes relevantes publicadas, fundamentalmente, pelo Ipea, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), esta última por meio da *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento* (RBPO).

5. À GUISA DE CONCLUSÃO: BALANÇO GERAL E QUESTÕES EM ABERTO

O Plano Plurianual assumiu diferentes funções concernentes ao planejamento governamental, principalmente após o PPA 2000-2003. É importante, todavia, não reduzir o planejamento governamental a esse específico instrumento. Assim, reconhecer falhas no plano não indica necessariamente que seja possível expandir essa crítica ao planejamento governamental.

Feita essa ressalva, a evolução dos PPAs, considerando-se funções e abordagens distintas que assumiram no decorrer do tempo, revela que esses planos foram se afastando da sua missão constitucional de orientar o orçamento, mas devido não apenas ao formato do próprio Plano, mas também dos demais instrumentos que compõem o arranjo de governança orçamentária do País. Nesse aspecto, a LRF conferiu importantes funções à LDO, inclusive no tocante à avaliação das políticas públicas, que restringiram o PPA.

Ainda assim, enquanto adotou abordagem de planejamento por problemas, com identificação e gestão de investimentos e programas prioritários, o PPA teve mais incidência sobre o orçamento. A partir de 2004 e, principalmente, no PPA 2008-2011, essa característica foi se perdendo, em detrimento de outros arranjos de gestão de prioridade – notadamente, o PAC, que constituíam ritos próprios de planejamento e gestão.

Com isso, foi preciso reinventar o instrumento, relacionando-o a outras funções. O PPA 2012-2015 abandona a abordagem de planejamento por problemas e adota perspectiva de classificação temática, mas permite, entretanto, gestão de agendas transversais e aprimoramento da participação social. Todavia, isso não é suficiente para orientar o orçamento, ainda que o novo formato possa ter influenciado – ou tornado possível – rearranjo do orçamento, com aglutinação de ações e flexibilização do gasto, a partir da criação dos planos orçamentários.

O PPA 2020-2023 representa uma nova tentativa de reformulação do Plano, retomando a perspectiva de planejamento por problemas, bem como reforçando a ideia de investimentos prioritários e avaliação de políticas públicas. Todavia, a experiência ainda tem limitações importantes, seja por escolhas técnicas, políticas ou até mesmo dificuldades relacionadas às capacidades das equipes ministeriais de aplicar a nova metodologia, dado o processo expresse de elaboração.

Assim, seria preciso buscar seu aprimoramento para que possa ter qualquer impacto nas decisões alocativas de curto prazo. Para tanto, seria necessário considerar vários elementos da governança orçamentária, com todos os seus instrumentos, atores e interesses, para que o PPA pudesse cumprir sua missão constitucional.

Esse movimento exige compreender de forma mais abrangente o processo de governança orçamentária. Se, de um lado, o PPA mudou muito ao longo dos últimos anos, conforme visto, o processo orçamentário também sofreu alterações. Apenas na última década, houve agregação das ações orçamentárias que conferem maior flexibilidade ao gasto público, enquanto se consolidou a impositividade de emendas individuais e, mais recentemente, de bancada. Instituiu-se um novo regime fiscal, que condiciona o crescimento das despesas à inflação. Defende-se a necessidade de considerar os dois processos como partes de um arranjo único de planejamento e orçamento e buscar soluções conjugadas que contribuam para que decisões alocativas de curto prazo sejam orientadas por um plano de médio e longo prazo para o País.

Nesse particular, é preciso lembrar que, entre 2003 e 2013, basicamente, houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e metodológicas promissoras, mas incapazes de romper os desencontros anteriormente apontados.

De todo modo, movido pelos imperativos de um crescimento econômico, algo maior naquela década, pôde-se demonstrar na prática que a expansão das políticas públicas poderia capitanear

movimentos de expansão conceitual e operativa das finanças públicas para além da lógica liberal do orçamento equilibrado. Isso se deu por meio de utilização mais intensiva das fontes não orçamentárias de financiamento dos gastos públicos, sobretudo a ativação do crédito público – que, na prática, é uma antecipação de poder de compra ainda não existente como poupança prévia disponível –, via maior protagonismo dos bancos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia), das empresas estatais (Petrobras, Eletrobras etc.), dos fundos públicos (Fundo de Amparo ao Trabalhador; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste; e fundos setoriais operados pela Financiadora de Estudos e Projetos, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior etc.) e até mesmo dos fundos de pensão atrelados aos bancos públicos e empresas estatais, que, embora entidades de direito privado, possuem seu *funding* principal originário de massa de renda de origem pública e, por isso, podem e costumam operar sob influência ou orientação geral do governo federal ou sob objetivos gerais de determinadas políticas públicas; não apenas, portanto, segundo sinais típicos e exclusivos de mercado.

Assim sendo, e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa, como a brasileira, forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do PPA estarão postos muito além do orçamento prévio disponível, e muito além do horizonte restrito de quatro anos para sua concretização.

No que toca especificamente ao orçamento, há duas condições de realização: i) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou das metas do PPA; e ii) é necessário

aplicar tratamento diferenciado ao gasto público – em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação –, segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão – ou seja: se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência; caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, sua contabilização deveria ser anual e o foco, na eficácia e na efetividade; e se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco recair sobre a eficácia e a efetividade.

· 74 · Novamente, não se deve desconsiderar que o planejamento pode ser desenvolvido em diferentes escaninhos do governo e traduzido em diferentes instrumentos que impactem o orçamento. Todavia, o PPA tem a particularidade de reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, com a possibilidade de promover integração entre estes, reforçando agendas intersetoriais e mediando possíveis conflitos entre setores com distintas perspectivas. Dificilmente, o planejamento setorial isoladamente seria capaz de construir uma visão mais complexa sobre o problema da atenção integral à primeira infância, por exemplo.

No entanto, o caminho proposto pelo atual governo parece trilhar direção oposta. Não apenas tentou esvaziar o PPA, com a retirada da obrigatoriedade da apresentação dos investimentos plurianuais, como também propôs – por meio da PEC nº 188/2019 – a extinção do Plano Plurianual. Ademais, a PEC nº 187/2019 propõe flexibilizar e reduzir as orientações constitucionais e legais ao orçamento, instituindo a possibilidade de compensação entre os mínimos constitucionais de educação e saúde, além de extinguir vários fundos públicos federais que operam com receitas vinculadas, redirecionando-os das áreas a que se destinam para pagamento da dívida pública.

É possível que esse caminho gere ainda mais instabilidade no regime de governança orçamentária. Ainda que o orçamento passe a ter caráter plurianual, tal como proposto na PEC nº 188/2019,

a disputa pelos recursos públicos pode acentuar-se sem algumas das orientações legais que ainda as regem, e, como consequência, os riscos de desestruturação das políticas públicas passam a ser ainda maiores. Por sua vez, instrumentos de planejamento de mais longo prazo não serão capazes de mediar esse conflito sem que sejam revistos os processos de elaboração, implementação, monitoramento, revisão e avaliação que envolvam planejamento e orçamento como partes indissociáveis de um mesmo macroprocesso.

Acredita-se que é nesse quadro que se deveriam proceder reformas mais estruturantes em instrumentos e processos de planejamento e orçamento. O peso das despesas obrigatórias no orçamento e a incapacidade do PPA de orientar as decisões alocativas são partes de um mesmo problema complexo da governança orçamentária brasileira. A possibilidade de os governos eleitos orientarem os orçamentos em sintonia com as escolhas da sociedade ganha centralidade no atual estágio de baixa densidade institucional de nossa democracia representativa, abalada pela perda de legitimidade política.

· 75 ·

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalização**: Raízes e evolução do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

AVELINO, D. P. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap; Assecor, 2017.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei n. 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A constituição dirigente invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Coimbra: Faculdade de Direito/Universidade de Coimbra, 2006. (Boletim, v. 49).

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. **Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 25-57, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Casa Civil da Presidência da República. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Casa Civil/PR; Ipea, 2018. v. 1.

_____. Ministério da Economia. **Manual técnico do Plano Plurianual do governo federal**. Brasília: ME, 2019a.

_____. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023**. Brasília: Congresso Nacional, 2019b. (Nota Técnica Conjunta, n. 03/2019). Disponível em: <<https://bit.ly/2SuA11N>>. · 77 ·

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.

_____. Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, n, 9, v. 1, p. 25-38, 2019.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para

uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, 2018.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P.; SILVA, R. S. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, jan./jun. 2012.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças funcionais e as possibilidades econômicas para o Brasil em um horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n. 10).

CUNHA, A. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. *In*: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. São Paulo: FGV, 2013.

FORTIS, M.; GASPARINI, C. E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília, ENAP, 2017.

FÓRUM 21. *et al.* **Austeridade e retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GIMENE, M.. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

GOMES, C. **Parecer legislativo do relator sobre a PEC 98/2019**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/314UpqW>>. · 79 ·

LOUREIRO, M. R. *et al.* Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MAGALHAES, A; COUTO, L.F. Gestão de Prioridades e Núcleo de Governo: os casos do Brasil em Ação e do Programa de Aceleração do Crescimento *In*: CAVALCANTE, P; GOMIDE, A; **O Presidente e seu Núcleo de Governo** – a coordenação do Poder Executivo. Brasília, IPEA, 2018.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PARES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 33, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E. A. V.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2.515/2019. Acompanhamento do planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/K7cJHb>>.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

MÁRCIO GIMENE

• 81 •

PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE FISCAL

Nos dois primeiros capítulos deste livro vimos que o sistema PPA-LDO-LOA tem passado por profundas transformações nas últimas duas décadas. No presente capítulo, tais mudanças serão situadas no contexto de um processo mais amplo, em curso no Brasil desde a década de 1980: a substituição da concepção de planejamento enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento pela ideia de planejamento enquanto instrumento de controle de gastos. Nas últimas quatro décadas, no Brasil e em boa parte do mundo, difundiu-se a crença de que o controle do gasto público deveria ser o objetivo principal dos esforços de planejamento governamental.

De acordo com essa visão, governos responsáveis são aqueles que resistem de forma mais intensa às pressões políticas e sociais pela ampliação dos gastos públicos. Nessa ótica, controlar os gastos públicos passa a ser quase que um fim em si mesmo, a prevalecer sobre todas as demais preocupações da administração pública. Os adeptos dessa tese geralmente acreditam, ou ao menos agem como se acreditassem, que a exaltação da capacidade de controlar os gastos públicos tem o dom de provocar o desenvolvimento econômico e social. Numa espécie de passe de mágica, os agentes econômicos privados seriam tomados por um estado tal de confiança e otimismo, que impulsionaria a ampliação dos investimentos, com a conseqüente geração de emprego e renda.

Em linhas gerais, trata-se da mesma crença hegemônica em boa parte do mundo no início do século passado, até a eclosão da crise financeira de 1929. No ano seguinte, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República, deu-se início a um ciclo de modernização da administração pública e diversificação da estrutura produtiva brasileira que duraria até o final da década de 1970. Processo esse repleto de contradições e desigualdades, com inúmeros aprendizados a serem assimilados, mas que precisa ser reconhecido no seu devido valor. Afinal, não é trivial transformar em cinco décadas uma economia primário-exportadora recém-saída do regime escravocrata em uma das maiores economias mundiais.

As dificuldades impostas pela crise de 1929 e pelas duas guerras mundiais contribuíram para a percepção de que as vulnerabilidades externas deveriam ser contornadas pelo planejamento governamental, de forma a garantir a segurança nacional e a oferta de bens e serviços de primeira necessidade. No Brasil, esse entendimento se materializou em uma série de iniciativas governamentais, em parceria com a iniciativa privada, organizadas em instrumentos como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), o Plano de Obras e Equipamentos (1943), o Plano Salte (1948), o Programa de Metas (1956), o Plano Trienal (1962), o Plano Decenal de Desenvolvimento (1966), o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968), o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1971) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974).

Para dar suporte a essas iniciativas, foram criadas instituições e empresas estatais fundamentais para o desenvolvimento nacional, tais como: Instituto Nacional de Estatística (1936); Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (1937); Companhia Siderúrgica Nacional (1941); Vale do Rio Doce (1942); Banco de Crédito da Borracha (1942); Companhia Nacional de Álcalis (1943); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (1951); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (1951); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952); Banco do Nordeste

(1952); Petrobras (1953); Eletrobrás (1954); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1959); Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (1964); Banco Central do Brasil (1964); Embratel (1965); Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (1966); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1970); e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (1973).

Foi a partir do acúmulo de experiências possibilitado pela atuação das empresas e instituições públicas que se estruturou o tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro, consolidado na Reforma Administrativa de 1967, e o Sistema de Planejamento Federal, instituído pelo Decreto nº 71.353/1972¹.

• 84 •
Nessas cinco décadas, o planejamento de médio e longo prazo conseguiu em grande medida orientar as ações governamentais, colocando o orçamento público a serviço de uma estratégia de desenvolvimento centrada na industrialização e no fortalecimento dos encadeamentos produtivos, o que contribuiu para impulsionar as atividades agropecuárias e o setor de serviços, promovendo sinergias cumulativas.

A partir da década de 1980, no entanto, os anseios pela redemocratização do País foram acompanhados por iniciativas que restringiram a capacidade de ação do Poder Executivo Federal. O Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, bem como seus equivalentes nos estados e municípios, se tornaram atores cada vez mais presentes nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Conforme discutido nos dois primeiros capítulos deste livro, avanços importantes foram feitos em termos de transparência e controle de gastos, especialmente a partir do PPA 2000-2003 e da Lei nº 10.180/2001, que instituiu o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Por outro lado, a coordenação das ações governamentais em escala nacional ficou prejudicada. Em especial, a margem de

1 Ver Gimene (2017) para maiores informações sobre o processo de construção do sistema de planejamento e orçamento brasileiro.

manobra do Poder Executivo para gerir os investimentos prioritários foi se tornando cada vez mais estreita. Por um lado, obrigações instituídas pela Constituição de 1988 e em normas infraconstitucionais estabeleceram um conjunto crescente de despesas obrigatórias. Por outro lado, regras fiscais cada vez mais restritivas atuaram em sentido contrário, limitando os gastos que seriam necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres determinados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Nessa trajetória, a lógica do planejamento enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento foi gradativamente superada pela ideia de planejamento enquanto instrumento de controle de gastos, como se esses dois objetivos fossem antagônicos. · 85 ·

O presente capítulo argumentará que não são. Para tanto, a seção que segue esta introdução sustenta que a lógica que orienta os orçamentos de governos monetariamente soberanos **não pode ser confundida com a lógica dos orçamentos das famílias e das empresas. Com base nesse entendimento, a seção seguinte** afirma que as três regras fiscais vigentes no Brasil (regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos) são insustentáveis, pois inviabilizam o crescimento econômico sustentado, o que por sua vez impede a ampliação da arrecadação tributária. Como alternativa, a terceira seção apresenta sugestões de aperfeiçoamento das regras fiscais brasileiras, de forma a conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos. Em seguida, são apresentadas as considerações finais.

1. COMO GASTAM OS GOVERNOS MONETARIAMENTE SOBERANOS?

A lógica de “nunca gastar mais do que arrecada” possui forte apelo popular porque as famílias e empresas experimentam diariamente o desafio de controlar despesas e ampliar receitas. No entanto, essa lógica não faz sentido para governos que emitem a sua própria moeda². Lerner (1943, 1947) usou a expressão *finanças funcionais* para explicar que o governo que realiza pagamentos por meio da entrega de uma moeda que ele mesmo cria não pode ficar insolvente.

Quando há desemprego por escassez de demanda agregada, por exemplo, cabe ao poder público complementar a demanda diretamente incrementando as suas compras, ou indiretamente aumentando a renda disponível aos consumidores pela redução dos impostos ou pela transferência unilateral de renda. Já quando o produto agregado está próximo do potencial e há risco inflacionário por excesso de demanda, o poder público deve reduzir suas compras e/ou retirar renda disponível dos consumidores por meio do aumento de impostos e reduções nas transferências unilaterais.

Isso era mais claro até cerca de 200 anos atrás, quando os reis literalmente ordenavam a cunhagem de moedas para gastá-las e, em seguida, recolhê-las de volta por meio da cobrança de tributos.

Com a criação dos bancos centrais, essa sequência de eventos não é mais tão evidente. Embora o sistema monetário atual seja mais sofisticado, e em grande medida dispense o uso de objetos físicos como as moedas metálicas, os conceitos básicos não são muito diferentes daqueles verificados nos últimos quatro milênios: para que o soberano possa recolher na forma de tributos as moedas que ele mesmo cria, ele precisa primeiro colocar essas moedas em circulação adquirindo bens ou serviços da população local.

2 Sobre esse tema, ver Gimene (2019, 2020).

Como demonstrado por Wray (2003, 2015, 2019), **o gasto do governo que cria a sua própria moeda precisa ocorrer antes do recolhimento de tributos nesta mesma moeda.** Do ponto de vista lógico, não é possível ocorrer o contrário, pois neste caso os agentes privados não teriam como obter a moeda para devolvê-la na forma de tributos ao governo que a criou. Logo, não faz sentido supor que os governos que emitem sua própria moeda precisem primeiro arrecadar tributos ou emitir títulos públicos para financiar seus gastos nas moedas que eles mesmos criam.

Como costumava dizer Minsky (2013), embora qualquer pessoa possa criar moeda, o problema reside em ela ser aceita por outras pessoas. O diferencial da moeda estatal, que faz com que ela tenha ampla aceitação, é justamente o fato de ser exigida para o pagamento de tributos cobrados pelo governo. · 87 ·

A função primordial dos tributos não é, portanto, financiar os gastos públicos, e sim criar demanda para a moeda estatal. Dado que o não pagamento de tributos pode resultar em sanções diversas, tais como a cobrança de multas, confisco de bens ou mesmo a prisão do devedor, a demanda pela moeda estatal faz com que ela seja amplamente aceita dentro dos domínios daquele Estado.

Para entender essa dinâmica é importante termos em mente um princípio básico de contabilidade: todo ativo financeiro corresponde a um passivo financeiro. Em uma economia fechada, isso significa que o superávit obtido pelo setor público corresponde necessariamente a um déficit no setor privado, e vice-versa. Quando o setor externo é incluído na análise, o raciocínio é o mesmo. Considerando como “resto do mundo” os governos, as empresas e as famílias das nações com as quais um determinado país possui relação financeira, temos a seguinte identidade:

$$\text{balanço privado doméstico} + \text{balanço público doméstico} + \text{balanço externo} = 0$$

Ou seja, ao menos um desses setores deverá apresentar despesas maiores do que receitas para que algum outro setor apresente receitas maiores do que despesas (WRAY, 2015). Como não é possível que esses três setores apresentem receitas maiores do que despesas em um mesmo período de tempo, para que haja aumento da riqueza financeira privada é preciso que haja um déficit equivalente no setor público (supondo que o balanço externo esteja equilibrado, para simplificar). Em outras palavras, déficits públicos são superávits privados. Logo, aumentar a dívida pública significa aumentar a riqueza financeira privada. Portanto, quem defende reduzir a dívida pública está na verdade defendendo a redução da riqueza financeira privada.³

É por isso que aumentar o gasto público significa gerar renda para o setor privado, enquanto que o aumento da tributação (ou a emissão de títulos públicos⁴) cumpre o papel oposto. Além de criar demanda pela moeda estatal, os tributos são fundamentais para: i. controlar a inflação, evitando que os preços aumentem em resposta a um aumento de demanda maior do que a capacidade de oferta da economia real; ii. reduzir desigualdades extremas de patrimônio e renda, tributando mais quem tem mais; e iii. estimular determinadas atividades econômicas em detrimento de outras,

3 Note-se que a relação dívida pública bruta/produto interno bruto costuma ser próxima de 100% nas maiores economias mundiais. No momento em que este capítulo foi escrito (maio de 2020), tínhamos o seguinte padrão de relação dívida bruta/PIB: Japão (238%), Itália (135%), EUA (107%), França (98%), Canadá (90%), Inglaterra (80%), Brasil (75%), Índia (69%), Alemanha (61%) e China (50%). Isso não é um problema para a sustentabilidade fiscal, especialmente se as taxas de juros que remuneram as respectivas dívidas forem próximas de zero, como ocorre atualmente. Taxas básicas de juros anuais (em maio de 2020) nas maiores economias mundiais: Japão (-0,1%), EUA (0%), Zona do Euro (0%), Inglaterra (0,25%), Canadá (1,25%), Brasil (3%), China (3,15%) e Índia (5,15%).

4 A emissão de títulos públicos é uma operação de política monetária e não de financiamento dos gastos públicos. Trata-se de uma operação de drenagem de reservas visando fazer convergir a taxa de juros de curto prazo para a taxa desejada pela política monetária. É por isso que, ao contrário do que geralmente se supõe, os déficits públicos tendem a provocar reduções da taxa de juros de curto prazo, caso o Tesouro Nacional não atue em sentido contrário por meio da emissão de títulos públicos. Para maior aprofundamento, ver Dalto et al (2020).

tributando mais os bens e serviços nocivos à saúde ou ao meio ambiente quando consumidos em excesso, por exemplo.

Na medida em que os cidadãos em geral, e os agentes públicos em particular, começarem a entender que essas são as funções de fato dos tributos (e não o financiamento dos gastos públicos!), o debate sobre a qualidade de cada receita e de cada despesa poderá finalmente entrar na ordem do dia. É improvável que isso ocorra, no entanto, enquanto as atividades de planejamento e de orçamento forem tratadas como processos de trabalho meramente burocráticos, sem comunicar claramente quem ganha e quem perde com cada escolha, seja ela pelo lado da receita ou da despesa.

Podem parecer estranho, mas atualmente os governos monetariamente soberanos **fazem pagamentos simplesmente adicionando números às contas bancárias em computadores**. Em resumo, os bancos comerciais têm contas especiais (conhecidas como reservas bancárias) nos bancos centrais. Quando o governo paga o salário de um professor ou o serviço prestado por uma empresa, o Banco Central daquele país registra o saldo na conta de reservas bancárias do banco do destinatário. Esses depósitos bancários representam a base monetária recém-criada pelo governo. O banco marca o saldo do depósito da conta bancária do destinatário no mesmo valor. O governo emissor da moeda não precisa “obter” números para poder “adicionar” números às contas bancárias. Ele não precisa, portanto, de nenhuma pilha de barras de ouro ou notas de papel que tenha coletado das pessoas antes de poder digitar esses números.⁵

Os governos estaduais e locais, por não serem autorizados a criarem moedas próprias, precisam coletar impostos ou contrair empréstimos para gastar. Eles também podem receber – e, de fato, recebem – fundos constitucionais e de agências do governo

5 Para uma explicação precisa e de fácil compreensão sobre a dinâmica de funcionamento dos gastos públicos realizados por governos monetariamente soberanos, ver o “Guia para Iniciantes”, disponível em: www.mmtbrasil.com. Para maior aprofundamento, ver Dalto et al (2020), Mitchell et al (2019) e Wray (2003, 2015, 2019).

federal para financiar seus gastos. Mas, de forma geral, os entes subnacionais estão submetidos à mesma lógica das famílias e empresas: precisam administrar suas despesas de acordo com a evolução das suas receitas.

Já um governo nacional que cria sua própria moeda nunca pode ir à falência ou ser incapaz de pagar suas contas, desde que essas contas estejam denominadas na moeda (unidade de conta) que ele cria. Isso inclui promessas de pagamento de juros aos detentores de títulos da dívida pública, como também as promessas de pensões aos aposentados ou promessas de pagamento pelos cuidados médicos do público em geral.

• 90 • Se qualquer obrigação financeira é devida em reais, por exemplo, o governo federal brasileiro sempre tem os meios financeiros para pagá-la. É preciso uma autorização do Congresso para que o Tesouro e o Banco Central façam os depósitos, mas o ponto é que está sempre nas mãos do governo a capacidade de realizar tais pagamentos.

Agora, se um país não tem os recursos reais de que necessita, como petróleo ou uma vacina que precisa ser importada, pode não ser capaz de usar sua própria moeda para pagar por essas necessidades, pois tais recursos podem não estar disponíveis para venda na moeda daquele país. Nestes casos, o governo precisa de moedas estrangeiras, geralmente obtidas por meio da exportação de bens e serviços. Assim como uma nação desprovida de petróleo não é capaz de fazer o óleo brotar do chão simplesmente criando moeda, existem diversas outras restrições do mundo real que precisam ser consideradas antes de se decidir por determinado gasto público.

Para esclarecer este ponto, Wray (2015) sugere supormos que um governo monetariamente soberano decida contratar mil cientistas de foguetes para uma expedição a Plutão. A primeira consideração a ser feita é se existem mil cientistas de foguetes disponíveis para contratação com as habilidades necessárias. Como governos enfrentam restrições de diversas naturezas, é preciso saber se a infraestrutura, a tecnologia e o conhecimento existentes estão à altura da tarefa de atingir as metas do programa. Supondo

que essas condições sejam atendidas, é preciso analisar o “custo de oportunidade” de contratar os mil cientistas para a expedição a Plutão. Isto é, avaliar as alternativas disponíveis para o uso dos mesmos recursos.

Caso os mil cientistas de foguetes estejam desempregados, o custo de oportunidade de contratá-los para a expedição a Plutão será próximo de zero. No entanto, é provável que muitos já estejam trabalhando, seja no setor privado ou em outros projetos governamentais. Uma vez que o governo monetariamente soberano não enfrenta uma restrição financeira como os agentes privados, ele poderá vencer uma guerra de preços contra os empregadores privados se assim desejar. Neste caso, o salário dos cientistas de foguetes poderá aumentar tanto que o setor privado precisará buscar trabalhadores com outras credenciais, ou empresas privadas serão fechadas. Os impactos no setor privado poderão ser complexos – provavelmente levando a salários mais altos, custos mais altos do produto e produção menor nos setores que usam cientistas de foguetes e outros trabalhadores qualificados que possam substituí-los. No mínimo, a Missão Plutão poderia levar a *gargalos* (escassez relativa de recursos-chave) e alguns aumentos de preços. Logo, a política pública deve considerar o custo de oportunidade de contratar cientistas de foguetes, afastando-os de outros empregos.

Além disso, se o novo programa do governo for amplo o suficiente, outros salários e preços podem ser aumentados em decorrência dos efeitos de repercussão. Na ausência de mecanismos de racionamento e/ou controle de salários e preços, isso pode levar a uma inflação generalizada de preços e salários. Ao mesmo tempo, alto emprego e renda domésticos podem – em algumas circunstâncias – levar a um déficit comercial (na medida em que a demanda interna por importações aumenta em relação à demanda externa por exportações). Isso pode pressionar as taxas de câmbio (embora a correlação entre déficits comerciais e a depreciação da taxa de câmbio esteja longe de ser certa).

Portanto, embora em termos estritamente financeiros o governo monetariamente soberano sempre possa gastar mais na moeda que ele mesmo cria, é preciso ponderar os possíveis impactos nos preços e na taxa de câmbio, bem como as consequências em termos de retirada de recursos de outros (talvez mais desejáveis) usos.

Daí a importância do planejamento governamental de médio e longo prazo como orientador maior da definição dos montantes de recursos que os orçamentos públicos destinarão para cada atividade. Enquanto o planejamento de médio e longo prazo define a visão de futuro, os objetivos, as diretrizes e as metas que conferem concretude a determinada estratégia de desenvolvimento, os processos de elaboração e execução dos orçamentos se encarregam (ou deveriam se encarregar) de garantir a alocação dos recursos necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas conforme planejadas.

Para que isso ocorra, é fundamental que as áreas responsáveis pela coordenação das atividades de planejamento e gestão estejam devidamente empoderadas politicamente para promover o alinhamento estratégico das ações governamentais, orientando o fluxo de liberação de recursos de acordo com a estratégia de desenvolvimento previamente definida. Caso contrário, a tendência é que prevaleça a inércia institucional, com o processo de alocação de recursos refletindo mais o passado do que o futuro que se pretende construir.

Afinal, por maiores que sejam os recursos à sua disposição, nenhum ator (público ou privado) consegue definir sozinho o futuro. É por isso que as organizações públicas e privadas precisam ter a capacidade de se adaptarem tempestivamente às adversidades e oportunidades que surgem ao longo do tempo.

No que diz respeito aos orçamentos públicos, isso exige a adoção de “estabilizadores automáticos” que contribuam para atenuar os ciclos econômicos. Em uma recessão, por exemplo, despesas relativas ao seguro-desemprego tendem a aumentar, ao mesmo tempo em que a arrecadação tributária tende a cair.

O movimento inverso ocorre quando há uma expansão econômica. Agindo de forma contracíclica, os governos monetariamente soberanos contribuem para a estabilização da demanda agregada, reduzindo despesas e/ou ampliando receitas nos ciclos de expansão econômica (e fazendo o contrário nos ciclos de recessão).

Na ausência de regras fiscais que impeçam a função contracíclica dos orçamentos públicos, do ponto de vista estritamente financeiro o governo monetariamente soberano sempre pode gastar mais na moeda que ele mesmo cria. Como vimos a pouco, isso não significa que todo e qualquer gasto público seja sempre desejável. Orçamentos feitos de maneira inercial, que se limitem a projetar para o futuro os gastos passados de cada unidade orçamentária, impedem na prática a efetivação de mudanças estruturais. · 93 ·

Evidentemente, planejar de forma criteriosa e transparente a alocação dos recursos públicos é mais trabalhoso do que a prática corrente de: i. estabelecer um teto arbitrário para os gastos públicos de determinado poder/órgão, com base no argumento falacioso de que gastos maiores necessariamente provocariam inflação e/ou ineficiência; ii. deixar a critério de cada órgão a maneira pela qual serão distribuídas as dotações orçamentárias destinadas a cada unidade administrativa, sabotando na prática as transformações estruturais pretendidas pelo planejamento de médio e longo prazo; iii. controlar o fluxo de liberação dos recursos com base na evolução da arrecadação tributária, como se o governo monetariamente soberano dependesse da arrecadação prévia para gastar; e iv. responsabilizar os executores das políticas públicas pela (má) qualidade das suas despesas, como se as normas e as práticas disfuncionais de controle orçamentário e financeiro não influenciassem a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público.

Como cada nação tem suas dinâmicas políticas e institucionais próprias, não há uma receita detalhada para romper com esse círculo vicioso que possa ser aplicada em qualquer contexto. Pode-se afirmar, no entanto, que o alinhamento estratégico das ações governamentais tende a ser mais efetivo quando há uma

determinação política forte o suficiente para impor uma agenda transformadora, que seja capaz de romper com a inércia e tirar da zona de conforto os atores com poder de decisão nos assuntos orçamentários e financeiros. Em situações de guerra convencional, desastres naturais e outros eventos de comoção nacional/internacional, oportunidades se abrem para que isso ocorra. Regras fiscais de uma hora para outra são flexibilizadas e o dinheiro que supostamente não existia de repente aparece, sem que isso resulte em descontrole da inflação e/ou gastos necessariamente ineficientes.

2. A INSUSTENTABILIDADE DAS REGRAS FISCAIS BRASILEIRAS

O regime fiscal atualmente vigente no Brasil é composto por três regras sobrepostas: regra de ouro, meta de resultado primário e teto de gastos⁶.

A regra de ouro, como definida no art. 167, inciso III da Constituição brasileira, proíbe a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A ideia era que uma determinada geração só pudesse emitir dívida a ser paga pelas gerações futuras se isso fosse para financiar investimentos que também beneficiassem as gerações futuras. Dois fatores fazem com que tal regra seja inócua. O primeiro é que a definição contábil de “investimento” costuma ser problemática,

6 Para maior aprofundamento sobre a insustentabilidade das regras fiscais vigentes no Brasil, ver: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert (2018), Rossi, Dweck e Luiza (2018), Carvalho (2018), Cerqueira; Cardoso Jr (2019), Oreiro; Da Silva (2020), Cardoso Jr.; Raimundo (2020).

pois geralmente exclui ações governamentais tão ou mais importantes para as gerações futuras quanto as tradicionalmente contabilizadas como investimentos. É o caso, por exemplo, de grande parte das ações orçamentárias do tipo “atividade” em áreas como saúde, educação, ciência, tecnologia e inovação. Deixar de realizar despesas nessas áreas pode resultar em prejuízos para gerações futuras sob o pretexto de preservá-las. Isso fez com que regras desse tipo entrassem em desuso internacional, embora continue em vigor no Brasil.

O segundo problema é que o conceito de “despesas de capital” adotado na Constituição brasileira é abrangente, incluindo investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública (PIRES, 2019; OREIRO; DA SILVA, 2020). Essa definição não só é uma idiosincrasia brasileira, como faz com que a adoção dessa regra fiscal não seja condição necessária ou suficiente para a estabilização da dívida pública:

No caso brasileiro, o amplo conceito de despesas de capital, aliado ao elevado volume de receitas financeiras do governo, decorrentes de peculiaridades do arcabouço fiscal brasileiro, possuem o potencial de comprometer a conexão da regra com os seus objetivos de longo-prazo, uma vez que ampliam o espaço para a realização de um volume de operações de crédito em montante maior que o desejável, o que permite que a regra seja cumprida inclusive em cenários de elevação da dívida e queda do investimento. (Tesouro Nacional, 2019, p.12)

Em suma, conforme aprofundado no último capítulo deste livro, a regra de ouro brasileira não é funcional para promover o desenvolvimento nem para controlar a evolução dos gastos públicos.

A segunda regra fiscal vigente no Brasil é meta de resultado primário, instituída pelo art. 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). De acordo com esse dispositivo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias deve conter metas de resultado primário para o exercício a que se refere e para os

dois seguintes. Com exceção dos gastos com juros e das despesas eventualmente resguardadas pela LDO, todas as demais despesas passaram a ser subordinadas ao alcance das metas de resultado primário, sob pena de *impeachment* do Presidente da República por crime de responsabilidade. Foi o que ocorreu em 2016, quando o Congresso Nacional justificou o impedimento de Dilma Rousseff com o argumento de que a Presidente teria cometido crime de responsabilidade ao autorizar créditos suplementares ao orçamento da União de 2015 antes que os parlamentares aprovassem a revisão da meta de resultado primário⁷.

· 96 · A instituição da meta de resultado primário no ordenamento jurídico brasileiro fez com que o regime fiscal do País assumisse um caráter procíclico. Isto é, nos períodos de maior crescimento a arrecadação crescia e o Estado ampliava seus gastos, pressionando a inflação em uma economia já aquecida. Por sua vez, nos períodos de baixo crescimento, a busca pelo cumprimento da meta fiscal retirava estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida, o que reduzia ainda mais o crescimento econômico e a arrecadação. Ou seja, quando a economia ia bem, o setor público não fazia poupança⁸. Quando ia mal, as restrições fiscais interrompiam os projetos em andamento, contingenciando especialmente os investimentos. Para contornar problemas como esse, os países que adotaram metas de resultado primário as abandonaram ou as flexibilizaram, de forma a melhor acomodar os ciclos econômicos.

Essa situação foi relatada na Exposição de Motivos Intermínisterial nº 83/2016 da Proposta de Emenda à Constituição que, ao ser aprovada como Emenda Constitucional nº 95/2016, instituiu o

7 No final de 2015, o Congresso Nacional aprovou a alteração da meta de resultado primário daquele ano, que acabou sendo cumprida. Mesmo assim, no ano seguinte, durante o processo de *impeachment*, os parlamentares entenderam que a Presidente havia colocado em risco o cumprimento da meta ao autorizar os referidos créditos, que na prática sequer chegaram a ser executados. Foi nitidamente um processo de natureza política, que explicitou a fragilidade do Poder Executivo frente à criatividade do Poder Legislativo na interpretação do cumprimento das regras fiscais.

8 Mesmo nos anos em que a União apresentou superávits primários, o resultado nominal foi sistematicamente deficitário, como consequência das despesas com juros e encargos da dívida.

chamado Novo Regime Fiscal. Conforme a exposição de motivos assinada pelos então ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira (grifos meus):

5. O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. (...)

• 97 •

6. Também tem caráter procíclico a estratégia de usar meta de resultados primários como âncora da política fiscal. Na fase positiva do ciclo econômico, é relativamente fácil obter superávits devido ao natural crescimento das receitas, ou seja, torna-se factível conjugar obtenção de superávit primário com elevação de gastos. Como o inverso ocorre na fase negativa do ciclo econômico, acaba sendo necessário fazer ajuste fiscal em momentos de recessão.

Para reverter esse quadro, os ministros apresentam o Novo Regime Fiscal como um passo necessário para a posterior adoção de um regime fiscal contracíclico no Brasil. A mudança consistiu na criação de um limite para o crescimento da despesa primária total do governo central. Válido para a União (com limites individualizados para o Poder Executivo, para o Poder Judiciário, para o Poder Legislativo, aí incluído o Tribunal de Contas da União, para o Ministério Público da União e para a Defensoria Pública da União), o novo regime determinou que a expansão da despesa primária total terá crescimento real igual a zero durante vinte anos, contados a partir do exercício subsequente ao da aprovação da PEC. A exposição de motivos diz ainda:

13. Para corrigir o já referido problema de possuímos uma estrutura de gastos procíclica, o Novo Regime Fiscal evita que o limite seja estabelecido como percentual da receita ou do Produto Interno Bruto. Essas duas métricas permitiriam uma expansão mais acelerada do gasto durante os momentos positivos do ciclo econômico, ao mesmo tempo em que exigiriam ajustes drásticos nos momentos de recessão. Nosso objetivo é garantir uma trajetória suave do gasto público, não influenciada pelas oscilações do ciclo econômico. Tendo em vista que a receita continuará a oscilar de forma correlacionada ao nível de atividade, **o Novo Regime Fiscal será anticíclico**: uma trajetória real constante para os gastos, associada a uma receita variando com o ciclo, resultarão em maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão. Essa é a essência de um regime fiscal anticíclico.

14. Ocorre, porém, que não poderemos migrar, de imediato, para esse modelo. A gravíssima situação fiscal e o risco não desprezível de perda de controle sobre a dívida pública nos obriga a continuar perseguindo, nos próximos anos, o maior resultado primário possível. Assim, trabalharemos conciliando o limite de despesa aqui instituído com o já existente arcabouço institucional de fixação e perseguição de metas de resultado primário, como previsto no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É digno de nota que os propositores do teto de gastos reconhecem ser desejável a substituição do regime fiscal procíclico por um regime fiscal anticíclico. No entanto, o Novo Regime Fiscal só funcionará de forma anticíclica nos ciclos de expansão da economia. Nos ciclos recessivos a União seguirá agindo de forma procíclica, pois estará impedida de ampliar suas despesas quando elas são mais necessárias para dinamizar a economia.

Trata-se de uma inconsistência da maior importância, que impõe ao País uma regra fiscal com rigidez constitucional jamais experimentada em qualquer outra nação. Fosse essa uma experiência circunscrita a um ano, ou mesmo a um mandato presidencial, o problema não seria tão grave. Todavia, caso essa regra não seja revogada, precisará ser seguida por duas décadas, ou pelo menos uma década, caso seja acionado o dispositivo da Emenda Constitucional que prevê a possibilidade de revisão da taxa de crescimento do limite de gastos a partir do décimo exercício de vigência da regra.

Como discutido na seção anterior, tamanha inconsistência reflete uma visão confusa sobre a natureza do gasto público, justificada pela infundada suposição de que o governo brasileiro não terá condições de cumprir os compromissos assumidos na moeda que ele mesmo emite. O resultado dessa visão, hegemônica no Brasil desde a década de 1980, é conhecido: taxas médias de crescimento econômico medíocres; altos níveis de desemprego e subemprego; desindustrialização precoce; e reprimarização da pauta exportadora. Não obstante, há quem defenda a necessidade de “dobrar a aposta”, criando restrições fiscais adicionais⁹.

O regramento fiscal vigente no Brasil é tão esdrúxulo que em 2020 todas essas regras precisaram ser flexibilizadas para não provocar um colapso econômico e social. Atendendo solicitação do Poder Executivo, o Congresso Nacional reconheceu, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, o estado de calamidade pública até 31 de dezembro do mesmo ano. Conforme previsto no art. 65 da LRF, nesta circunstância excepcional fica dispensado o alcance da meta de resultado primário. Da mesma forma, por meio da Emenda Constitucional nº 106/2020, o Congresso Nacional estabeleceu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações que permite o descumprimento da regra de ouro e a ampliação dos

9 No momento em que este capítulo foi concluído, encontravam-se em tramitação no Congresso Nacional as Propostas de Emenda à Constituição números 186, 187 e 188/2019, que estabelecem restrições adicionais para os gastos públicos.

gastos que forem considerados necessários ao combate à pandemia enquanto durar o estado de calamidade.

Todavia, se as regras fiscais não forem revogadas, ou ao menos flexibilizadas de forma permanente, assim que deixar de vigorar o estado de calamidade as restrições fiscais auto impostas voltarão a inviabilizar a retomada do crescimento econômico e da geração de emprego e renda. Teremos então voltado à “normalidade”. Aqui cabe lembrar que, antes da pandemia do novo coronavírus, o Brasil tinha cerca de 12 milhões de desempregados, outros 40 milhões de subempregados, infraestrutura precária e enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços básicos. É razoável supor que isso seja “normal” em uma nação com as potencialidades do Brasil? Será preciso decretar estado de calamidade permanente até que tais problemas sejam resolvidos? Não seria mais sensato substituir as atuais regras fiscais por normas que ofereçam condições mais adequadas para conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos? É disso que trataremos na próxima seção.

3. CAMINHOS PARA A SUSTENTABILIDADE FISCAL NO BRASIL

O conceito de sustentabilidade fiscal só faz sentido se for entendido em termos da disponibilidade real de recursos. Nesta perspectiva, governos monetariamente soberanos devem usar sua capacidade fiscal para sustentar o pleno emprego com estabilidade de preços, ao invés de se pautarem por metas aleatoriamente definidas para o resultado primário ou para a relação dívida pública/ PIB. (MITCHELL et al, 2019)

O raciocínio fica mais claro quando constatamos que em uma hipotética economia aberta, que não contasse com gastos

governamentais nem arrecadação tributária, o nível de atividade econômica (produção) seria determinado pelos gastos domésticos privados (consumo mais investimento) e pelos gastos externos líquidos (exportações menos importações). Nesta economia hipotética, os gastos totais seriam insuficientes para aproveitar a disponibilidade real de recursos sempre que estivessem aquém do nível necessário para fornecer empregos para todos os trabalhadores que desejassem trabalhar. É aí que os governos monetariamente soberanos cumprem (ou deveriam cumprir) um papel fundamental: assegurar que o gasto total da economia não esteja abaixo nem acima do necessário para garantir o pleno emprego com estabilidade de preços.

É um grande equívoco, com graves consequências para o planejamento governamental, supor que exista um número mágico de resultado primário ou de relação dívida pública/PIB que garanta a sustentabilidade fiscal no longo prazo, de forma independente da disponibilidade real de recursos.

É por isso que a busca da sustentabilidade fiscal no Brasil exige uma institucionalidade que permita ao Governo Federal, na condição de emissor da moeda nacional, promover o pleno emprego das forças produtivas, ajustando suas despesas e receitas de acordo com os ciclos econômicos. Do ponto de vista do controle de gastos, isso significa assegurar que o planejamento de longo prazo (e não metas fiscais arbitrárias de curtíssimo prazo) controle de fato os montantes de recursos que serão disponibilizados para cada programa governamental e suas respectivas ações orçamentárias.

Para que o Brasil tenha um regime fiscal que atenda a essas características, sugere-se substituir as atuais regras por um Regime Fiscal Sustentável, centrado em dois pilares:

- Fundir as atuais leis dos planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais em leis orçamentárias plurianuais, com fluxo garantido de recursos; e
- Adotar o pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica.

Sobre o primeiro pilar, a adoção de leis orçamentárias plurianuais é o caminho natural para permitir que o planejamento governamental de longo prazo oriente de fato os montantes de recursos que serão disponibilizados para cada programa governamental e suas respectivas ações orçamentárias. Assim, os estudos prospectivos, os planos regionais e os planos setoriais, somados ao programa de governo eleito nas urnas, poderão orientar de forma mais efetiva o processo orçamentário. A principal diferença em relação à sistemática atual seria assegurar que a dotação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo para cada programa e ação possa ser plenamente executada ao longo dos anos de vigência do orçamento plurianual, no caso da União de forma independente da evolução da arrecadação tributária¹⁰.

Como discutido na primeira seção deste capítulo, governos monetariamente soberanos não dependem de arrecadação tributária prévia para gastar. Na prática, o que ocorre é o oposto: para que o governo monetariamente soberano possa recolher na forma de tributos as moedas que ele mesmo cria, ele precisa primeiro colocar essas moedas em circulação adquirindo bens ou serviços da população local. Ou seja, o Poder Executivo precisa ter autonomia para realizar as despesas aprovadas pelo Poder Legislativo, sem precisar recorrer a contingenciamentos orçamentários e outros artifícios de postergação de despesas para cumprir regras fiscais disfuncionais.

Permitir que isso seja feito ao longo do ano já seria um grande avanço. Mas por que não permitir que a execução orçamentária seja plurianual, evitando-se assim o hábito de se realizarem despesas mal planejadas no final de cada ano? Tais despesas mal planejadas ocorrem em grande medida pela conjunção de quatro fatores que refletem a disfuncionalidade do controle de gastos como tem sido feito no Brasil, com o desembolso financeiro comandando o

10 Os entes subnacionais, por não poderem emitir moeda, precisam de um regramento diferenciado, possivelmente mantendo a lógica atual da LRF de condicionar o aumento de gastos permanentes à evolução da receita.

processo decisório em detrimento do orçamento-programa e do planejamento de médio e longo prazo:

- a liberação de recursos para os órgãos públicos é feita a conta gotas nos primeiros meses do ano, geralmente modificando o que foi inicialmente planejado e orçado por cada órgão executor;
- quando a totalidade dos recursos inicialmente planejados e orçados finalmente são disponibilizados, muitas vezes não há mais tempo hábil para a realização dos procedimentos administrativos necessários para a sua adequada execução;
- as unidades administrativas que não conseguem executar plenamente os recursos tardiamente disponibilizados “perdem” aquela dotação orçamentária, pois não podem “carregar” o saldo não gasto para o próximo ano; e
- ao invés de serem recompensadas por evitarem desperdícios, as unidades administrativas que não executam plenamente os recursos tardiamente disponibilizados costumam ser vistas como “ineficientes” e, não raro, são punidas no ano seguinte com a disponibilização de montantes abaixo do necessário para a adequada execução das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Instituir no Brasil o orçamento plurianual por si só não será suficiente para resolver esses problemas, mas pode ajudar a mitigá-los. Nesse novo arranjo, o horizonte temporal do orçamento plurianual poderia ser o mesmo do atual plano plurianual. A cada 4 anos seria aprovada uma lei orçamentária plurianual com diretrizes, objetivos, metas e as dotações de cada programa e ação orçamentária para o próximo ciclo de 4 anos, consolidando em uma única lei as orientações e vedações atualmente distribuídas de maneira um tanto confusa entre o PPA, a LDO e a LOA. Dessa forma, poderia se encontrar um meio termo entre a excessiva rigidez das atuais regras fiscais (em especial, o teto de gastos, que proíbe o aumento real de gastos da União por 20 anos) e as também excessivas mudanças nas regras do jogo que resultam dos embates

anuais entre os poderes Executivo e Legislativo para aprovação (e interpretação quanto ao adequado cumprimento) de cada LDO.

Eventuais ajustes que se fizerem necessários na alocação de recursos para cada programa e ação continuarão sendo efetivados por meio de créditos orçamentários, nos termos que venham a ser pactuados no Congresso Nacional para cada ciclo de 4 anos. Mas o principal da programação será preservado, o que possibilitará ganhos fundamentais para a melhoria da qualidade das políticas públicas: i. o orçamento público poderá ser utilizado de forma contracíclica, já que o Poder Executivo estará autorizado a ajustar o ritmo de realização das despesas plurianuais de acordo com as necessidades econômicas e sociais; ii. os executores das políticas poderão programar suas atividades tendo maior segurança sobre o montante de recursos que estará efetivamente disponível para cada programa e ação durante a vigência do orçamento plurianual; iii. os créditos orçamentários poderão ser melhor distribuídos no tempo, superando-se a insana situação atual, por meio da qual modificações de menor importância precisam ser frequentemente realizadas para evitar o descumprimento ora da “regra de ouro”, ora da meta de resultado primário e ora do teto de gastos; e iv. centenas de servidores atualmente ocupados com processos administrativos criados para atender questões meramente formais poderão ter sua força de trabalho melhor aproveitada em atividades que demandem a análise do mérito de cada programa e ação governamental, o que inclui contribuir na construção de soluções para as diversas dificuldades inerentes à implementação das políticas públicas (como aquelas referentes à disponibilidade e mobilização da força de trabalho, das tecnologias e dos insumos necessários em cada programa governamental, considerando-se os possíveis usos alternativos para os mesmos recursos), que já são complexas o suficiente para nos darmos o luxo de dispersarmos energias criando restrições adicionais de caráter fiscal.

Assim, os resultados de cada ciclo eleitoral terão condições mais adequadas de se refletirem em políticas públicas eficientes,

eficazes e efetivas, mobilizando recursos condizentes com os desafios que se pretenda enfrentar. No arranjo institucional atual, é praticamente impossível os eleitores e os eleitos convergirem suas expectativas, pois as regras fiscais constituem em si mesmas um determinado programa de governo, referenciado em uma visão de mundo e da natureza dos gastos públicos que aparentemente não satisfaz as expectativas dos eleitores nem dos eleitos. Se isso for verdade, há que se perguntar o que legitima tamanha insensatez. Do ponto de vista do autor deste capítulo, pelos motivos que foram aqui expostos, a superação desse arranjo institucional insustentável demanda reconhecermos que paira entre nós um profundo desconhecimento sobre: i. como funciona de fato (ou como poderia funcionar) a dinâmica dos gastos públicos de governos monetariamente soberanos; e ii. o enorme salto na qualidade das políticas públicas que poderá ocorrer quando construirmos regras fiscais mais funcionais e sustentáveis. · 105 ·

Quanto ao segundo pilar do Regime Fiscal Sustentável aqui proposto, frente aos desafios que estão colocados para as sociedades contemporâneas seria bastante razoável uma pactuação nacional, inclusive do ponto de vista constitucional, estabelecendo a busca do pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica. Como discutido em Wray (2003, 2015, 2019) e Gimene (2020), isso pode ser feito instituindo um programa por meio do qual o governo federal atue como empregador de última instância, ofertando emprego a todos que estejam dispostos, desejosos e aptos para trabalhar em troca de determinado salário previamente estabelecido. Somente aqueles que não quiserem (ou não estiverem aptos para) trabalhar ao salário oferecido seriam deixados sem trabalho (e estes já não são computados normalmente como desempregados).

Ao atuar como empregador de última instância, o governo monetariamente soberano estabelece uma âncora de preço que passa a ser o lastro de fato da moeda. Isso é importante tanto do ponto de vista do controle da inflação quanto da dinamização da economia.

Para exemplificar, digamos que o governo federal brasileiro crie um programa do tipo empregador de última instância que pague R\$ 10,00 por hora trabalhada. Supondo uma jornada de trabalho de 35 horas semanais, o salário pago pelo programa seria R\$ 1.400,00 por mês. Digamos que 12 milhões de brasileiros aderissem ao programa no seu primeiro ano de implementação. Neste caso, a despesa do Tesouro Nacional com o programa seria de R\$ 201,6 bilhões por ano. Despesas adicionais relativas à gestão e à aquisição de insumos eventualmente necessários ficariam a cargo dos governos locais e de entidades do terceiro setor parceiras do programa.

Em momentos de maior aquecimento da economia, a tendência seria o Tesouro Nacional despender menos recursos com o programa, já que boa parte das pessoas encontrariam oportunidades de trabalho com maiores salários e/ou melhores benefícios. Já nos momentos de recessão econômica, a demanda pelo programa tenderia a aumentar, elevando a necessidade de desembolso do Tesouro Nacional. No entanto, esse gasto adicional com o programa seria incapaz de provocar inflação de demanda em um momento de recessão econômica. Pelo contrário: a injeção de renda diretamente na conta dos mais necessitados possibilitaria manter o dinamismo da economia popular, o que ajuda a viabilizar especialmente os pequenos e médios negócios locais.

Do ponto de vista da sustentabilidade fiscal, um programa deste tipo proporcionará inegáveis benefícios no médio e no longo prazo. No exemplo acima, a despesa estimada da União com a implementação do programa seria de R\$ 201,6 bilhões por ano. Apenas para termos noção de ordens de grandeza, vale lembrar que a Lei Orçamentária da União para 2020 estima despesas de R\$ 415 bilhões com juros e encargos da dívida e outros R\$ 330 bilhões com gastos tributários¹¹. Há que se considerar ainda que:

11 De acordo com a Receita Federal do Brasil: "Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do

i. a criação do programa incorporaria a totalidade das despesas anuais da União com seguro desemprego (estimadas em R\$ 40,6 bilhões no orçamento de 2020) e possibilitaria reduzir um montante difícil de estimar (mas certamente relevante) das despesas anuais em áreas como saúde, assistência social e segurança pública; e ii. o pleno emprego contribuirá para o fortalecimento do mercado interno, a geração de empregos indiretos, a dinamização da economia e, conseqüentemente, o aumento da arrecadação tributária, assegurando a sustentabilidade fiscal no médio e no longo prazo.

Em relação à inflação, existem três questões relevantes. A primeira independe da implementação do programa empregador de última instância, mas é fundamental para assegurar a consistência macroeconômica: países como o Brasil, emissores de moeda com baixa aceitação internacional, precisam ter um cuidado especial com suas contas externas. Isso implica não formar grandes passivos externos denominados em moeda estrangeira, manter estoque alto de reservas cambiais e adotar regime de câmbio flexível. Essas três condições estão presentes na economia brasileira e têm sido fundamentais para evitar ataques especulativos contra a sua moeda.

A segunda questão relevante é saber se o pleno emprego aumentará a demanda agregada a ponto de se seguir uma aceleração da inflação de demanda. Sobre esse ponto, à medida que o programa for implementado, alguns dos 12 milhões de desempregados passarão a ter renda e isso aumentará a demanda agregada, o que por sua vez viabilizará a geração de novos empregos privados, o que também aumentará a demanda agregada. Isso é verdade; e é justamente isso que se espera! Para evitar que esse aumento da demanda se traduza em aumento da inflação, dois cuidados são fundamentais. O primeiro consiste em estabilizar os gastos públicos quando for alcançado o nível de pleno emprego. É a partir desse ponto que a ampliação dos gastos pode resultar em inflação de demanda. O segundo cuidado é assegurar que a oferta de bens e serviços

contribuinte". Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario>.

também aumente na mesma proporção da demanda. Isso significa dizer que os pequenos, os médios e os grandes empreendedores precisam contar com um ambiente favorável à expansão dos seus negócios, o que inclui acesso ao crédito em condições civilizadas, taxa de câmbio competitiva, investimentos em infraestrutura, sistema tributário onerando mais o acúmulo de patrimônio e renda do que a produção e o consumo etc.

• 108 •

A terceira questão relevante é saber se o pleno emprego provocará um aumento de salários nos empregos privados a ponto de levar a uma aceleração da inflação de custos. Sobre isso, há que se considerar que o aumento das escalas de produção geralmente possibilita ganhos de produtividade, que podem ser apropriados tanto pelos empregadores quanto pelos empregados. Claro que isso varia de acordo com a correlação de forças e as especificidades de cada setor, mas o ponto é que aumentos salariais contribuem para o fortalecimento do mercado interno, permitindo aos empregadores privados aumentarem seus lucros com o aumento de suas vendas.

Ainda assim, é preciso atentar para que os aumentos salariais não sejam tão grandes a ponto de inviabilizarem os pequenos e médios negócios que atualmente oferecem remunerações próximas ao salário mínimo legalmente vigente. Pode-se argumentar que R\$ 1.400,00 por mês, para jornadas de 35 horas semanais, é um valor muito baixo. De fato é! Mas vale lembrar que o salário mínimo legalmente estabelecido no Brasil está em R\$ 1.045,00 por mês, para jornadas de até 44 horas semanais. E, mesmo assim, o Brasil tem atualmente cerca de 12 milhões de desempregados, o que faz com que o salário mínimo de fato seja zero, pois parcela considerável da população não encontra oportunidades de trabalho mesmo em troca de uma remuneração tão baixa.

Embora do ponto de vista estritamente financeiro o Tesouro Nacional tenha plenas condições de instituir um programa empregador de última instância com remuneração maior (R\$ 15,00 por hora trabalhada, por exemplo), neste caso o aumento do poder de barganha dos trabalhadores poderia resultar em uma dificuldade

maior dos pequenos e médios empregadores em oferecerem salários e/ou benefícios mais atrativos para seus empregados. Para evitar que isso ocorra, uma alternativa razoável é deixar em aberto a possibilidade de aumento da remuneração do programa em uma segunda etapa da sua implementação (por exemplo, cinco anos após o seu início), de forma que: i. os empregadores da iniciativa privada tenham tempo hábil para adaptarem seus fluxos de caixa (evitando demitir parte dos seus empregados e/ou repassar para o consumidor final eventual aumento do seu custo com salários); e ii. as questões administrativas/gerenciais relativas ao programa possam ser conduzidas de forma estruturada (evitando uma procura muito grande pelo programa nos primeiros anos, quando estarão sendo realizadas e aperfeiçoadas as parcerias que viabilizarão sua implementação).

Havendo esses cuidados, não há porque temer que o pleno emprego resulte em uma inflação (de demanda, de custos e de expectativas) descontrolada. O máximo que pode acontecer é uma saudável mudança na qualidade dos empregos de menor remuneração, com algumas tarefas mais braçais sendo gradativamente substituídas por máquinas e outros avanços tecnológicos. É o que vem ocorrendo ao longo do tempo nos países hoje considerados desenvolvidos. E, como sabemos, isso não resultou em descontrole da inflação.

Certamente ainda haverá muitas pessoas que continuarão desempregadas voluntariamente: haverá os que não estão querendo trabalhar para o governo (talvez por qualquer salário); os que não estão querendo trabalhar pelo salário anunciado pelo governo; os que estão entre empregos; os que irão preferir procurar um emprego melhor enquanto estão desempregados etc. Em contrapartida, todos que estejam dispostos, desejosos e aptos para aderir ao programa ao salário anunciado pelo governo encontrariam uma forma digna de viver, até encontrarem oportunidades melhores de trabalho.

Um programa dessa natureza não resolverá sozinho todos os problemas de emprego, desemprego, subemprego, baixa qualificação

e desigualdades de renda e de acesso a serviços em geral. Outras políticas sociais e econômicas continuarão sendo necessárias para viabilizar a construção de uma sociedade mais próspera e inclusiva. Mas ao chamar para si a responsabilidade de garantir uma vida digna para todos que tenham condições físicas e disposição de trabalhar, o governo monetariamente soberano estará agindo de forma estruturada em relação ao principal desafio das sociedades contemporâneas: erradicar o desemprego involuntário. Isso vale tanto para as questões materiais mais óbvias (relacionadas à segurança alimentar, por exemplo), quanto para questões mais sutis, como as relacionadas à autoestima e ao sentimento de pertencimento comunitário.

• 110 •

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos neste capítulo que a margem de manobra do Poder Executivo brasileiro para direcionar os gastos públicos foi se tornando cada vez mais estreita a partir da década de 1980. Por um lado, obrigações instituídas na Constituição e em normas infraconstitucionais estabeleceram um conjunto crescente de despesas obrigatórias. Por outro lado, especialmente a meta de resultado primário e o teto de gastos foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro, com a controversa intenção de dificultar a ampliação dos gastos públicos necessários para o pleno cumprimento dos direitos e deveres determinados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Para que o Brasil volte a crescer, erradicar o desemprego involuntário, reduzir as disparidades sociais, integrar suas regiões, agregar valor aos seus recursos naturais e diversificar sua pauta exportadora, é fundamental aperfeiçoar as atuais regras fiscais, devolvendo aos planos e aos orçamentos a capacidade de

mobilização dos recursos necessários para a implementação de políticas públicas eficientes, eficazes efetivas. A autoimposição de regras fiscais tão rígidas como as atualmente vigentes no País, inviabiliza a plena utilização dos planos e dos orçamentos como instrumentos de efetivação da estratégia de desenvolvimento que se pretenda implementar, pois acrescenta às restrições reais já existentes na economia (disponibilidade de insumos, de tecnologias, de trabalhadores qualificados para atividades específicas etc), novas restrições de caráter fiscal, criadas a partir de uma visão anacrônica sobre a natureza do gasto público.

Tais restrições fiscais tendem a ser superadas com certa facilidade quando há uma determinação política forte o suficiente para tanto. É o que ocorre em situações de guerras convencionais ou de calamidades públicas. Nestas situações, as regras são flexibilizadas e os gastos públicos podem aumentar, ao menos até que a situação volte à “normalidade”. Há que se perguntar, no entanto, se é normal um país como o Brasil, com todo o seu potencial, ter 12 milhões de desempregados, outros 40 milhões de subempregados, infraestrutura precária, enormes desigualdades de renda e de acesso a serviços básicos etc.

Ora, se reconhecemos ter sido necessário flexibilizar as regras fiscais, como fizemos em 2020, para possibilitar o enfrentamento de uma calamidade pública como a pandemia do novo coronavírus, o que nos impede de fazer o mesmo para erradicar o desemprego involuntário e oferecer políticas públicas de melhor qualidade?

É neste sentido que foi aqui proposto substituir as atuais regras fiscais por um Regime Fiscal Sustentável, centrado em dois pilares: fundir as atuais leis dos planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais em leis orçamentárias plurianuais, com fluxo garantido de recursos; e adotar o pleno emprego como prioridade máxima da gestão macroeconômica. Assim será possível conciliar os objetivos de promoção do desenvolvimento e controle dos gastos.

Afinal, quando entendemos como gastam os governos monetariamente soberanos, não é difícil perceber que cabe a eles zelar para que as economias nacionais operem com pleno emprego da sua capacidade produtiva. Isso não significa, no entanto, que todo e qualquer gasto seja sempre desejável. Planejar de forma criteriosa e transparente a alocação dos recursos públicos é condição necessária para oferecer serviços públicos eficientes, eficazes e efetivos. O que se procurou enfatizar neste capítulo é justamente a importância de substituímos falácias do tipo “o dinheiro acabou” por um arranjo institucional que permita que os planos e os orçamentos orientem de fato a ação governamental.

• 112 •

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 39.855, de 24 de Agosto de 1956. **Cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.**

_____. Presidência da República. **A reforma administrativa brasileira.** v. IV. CEPA, 1963.

_____. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. **Plano de execução da reforma,** 1963b.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.**

_____. Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972. **Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências.**

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.**

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.**

• 113 •

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **EMI nº 00083/2016 MF MPDG.** Henrique de Campos Meirelles, Dyogo Henrique de Oliveira. Brasília, 15 de Junho de 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.**

BRASIL DEBATE; FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT. **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil.** São Paulo, 2018.

BIANCARELI, A.; ROSSI, P. **A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 4 (1), 2014.

CARDOSO JR, J.C.; RAIMUNDO, L.C. **Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico.**

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 10 (1), 2020.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CERQUEIRA, B.; CARDOSO JR, J. C. **Reforma administrativa, mitos liberais e o desmonte do Estado brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 9 (2), 2019.

· 114 · Conceição, D. N. **Uma introdução à teoria monetária moderna: moeda cartal, finanças funcionais e a receita pós-keynesiana para a promoção do pleno emprego com estabilidade de preços**. In: GIMENE, M. (org). Por uma economia política criativa e inclusiva. Fundação João Mangabeira. Brasília, 2020.

COUTO, L. **Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília: Assecor, v. 1 (1), 2011.

DA COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

DALAND, R. T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lidor, 1969.

DALTO, F.; GERIONI, E.; OZZIMOLO, J.; DECCACHE, D.; CONCEIÇÃO, D. **Teoria Monetária Moderna – MMT: a chave para uma economia a serviço das pessoas**. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DIAS, J. N. T. **A reforma administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

FORTIS, M.F.A.; GASPARINI, C.E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnósticos, rumos e desafios**. Brasília: Enap, 2017.

GARCIA, R. C.; CARDOSO, J. C. **Subsídios para Repensar o Sistema Federal de Planejamento**. Texto para Discussão 2061. Ipea. Brasília, 2015.

GIMENE, M. **A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios**. In: GIMENE, M.; COUTO, L. (org). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Enap, 2017.

_____. **O Novo Regime Fiscal e o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 9 (1), 2019. · 115 ·

_____. **Economia de guerra e gasto público**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 10 (1), 2020.

GRAEBER, D. **Debt: the first 5,000 years**. Brooklyn: Melville House Publishing, 2014.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. London: Harcourt, 1964.

LERNER, A. **Functional Finance and the Federal Debt**. Social Research, no. 10, 1943.

_____. **Money as a Creature of the State**. The American Economic Review, Vol. 37, No. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association., pp. 312-317, 1947.

Mitchell, W.; WRAY, L. R.; Watts, M. **Macroeconomics**. Macmillan/Red Globe Press, 2019.

MINSKY, H. **Estabilizando uma economia instável**. Osasco: Novo Século Editora, 2013.

MMT BRASIL. **Guia para iniciantes**. Disponível em: www.mmt.com. Acesso em maio de 2020.

Mollo, M. L. R. **Economia política nas abordagens pós-keynesianas e marxistas**. In: GIMENE, M. (org). Por uma economia política criativa e inclusiva. Fundação João Mangabeira. Brasília, 2020.

• 116 • OREIRO, J.L.; DA SILVA, K. M. **A estagnação brasileira e a agenda de Paulo Guedes em tempos de coronavírus**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO, Brasília, v. 10 (1), 2020.

PIRES, M.C. **Uma análise da regra de ouro no Brasil**. Revista de Economia Política, Vol. 39, nº1, 2019.

RESENDE, A.L. **Juros, moeda e ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

_____. **Juros e conservadorismo intelectual**. Valor Econômico, 13 de janeiro de 2019.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Cepal/Ipea. Brasília, 2010.

ROSSI, P.; DWECK, E.; LUIZA, A. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SAMUELSON, P. **The balanced budget myth**. Entrevista concedida a Mark Blaug, disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=4_pasHodJ-8.1998.

TESOURO NACIONAL. **Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro.** Textos para Discussão. 2019.

WRAY, L. R. **Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto Editora, 2003.

_____. **Modern Money Theory: a primer on macroeconomics for sovereign monetary.** University of Missouri-Kansas City, 2015.

_____. **Alternative paths to modern money theory.** real-world economics review, issue no. 89, 1 October, pp. 5-22, 2019. · 117 ·

MARTIN FORTIS
CARLOS EDUARDO GASPARINI

• 118 •

PLURIANUALIDADE: MARCOS DE GASTO DE MÉDIO PRAZO

INTRODUÇÃO

Marcos de Gasto de Médio Prazo apresentam-se como tendência relevante da gestão orçamentária contemporânea. Apesar de experiências precursoras remontarem à década de 1980, essa modalidade de plurianualidade foi mais amplamente difundida ao final da década de 1990. Com a crise financeira de 2008, a preocupação dos governos com o médio prazo recebeu novo impulso. O vigor com que a plurianualidade vem ganhado adesão, em nível global, poderia ser interpretado como indicativo da sua potencialidade.

No Brasil, entretanto, iniciativas voltadas para a plurianualidade ainda são esparsas. Em que pese avanços recentes, o País não demonstra ter feito opção clara por uma orientação orçamentária plurianual. Não há arcabouço normativo que estabeleça a plurianualidade, embora comecem a surgir dispositivos – ainda que tímidos – que sugerem maior sensibilidade à perspectiva de médio prazo na gestão das finanças públicas.

Do ponto de vista teórico, entretanto, é possível observar a emergência de literatura técnica e acadêmica destinada a estudar o assunto. As análises são, em sua maior parte, oriundas de organismos internacionais (como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) e dedicam-se a explorar diferentes aspectos da plurianualidade, como fundamentos conceituais, requisitos de sucesso, características de desenho, estratégias de implementação, dentre outros.

Como se discutirá ao longo do capítulo, essa onda mais recente acerca da plurianualidade orçamentária costuma estar associada à construção de Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP) ou do inglês *Medium Term Framework* (MTF), que são estruturas decisórias ou arranjos institucionais por meio dos quais os governos preparam, apresentam e gerem suas receitas e despesas em uma perspectiva plurianual.

A plurianualidade, contudo, não deve ser vista apenas como instrumento adicional a ser operado pelos gestores orçamentários, mas sim como uma nova abordagem de orçamento (Banco Mundial, 2013, p. 57). Diferentemente dos modelos tradicionais de orçamento, a visão plurianual preconiza cenários fiscais de médio prazo, priorização de gastos públicos, alocação estratégica de recursos públicos e gestão governamental orientada para resultados.

A decisão de implementar orientação de médio prazo na gestão das finanças públicas parece ser decorrente de vários fatores. Dentre eles, merecem destaque: a) combate ao viés inercialista do orçamento público, cujo foco é o curto prazo; b) necessidade de priorizar recursos em contextos de acentuada restrição fiscal; c) busca de maior sintonia e alinhamento entre os processos de planejamento e orçamento; d) desejo de conferir maior ênfase à eficiência e efetividade das políticas públicas.

O objetivo do presente capítulo é avaliar, de forma crítica, o potencial da plurianualidade em fornecer soluções práticas e úteis a alguns dos dilemas atuais enfrentados pela gestão governamental brasileira. A principal questão a ser respondida poderia ser assim formulada: em que medida a aplicação de visão de médio prazo no processo orçamentário seria capaz, no caso brasileiro, de fortalecer o equilíbrio das contas públicas, promover alocação estratégica baseada em prioridades e ampliar a efetividade da ação governamental?

Na visão de Fortis e Gasparini (2017), é importante que a administração pública contenha instrumentos de médio prazo. Contudo, o fator decisivo reside na capacidade de as autoridades orçamentárias conseguirem integrar esses instrumentos ao processo decisório. Nessa linha, a plurianualidade converte-se em estratégia de **gestão**, por meio da qual as escolhas alocativas são realizadas com visão de médio prazo, centradas em prioridades e condicionadas pelo espaço fiscal disponível.

A plurianualidade, portanto, não seria apenas uma nova forma de apresentar os documentos orçamentários, que conteriam previsões para vários exercícios, mas uma nova abordagem que exigiria adaptação nos papéis e responsabilidades dos atores orçamentários, bem como o desenvolvimento de mecanismos de coordenação entre política fiscal, planejamento governamental e gestão orçamentária. É, sem dúvida, uma tarefa ambiciosa.

Em termos de estrutura, além desta Introdução, o capítulo está organizado em quatro seções. A seção 2 discute o conceito de plurianualidade orçamentária, examinando seus objetivos e possíveis benefícios. A seção 3 analisa a arquitetura da plurianualidade, dedicando-se à investigação de tópicos como sequenciamento, fases (*top-down* e *bottom-up*) e requisitos de sucesso. A seção 4 procura avaliar o quanto o Brasil já avançou no campo da plurianualidade orçamentária e confere ênfase a inovações recentes da legislação pertinente. A seção 5 tece considerações finais.

• 121 •

1. O QUE É A PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA?

É oportuno iniciar o estudo da plurianualidade orçamentária com sucinta descrição dos seus principais objetivos. Em seguida, serão destacados seus possíveis benefícios. A literatura pertinente oferece análises minuciosas dos seus vários componentes, podendo ser consultada para explicações mais detalhadas (Banco Mundial, 2013; Fortis e Gasparini, 2017).

1.1. OBJETIVOS DA PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA: SUPERANDO POSSÍVEIS DISFUNÇÕES DA ANUALIDADE

A plurianualidade orçamentária pode ser entendida como resposta para uma aparente contradição. Por um lado, observa-se que parte significativa das despesas públicas possui caráter plurianual. Essa característica é visível nos investimentos públicos, cuja execução pressupõe a realização de várias etapas, tais como: preparação de estudos de viabilidade, obtenção de licenças, obtenção de parecer jurídico, elaboração de projeto (básico e executivo), contratação de empresa por meio de licitação pública, assinatura de contratos, realização da obra etc. Além disso, não é incomum ocorrerem imprevistos, provocando o alongamento de cronogramas e a necessidade de readequação do projeto original. A experiência demonstra que raramente é possível concluir o ciclo completo dentro de apenas 1 (um) exercício financeiro.

Em contraste com o horizonte plurianual da despesa pública, a legislação orçamentária consagrou a anualidade como um de seus princípios basilares. Na maior parte dos países, o orçamento público retrata conjunto de receitas e despesas que são submetidas periodicamente à aprovação do Parlamento. Essa autorização é usualmente circunscrita a 1 (um) ano, já que períodos mais estendidos poderiam ser considerados excessivamente “flexíveis”, dificultando o controle legislativo das ações do Poder Executivo. “Assim, existe um **conflito político** entre o controle mais amigável que o Congresso deseja exercer e o tempo mais longo que o executivo gostaria de dispor para executar adequadamente as políticas públicas” (Fortis e Gasparini, 2017, p. 30; grifo no original).

Uma das consequências da anualidade orçamentária é a exigência de que projetos plurianuais sejam anualmente autorizados pelo Poder Legislativo. Ainda que se trate de empreendimentos complexos, como a construção de uma barragem ou de uma ferrovia, cujo período de duração é certamente superior a 1 (um) ano, o princípio da anualidade precisa ser respeitado. Nesse caso,

após iniciado o empreendimento, a sua continuidade dependerá de consentimento do Parlamento, que precisará ser negociado anualmente até que o projeto esteja integralmente concluído.

O descasamento entre a duração plurianual das despesas públicas (especialmente os investimentos) e a autorização orçamentária anual poderia ser interpretado como fator de ineficiência na gestão do gasto público. Para contornar essa situação, no caso brasileiro, a legislação brasileira autoriza, desde que tenha previamente ocorrido o empenho da despesa, a inscrição em restos a pagar. Esse artifício permite que a liquidação e o pagamento possam ser processados em exercício(s) financeiro(s) subsequente(s) ao(s) da autorização orçamentária.

• 123 •

Contudo, a inscrição em restos a pagar pode gerar distorções na gestão orçamentária e financeira do órgão responsável pela despesa, que precisará administrar recursos orçamentários oriundos de diferentes exercícios. Essa situação é recorrente em se tratando de investimentos públicos, cujo período médio de execução é, via de regra, bem superior a 1 (um) exercício. Na prática, o expediente de inscrição em restos a pagar torna-se mecanismo de plurianualização orçamentária (Carvalho, 2012).

As críticas à anualidade orçamentária, entretanto, não se resumiriam aos problemas de administração financeira. Outro inconveniente associado à anualidade orçamentária residiria no chamado “incrementalismo orçamentário”. A necessidade de elaborar anualmente o orçamento não permitiria tempo hábil para revisão substancial do seu conteúdo, de forma que os orçamentos preservariam as decisões contidas em anos anteriores e apenas acrescentariam ajustes marginais.

Um dos problemas do incrementalismo consistiria na possibilidade de perpetuação de programas e atividades de baixa relevância ou baixa eficiência. De fato, não é incomum que determinados atores interpretem suas dotações como “direitos”, que devem ser respeitados. Do ponto de vista da eficiência alocativa, entretanto, é preciso considerar que as necessidades sociais frequentemente

se modificam e podem exigir revisão na composição dos gastos públicos. Dessa forma, o viés inercial do orçamento prejudicaria a sua capacidade de espelhar as políticas demandadas pela sociedade.

Mais recentemente, uma nova ferramenta de gestão orçamentária – conhecida como *spending review* – vem sendo aplicada por alguns países como antídoto à inércia orçamentária (Robinson, 2013). Para combater o incrementalismo, o *spending review* promove revisão de despesas, procurando detectar gastos de pouca relevância ou baixo desempenho que possam ser reduzidos ou descontinuados, gerando economia de recursos para o erário.

• 124 • Essas despesas pouco relevantes ou ineficientes retratam situação que precisaria ser endereçada: eliminar – ou, pelo menos, reduzir – despesas que já não atendem prioridades e interesses da atual vontade coletiva. A anualidade orçamentária, ao dificultar análises mais detalhadas da programação vigente, permitiria a conservação desses gastos de limitado impacto social ou econômico.

Esse desalinhamento de interesses poderia assumir pelo menos quatro variantes importantes: a) despesas que beneficiam grupos particulares, mas cujo custo é financiado por toda a sociedade; b) renúncias de receitas (como as isenções fiscais) que são concedidas sem a devida contrapartida para a sociedade; c) paroquialismo, por meio do qual os recursos do orçamento são canalizados para projetos de caráter excessivamente localizado, sem maior repercussão nacional; d) despesas que já não mais representem as demandas sociais prioritárias. Essas formas de distorção ou “captura” do Estado poderiam se tornar visíveis – e potencialmente revertidas em um processo de elaboração plurianual.

Assim, um dos objetivos principais da plurianualidade residiria na superação das distorções decorrentes do princípio da anualidade orçamentária. Por um lado, a plurianualidade melhoraria a qualidade da gestão orçamentária e financeira ao relaxar a pressão sobre o gestor, que frequentemente precisa administrar despesas pertencentes a diferentes exercícios. Outro objetivo da plurianualidade consistiria na possibilidade de revisar periodicamente a

programação orçamentária, contribuindo para neutralizar o viés inercial do orçamento. Além disso, a plurianualidade concederia prioridade às demandas relevantes da sociedade (em detrimento de interesses oportunistas de grupos específicos), procurando alinhar a alocação orçamentária às preferências coletivas.

1.2. POSSÍVEIS BENEFÍCIOS DA PLURIANUALIDADE: VISÃO INTEGRADA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A plurianualidade orçamentária constitui-se em arcabouço por meio do qual as escolhas orçamentárias são feitas com base em cenários de médio prazo. A literatura sugere que importantes benefícios poderiam ser auferidos com a sua implementação. Cabe comentá-los brevemente. · 125 ·

Realismo orçamentário. No arcabouço plurianual, são traçados cenários de médio prazo para identificar o espaço fiscal disponível para as despesas públicas. O orçamento assumiria conteúdo mais realista, pois as despesas previstas seriam condizentes com o potencial de arrecadação estimado. Assim, seriam inibidas pretensões excessivamente ambiciosas, que costumam ocorrer quando as decisões alocativas são descoladas da efetiva capacidade fiscal do país.

Nesse sentido, os órgãos setoriais poderiam contar com maior previsibilidade em relação à liberação dos recursos necessários para financiar as políticas sob sua responsabilidade: na perspectiva plurianual, “agências de gasto têm segurança razoável sobre quais recursos poderá provavelmente contar no médio prazo” (Banco Mundial, 2013, p. 9).

Além disso, o orçamento plurianual permite aferir o custo de manutenção das políticas públicas em andamento (*baseline*) e diferenciá-lo do custo necessário para a implementação de novas programações. Essa distinção é essencial na plurianualidade, pois a destinação de recursos para novas despesas só é admissível

após serem atendidas aquelas que já se encontram em execução. Quando há clareza sobre o impacto fiscal das políticas pretendidas, é possível delinear mecanismos de priorização das despesas (Harris *et. al.*, 2013, p. 156).

Identificação de prioridades. Outro benefício importante estaria associado ao caráter estratégico conferido ao processo alocativo. Como coloca o estudo do Banco Mundial (2013, p. 3), a “priorização sujeita às restrições de recursos torna-se o princípio condutor da orçamentação”. O processo decisório é estruturado de forma que a programação orçamentária reflita as prioridades de gasto.

• 126 •
Diferentemente do orçamento tradicional, no qual há tendência de^o perpetuação das despesas, ainda que sejam de pouca relevância ou baixa eficiência, a adoção da perspectiva plurianual permitiria: a) criar mecanismos para a fixação de prioridades governamentais a serem alcançadas no médio prazo; b) aplicar ferramentas de revisão de programas e ações que se mantêm de forma inercial no orçamento; c) instituir mecanismos de monitoramento e avaliação da atuação governamental para verificar se o desempenho das políticas públicas é compatível com as metas estabelecidas.

Visão integrada da gestão pública. A visão plurianual também contribuiria para integrar diversos processos da gestão pública, como política fiscal, planejamento governamental, alocação orçamentária e avaliação de desempenho. Na prática cotidiana dos governos, esses processos nem sempre se encontram encadeados. Ao contrário, a governança pública parece se caracterizar por elevado nível de fragmentação.

No caso brasileiro, a participação de diferentes atores, dotados de capacidades e recursos organizacionais assimétricos, ajudaria a explicar a heterogeneidade entre esses processos (TCU, 2017). Uma das vantagens da plurianualidade orçamentária residiria no seu potencial de especificar papéis e responsabilidades para os diferentes atores, contribuindo para reduzir o nível de desalinhamento entre as várias etapas da gestão pública.

Otimização na aplicação de recursos públicos. Ao eleger as políticas de maior retorno econômico e social, o foco no médio prazo também favoreceria o combate ao desperdício e à ineficiência. Haveria, pelo menos, 3 (três) razões para supor que a perspectiva plurianual contribuiria para elevar a eficiência do setor público:

- a) As escolhas alocativas, no modelo plurianual, estariam ancoradas em análise de sustentabilidade fiscal, gerando expectativa de razoável segurança no seu financiamento. A estabilidade no fluxo de recursos financeiros, além de reduzir a incerteza dos gestores, fortaleceria o processo de planejamento e melhoraria a qualidade da execução (ao reduzir a probabilidade de que as políticas públicas sofram cortes ou interrupções);
- b) estímulo à priorização de gastos por meio da escolha de projetos e atividades setoriais compatíveis com as prioridades nacionais; e
- c) valorização da eficiência da ação governamental, substituindo o gasto improdutivo por políticas públicas capazes de entregar bens e serviços de melhor custo-efetividade;

• 127 •

Transparência, participação e *accountability*. A plurianualidade orçamentária também seria compatível com maior clareza na preparação e divulgação de documentos orçamentários, por meio dos quais o governo declara os objetivos e metas a serem alcançados (transparência). A transparência se exprime tanto em relação à publicização de cenários fiscais e das prioridades estabelecidas, como na visibilidade conferida às informações de despesa constantes do orçamento, que devem ser preferencialmente completas e detalhadas.

O envolvimento dos atores, entretanto, não se resume às diretrizes traçadas pelo Ministério das Finanças (etapa *top-down*) ou ao planejamento de políticas públicas conduzido pelos órgãos setoriais (etapa *bottom-up*), mas pode se estender aos demais participantes da sociedade civil, que poderão cobrar seus governos pelos resultados esperados (participação).

A visão de médio prazo, ao conjugar transparência e participação, pode criar condições para que a ação governamental seja mais bem compreendida, monitorada e fiscalizada (*accountability*). Mecanismos de *accountability*, por meio dos quais se examina a eficiência governamental, podem ser governamentais (órgãos de auditoria e controle), mistos (conselhos participativos de políticas públicas) ou não governamentais (ONGs, representantes da sociedade civil).

Como esses objetivos e benefícios podem ser materializados?

• 128 •

2. ARQUITETURA DA PLURIANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

Não há modelo único de plurianualidade. Há certo consenso na literatura de que é possível delinear os fundamentos da plurianualidade sendo, contudo, inviável apresentar formato que seja universalmente apropriado. As características políticas, econômicas e institucionais dos países exercem papel determinante na escolha do modelo de plurianualidade mais conveniente.

O quadro a seguir procura destacar fatores importantes na concepção do modelo de plurianualidade. São apresentadas distinções em relação a cobertura, nível de detalhamento, horizonte temporal, padrão de atualização, natureza das projeções plurianuais, margens e responsabilidades institucionais. Cada país, conforme suas peculiaridades, procura customizar o modelo para atender as suas especificidades.

Quadro 1: Fatores que influenciam no desenho da plurianualidade

| ATRIBUTO | POSSIBILIDADES DE DESENHO |
|------------------------------------|---|
| Cobertura | Pode ser ampla (abrange conjunto expressivo de órgãos ou despesas governamentais) ou restrita (contempla apenas conjunto específico de órgãos ou despesas) |
| Nível de detalhamento | Indica o nível de detalhamento apresentado nos instrumentos plurianuais. Em geral, é possível desagregar as informações segundo a) órgão; b) setor; c) programa; e d) ação |
| Horizonte temporal | Compreende o período de referência do arcabouço plurianual e, geralmente, abrange entre 3 e 5 anos |
| Padrão de atualização | Pode, ainda, ser rolante (exclui-se o exercício findo e inclui-se o seguinte) ou fixo (não admite exclusões e inserções de exercícios) |
| Natureza das projeções plurianuais | As projeções plurianuais podem ser obrigatórias (<i>binding</i>) ou meramente indicativas. As projeções obrigatórias devem ser refletidas na Lei Orçamentária e podem ser estipuladas em termos reais ou nominais |
| Margens | Correspondem a níveis de tolerância em relação aos valores atribuídos às projeções plurianuais. As margens são geralmente incorporadas na Lei Orçamentária por meio da criação de reservas de contingência |
| Responsabilidades institucionais | Refere-se à forma de relacionamento entre autoridades orçamentárias e órgãos setoriais (intrusiva, cooperativa, flexível) |

• 129 •

Fonte: Elaboração própria

A literatura, com base em dados empíricos, ainda não estabeleceu se há determinados desenhos com maior probabilidade de sucesso. O fator decisivo parece ser a capacidade de o modelo

plurianual refletir as necessidades do país, bem como estar compatível com seu nível de maturidade institucional. Por exemplo, países com problemas fiscais mais acentuados podem preferir desenho que privilegie a confecção de cenários de médio prazo. Essa estratégia seria útil no processo de buscar o equilíbrio das finanças públicas. Por sua vez, países com baixo nível de eficiência governamental poderiam enfatizar a criação de mecanismos de priorização de despesas. Assim, seria possível discernir quais os gastos de melhor custo-efetividade voltados para o atendimento de interesses coletivos.

Uma das formas mais convenientes de se avaliar o modelo plurianual adequado é por meio da análise de sequenciamento, que indica os vários instrumentos possíveis, bem como sua forma de encadeamento.

2.1. SEQUENCIAMENTO

Na literatura técnica, o modelo costuma ser apresentado de forma sequencial. Essa é uma forma útil de descrevê-la, pois permite diferenciar suas principais etapas e identificar os atores e papéis correspondentes.

Usualmente, são destacadas três dimensões centrais: política fiscal, alocação estratégica e desempenho de políticas públicas. Cada uma dessas dimensões é usualmente associada a um desenho específico de plurianualidade. A restrição fiscal pode ser associada ao chamado Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP) ou, no termo em inglês, *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF); a alocação estratégica ao Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) ou *Medium Term Budget Framework* (MTBF); e a estrutura de desempenho ao Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP) ou *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF)¹. Cabe endereçar brevemente cada um desses Marcos.

1 É comum se encontrar ainda o termo *Medium Term Performance Framework* (MTPF).

Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP). O MFMP consiste na elaboração e apresentação de projeções plurianuais dos grandes agregados fiscais – receitas, despesas, resultados fiscais, níveis de endividamento do setor público – para identificar a disponibilidade de recursos públicos no médio prazo passíveis de serem utilizados para financiar despesas públicas. Seu papel central é assegurar a sustentabilidade fiscal das políticas governamentais, de forma a evitar a assunção de compromissos com os quais o governo não tenha condições de arcar.

É por meio do MFMP que se pode indicar cenários fiscais alternativos para o médio prazo. Usualmente, são apresentados os parâmetros macroeconômicos – taxa de juros, PIB, câmbio – que embasam as projeções. Além disso, o país pode incorporar regras fiscais, como por exemplo estabelecer determinado nível de resultado primário a ser alcançado (como no caso brasileiro), bem como estabelecer possíveis sanções para o seu descumprimento.

Outro aspecto importante é a possibilidade de discernir, no âmbito do MFMP, o custo atual das políticas públicas em andamento (*baseline*) do custo de políticas novas que se pretenda implementar. A projeção para vários exercícios futuros das políticas vigentes com base em algum indexador ou outra variável de correção é importante, pois indica: a) qual o montante do orçamento já está comprometido com decisões passadas; b) qual é o espaço fiscal disponível para custear novos projetos e atividades.

Geralmente, o MFMP é preparado pelo Ministério das Finanças e possui caráter *top-down*, pois indica o volume de recursos disponíveis para serem destinados aos órgãos setoriais para o financiamento de suas políticas. Com base nos cenários fiscais, pode-se estabelecer limites quantitativos (tetos setoriais plurianuais) que poderão servir de parâmetro para a elaboração da Lei Orçamentária.

O MFMP é mecanismo de conexão entre a política fiscal e a programação orçamentária, configurando-se como “fundação para

o desenvolvimento do marco orçamentário de médio prazo e do orçamento anual” (Fainboim e Lienert, 2018, p. 12).

Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP). O MOMP corresponde ao detalhamento de médio prazo da despesa pública, especificando-a por órgãos, setores, áreas ou programas. Com base nos tetos setoriais plurianuais (fornecidos pelo MFMP), os órgãos setoriais distribuem os recursos entre as políticas que pretende implementar.

Deve-se notar que o MOMP consiste em um conjunto de projeções, usualmente para período de 3 ou 5 anos, porém sem desprezar o princípio da anualidade. Contrariamente ao que possa parecer, o MOMP não é “orçamento plurianual no qual apropriações são autorizadas para um período mais longo do que um ano”.

Como afirmam Harris *et. al.* (2013, p. 137), “ainda que o MOMP ofereça mecanismo administrativo para planejamento plurianual da despesa, o horizonte de tempo para a apropriação legislativa da despesa permanece sendo rigorosamente anual em todos os países (...)”. Aliás, como se mostrará adiante, um dos desafios da plurianualidade consiste em incorporar as decisões do MOMP na Lei Orçamentária.

Uma das principais características do MOMP é a preocupação em reconhecer e incorporar as prioridades governamentais. Assim, seguindo as diretrizes e orientações emanadas do núcleo decisório do governo, e respeitando os tetos setoriais fixados no MFMP, os órgãos setoriais são estimulados a construir seu planejamento setorial. Como se mostrou anteriormente, a ênfase em prioridades possui diversos benefícios, dentre os quais, permitir: a) liberação de recursos para despesas mais “meritórias”; b) elevação dos limites disponíveis para incorporação de novas despesas; c) possibilidade de ampliar investimentos em infraestrutura, que potencializam o crescimento econômico; d) formação de poupança pública ou abatimento de dívida. (Banco Mundial, 2013).

Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP). O MDMP pode ser caracterizado como a fase da plurianualidade orientada

para o desempenho da ação governamental. Ele desdobra-se em estratégias voltadas para monitoramento, avaliação e revisão do gasto público. A preocupação central é criar mecanismos de acompanhamento das políticas implementadas, de forma a assegurar que os objetivos pretendidos estão sendo alcançados (por exemplo, por meio da verificação do cumprimento das metas estabelecidas). Quando são detectadas falhas ou oportunidades de aperfeiçoamento, apresentam-se propostas de correção das políticas com vistas a otimizar seu desempenho.

Cabe enfatizar que cada Marco subsequente representa aprofundamento em relação ao anterior. Evidentemente, os países não precisam implementar os três Marcos simultaneamente. Dependendo dos objetivos, necessidades e grau de maturidade institucional, pode-se optar apenas pela utilização do MFMP ou do MOMP. Contudo, a opção pelo “pacote completo” – MDMP – ampliaria os potenciais impactos de uma plurianualidade incorporada mais plenamente ao processo orçamentário.

• 133 •

2.2. AS DIMENSÕES *TOP-DOWN* E *BOTTOM-UP* DA PLURIANUALIDADE

Esses três Marcos – fiscal, orçamentário e desempenho – são operacionalizados por meio de dois processos concomitantes: *top-down* e *bottom-up*.

A etapa *top-down* é geralmente associada à fase fiscal, que é preparada de forma centralizada pelas autoridades orçamentárias. Costuma ser conduzida pelo Ministério das Finanças (em consonância com outras instâncias decisórias do governo, como Gabinete Presidencial). Com base nas projeções fiscais de médio prazo, são estabelecidos tetos de gastos plurianuais que deverão ser respeitados pelos órgãos setoriais.

Nessa fase, as diretrizes da política fiscal do governo são traçadas e comunicadas à sociedade. São definidos objetivos, metas

e estratégias da política fiscal para o médio prazo, que podem ser expressos de diferentes formas: nível pretendido de resultado primário ou relação dívida/PIB a ser atingida.

Além das projeções fiscais, há usualmente aferição da linha de base (*baseline*) dos gastos públicos, ou seja, o montante de recursos necessários para financiar as políticas em andamento. Esse cálculo permite identificar também se há espaço fiscal excedente capaz de viabilizar o financiamento de políticas novas. Essa distinção é crucial para o êxito da plurianualidade orçamentária.

Por sua vez, a etapa *bottom-up* é protagonizada pelos órgãos setoriais, a quem cabe negociar valores (dotações orçamentárias) para financiar suas programações (programas e ações) com as autoridades centrais (na fase orçamentária), bem como demonstrar que os recursos foram empregados de forma satisfatória (na fase de desempenho).

Nem sempre há coincidência entre as expectativas das autoridades orçamentárias e os órgãos setoriais. Nesse caso, inicia-se processo iterativo de negociações até que seja encontrada solução satisfatória para ambos. Esse estágio é conhecido como processo de reconciliação (*reconciliation process*).

Os órgãos setoriais são estimulados a construir seu planejamento de médio prazo, de forma a: a) identificar as prioridades do setor, preferencialmente por meio de objetivos a serem perseguidos e metas a serem alcançadas; b) mensurar os custos (por meio de *cost drivers*) envolvidos na implementação de suas políticas com base em metodologias confiáveis de cálculo; c) ao final do período, demonstrar os resultados obtidos (ou justificar os motivos do não atingimento).

2.3. REQUISITOS DE SUCESSO (I): INTEGRAÇÃO E SINERGIA ENTRE OS INSTRUMENTOS

Que fatores influenciam o êxito da plurianualidade orçamentária? Em que condições há maior chance de o MGMP cumprir sua finalidade? A literatura técnica é útil, pois ajuda a elucidar fatores que podem contribuir mais diretamente para o sucesso da orçamentação plurianual.

Dentre esses fatores, merece atenção a integração entre os Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP) nas suas vertentes fiscal, orçamentária e desempenho. Essa costura é importante, pois a visão de médio prazo se revestirá de significado e importância à medida em que for capaz de condicionar a elaboração e a gestão dos instrumentos orçamentários. É importante que o MFMP oriente a preparação do MOMP, assim como este tenha aderência ao MDMP. Como promover essa integração?

Para que o MFMP condicione o MOMP, precisam ser observados alguns requisitos: a) os tetos setoriais de gastos estabelecidos no MFMP precisam ser respeitados; b) a programação setorial deve se enquadrar no “envelope” fornecido pelas autoridades orçamentárias; c) o planejamento plurianual de gastos setoriais deve espelhar as prioridades da área.

Se esses requisitos forem atendidos, então é provável que as políticas setoriais não sofram problemas de financiamento (como interrupções no fluxo de liberação de recursos): ambiente orçamentário estável reduz a incerteza e fortalece a importância do planejamento. Além disso, os gestores administrativos podem desenhar projetos, realizar licitações, elaborar contratos dentro de um contexto de maior estabilidade e previsibilidade (Harris *et al.*, 2013, p. 142).

O MOMP também precisa atuar de forma sinérgica com o MDMP. Enquanto o primeiro contém as previsões de dotações (créditos) orçamentárias disponíveis para custear as políticas públicas, o último é responsável por delinear objetivos e metas a serem

alcançados, bem como estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação capazes de aferir os níveis de eficiência, eficácia e efetividade alcançados pela administração governamental.

Esse acompanhamento do desempenho da despesa é importante, pois pode evidenciar necessidade de correções ou aperfeiçoamentos nas políticas, tais como revisão de desenho, readequação do público-alvo, melhorias na implementação, reestruturação das fontes de financiamento, mudanças na legislação etc.

Assim, a integração entre MFMP, MOMP e MDMP é entendida como relevante para a implementação bem-sucedida da plurianualidade orçamentária. Parece ser, entretanto, condição necessária, mas não suficiente. Há outros fatores de sucesso que podem afetar a qualidade da gestão orçamentária de médio prazo dos países.

Um desses fatores reside na construção de capacidades organizacionais e técnicas de forma a desenvolver as competências necessárias para elaboração, gestão, supervisão e avaliação dos instrumentos. As habilidades precisam ser desenvolvidas, pois elas diferem dos papéis tradicionalmente exercidos pelas agências governamentais.

Por um lado, os atores orçamentários dotados de poder decisório (especialmente o Ministério das Finanças) precisam ser treinados para fornecer a orientação adequada para a condução do processo plurianual. Sua participação ocorre especialmente na dimensão *top down*, na qual há confecção dos cenários fiscais, definição dos tetos de gastos etc. Por sua vez, os órgãos setoriais devem ser capacitados para desenvolver o planejamento setorial, que corresponde à dimensão *bottom-up*, e se desdobra em tarefas como elaboração do planejamento estratégico, eleição de prioridades setoriais, desenho de indicadores etc.

Conforme alerta a literatura pertinente (Banco Mundial, 2013; Harris *et. al.*, 2013), a lógica plurianual talvez exija readequação de postura de atores orçamentários centrais no âmbito dos Poderes Executivo (Ministério das Finanças e órgãos setoriais) e Legislativo.

- a) No caso do Ministério das Finanças, em consonância com outras instâncias decisórias do governo, como Gabinete Presidencial, reforça-se não apenas o papel de responsável pelo equilíbrio das finanças públicas (Wildavsky, 1964), mas também como “guardião das prioridades”. Assim, cabe-lhes a importante – e desafiadora – função de garantir que o orçamento esteja condizente com as condições fiscais, não contenha programações de pouca relevância ou baixa eficiência, ou gastos que atendam a interesses particulares em detrimento de necessidades coletivas.
- b) Quanto aos órgãos setoriais, espera-se que eles planejem de forma estratégica, elaborem suas propostas orçamentárias obedecendo ao princípio da eficiência alocativa e implementem suas políticas com foco na satisfação do cidadão. Idealmente, seria desejável também o fortalecimento das capacidades de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de forma a acompanhar o desempenho e corrigir rumos quando necessário.
- c) Em relação ao Legislativo, a visão de médio prazo seria compatível com participação parlamentar orientada pela busca de soluções para os problemas que afligem a sociedade, em detrimento de viés localista ou paroquial que algumas vezes caracteriza a atuação parlamentar.

Além disso, a implementação da plurianualidade requer adaptação das estruturas burocráticas e técnicas responsáveis pela operacionalização do orçamento. Organizações pautadas por moldes muito tradicionais podem ser estimuladas a migrar para modelo baseado em desempenho. Nesse caso, o processo orçamentário passaria a incorporar a função de promover a competição por recursos públicos entre os órgãos setoriais com a respectiva cobrança de resultados. Outra questão importante reside na necessidade de harmonizar a Lei Orçamentária com outros instrumentos, como é o caso de planos nacionais.

2.4. REQUISITOS DE SUCESSO (II): COEXISTÊNCIA DA VISÃO PLURIANUAL COM PLANOS E ORÇAMENTOS

A introdução de uma visão orçamentária plurianual pode suscitar problemas de coordenação com outros instrumentos de planejamento e orçamento. Em certas situações, é possível que ocorram “orçamentos duais”, podendo gerar confusão e, inclusive, piorar a qualidade da gestão orçamentária. Nesse sentido, as autoridades orçamentárias precisam conceber estratégias para que o relacionamento entre os múltiplos instrumentos se caracterize por “coexistência sinérgica”. Como isso pode ser alcançado?

• 138 • Para evitar que ocorram duplicidades ou sobreposições entre as projeções plurianuais e os demais instrumentos, é conveniente planejar, de forma cuidadosa, a implementação das regras e procedimentos de médio prazo. Essa discussão desdobra-se em duas análises: a) integração entre a visão plurianual e os processos de planejamento; e b) integração entre a visão plurianual e a Lei Orçamentária.

Integração entre a visão plurianual e os processos de planejamento.

Uma questão que pode suscitar curiosidade é a seguinte: será que a visão orçamentária plurianual não se confunde com plano de governo? Países que possuem tradição de planejamento governamental precisam abdicar dele se decidirem embarcar no modelo de plurianualidade? Em se tratando do caso brasileiro, em que medida a perspectiva plurianual coincidiria com o plano plurianual (PPA)? Essas perguntas são importantes, pois como se verá adiante, a sobreposição entre instrumentos de gestão orçamentária – marcos de gasto de médio prazo, plano governamental e lei orçamentária – pode prejudicar a qualidade da gestão pública.

Talvez a melhor forma de endereçar o tópico seja através da discussão sobre prioridades de governo, que é um dos alicerces da plurianualidade. Em países desenvolvidos, como no Reino Unido, as

prioridades são decorrentes da implementação de revisões abrangentes de despesa (*comprehensive spending reviews*), por meio das quais se procura discernir os gastos públicos essenciais daqueles acessórios. Diferentemente, “no caso de países em desenvolvimento, planejamento nacional econômico ou de desenvolvimento tem sido há muito tempo a base para estabelecer prioridades nacionais e setoriais” (Banco Mundial, 2013, p. 60).

Em princípio, esses planos não seriam incompatíveis com perspectiva orçamentária plurianual. Ao contrário, a existência de instituições responsáveis pelo processo de planejamento governamental pode se constituir em apoio à plurianualidade. O desafio consiste em estabelecer mecanismos de coordenação entre os atores e os instrumentos por eles utilizados, de forma que as informações relevantes possam ser incorporadas aos marcos de gastos de médio prazo.

Uma estratégia para assegurar a cooperação consistiria na atuação conjunta das instituições responsáveis pela política fiscal, pelos processos de planejamento e orçamento, e pelos órgãos setoriais. “Ministério das Finanças e os órgãos setoriais devem se engajar no trabalho da agência de planejamento, de forma que planos nacionais, estratégias setoriais, projeções de recursos e alocações de gasto sejam determinadas de *forma complementar ao invés de conflitiva*” (Banco Mundial, 2013, p. 61; grifo nosso). O Ministério das Finanças poderia ser considerado candidato adequado para realizar o processo de mediação entre esses diferentes atores.

Além desse papel de coordenação, outra contribuição importante do Ministério das Finanças residiria em se contrapor à tendência de planos de desenvolvimento serem excessivamente ambiciosos ou visarem metas irrealistas. Essa tarefa poderia ser encaminhada por meio da aplicação dos tetos setoriais de gastos, que são formulados no MFMP e aplicados ao MOMP, também aos processos de planejamento.

Seguindo essa lógica, precisariam ser construídos mecanismos capazes de fortalecer o encadeamento entre os vários processos. De

fato, uma solução mais estruturada, voltada para tornar o plano de governo ferramenta factível, útil e viável, seria promover progressiva integração entre os instrumentos. O plano precisaria estar alinhado à política fiscal (realismo fiscal), refletir as prioridades de governo (caráter estratégico) e ser compatível com a alocação de recursos (integração com a lei orçamentária).

A forma precisa, entretanto, de como o arcabouço plurianual se articularia com os planos de governo, depende do desenho que se pretenda imprimir. Implementar mecanismos de coordenação entre os instrumentos de planejamento é tarefa indispensável para assegurar a sinergia. O essencial é que a visão plurianual esteja refletida de forma fidedigna nos planos e orçamentos.

Integração entre a visão plurianual e os orçamentos. A integração deve ocorrer não apenas entre os marcos plurianuais e o planejamento, mas também com os orçamentos.

Diferentemente do comportamento tradicional em que os atores orçamentários possuem papéis segmentados (e relativamente estanques), a lógica plurianual incentiva a participação mais intensiva durante todo o processo orçamentário. De fato, a visão plurianual estimula engajamento contínuo entre os atores. Não basta elaborar instrumentos plurianuais, sendo também necessário geri-los (Fortis e Gasparini, 2017).

Para que os objetivos da visão plurianual se cumpram – foco nas prioridades, equilíbrio fiscal, alocação estratégica, execução de alto desempenho – é necessária certa dose de dinamismo. A intensidade das interações entre os atores e processos é bastante visível na etapa de elaboração da proposta orçamentária, na qual há expressivo engajamento das instâncias decisórias centrais e dos órgãos setoriais. Na visão do Banco Mundial (2013, p. 59), a integração entre a perspectiva plurianual e a preparação do orçamento cumpriria alguns estágios importantes:

Fixação de prioridades. O Poder Executivo (Casa Civil, Ministério das Finanças e órgãos setoriais) delinea as prioridades governamentais;

- **Fase *top-down*.** Cabe ao Ministério das Finanças: a) estabelecer a política fiscal, preparar o MFMP e definir os tetos de gastos setoriais; b) propor estratégias para guiar a elaboração do MOMP e fornecer assistência técnica para condução do processo plurianual de orçamentação;
- **Fase *bottom-up*.** Respeitando os tetos setoriais, os órgãos setoriais submetem suas propostas para o MOMP e para a proposta orçamentária; e
- **Consolidação e revisão.** As propostas setoriais para o MOMP e para a proposta orçamentária são discutidas e negociadas com o Ministério das Finanças, a quem compete consolidá-las. Instâncias decisórias superiores (como o Gabinete Presidencial) devem ser envolvidas para resolver divergências.

• 141 •

3. PLURIANUALIDADE NO BRASIL

3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A PLURIANUALIDADE NO BRASIL

Como já se destacou no início, a plurianualidade é tema emergente na literatura internacional de finanças públicas. Aos poucos, ela vem ganhando reconhecimento também no Brasil (Fortis e Gasparini, 2017; Tollini, 2018). Contudo, a tradução das ideias em ações administrativas concretas encontra-se ainda em estágio embrionário.

Até o presente momento, não há arcabouço de plurianualidade orçamentária implementado no governo federal. Pelo menos, não nos moldes preconizados pela experiência internacional. Porém, não seria correto afirmar que o modelo orçamentário adotado no Brasil é completamente indiferente à perspectiva plurianual.

Análise mais detida da legislação fiscal e orçamentária sugere que há dispositivos esparsos, que procuram conferir horizonte temporal mais alongado da gestão das finanças públicas. Essa seção procura discutir alguns desses normativos, assim como busca avaliar em que medida eles se encontram alinhados aos modelos de plurianualidade disseminados internacionalmente.

Antes de se iniciar a investigação sobre indícios de plurianualidade existente no Brasil, é conveniente reforçar dois aspectos da abordagem plurianual: a) a ausência de contradição entre os marcos de gastos de médio prazo e o princípio da anualidade; e b) a importância de transcender os “instrumentos” e incorporar na reflexão a “gestão” da plurianualidade.

A implementação do orçamento plurianual não é incompatível com o princípio da anualidade orçamentária. Pelo contrário, raros são os países nos quais a despesa pública prevista se converte em dotações orçamentárias plurianuais. Os créditos orçamentários continuam sendo anualmente submetidos pelo Poder Executivo à aprovação parlamentar. A diferença é que há expectativa sólida de que o planejamento orçamentário de médio prazo, mesmo em situações de inesperadas flutuações econômicas, se traduza em regularidade do fluxo de recursos necessário para o financiamento integral da despesa.

A segunda observação é que a plurianualidade não consiste apenas na adoção de novos instrumentos, como os marcos de gasto de médio prazo (nas suas variantes fiscal, orçamentário e desempenho). O processo de plurianualidade “é mais que seus elementos, como planejamento estratégico, estimativas plurianuais e tetos de gastos que caracterizam seus estágios mais avançados. Ele é mesmo mais do que uma componente chave do processo orçamentário. Ao contrário, ele constitui uma diferente abordagem à orçamentação” (Banco Mundial, 2013, p. 58).

Na visão exposta por Fortis e Gasparini (2017, p. 27; grifos no original), a gestão plurianual transcenderia “simples disposição e uso de **instrumentos** plurianuais”. Segundo esses autores, a gestão da

plurianualidade envolveria variáveis de maior complexidade, como “as organizações formais envolvidas no processo orçamentário além de instituições intangíveis como transparência, *accountability* e mesmo o jogo de poder sempre presente nas ações públicas, levando em conta principalmente o **desenho institucional** e o **direcionamento** que se quer dar às questões plurianuais do orçamento”.

A legislação orçamentária brasileira possui como referências normativas principais: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 4.320, de 1964. A cada quatro anos deve ser elaborado, em forma de lei, o Plano Plurianual (PPA) e, anualmente, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) estabelecem regras e procedimentos importantes a serem observados pelos atores orçamentários nos processos de elaboração, aprovação e execução do orçamento. Além dessas normas, há conjunto expressivo de leis, decretos, portarias e resoluções que disciplinam aspectos importantes da gestão fiscal e orçamentária do país.

• 143 •

Em que medida é possível detectar dispositivos que instituem alguma forma (ainda que parcial) de plurianualidade orçamentária? Resposta mais precisa a essa questão pode ser oferecida se a plurianualidade for segmentada em seus estágios principais.

3.2. ESTÁGIO FISCAL DA PLURIANUALIDADE

Um dos principais instrumentos fiscais de plurianualidade é o Anexo de Metas Fiscais publicado anualmente na LDO, em obediência a dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (§ 1º do art. 4º). Esse Anexo estabelece metas anuais para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública. Essas metas compreendem período de 3 (três) anos, pois abrangem o exercício a que se referirem e os dois seguintes. Note-se que apenas a meta referente ao exercício é obrigatória, sendo as demais apenas indicativas.

Em que medida é possível considerar esse Anexo de Metas Fiscais da LDO como instrumento de plurianualidade nos moldes preconizados pela experiência internacional? De fato, o Anexo contém informações importantes sobre gestão das finanças públicas. Cumpre, portanto, papel de transparência do desempenho fiscal do país. Contudo, apenas a meta de resultado primário funciona como âncora para a gestão fiscal, além de ser de cumprimento obrigatório somente para o exercício de referência. Os valores atinentes a receita, meta de resultado nominal e montante da dívida pública são meramente indicativos.

• 144 • Para que esse Anexo da LDO fosse considerado como Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP) seria necessário, além das projeções que já são apresentadas, que houvesse algum tipo de compromisso com as demais variáveis, especialmente com a dívida pública. No caso brasileiro, a competência para fixação dos limites globais para o montante da dívida consolidada do governo federal pertence ao Senado Federal (art. 52 da CF). Porém, esses limites ainda precisam ser estabelecidos. Portanto, o Anexo da LDO preenche apenas parcialmente os requisitos esperados para o MFMP.

A regra fiscal estabelecida pelo Novo Regime Fiscal, por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, também contém, de forma parcial, componente usualmente presente nos MFMP. Conhecido como “teto de gastos”, a EC 95 determinou que a variação anual da despesa primária do governo federal não pode ser superior à inflação de doze meses (medida de julho a junho). Os limites de gastos são individualizados por Poder, não representando “tetos setoriais de gasto”, pois essa distribuição é decisão do Poder Executivo.

A regra fiscal introduzida pela EC 95 contém componente importante de médio e longo prazos. Ela foi instituída com o propósito de evitar o crescimento, em termos reais, do gasto público, ou seja, limitar seu crescimento à inflação. O mecanismo irá vigorar pelo período de vinte exercícios financeiros. Contudo, o método de correção das despesas poderá ser alterado a partir do décimo exercício. Essa regra possui características que a aproximam da

visão plurianual, pois cria expectativa crível do volume de recursos que pode ser esperado. No entanto, é importante enfatizar que o objetivo desta regra é conter o crescimento real do gasto público, o que é bem diferente dos propósitos do chamado envelope setorial de gasto (tetos setoriais), instrumento mais gerencial e flexível, cuja intenção é dar previsibilidade aos gastos, adequando-os à realidade fiscal e às prioridades de médio prazo (não, necessariamente, diminuir ou estabilizar os gastos em termos reais).

De forma esparsa, é possível identificar referências à plurianualidade na legislação fiscal. É o caso, por exemplo, de regras e procedimentos especificados na LRF que ultrapassam o exercício financeiro, estendendo-se por horizonte temporal mais longo.

• 145 •

Quadro 2: Dispositivos da LRF com conteúdo plurianual

| NATUREZA DO ASSUNTO | DESCRIÇÃO |
|--|--|
| Anexo de Metas Fiscais (art. 4º) | Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes |
| Previsão e da Arrecadação da Receita Pública (art. 12) | As previsões de receita (...) serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos , da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas |

| NATUREZA DO ASSUNTO | DESCRIÇÃO |
|--|---|
| Renúncia de receita (art. 14) | A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (...) |
| Da Geração da Despesa (art. 16) | A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de (...) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes |
| Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (art. 17) | Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios |

Fonte: Elaboração própria. Reprodução de excertos da LRF (grifos nossos)

Os normativos acima discutidos – Anexo de Metas Fiscais da LDO, Novo Regime Fiscal e dispositivos da LRF – configurariam modelo de plurianualidade orçamentária? Será que reunidos esses elementos seriam suficientes para indicar a existência de MFMP?

No Relatório de Avaliação de Transparência Fiscal, o FMI (2017) teceu série de comentários que merecem ser citados:

- As informações sobre objetivos de políticas fiscais, constantes de documentos orçamentários, são insuficientes. Falta clareza sobre indicadores importantes (como dívida pública) e os desafios fiscais poderiam ser apresentados de forma mais explícita. Não são apresentados dados sobre possíveis pressões – como aquelas resultantes dos gastos crescentes com previdência social e saúde – sobre a sustentabilidade da dívida (2017, p. 7).

- “Os documentos orçamentários do Brasil não oferecem panorama claro da estratégia fiscal e sobre como as medidas de política contribuirão para o alcance dos objetivos do governo para a política fiscal” (2017, p. 42). Essas deficiências poderiam ser sanadas com: a) a publicação de uma declaração de política fiscal de médio prazo; b) elaboração de marco de gastos de médio prazo, que poderia inicialmente ser indicativo e seletivo (2017, p. 47); c) avaliação do espaço fiscal disponível com destaque para a presença de despesas rígidas (como vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios) (2017, p. 53).

3.3. ESTÁGIO ORÇAMENTÁRIO DA PLURIANUALIDADE

Com relação ao estágio orçamentário, cabe destacar inicialmente que a Lei Orçamentária possui caráter anual. O princípio da anualidade encontra-se insculpido na própria Constituição Federal, cujo inc. III do art. 165 determina que “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão (...) os orçamentos **anuais**” (grifo nosso).

Previamente à Constituição, a regra da anualidade já se encontrava consagrada no processo de elaboração do orçamento brasileiro, sendo disciplinada pelo art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, segundo o qual “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e **anualidade**” (grifo nosso).

A anualidade orçamentária, como se discutiu anteriormente, não é impeditivo para a plurianualidade. Na experiência brasileira, há precedentes de tentativas de conferir visão de médio prazo aos instrumentos orçamentários. É o caso do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) que foi normatizado na Constituição Federal de 1967 e compreendia horizonte de 3 (três) exercícios. Após sua elaboração pelo Poder Executivo, o OPI era encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação e votação (Silva, 1987).

Em certa medida, é possível considerar o plano plurianual (PPA), ao menos em sua primeira edição, como evolução do OPI. O PPA 2000-2003 seria uma espécie de “OPI ampliado” (Garcia, 2000). Contudo, em edições posteriores o processo de elaboração do PPA foi se tornando mais complexo.

A metodologia de elaboração do PPA, assim como o seu conteúdo, tem sofrido variações a cada nova edição. Em parte, a ausência de uniformidade entre os sucessivos planos poderia ser atribuída a falta de regulamentação definitiva (que caberá à Lei Complementar de Finanças Públicas, que ainda não foi editada). De toda forma, especialmente em edições mais recentes, os planos têm incorporado conjunto de características que mantêm algum grau de semelhança como o MOMP.

Dentre as características do PPA que o aproximariam de um MOMP, poderiam ser sublinhadas: a) processo de elaboração do plano compatível com cenários fiscais de médio prazo, considerando parâmetros macroeconômicos (como variação do PIB, inflação, taxa de câmbio, taxa de juros); b) previsão de despesas (ainda que indicativas) para período de 4 anos; c) abrangência ampla (compreende os dispêndios das empresas estatais não dependentes, além de gastos não orçamentários); d) inclusão de informações sobre os investimentos públicos (geralmente em Anexo específico); e) ênfase em desempenho, estabelecendo objetivos e metas a serem atingidos pelos programas governamentais; f) acompanhamento de resultados por meio de processos de monitoramento e avaliação dos programas contidos no plano; g) possibilidade de revisões anuais, de forma a incorporar revisões nos parâmetros macroeconômicos; h) em algumas edições, o plano assumiu configuração “rolante”.

Contudo, o PPA não atende plenamente os requisitos para se constituir em MOMP. Em que pese as sucessivas edições do PPA terem procurado incorporar aperfeiçoamentos (TCU, 2018), é possível sugerir que uma das fragilidades do PPA residiria em sua dificuldade em influenciar as decisões alocativas. Como aponta o estudo do FMI (2017, p. 37): “Na realidade, ele [o PPA] é ferramenta

de planejamento estratégico baseado em premissas otimistas com relação à disponibilidade de recursos e capacidade de implementação. Como consequência, ele não oferece efetivamente âncora política para o processo orçamentário anual”. Assim, em virtude de suas vulnerabilidades, o PPA não pode ser considerado marco orçamentário de médio prazo.

De fato, pode-se afirmar que o “Brasil não possui marco orçamentário de médio prazo completamente desenvolvido” (FMI, 2017, p. 42). Porém, ainda que o Brasil não disponha de marco orçamentário de médio prazo, não é possível afirmar que o processo orçamentário é completamente indiferente à plurianualidade. Recentemente, inovações na legislação orçamentária têm revelado indícios de que o governo federal está procurando ampliar o horizonte temporal de certas regras e procedimentos.

Uma dessas inovações surgiu para o exercício financeiro de 2020 e consistiu na previsão de que a despesa orçamentária terá fixação de valor para o exercício de referência (como já era feito antes), bem como na apresentação de projeções (meramente indicativas) de valores para os três exercícios subsequentes. Em atendimento ao inciso XIV do Anexo I da LDO para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019), a Lei Orçamentária de 2020 (em seu volume II) passou a informar também, para cada ação orçamentária, a expectativa de gastos para os próximos três exercícios (2021-23).

Além dessa inovação, houve também avanços em relação à plurianualidade decorrentes da aprovação de algumas Emendas Constitucionais. Em particular, as EC 100 e 102, estabeleceram novas regras para nortear a alocação de recursos para os investimentos públicos plurianuais. Cabe examiná-las brevemente.

Destinação de parcela específica de recursos orçamentários para conclusão de investimentos públicos em andamento. Modificação importante na legislação orçamentária, produzida pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019, procurou assegurar recursos para o atendimento de obras em andamento. Por conta da EC 102, foi incluído dispositivo na Constituição (§ 12 do art.

165) com o seguinte comando: “integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento”.

Nesse sentido, caberá a LDO apresentar, em anexo apropriado, as projeções fiscais para 3 (três) exercícios e indicar estimativa de recursos a serem destinados para a continuidade dos investimentos já em andamento. Esse dispositivo parece evidenciar a preocupação do governo com o volume expressivo de obras em andamento no País. No quadro atual de restrição fiscal, a insuficiência de recursos acarretaria o risco de as obras terem o cronograma de execução alongado ou até mesmo, em casos mais drásticos, de serem descontinuadas.

LOA poderá conter previsão plurianual de despesas orçamentárias. A Emenda Constitucional nº 102, de 2019, também trouxe outra inovação importante em relação à possibilidade de expandir o horizonte temporal do orçamento. Por meio dela, foi acrescentado dispositivo (§ 14 do art. 165) à Constituição Federal que autoriza o orçamento avançar além da anualidade: “A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”.

Esse dispositivo abre a possibilidade de a LOA conter previsão de despesas para vários exercícios. Porém, não há especificação de quantos seriam os exercícios nem de qual seria o nível de desagregação da despesa (por categoria econômica, função, área, programa, ação, subtítulo). Prevê-se também que os investimentos poderão ter caráter plurianual, como já é feito atualmente por meio do PPA. Além disso, faculta-se a distinção entre investimentos novos e em andamento.

Direcionamento das emendas de bancada estadual para o mesmo investimento público. Ainda no campo da gestão

orçamentária de investimentos públicos, a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, por meio de acréscimo de dispositivo constitucional (§ 20 do art. 166), estabeleceu que as programações associadas a emendas de bancada estadual “quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.”

Esse dispositivo cumpre o importante papel de evitar a pulverização dos investimentos públicos, que enseja a dispersão de recursos governamentais. Aparentemente, o propósito do legislador foi garantir que as emendas de bancada estaduais incidam sobre o mesmo investimento até que ele seja integralmente concluído. Dentro da lógica da eficiência da gestão pública, essa medida pode ser entendida como benéfica, pois evita o início de novos investimentos enquanto existam outros não finalizados.

Essas inovações, portanto, dizem respeito sobretudo à possibilidade de a despesa orçamentária apresentar caráter plurianual e a novas regras destinadas a garantir financiamento aos investimentos plurianuais. Essas medidas sinalizam tentativas de aplicar mecanismos de plurianualidade ao processo orçamentário. Contudo, elas ainda não permitem afirmar que o País disponha de MOMP.

Recentemente, o governo encaminhou proposta de emenda à Constituição conhecida como “PEC do pacto federativo” (PEC 188, de 2019). Dentre várias modificações no arcabouço orçamentário, duas delas têm relação direta com a plurianualidade.

A primeira mudança refere-se à extinção do plano plurianual. Nesse sentido, o País não mais disporia de instrumento de planejamento orçamentário para o período de 4 (quatro) anos. Essa determinação, entretanto, não passaria a valer de imediato, pois seus efeitos somente ocorreriam após o terceiro exercício financeiro subsequente à promulgação da emenda. Nesse sentido, presume-se que o PPA 2020-2023 não seria afetado.

A segunda inovação pretendida pela emenda, relacionada à plurianualidade, consiste na previsão dos orçamentos plurianuais em substituição aos orçamentos anuais. Assim, no campo orçamentário, caberia ao Poder Executivo a responsabilidade de elaborar o projeto das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos plurianuais. Fica estabelecido, ainda, que caberá à LDO elaborar a orientação do orçamento plurianual.

Aparentemente, as demais disposições constitucionais que orientavam a lei orçamentária anual – obediência a princípios orçamentários, regras sobre créditos adicionais, condições para inclusão de emendas, critérios para início de programas ou projeto, prazos de encaminhamento etc. – continuariam em vigor, porém passando a se aplicar aos orçamentos plurianuais.

Em relação aos motivos que embasariam as medidas propostas na PEC, a justificção informa que “na fase de elaboração do orçamento será indicado o comprometimento de despesas não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes. Com isso, cria-se um ambiente para que o governo possa, efetivamente, definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento da sua efetiva execução ao longo do tempo”.

O texto encaminhado pelo Poder Executivo poderá sofrer modificações ou mesmo nem ser aprovado pelo Congresso Nacional. De toda forma, caberia a observação de que a simples menção ao orçamento plurianual – em substituição ao orçamento anual – não implica que o País passe a dispor automaticamente de modelo de plurianualidade orçamentária.

Nos termos da PEC, fica claro que o processo de elaboração do orçamento passará a contemplar vários exercícios, porém não há indícios de que os componentes centrais da plurianualidade – alocação baseada em prioridades, cenários fiscais e construção de *baseline*, planejamento setorial de médio prazo – estejam sendo previstos.

Com essa medida, reforça-se a tese, exposta em Fortis e Gasparini (2017), segundo a qual a implementação da plurianualidade

transcende a mera instituição de novos instrumentos. A transição efetiva para orçamentação de médio prazo pressupõe, além da criação dos instrumentos, adoção de nova abordagem orçamentária, por meio da qual os atores orçamentários incorporem a perspectiva de médio prazo ao processo decisório. Nesse sentido, as mudanças preconizadas pela PEC parecem ser insuficientes.

3.4. ESTÁGIO DE DESEMPENHO DA PLURIANUALIDADE

Em relação ao estágio de desempenho, é possível sugerir que o governo federal dispõe de importantes mecanismos, mas não há arcabouço consolidado. Segue breve análise de alguns dos fundamentos do MDMP para o caso brasileiro: · 153 ·

- **Mecanismos de monitoramento e avaliação.** Existem processos de monitoramento e avaliação conduzidos sistematicamente por diferentes atores do governo federal, por meio de seus próprios instrumentos: avaliações de programas (no âmbito do plano plurianual), avaliações de políticas públicas (realizadas pelos próprios órgãos), avaliações feitas por órgãos de controle interno e externo (por meio de auditorias e fiscalizações).
- **Sistemas de custos.** Há previsão de que os custos de programas e ações deverão ser apurados regularmente. Nos termos do § 3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, “administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. O Poder Executivo dispõe de atores responsáveis pelo desenvolvimento de técnicas e sistemas para o cálculo de custos, como o Sistema de Informações de Custos do Governo Federal, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional.
- **Planejamento estratégico setorial.** Vários órgãos setoriais conduzem processos internos de planejamento por

meio dos quais definem objetivos e metas organizacionais a serem alcançadas. Em muitos casos, há construção de missão, visão e valores e, em situações mais restritas, parece haver formação da cadeia de valor. De toda forma, nota-se ausência de padronização, pois os órgãos setoriais dispõem de discricionariedade para escolher as ferramentas a serem aplicadas.

A existência desses mecanismos de desempenho é importante, não obstante sejam possíveis aperfeiçoamentos. Do ponto de vista da plurianualidade, entretanto, o essencial é a sua integração aos demais estágios do arcabouço de médio prazo: fiscal e orçamentário. Nesse sentido, a preocupação central seria a criação de estratégias de coordenação das informações de desempenho com os processos de construção do cenário de agregados fiscais (estágio fiscal) e com o processo de alocação de recursos (estágio orçamentário).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo procurou apresentar os conceitos básicos associados à plurianualidade orçamentária, bem como aplicá-los à realidade brasileira. Um dos objetivos da investigação foi discutir em que medida o sistema orçamentário brasileiro – tanto do ponto de vista da legislação vigente quanto das efetivas práticas e procedimentos – já incorporaria os princípios, mecanismos e técnicas de plurianualidade.

Em relação ao marco fiscal de médio prazo (MFMP), notou-se que os instrumentos orçamentários preveem a elaboração de projeções macroeconômicas e construção de cenários fiscais. Contudo, foi observado que esses cenários, além de serem impositivos apenas para 1 (um) exercício, ainda não se encontram devidamente articulados com o processo de elaboração orçamentária. Nesse

sentido, ainda que sejam divulgadas projeções de médio prazo, o País ainda carece de melhor integração entre as restrições fiscais e a fase programática da despesa pública.

Essa constatação parece encontrar respaldo no fato de que ainda não são utilizados envelopes de gastos para os órgãos setoriais, por meio dos quais seriam apresentadas as prioridades governamentais relativas a cada pasta no médio prazo. O País ainda não dispõe de um marco orçamentário de médio prazo (MOMP) nos moldes preconizados pela literatura. Além disso, não é tarefa simples avaliar se as políticas públicas conduzidas pelos órgãos e entidades federais refletem as prioridades de governo, bem como aferir se as políticas públicas escolhidas são aquelas que proporcionam maior rentabilidade econômica e social. • 155 •

Essa falta de clareza poderia ser revertida (ainda que parcialmente) se fossem adotados marcos de desempenho de médio prazo (MDMP), que possibilitariam identificar o nível de eficiência e maturidade organizacional. Foi sugerido, entretanto, que há iniciativas importantes em andamento no governo federal, que contribuiriam para remediar a ausência do marco de desempenho.

Ao longo do texto, procurou-se argumentar que a plurianualidade no Brasil tem alcançado avanços, ainda que tímidos e, relativamente, desarticulados. Até o presente momento, ainda não é possível notar sólido compromisso das autoridades orçamentárias centrais em implementar modelo orçamentário de médio prazo. De toda forma, caminhar em direção à plurianualidade poderia se configurar como estratégia para enfrentar alguns dos dilemas – fiscais, orçamentários e de desempenho – enfrentados pelo País.

Por fim, ressalte-se que inovações na legislação orçamentária são bem-vindas. Entretanto, os possíveis benefícios advindos da plurianualidade não dependem apenas de novas leis, decretos ou manuais. Os méritos da plurianualidade – administração pública consciente de sua capacidade fiscal, alocação de recursos baseada em prioridades, ênfase na eficiência e efetividade das políticas públicas – pressupõem também o desenvolvimento de práticas de

gestão orçamentária orientadas para o médio prazo, por meio das quais as decisões dos órgãos e entidades expressem planejamento setorial de boa qualidade baseado em escolhas financeiramente sustentáveis.

REFERÊNCIAS

• 156 • BANCO MUNDIAL (2013) *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Frameworks*. The World Bank.

CARVALHO, Munique Barros (2012) *Restos a pagar e a anualidade orçamentária*. Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa. Brasília: Tribunal de Contas da União.

FAINBOIM, I. e LIENERT, I. (2018) *The Macrofiscal Function and its Organizational Arrangements*. Technical Notes and Manuals 18/04. Washington: International Monetary Fund.

FMI (2017) *Fiscal Transparency Evaluation*. IMF Country Report No. 17/104. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

FORTIS, M. e GASPARINI, C. (2017) *Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios*. Brasília: ENAP.

GARCIA, R. (2000) *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Texto para discussão nº 726. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

HARRIS, J., HUGHES, R., LJUNGMAN, G. e C. SATERIALE (2013) *Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design and Performance*. In: Cangiano, M., Curristine, T.

and M. Lazare (Eds.) *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington: International Monetary Fund.

ROBINSON, M. (2013) Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13 (2), pp. 81-122. Paris: OECD Publishing.

SILVA, M. (1987) *O orçamento brasileiro: seu processo atual e as reformulações propostas ao projeto constitucional*. Texto para discussão interna nº 123. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social.

TCU (2017) *Acórdão 2.127/2017-TCU- Plenário*. Processo TC 018.218/2017-2. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. · 157 ·

TCU (2018) *Relatório sistêmico sobre transparência pública*. Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Secretaria de Macroavaliação Governamental. Brasília: Tribunal de Contas da União.

TOLLINI, H. (2018) *Planejamento Fiscal de Médio Prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca*. Estudo técnico nº 24/2018. Brasília: Câmara dos Deputados.

WILDAVSKY, A. (1964) *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company.

HELIO MARTINS TOLLINI

• 158 •

FINANÇAS PÚBLICAS: IDEIAS PARA A NOVA LEI COMPLEMENTAR

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 adotou uma série de medidas sobre orçamentos e finanças públicas, introduzindo novos instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), buscando aperfeiçoar e ampliar o controle institucional e legal da gestão fiscal. Nesse sentido, o processo orçamentário e a fiscalização passaram a ter efetiva participação do Poder Legislativo, dono da “última palavra” nos referidos instrumentos e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na sequência da aprovação do Plano Real, em 1994, foram promovidas reformas de ordem econômica, administrativa e previdenciária, sobressaindo-se, no campo fiscal, a renegociação e a assunção condicional pela União das dívidas de quase todos os Estados e dos maiores municípios. Posteriormente, mudanças maiores na política econômica incluíram a criação dos regimes de câmbio flutuante e de metas de inflação, bem como a busca imediata de superávits primários positivos.

Em maio de 2000, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), institucionalizou para os três níveis de governo regras de responsabilidade e transparência na gestão das finanças públicas. Entre outros princípios adotou, em escala nacional, sistemática que visa assegurar o respeito a limites de gastos e de dívidas, previamente definidos, e o cumprimento de resultados fiscais, fixados anualmente por lei própria de cada governo. A sua edição constituiu a resposta mais adequada e permanente para solucionar a questão fiscal no médio e longo prazos, buscando romper com um passado de leniência fiscal por parte dos governantes brasileiros.

Este capítulo analisa os principais entraves que persistem no ciclo orçamentário do governo federal e apresenta propostas de como contorná-los com a implantação de novos processos e procedimentos na gestão das finanças públicas. Para tanto, agrupa em duas seções distintas os aspectos que precisam ser

enfrentados para se avançar na modernização de nosso sistema. A primeira seção aborda a problemática relação entre o curto e o médio prazo na autorização, definição de montante e alocação dos gastos públicos. A segunda seção analisa outros aspectos relacionados ao processo e aos procedimentos orçamentários, especialmente no Poder Executivo.

Uma parte dos aspectos que serão aqui abordados está sintetizada no projeto de nova Lei Complementar de Finanças Públicas (LCFP), o PLP nº 295, de 2016, aprovado pelo Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados¹. Por se tratar de assunto árido, muitas vezes mal compreendido, ainda existe grande dificuldade em se obter um consenso mínimo, mesmo entre técnicos, o que pode levar a que falte prioridade política em promover as necessárias mudanças no processo de gestão das finanças públicas.

1. VISÃO ESTRATÉGICA DE MÉDIO PRAZO

A nova LCFP precisa assegurar que o processo orçamentário anual tenha o seu foco deslocado do curto para o médio prazo, já que as medidas que afetam receitas e despesas públicas têm implicações que vão além do ciclo orçamentário anual. Concomitantemente, precisa recuperar a capacidade de determinar uma alocação eficiente dos recursos, compatível com as prioridades estratégicas de médio prazo, e respeitando a restrição fiscal do ente. A conquista dessa aderência à realidade (reforçada quando a execução orçamentária é próxima da programação original) passa por uma série de mudanças que possibilitem a incorporação

1 Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990>. Esse projeto foi objeto de revisão por áreas técnicas do Poder Executivo ao longo do segundo semestre de 2016 e início de 2017, culminando numa série de propostas de aperfeiçoamento do texto.

continua nesses instrumentos de uma perspectiva de médio prazo. Nesse contexto, e devido a deficiências insuperáveis do instrumento PPA, caberia à LDO assumir um papel de destaque na elaboração orçamentária de médio prazo.

1.1. PLURIANUALIDADE

No Brasil, como a Constituição Federal estabelece que o orçamento seja anual, para que se conclua um projeto de investimento cuja execução ocorra durante mais de um exercício financeiro exige-se que o mesmo seja aprovado pelo Poder Legislativo a cada ciclo de elaboração da lei orçamentária, até o término de sua execução. Portanto, os projetos de investimento plurianual são os candidatos naturais a se tornarem “obras inacabadas”, assim chamados os projetos que após iniciados tiveram a sua execução interrompida. Isso ocorre quando o projeto deixa de receber novas autorizações orçamentárias para a sua conclusão, entre outras razões, como consequência de dificuldades fiscais ou de mudança na prioridade política na alocação dos recursos.

Atualmente, para amenizar tal situação, tem constado repetidamente nas LDO da União, com variações de redação, dispositivo determinando que a LOA somente inclua novo projeto caso tenham sido adequada e suficientemente contemplados os projetos cuja execução financeira tenha ultrapassado vinte por cento de seu custo total estimado. Essa regra acaba sendo fraca, pois não há fiscalização de seu estrito cumprimento, nem penalidade por eventual descumprimento.

A eventual introdução de sistemática que contemple autorização plurianual de gastos exigiria mudança na Constituição que possibilite a aprovação dos projetos de investimento pelo seu custo total. Aprovado um projeto de investimento plurianual, as dotações correspondentes seriam automaticamente apropriadas nas LOA do exercício de referência e dos exercícios subsequentes, de acordo

com o cronograma de execução do projeto. Essa forma de se orçar, já autorizando as despesas plurianuais que ocorrerão nos exercícios vindouros, é bastante utilizada nos países desenvolvidos. Nos Estados Unidos, os programas são aprovados em um determinado exercício já estipulando valores de desembolsos que ocorrerão no exercício de referência e, normalmente, nos dois seguintes. No Japão, um anexo à lei orçamentária demonstra e autoriza, ação por ação, montantes plurianuais acumulados até o exercício em curso, para o exercício de referência e para os quatro exercícios seguintes (mesmo que a execução da ação não dure todos esses exercícios).

· 162 · Uma alternativa infraconstitucional seria exigir na nova LCFP mais transparência no processo de aprovação dos projetos de investimento plurianual. Pode-se, por exemplo, exigir que conste das LOA um anexo em que seriam registrados, para cada projeto plurianual, o seu custo total e os valores anuais correspondentes aos desembolsos previstos para cada um dos exercícios financeiros subsequentes. Por consequência, a elaboração orçamentária do exercício subsequente se iniciaria com conhecimento público do valor correspondente ao desembolso previsto para aquele exercício dos projetos plurianuais autorizados em anos anteriores. Assim, tanto a tabela fiscal (constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO) quanto a própria LOA já deveriam considerar nas despesas do exercício a que se referem os montantes correspondentes a esses desembolsos.

1.2. SISTEMA NACIONAL DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Para que a sistemática de plurianualidade funcione a contento, seriam necessários projetos bem elaborados, com estimativa de custos bem feita e cronograma de execução financeira realista. Daí a importância de se criar um sistema nacional de investimentos públicos que assegure qualidade na formulação e imponha critérios na seleção de projetos, assim como de se exigir que para constar da

LOA os projetos de investimento devam primeiro estar incluídos em banco de projetos.

Uma deficiência notável do processo orçamentário brasileiro refere-se exatamente à ausência de informações confiáveis e de análises técnicas que subsidiem a decisão de iniciar ou não determinadas iniciativas de investimento. Um sistema de investimentos públicos deve conter um marco legal que cubra aspectos como a ligação dos projetos com a estratégia de desenvolvimento; a consistência na preparação dos projetos; os critérios e procedimentos para a seleção dos projetos, tanto no nível setorial quanto no nível centralizado; a autoridade para avaliar e rejeitar projetos; um processo licitatório eficaz para apoiar a implementação e a operação dos projetos; a manutenção de registro dos ativos, e sua operação; a avaliação ao final do ciclo, bem como as responsabilidades institucionais nas diversas etapas.²

Em geral, esses aspectos estão resolvidos na maioria dos países desenvolvidos e bem encaminhados por muitos países em desenvolvimento. O Chile, a Inglaterra, a Irlanda e a Coreia do Sul são bons exemplos das melhores práticas internacionais. Há muitos anos o Chile se destaca em diversos aspectos relacionados ao ciclo de vida de um projeto, especialmente na avaliação *ex-ante* e na exigência de que somente sejam contemplados no orçamento os projetos previamente analisados e aprovados por instância governamental. Na América Latina diversos países, incluindo o México, têm introduzido modelos baseados na experiência chilena.

No intuito de que o Brasil avance nessa questão, a nova LCFP deveria instituir um sistema nacional de investimentos públicos, tendo como objetivo melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos, atribuindo-os a iniciativas de investimento que gerem maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as orientações das políticas de governo. Esse sistema deveria

2 Artigo de especialistas do Banco Mundial (Rajaram et alii, 2014) define as oito fases que devem existir ao longo do ciclo de vida de um projeto: orientação; avaliação *ex-ante*; revisão independente; seleção; implementação; ajustamento; operação; e avaliação *ex-post*.

dispor de um corpo normativo transparente e um conjunto de metodologias e requisitos técnicos, instituído pelo órgão central de planejamento e orçamento da União, estabelecendo conceitos gerais a serem seguidos pelos demais entes da Federação, bem como definindo o ciclo de vida de um projeto, suas fases e etapas, requisitos de informação, etc.

As solicitações de investimentos submetidas pelos órgãos setoriais seriam consubstanciadas numa carteira de iniciativas de investimento que individualizaria as necessidades e oportunidades de investimento, com padrões de qualidade em sua formulação, análise e avaliação. A gestão da carteira de iniciativas de investimento, a ser permanentemente atualizada, se apoiaria no registro num banco de projetos daquelas iniciativas que contem com parecer técnico pela aprovação, por parte do órgão central de planejamento e orçamento do ente da Federação. No caso da União, os gestores dessa carteira deveriam proceder à análise das solicitações setoriais, fundamentando as suas decisões quanto à inclusão ou não das iniciativas no banco de projetos numa avaliação técnico-econômica que considere a rentabilidade e o retorno social da iniciativa.

O banco de projetos, que deveria estar desobrigado de incluir projeto de valor inferior a determinado limite, deve possibilitar o acesso público às informações ali constantes, bem como apresentar de forma segregada as despesas de operação e de manutenção dos ativos de infraestrutura. Ademais, o banco de projetos da União deveria contemplar também aqueles projetos de investimentos de interesse dos demais entes da Federação que se financiem com recursos da União quando estes corresponderem a mais de cinquenta por cento do custo total do projeto. Por fim, seguindo interessante regra adotada no Chile, somente os projetos aprovados pela mencionada instância de gestão e que, portanto, constem do banco de projetos, poderiam ser incluídos na proposta orçamentária ou na lei orçamentária do exercício seguinte.

Uma questão que precisaria ser aprofundada refere-se a como compatibilizar a existência de um banco de projetos com as emendas parlamentares, majoritariamente destinadas à realização de obras de engenharia. No México, país em que as emendas são poucas e de pequeno valor, a solução encontrada foi deixar as emendas parlamentares de fora, sem serem submetidas a qualquer análise técnica. No Brasil, a persistir a aprovação anual de milhares de emendas, em valores expressivos e crescentes, seria interessante buscar uma conciliação entre a necessidade técnica e a vontade política. Talvez uma solução fosse a exigência de constar do banco de projetos ser aplicada apenas às emendas que destinassem recursos para projetos de investimento em determinados setores e/ou acima de certo valor. · 165 ·

1.3. CONTROLE FISCAL NO MÉDIO PRAZO

Uma crítica, justificada, à aprovação de projetos de investimento plurianual é o risco de que eles comprometam o espaço fiscal futuro para novos projetos de investimento, ou que iniciem investimento que não poderá ser completado no futuro. Tal risco é verdadeiro, e precisa ser mensurado e acompanhado sistematicamente para preservar a capacidade futura de investir e impedir a paralisação de obras por falta de recursos. A aplicação imperfeita dessa sistemática contribuiu para que alguns países europeus enfrentassem sérias dificuldades fiscais logo após a crise americana de 2008.

Uma alternativa para evitar que a aprovação de projetos de investimento plurianual ameace o equilíbrio fiscal no médio prazo seria a instituição, na Constituição e na nova LCFP, de um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). O CFMP constitui-se num instrumento de planejamento fiscal com horizonte temporal de alguns anos (normalmente três ou quatro), revisto anualmente (base rolante), com o objetivo de condicionar as decisões do presente que

possam comprometer o espaço fiscal para novos investimentos nos exercícios subsequentes. Um CFMP bem instituído ajuda a superar o viés pró-déficit comum quando as decisões são baseadas apenas na perspectiva de curto prazo, ao trazer para a discussão o custo futuro das atuais políticas e programas, o impacto futuro de novos projetos de investimentos, bem como as inconsistências temporais das políticas e considerações de economia política.

• 166 • O processo orçamentário brasileiro dispõe de um instrumento que desde a aprovação da LRF em 2000 cumpre parcialmente, e de forma incipiente, as funções esperadas de um CFMP. Por ser anual, anteceder e condicionar a LOA, a LDO atende aos requisitos básicos para possibilitar a existência de um CFMP funcional, por intermédio de seu Anexo de Metas Fiscais. Entretanto, para que essa funcionalidade ocorra a contento, a tabela fiscal não poderia ser extremamente sintética, com apenas poucas linhas de informação, como foi feito até anos atrás. Além de apresentar a meta fiscal e os fluxos esperados dos principais itens das receitas e das despesas primárias com um razoável grau de discriminação, seria preciso que os valores para os exercícios subsequentes fossem fidedignos, ou seja, refletissem a melhor estimativa possível, e não apenas replicassem os percentuais do Produto Interno Bruto estimados para o ano de referência (como ocorria recorrentemente no passado).

Um quadro de previsão de recursos realista, aliado a metas anuais de resultado fiscal (compatíveis com o objetivo da política fiscal no longo prazo), na ausência de choques econômicos, implica em déficits públicos previsíveis e controláveis, estabilidade das finanças públicas e maior credibilidade da política fiscal. Ademais, para que um CFMP seja eficaz, a tabela fiscal constante de anexo à LDO teria que explicitar o espaço fiscal existente para novos projetos de investimento em cada um dos três ou quatro exercícios subsequentes ao de referência. Para tanto, na parte da tabela referente às despesas, precisaria haver um desmembramento entre despesas obrigatórias e discricionárias, e dentre essas últimas a distinção entre o espaço fiscal disponível para novos projetos de

investimento e as projeções de gastos com os projetos de investimento que já tenham sido previamente aprovados.

Mais do que isso, por ocasião da elaboração da LOA, o espaço fiscal demonstrado na tabela para novos projetos de investimentos nos exercícios subsequentes teria que ser entendido como um limite de gastos com novos projetos de investimentos, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo. Dessa forma, não seria possível incluir durante o processo de elaboração da LOA novos projetos cujos desembolsos financeiros previstos levassem a despesa primária a ultrapassar, em cada um dos três exercícios financeiros subsequentes, os limites fixados no CFMP para essas despesas.

• 167 •

1.4. PRIORIZAÇÃO DO GASTO

Atualmente, na elaboração orçamentária pelo Poder Executivo, a alocação dos recursos públicos ocorre a partir de uma visão míope, dominada pelo aumento quase linear das despesas de custeio e pelo atendimento das pressões do momento para as despesas de investimento. No Congresso Nacional a priorização da despesa é ainda mais ineficiente, pois normalmente tudo é considerado prioritário para recebimento de emendas. Assim, na prática, não há qualquer direcionamento planejado dos gastos para finalidades específicas, a não ser raramente, como nos poucos exercícios em que se estabeleceram percentuais mínimos das emendas para o setor de saúde.

As dificuldades na determinação de uma alocação eficiente dos gastos entre as diversas áreas da administração pública poderiam ser superadas com a instituição, também na Constituição e na nova LCFP, de um Quadro das Despesas de Médio Prazo (QDMP). O exercício anual de preparação de um QDMP deveria ser aproveitado para decidir, a partir das perspectivas de médio prazo apontadas pelos órgãos setoriais, as prioridades na alocação dos recursos entre os órgãos, setores ou programas. A introdução da perspectiva do

médio prazo permitiria efetuar de forma consciente alterações estruturais na composição da despesa, identificar antecipadamente medidas a serem adotadas para viabilizar os limites dos anos seguintes, e aumentar o grau de previsibilidade dos setores quanto aos recursos que serão recebidos, permitindo que gestores tenham tempo para se adaptar e planejar melhor suas ações.

Estudo de 2019 da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostra que, de 34 países membros analisados, 31 adotam um QDMP, em diferentes formatos, para fazer a alocação dos recursos no médio prazo. A força do QDMP varia conforme a forma que esteja previsto na legislação do país, qual a esfera de poder que define os valores que constam dele, se esses valores são impositivos ou apenas indicativos, e se o exercício é feito anualmente, em base-rolante (25 dos 31 países examinados no estudo mencionado adotam essa opção) ou por período fixo. Os modelos diferem ainda quanto à distribuição dos recursos: alguns países (Alemanha, Áustria, Coréia, Holanda, Itália, Nova Zelândia, Rússia e Suécia), além do limite global para a despesa, têm subtetos por programa, setor da administração pública ou órgão, enquanto outros (Dinamarca, Estados Unidos, França e Portugal) definem apenas os subtetos. Alguns ainda contemplam reservas, normalmente crescentes ao longo dos exercícios, para atender alterações no cenário econômico ou mudança de prioridade nas políticas públicas.

O QDMP integraria a política fiscal de médio prazo com o processo orçamentário, por intermédio da exigência de que os subtetos nele definidos se tornem a base inicial de negociação dos orçamentos dos anos subsequentes. Alterações nesses subtetos somente deveriam ser aceitas durante a elaboração do orçamento caso surgisse um fato novo, como uma mudança de orientação política, com a alteração sendo claramente explicitada em documento orçamentário. Dessa forma, ao orientar a alocação dos recursos, o QDMP se constituiria num instrumento de planificação estratégica coerente, contribuindo para o alinhamento das ações

de governo às diretrizes, aos objetivos e às metas da administração pública. Ademais, para que o QDMP seja eficaz, são necessários mecanismos de acompanhamento e fiscalização, como relatórios sobre o cumprimento de metas e limites estabelecidos a serem encaminhados pelo Executivo ao Poder Legislativo.

Novamente, no caso brasileiro deveria caber à LDO desempenhar essa função de definir anualmente a alocação dos recursos públicos entre áreas, setores ou programas. Num anexo da LDO, a partir do QDMP e com base nas metas e prioridades do Governo, seria definida a despesa por área temática para os três exercícios subsequentes àquele a que se refere a lei. Uma melhor informação sobre os limites financeiros para as políticas setoriais no médio prazo, desde que as estimativas de despesas e limites assim definidos tenham credibilidade, aperfeiçoaria a definição dos tetos a serem fixados para a programação anual da despesa durante a elaboração da LOA.

A partir do QDMP, com os recursos alocados antecipadamente às áreas de acordo com as prioridades estratégicas do governo, a maior previsibilidade dos recursos financeiros viabilizaria uma melhor programação setorial, contribuindo para o uso mais eficiente dos recursos financeiros. Nesse contexto, as vinculações de receita que não sejam derivadas de mandamento constitucional ou lei orgânica precisariam ser eliminadas, pois ao cristalizar prioridades no tempo podem se tornar incompatíveis com a revisão anual dessas mesmas prioridades.

1.5. PLANO PLURIANUAL

No Brasil, por determinação constitucional, o PPA é aprovado por lei³, com horizonte temporal fixo de quatro anos, e precisa abranger todas as despesas de capital e outras delas decorrentes, relativas a todos os setores da administração pública. Como em seu primeiro ano o calendário de elaboração do PPA é posterior ao de elaboração da LDO, e concomitante ao da LOA, o PPA não se sobrepõe nem à LDO e nem à LOA do primeiro exercício do seu período de vigência. Para piorar, o último exercício do seu período de vigência corresponde ao primeiro ano do governo seguinte, que não necessariamente aceitará seguir um planejamento feito pelo governo anterior. Assim pode-se concluir que mesmo que o PPA fosse efetivo, essa efetividade somente ocorreria em seus dois anos intermediários, ou seja, cinquenta por cento de seu período de abrangência.

Mesmo com essa lacuna, em algumas de suas versões iniciais o PPA foi complexo, detalhista e determinista, pretendendo especificar detalhadamente o valor a ser gasto nas principais ações orçamentárias em cada um dos quatro exercícios do período do plano. Entretanto, como a base temporal do PPA é fixa, e não acompanha as mudanças que ocorriam ao longo de quatro anos em uma economia volátil como a brasileira, ele se tornava rapidamente desatualizado. Esse modelo detalhista e determinista demonstrou na prática toda a sua inadequação como instrumento indutor da alocação dos gastos públicos no médio prazo.

Assim, na pretensão de resgatá-lo como instrumento de planejamento estratégico das políticas públicas, criaram-se mecanismos de revisão anual do PPA ao longo de sua vigência. Acresce que, no

3 Não há país desenvolvido que prepare um plano de médio prazo, de base fixa, que abranja todos os setores e tenha que ser aprovado pelo Legislativo. Nesses países, trabalha-se com planos setoriais, que podem ou não ser consolidados por entidade do governo, permitindo maior flexibilidade ao Poder Executivo no planejamento de médio prazo. No Brasil, a Constituição de 1988 foi concebida dentro do espírito parlamentarista, o que talvez justifique a exigência de que o PPA seja aprovado pelo Congresso.

afã dar maior flexibilidade ao PPA, chegou-se a permitir que ele fosse alterado para incorporar e refletir novas ações incluídas na LOA, subvertendo a hierarquia dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal. Dessa forma, alterado por revisões anuais, na prática o PPA originalmente aprovado também deixava de orientar a alocação dos gastos na LOA.

Além da questão de seu calendário de elaboração e a limitada eficácia em alocar os recursos, diversas outras situações precisariam ser corrigidas para que o PPA pudesse ser efetivo. Poderiam ser citadas as dificuldades de concepção dos programas; a inadequação dos indicadores; a mensuração das metas; o tratamento igualitário a todos os setores, inclusive aqueles tão díspares quanto energia e cultura; os conflitos com as áreas de controle e de meio ambiente; a falta de avaliação independente dos programas e, por fim, a ausência de informações confiáveis que pudessem retroalimentar a elaboração da LOA.

Mesmo em relação ao estabelecimento de uma classificação por programas comum ao PPA e à LOA, um aspecto positivo do PPA, temos tido problemas. Os programas orçamentários não são necessariamente os mesmos programas utilizados na prática pelos órgãos setoriais, que instituem uma série de programas de governo não incorporados ao PPA ou à LOA. Exemplos desse desrespeito ao PPA e ao processo orçamentário no governo federal seriam os antigos programas “Minha Casa, Minha Vida”, que não constava do PPA e aparecia na LOA como cinco ações orçamentárias do programa “Moradia Digna”; o “Mais Médicos”, que não tinha transparência no PPA e na LOA, sendo que nessa aparecia apenas como uma parcela interna da ação Piso de Atenção Básica no orçamento do Ministério da Saúde; além do “Bolsa Família”, que também não é programa orçamentário.

Portanto, dada a persistente inadequação do atual instrumento (em diferentes modelos adotados) como indutor do gasto público e a possibilidade de se instituir um QDMP, que orientaria a alocação dos recursos públicos numa perspectiva de médio prazo

atualizada anualmente, em conformidade com um planejamento fiscal de médio prazo, faria sentido a eliminação do PPA do ordenamento constitucional.

2. OUTROS PROCESSOS E PROCEDIMENTOS

· 172 · **A**ntes dos aspectos a serem abordados nesta seção, merece menção a questão da insegurança jurídica existente hoje em nosso sistema orçamentário. Várias regras que, por suas características deveriam constar de legislação nacional permanente, como uma Lei Complementar de Finanças Públicas, acabam tendo que ser repetidas todos os anos nas LDO, tanto do governo federal quanto de outros entes da Federação. Exemplos disso são a questão de qual orçamento deve vigor no início do exercício caso o projeto de LOA não seja sancionado até 31 de dezembro do ano anterior e a regra para transposição, remanejamento, transferência ou utilização das dotações orçamentárias. Tais normas precisam ser estendidas a todos os entes da Federação, tornando permanente tais exigências, de modo que a estabilidade das regras traga maior segurança aos agentes públicos do ciclo de gestão no desempenho de suas funções.

2.1. ESTIMATIVA DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

A Constituição determina que o Poder Legislativo somente aprove acréscimos à programação da despesa constante da proposta orçamentária caso cancele outras despesas em montante equivalente, de forma a que o total das receitas estimadas e das

despesas fixadas no projeto de LOA não se altere. Antes que o Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, se tornasse uma restrição efetiva às despesas,⁴ o Congresso Nacional costumava recorrer a um dispositivo constitucional para incluir novas despesas oriundas de emendas parlamentares sem incorrer no ônus político de cortar aquelas já constantes do projeto de LOA.⁵ Assim, utilizando-se do controverso subterfúgio de “erros ou omissões”, o Congresso incorporava à LOA receitas adicionais que financiavam novas despesas.

Originalmente, tais “erros ou omissões” eram utilizados apenas para corrigir aspectos técnicos dos diversos itens de receita que supostamente não haviam sido devidamente considerados na estimativa constante do projeto de LOA. Entretanto, a partir do início deste século, a receita gerada por essas correções se mostraram insuficientes para que o Relator-Geral do projeto de LOA contemplasse suficientemente as demandas de seus pares. O Congresso começou então a utilizar os “erros ou omissões” para fazer uma segunda revisão das receitas: o relator da receita identificava “erro ou omissão” nos parâmetros macroeconômicos utilizados no projeto de LOA, mesmo quando esses parâmetros coincidiam com as expectativas do mercado na época em que o projeto de LOA foi preparado. Por mais bizarro que possa parecer, com a introdução de novos parâmetros macroeconômicos, mais otimistas, a reestimativa da receita gerava o montante adicional necessário para atender os pleitos políticos e assim viabilizar politicamente o parecer do Relator-Geral do projeto de LOA.

Dentre todas as disfunções do processo orçamentário do governo federal, pode-se dizer que a mais danosa era a persistência com que o Congresso Nacional reestimava para cima, todos os anos, as receitas constantes da proposta de LOA. Normalmente

4 A partir do projeto de LOA 2018 para os poderes Legislativo e Judiciário, e do projeto de LOA 2020 para o Poder Executivo.

5 O art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”, da Constituição, permite a correção pelo Congresso de “erros ou omissões” encontrados nos projetos de LOA.

realizada com pouco embasamento técnico e muito viés, já que o objetivo era encontrar recursos adicionais para financiar emendas, constituía-se na principal causa da perda de realismo da LOA.⁶ A lei orçamentária era aprovada contendo “receitas de vento”, ou seja, que sabidamente não se realizariam durante a execução, deixando na LOA despesas sem receitas suficientes para financiá-las.

· 174 · A reação do Poder Executivo, cuja responsabilidade legal inclui monitorar e zelar pelo cumprimento da meta fiscal, consistia na imposição de limites maiores para o empenho e pagamento das despesas constantes da LOA, o chamado contingenciamento. Historicamente, a diferença entre o valor total aprovado na LOA e os valores não contingenciados correspondia, grosso modo, aos vultosos e crescentes acréscimos efetuados pelo Congresso na estimativa das receitas. Assim, se comprometia um importante princípio orçamentário, a previsibilidade do gasto, pois os órgãos setoriais encarregados da execução da despesa ficavam sem saber de quanto dispormiam efetivamente para gastar até o final do exercício.

Várias opções permitem eliminar o viés altista do Congresso ao reestimar as receitas constantes de um projeto de LOA.⁷ A solução adotada no Brasil a partir de 2017, com a implementação do Novo Regime Fiscal, foi a definição antecipada de tetos de gastos de longo prazo, por Poder e órgão, que não podem ser alterados durante a tramitação do projeto de LOA. Se o total da despesa não puder ser alterado, o Congresso não terá mais razão para reestimar as receitas. Nessa mesma linha, seria obtido resultado similar

6 Se havia alguma dúvida quanto à motivação das reestimativas do Congresso, ela se dirimiu a partir de 2009, quando o Poder Executivo passou a encaminhar propostas orçamentárias com estimativa de receitas bastante inflada (e despesas obrigatórias subestimadas), e mesmo assim o Congresso continuou a elevar ainda mais as previsões.

7 Uma solução definitiva seria o Supremo Tribunal Federal julgar inconstitucional a utilização pelo Congresso do dispositivo “erros ou omissões” para reestimar as receitas. Mais informações em Tollini, Helio “*Aprimorando as Relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos Processos de Elaboração e Execução Orçamentária*”, p. 213-236, disponível em http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/cadernos/2008/Caderno34/13re- vista34_aprimorandoasrelacoespoderexecutivop213-236.pdf.

com um teto de gastos definido anualmente para o médio prazo, conforme proposto na seção II.3 deste capítulo.

Considerando que o Novo Regime Fiscal é temporário e não há previsão de aprovação de uma nova regra fiscal de caráter permanente, há que se discutir alternativas para evitar que o Congresso volte a reestimar receitas. Uma possibilidade seria reinterpretar o espírito da LRF, ou alterar o seu texto, para que a estimativa da receita que venha a constar da proposta de LOA, bem como da própria LOA, seja absolutamente idêntica à que constou da LDO. Talvez esse fosse o espírito original da LRF, que a definição dos parâmetros macroeconômicos, da estimativa das receitas e dos grandes agregados de despesa já estivesse predeterminada na LDO. Nesse contexto, restaria à proposta de LOA e à própria LOA apenas trazer o detalhamento dos gastos (incorporando eventuais novas receitas que viessem a ser identificadas, e suas despesas correspondentes, no início do exercício a que se refere).

Outra opção seria a instituição pela nova LCFP de um comitê de receitas, com metade de seus membros indicados pelo Poder Executivo e a outra metade composta por representantes do Poder Legislativo. Esse comitê teria a atribuição de definir as receitas que constariam da proposta de LOA, e posteriormente da LOA. Ou ainda que a nova LCFP delegue a estimativa de receitas para alguma entidade não governamental, como já se fez no Canadá. O preferível, qualquer que seja a alternativa adotada, é que não haja reestimativa de receitas por parte do Congresso ou, se isso não for factível, que eventual acréscimo na estimativa das receitas identificado durante a apreciação legislativa seja incorporado à reserva de contingência da LOA, para eventual utilização somente durante a sua execução, no ano seguinte.

2.2. CRITÉRIOS E FÓRMULAS

Uma alternativa para nortear a intervenção parlamentar na apreciação das propostas de leis orçamentárias seria a discussão e a definição dos critérios e das fórmulas a serem empregados pelo Poder Executivo durante a execução das políticas públicas. Ressalte-se que em boa medida esses critérios e fórmulas já existem, mas geralmente são de conhecimento apenas dos próprios órgãos e entidades do Poder Executivo responsáveis pela execução da despesa. Por exemplo, a distribuição de recursos do Ministério da Educação entre as universidades federais, ou entre as escolas técnicas, segue uma planilha de alocação que leva em consideração dezenas de variáveis. O mesmo acontece com a distribuição dos recursos federais destinados a creches públicas, ou quando o Ministério da Saúde distribui entre os Estados e Municípios os recursos destinados ao pagamento dos procedimentos hospitalares e ambulatoriais de média e alta complexidade. Não deveria o Congresso Nacional ter interesse em examinar minuciosamente e alterar, se julgar conveniente para a sociedade, esses e outros critérios?

Para que o Congresso Nacional possa discutir e intervir, seria necessário que a nova LCFP exigisse a publicidade desses critérios e fórmulas, ou que fossem explicitados quando da apresentação da proposta de PPA (ou instrumento que o substitua), para os programas, e da proposta de lei orçamentária, no caso das ações orçamentárias. Se essa sistemática for implementada, obter-se-ia um duplo ganho: i) maior transparência para a sociedade quanto às razões pelas quais os gestores do Poder Executivo alocam os recursos público, e ii) incentivo para que o Poder Legislativo e a sociedade se interessem em discutir e modificar esses critérios e fórmulas.

Nos Estados Unidos é assim que funciona: a principal intervenção feita pelo parlamento na proposta orçamentária recebida do Poder Executivo é justamente o exame e a modificação dos critérios a serem obrigatoriamente adotados pelos programas federais. Por exemplo, para o programa “Assistência Alimentícia Emergencial”

os recursos federais costumavam ser distribuídos entre os estados americanos que atendessem determinados requisitos, de acordo com dois critérios: *a)* 60% conforme o número de famílias em situação de pobreza, e *b)* 40% de acordo com o número de pessoas desempregadas. O Congresso americano pode alterar esses critérios, incluir novos, ou modificar o peso de cada um deles nos recursos a serem distribuídos.

2.3. CLASSIFICADORES ORÇAMENTÁRIOS

A lei orçamentária da União classifica a despesa pública em tantos classificadores que, ao invés de ajudar, dificulta o entendimento e a transparência desejados pela sociedade (provavelmente é a lei orçamentária de leiaute mais poluído em todo o mundo). Para corrigir esse paradoxo e simplificar a apresentação da LOA, facilitando a sua compreensão por leigos, a nova LCFP deveria estabelecer que os classificadores de natureza eminentemente técnica passassem a ser considerados auxiliares, constando apenas de base de dados relacional (para a União, SIOP e SIAFI). Não haveria perda de informação técnica, na medida em que elas continuariam disponíveis para consulta nos sistemas informáticos, e toda a despesa continuaria sendo registrada de acordo com esses classificadores no momento de sua execução.

Além de facilitar a compreensão da lei orçamentária pelo cidadão comum, essas alterações permitiriam maior flexibilidade ao gestor durante a execução da LOA, gerando ganhos de eficiência na ação pública. O excesso de classificadores na LOA acarreta uma burocracia desnecessária, por conta de pequenos ajustes nas despesas fixadas que normalmente se fazem necessários durante a execução. O Poder Executivo se vê obrigado a promover por ato próprio ou encaminhar ao Congresso Nacional, todos os anos, um número excessivo de alterações, postergando ou paralisando a execução das despesas objeto dessas alterações.

Em contraste, na maioria dos países desenvolvidos normalmente ocorre apenas um pedido de alteração da lei orçamentária aprovada, em meados do exercício financeiro (*mid-year review*). Isso só é possível nos arranjos em que a lei orçamentária permite um bom grau de flexibilidade ao Poder Executivo durante a execução, sem restrições excessivas. Nesses países, predomina a visão de que a lei orçamentária não deve ser a panaceia da transparência, mas sim um instrumento que permita ao cidadão saber como (“em que” e “quanto”) o governo planeja gastar os recursos públicos. Por exemplo, no Japão os gastos são apresentados para cada área apenas por programas e ações (o descritor do que será desenvolvido), com os valores previstos para o exercício em curso e o fixado para o exercício de referência, e as respectivas variações absoluta e percentual.

No Brasil, não consta da lei orçamentária o descritor das ações (que existe separadamente num “Cadastro de Ações”), mas apenas o título de fantasia delas, o que oferece ao cidadão muito menos informação. Não constam ainda de nossa LOA os valores da despesa prevista para os dois ou três exercícios subsequentes ao de referência, mesmo que de forma mais agregada, informação importante para o gestor se planejar no médio prazo. Por outro lado, além dos classificadores programático, orgânico e funcional, tipicamente encontrados em outros países, constam da LOA dados sobre:

- a) a esfera da despesa;
- b) o grupamento econômico e de natureza da despesa;
- c) se a despesa é primária ou não, obrigatória ou não, prioritária ou não;
- d) qual instância de governo é responsável pela aplicação dos recursos;
- e) o identificador de uso da despesa; e
- f) a fonte dos recursos que financia a despesa.

Dentre esses classificadores, pode até fazer sentido que conste da LOA o grupo de natureza da despesa, na medida em que indica a agregação do tipo de despesa que vai ocorrer. O mesmo vale para

o classificador por fonte dos recursos, pois permite verificar se a LOA cumpre as legislações que vinculam recursos. Quanto aos demais classificadores acima elencados, a sua presença na LOA não traz qualquer informação útil para a sociedade (os especialistas poderiam acessar essas informações no banco de dados relacional). Por conta desse excesso de classificadores, e considerando que ocorre uma duplicação entre as informações contidas nas ações orçamentárias e em seus subtítulos (atividades ou projetos), a LOA torna-se maçante e quase ininteligível para o cidadão comum. Outra consequência nefasta dessa poluição é que não sobra espaço físico para que sejam apresentados dados sobre os valores previstos para os anos subsequentes ao de referência da LOA, como fazem vários países desenvolvidos. · 179 ·

Ademais, os classificadores institucional, programático e funcional deveriam compor o crédito orçamentário, que seria desdobrado por esfera, pelo classificador econômico e por vinculação dos recursos. Acresce que, em relação aos demais entes da Federação, o identificador de resultado primário deveria passar a ser um classificador auxiliar obrigatório.

Por fim, excetuados os programas, cuja concepção deve ser inteiramente livre, para diversos outros classificadores a nova LCFP deveria estabelecer um padrão nacional mínimo, a nível agregado. Isso facilitaria a consolidação das informações dos entes da Federação, e ao mesmo tempo preservaria a liberdade atualmente existente para que cada ente defina os níveis mais detalhados desses classificadores de acordo com as suas próprias peculiaridades.

2.4. CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) tem aprovado resoluções alterando as normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público, tendo como diretriz básica a convergência com as normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor

público editadas pelo Comitê Internacional de Normas Contábeis. Com base nesse novo normativo, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia vem há anos implementando uma reforma contábil no setor público brasileiro.

Com a reforma, a contabilidade passará a se caracterizar pelo foco nos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio e, por conseguinte, na situação patrimonial líquida do ente. A modernização dos procedimentos de escrituração contábil levará a que a receita e a despesa patrimonial passem a ser contabilizadas pelo regime de competência plena, independentemente de recebimento ou de pagamento registrado durante a execução da LOA. A receita e a despesa orçamentárias continuarão a ser apropriadas no exercício financeiro no momento de sua arrecadação ou empenho. A reforma prevê ainda a instituição de regras de avaliação e mensuração do ativo e do passivo, e define os procedimentos de registros e as demonstrações contábeis, com regras para consolidação nacional dessas últimas.

Essas mudanças em grande parte independem de alteração nos atuais normativos legais, mas é preciso que normas gerais de contabilidade aplicada ao setor público, de caráter principiológico, constem da nova LCFP. Ademais, o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), cuja criação prevista na LRF está até hoje pendente, deveria funcionar como instância normatizadora máxima da contabilidade aplicada ao setor público, assegurando que as normas do setor público busquem convergência às normas brasileiras de contabilidade e aos padrões internacionais de contabilidade do setor público. Nesse esquema, caberia ao órgão central de contabilidade da União elaborar e propor normas complementares, a serem observadas por todos os entes da Federação após serem aprovadas pelo CGF.

Além das normas contábeis, outro avanço seria a inserção na nova LCFP de conceitos advindos da contabilidade moderna, cujo principal foco são os usuários e não mais unicamente os princípios contábeis, buscando observar características qualitativas como relevância, fidedignidade, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade. Para atender essas

características, deveria haver na LCFP uma estrutura mínima de relatório contábil de propósito geral, sob o regime de competência, que abrangesse as demonstrações contábeis, as notas explicativas e todas as informações contábeis disponibilizadas aos cidadãos. Ademais, deve-se buscar a homogeneização dos procedimentos e padronização geral dos demonstrativos contábeis entre os entes da Federação, facilitando a consolidação nacional dessas informações.

Caberia ainda discutir a conveniência do atual arranjo administrativo brasileiro, pelo qual a contabilidade aplicada ao setor público está subordinada ao órgão responsável pela gestão financeira. Se a busca da sociedade é por maior transparência, a contabilidade precisa assegurar que os registros reflitam com exatidão os atos e fatos da administração pública. Em vários países desenvolvidos a contabilidade ocorre em entidade distinta e não subordinada àquela responsável pela execução orçamentária. A independência institucional do setor de contabilidade minimiza a possibilidade de que registros ou demonstrativos sejam alterados por conta de eventuais pressões recebidas, aumentando a fidedignidade das informações disponibilizadas para a sociedade.

• 181 •

2.5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Uma inovação interessante em relação às já consagradas fases de empenho, liquidação e pagamento da despesa orçamentária, seria considerar a autorização de crédito orçamentário (inclusive créditos adicionais) como a fase inicial da despesa pública, configurando-se como condição necessária à fixação da despesa orçamentária para a sua posterior realização. Adicionalmente, a nova LCFP deveria facultar o acréscimo de outras fases de execução, a exemplo do pré-empenho, aplicáveis ao todo ou à parte da despesa orçamentária, a serem utilizadas pelos entes da Federação.

Quanto à gestão dos recursos públicos, mantida a ênfase na observância do princípio de unidade de tesouraria, o seu

aperfeiçoamento passa pela possibilidade excepcional de movimentação de recursos públicos em contas de instituições financeiras. Ademais, a nova LCFP deveria tratar de aspectos como a impenhorabilidade dos recursos de tesouraria e a possível cobrança por ente público pela prestação de serviços ou custos incorridos na arrecadação de recursos pertencentes a terceiros. Acresce a necessidade de previsão excepcional para reclassificação da vinculação de recursos de despesa orçamentária dentro do exercício financeiro, bem como do aprimoramento da norma relativa a suprimento de fundos.

• 182 • Em relação aos restos a pagar, há atualmente um descontrole em sua geração, provocado pela liberalidade com que as dotações empenhadas, mas não pagas, são inscritas em restos a pagar ao final do exercício, e pela tendência de que eles tenham a sua validade prorrogada quando não ocorre o seu pagamento dentro dos prazos previstos. A inscrição e prorrogação facilitadas atendem aos interesses dos gestores, que têm mais tempo para executar as ações sob sua responsabilidade. Assim, deveriam ser estabelecidas regras diferenciadas na nova LCFP para cancelamento de restos a pagar por grupo da despesa, com previsão de punições aos administradores que as descumprirem. Para as despesas correntes, os restos a pagar não pagos até três meses após sua inscrição deveriam ser cancelados. Para as despesas de capital, o prazo poderia ser um pouco maior, de no máximo um ano, ressalvadas algumas poucas situações que justificam uma execução mais demorada.

Adicionalmente, seria importante para os demais entes da Federação que, de forma semelhante à exigência que a LRF faz para o último período de mandato de titular de Poder ou órgão, a restrição à inscrição em restos a pagar ao saldo da disponibilidade de caixa fosse estendida a todos os exercícios financeiros, acrescida ainda do respeito ao saldo por fonte do recurso. Por fim, para melhor controlar despesas de exercícios anteriores, a legislação deveria exigir que o seu reconhecimento fosse precedido de adequado e regular processo administrativo.

2.6. FUNDOS

Os fundos são atualmente regidos pela Lei nº 4.320, de 1964, que permite a transferência para o exercício seguinte do saldo positivo apurado em balanço e possibilita a adoção de normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas. A Constituição Federal de 1988 exigiu que os fundos então existentes, instituídos ou mantidos com recursos públicos, fossem revalidados num prazo de cinco anos. Após revalidação inicial feita por intermédio dos dois PPA subseqüentes, os fundos readquiriram o caráter de permanentes, pois nunca mais houve qualquer revalidação.

A nova LCFP deve exigir que lei que institua fundo público disponha, entre outras coisas, sobre o seu prazo de vigência.⁸ Ademais, a referida lei complementar precisa definir prazos para a avaliação periódica de todos os fundos públicos quanto à conveniência de sua manutenção, aperfeiçoamento ou extinção. Para tanto, a citada lei complementar deve estabelecer o cronograma e os responsáveis pela elaboração de relatório com a mencionada avaliação.

Adicionalmente, a nova LCFP deve conceituar o que constitui fundo público, caracterizando-o como o conjunto de recursos, sem personalidade jurídica própria, que por lei se vinculem à realização de finalidades específicas (que não possam ser executadas diretamente pela instituição supervisora nem possam ser alcançadas mediante a vinculação de receitas específicas). Dispositivos da nova LCFP deveriam assegurar que a disponibilidade de caixa do fundo público esteja sujeita à administração financeira centralizada, mesmo que controlado apartadamente e que, se extinto, o patrimônio do fundo seja transferido à respectiva instituição

8 A Proposta de Emenda Constitucional nº 187, apresentada pelo Poder Executivo ao Senado Federal em fins de 2019, é bastante rigorosa ao propor a extinção de todos os fundos públicos (exceto aqueles previstos na Constituição) que não forem revalidados por lei complementar específica até o final do segundo exercício financeiro após a sua promulgação, ao revogar vinculações infraconstitucionais de receitas a fundos públicos, e ao determinar que os novos fundos de qualquer natureza somente sejam instituídos por lei complementar.

supervisora, sendo o saldo financeiro apropriado pelo órgão central de administração financeira do ente da Federação.

Quanto a natureza, a nova LCFP deveria distinguir os fundos públicos entre aqueles de natureza contábil (cujas disponibilidades financeiras, evidenciadas em registros contábeis, se destinem à consecução de seu objeto legal, com saques relativos às suas operações efetuados diretamente contra o Tesouro Nacional) e os de natureza financeira (recursos do Tesouro Nacional depositados em estabelecimento oficial de crédito, na qualidade de agente financeiro, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica).

• 184 • A nova LCFP deve ainda vedar a criação de fundos privados por entes da Federação, suas autarquias e fundações públicas, mas permitir que lei estabeleça a participação de ente em fundo privado, na qualidade de cotista, sob condições bem restritivas. Entre elas, o limite global da participação do ente; os ativos passíveis de serem usados na integralização de cotas e no patrimônio do fundo; o direito de o ente requerer o resgate total ou parcial de suas cotas, fazendo-se a liquidação com base na situação patrimonial do fundo; e a previsão de que os cotistas só responderão por obrigação do fundo até o valor de integralização das cotas que subscreveram.

2.7. CONTROLE E AVALIAÇÃO

No que concerne ao controle, a nova LCFP deve ser convergente com as práticas internacionais, ampliando as atribuições do sistema de controle interno, em especial as competências da atividade de auditoria interna, cuja abrangência deveria ir além da avaliação dos controles internos da gestão, compreendendo o processo de gerenciamento de riscos e governança. Cabe destacar ainda a inclusão da possibilidade de atuação por meio da prestação de consultoria, agregando valor e melhorando as operações dos órgãos e entidades da administração pública.

Além da busca pela legalidade e legitimidade, nas fiscalizações os órgãos de controle deveriam verificar se as instituições auditadas observam os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade em suas ações. No intuito de fortalecer a capacidade de atuação dos sistemas de controle, faz-se necessário aprimorar a cooperação entre os diversos órgãos de controle interno e externo, além de fomentar a troca de informações entre esses, o Ministério Público e outros órgãos de fiscalização tributária e administrativa. Para que as ações desenvolvidas pelo controle externo tenham maior repercussão junto à sociedade, deveria ser exigido que a comissão do poder legislativo que detenha a atribuição de exercer a fiscalização do Executivo realize audiência pública semestral com o tribunal de contas da jurisdição, para que esse relate as atividades por ele desempenhadas. Ademais, seria conveniente a criação de ouvidorias, tanto no controle interno como no externo, para que os cidadãos disponham de canal para realizar eventuais reclamações sobre a atuação dos órgãos de controle.

Outro ajuste necessário seria a nova LCFP dispor que, independentemente de quem esteja à frente de sua administração, os órgãos e entidades sejam objetivamente responsáveis pela comprovação do emprego de recursos recebidos a título de transferência. Em complementação, deveria ser-lhes facultado o exercício do direito de regresso contra aqueles cuja ação tenha dado ensejo à responsabilidade do ente.

Em relação à geração de informações de custos, se faz necessário que a nova LCFP exija a segregação dos pressupostos da informação de custos de seus objetivos, porquanto os primeiros são elementos essenciais na definição dos sistemas de custos enquanto os últimos são fins que se pretendem alcançar, e decorrem da utilização das informações de custos. Também precisamos legislar melhor sobre a evidenciação do uso dos recursos públicos.

Quanto à avaliação de políticas públicas do governo federal, a nova LCFP deveria centrar na realização de monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo Federal, sem buscar

necessariamente a convergência com os demais entes da Federação⁹. Com o objetivo de aferir a eficiência, a eficácia e a efetividade na implementação e os resultados das políticas públicas, tal modelo reuniria as metodologias, normas e procedimentos que orientariam o monitoramento e a avaliação das políticas públicas em andamento (e das propostas de criação, expansão ou reformulação das políticas), bem como a articulação dessas políticas com o ciclo orçamentário.

A nova LCFP deveria garantir que o monitoramento e a avaliação de política pública sejam realizados de forma contínua, objetiva e oportuna, e serem públicos e acessíveis. Ademais, a avaliação deveria tomar como referência padrões internacionais definidos por organismos internacionais, bem como indicadores correlatos observados em países em estágio de desenvolvimento semelhante ao Brasil. Ainda quanto à avaliação, a entrada em vigor de programa de grande vulto que tenha por objetivo incentivar o desenvolvimento de empresas ou setores de atividade econômica deveria ser condicionada à avaliação de sua estrutura conceitual e à existência de estratégia de monitoramento e avaliação.

Nesse aspecto, importa ressaltar a importância de se introduzir na nova LCFP o processo de Revisão das Despesas (*Spending Review*), por intermédio do qual se busca identificar e adotar medidas de economia, baseadas na avaliação sistemática das políticas públicas existentes, cujas conclusões e recomendações deveriam ser apresentadas ao Congresso Nacional no último ano de Governo para apreciação e aprovação de eventuais propostas de alteração da legislação (bem como para que sirvam de temas de debate pelos candidatos durante as campanhas eleitorais).

9 De qualquer forma, deveríamos estabelecer programas de cooperação entre os entes da Federação para a implementação de monitoramento e avaliação e compartilhamento de informações.

CONCLUSÃO

A tramitação do projeto de nova LCFP na Câmara dos Deputados constitui oportunidade para complementar o atual processo de reformas na área fiscal ao regular os preceitos constitucionais sobre finanças públicas e substituir a defasada Lei 4.320, de 1964. Ao longo deste capítulo, percebemos que:

- o PPA, nos diversos formatos tentados, se mostrou inadequado como instrumento indutor da alocação dos recursos públicos no médio prazo;
- a LOA tem sido repetidamente irrealista, ao abrigar receitas superestimadas que financiam despesas além da capacidade fiscal do Estado;
- os investimentos públicos são mal selecionados a partir de projetos de baixa qualidade;
- apesar de esforços recentes, por muitos anos os restos a pagar (ou a executar) se acumularam em patamares acima dos aceitáveis;
- dispositivos de caráter geral que deveriam constar de legislação permanente são sistematicamente repetidos nas leis anuais de diretrizes orçamentárias; e
- nossos processos e procedimentos orçamentários não convergem com os padrões internacionais.

A partir desse diagnóstico, as seguintes premissas deveriam orientar o trabalho da Câmara dos Deputados na apreciação da nova LCFP:

- Evitar duplicidade entre a LCFP, a LRF e o Decreto-Lei 200/67. Para tanto, regras fiscais e de transparência devem constar da LRF; regras gerais sobre a organização da administração pública, válidas para todos os entes, devem constar de lei complementar específica; e na LCFP as regras que tratam dos processos e dos procedimentais do ciclo de gestão das finanças públicas;

- Introduzir visão de médio prazo para programar a alocação dos recursos públicos, definida anualmente, com aferição periódica da sustentabilidade fiscal do ente no longo prazo;
- Buscar o realismo orçamentário, desestimulando a superestimação das receitas e destinando os recursos disponíveis para as prioridades estratégicas, com respeito à capacidade fiscal do ente;
- Adotar visão sistêmica com orientação central para assuntos diversos, como os projetos de investimentos plurianuais, a contabilidade, o controle interno, as informações sobre custos e o monitoramento e a avaliação;
- Usar como referência, desde que ajustados à realidade brasileira, as melhores práticas e os padrões internacionais bem-sucedidos; e
- Efetuar cuidadosa verificação da ausência da gênese de lacunas normativas ou antinomias a partir da sucessão integral da Lei 4.320/64 pela LCFP ora proposta.

Para que seja crível, o novo sistema de gestão das finanças públicas, além de limitar a despesa de acordo com a meta de resultado fiscal (definida conforme trajetória desejada, ou factível, para a dívida pública) e a previsão de arrecadação das receitas, deveria também incorporar a visão de médio prazo aos procedimentos gerenciais, de forma a assegurar qualidade na alocação dos recursos.

A responsabilidade orçamentária envolve ainda recuperar a LOA como instrumento de determinação da alocação final dos recursos, o que exige que ela seja realista desde o início de sua elaboração, para possibilitar que a execução final seja próxima daquela originalmente programada. A conquista dessa aderência à realidade, com respeito à restrição fiscal do ente e uma alocação eficiente dos recursos, baseada numa visão de médio prazo, passa por uma série de medidas que precisarão constar da nova LCFP.

Os governos precisam passar a adotar procedimentos mais modernos de gestão financeira, como alocar recursos baseado em critérios que considerem a evolução das contas públicas no médio

prazo. O objetivo maior da gestão das finanças públicas deve ser a busca por ganhos de eficiência na gestão das despesas de custeio, de forma a aumentar o espaço fiscal disponível para o financiamento das programações finalísticas, sem que para isso ocorra aumento da carga tributária. Os processos orçamentários federal, estadual, distrital e municipal precisariam decidir sobre os seus projetos com base num marco legal nacional, tomando por base aspectos técnicos predefinidos na análise, seleção, implementação e avaliação, com prioridade efetiva para aqueles que já estejam em execução.

Outro importante avanço seria tornar a LOA mais inteligível para o cidadão, simplificando o seu *layout*, com a exclusão de classificadores orçamentários de caráter eminentemente técnicos, aproximando as práticas brasileiras daquelas empregadas nos países mais avançados, sem perda de transparência e com ganhos quanto à execução da despesa pública. Além da reforma contábil atualmente em curso, com a adoção pelo setor público de conceitos e procedimentos já empregados no setor privado, são desejáveis a imposição de restrições mais eficazes à inscrição e à manutenção de restos a pagar e ao pagamento de despesas de exercícios anteriores, bem como a categorização quanto à personalidade jurídica e revalidação periódica dos fundos públicos.

No que concerne ao controle, há espaço para o aprofundamento do controle social e para melhorias na cooperação entre os diversos órgãos de controle interno e externo, com o Ministério Público e com outros órgãos de fiscalização tributária e administrativa. É preciso também que haja maior repercussão junto à sociedade das atividades dos tribunais de contas. Na avaliação dos programas, devem-se tomar como referência padrões internacionais definidos por organismos internacionais, bem como indicadores correlatos observados em países em estágio de desenvolvimento semelhante ao Brasil.

Alguns tópicos de gestão financeira pública não foram aqui abordados. Entre eles, a questão da contabilidade criativa, artifício a que alguns entes da Federação recorrem para ajudá-los a

atender limites e metas fiscais. Acresce, entre outros, a questão da flexibilização das normas de gestão, em situações específicas, de forma a obter ganhos de eficiência com a orçamentação por resultados (contrato de gestão); a regulamentação das (por vezes) problemáticas transferências intergovernamentais, especialmente das transferências voluntárias para outros entes da Federação e entidades privadas; a tipificação precisa dos conceitos e a identificação orçamentária de subsídios, subvenções e auxílios; o registro contábil das receitas pelo momento de ocorrência de seu fato gerador; e a possibilidade de, em situações especiais, carregar (*carry over*) dotações de um exercício para o outro.

• 190 • Espera-se que caso a discussão sobre uma nova lei complementar de finanças públicas seja retomada na Câmara dos Deputados, esses assuntos e outros trazidos nas inúmeras sugestões que certamente serão recebidas venham a ser discutidos e, eventualmente, incorporados ao nosso arcabouço legal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (2016) Substitutivo aprovado pelo Senado Federal ao PLC 229, de 2009. Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira, contábil, e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável, e dá outras providências.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Budget Institutions in G-20 Countries: Na Update*. IMF Policy Paper, Abril de 2014. Disponível em <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4867>.

• 191 •

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; “*Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*”; 2019. Disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307957-en.pdf>

RAJARAM, Anand, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay-Hyung Kim, et Jonas Frank, Editores. “*The Power of Public Investment Management - Transforming Resources into Assets for Growth*”. Directions in Development. Washington, DC: World Bank. 2014.

TOLLINI, Helio M. et AFONSO, José R. “*A Nova Lei Complementar das Finanças Públicas*”, in Finanças Públicas. Organizadores: A. Mansueto e Felipe Salto. 2016

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA

1 Registro meu profundo reconhecimento e agradecimento pelas lições generosamente ministradas por meus orientadores, Prof. Paulo Calmon (doutorado) e Prof. James Giacconi (graduação). Evidentemente, é somente minha a responsabilidade pelos equívocos e imprecisões constantes deste texto, que se une aos demais deste volume, em renovado convite ao debate sobre alguns dos temas mais caros ao campo de estudos da orçamentação pública.

INTRODUÇÃO²

A Orçamentação Pública (OP) é um processo crucial em qualquer democracia. Ela diz respeito ao modo como o governo extrai e aloca recursos com vistas a resolver problemas coletivos. Envolve decisões sobre recursos a serem levantados (perfil de receitas), sobre quanto e como despende-los (perfil de despesas) e sobre como assegurar sustentabilidade fiscal, política e social a essas escolhas (resultados). Assim sendo, a OP é um processo que está intimamente relacionado com os limites da ação governamental, com o ritmo da geração e da distribuição da riqueza, com o grau de equidade e inclusão social e com a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas e promover o desenvolvimento do País.

• 193 •

Como fenômeno amplo e complexo, o estudo da OP propicia inúmeros insights sobre comportamentos políticos, sociais, econômicos e psicológicos em geral, e vem despertando o interesse de diferentes disciplinas. Essa diversidade intelectual tem produzido perspectivas teóricas interessantes e variadas, aplicáveis em diversos aspectos da OP.

Algumas delas são “tipos ideais”, e proporcionam hipóteses sobre como a OP ocorre sob certas condições (mais ou menos verossímeis), ou sobre como deveria transcorrer para se alcançar resultados coletivamente ótimos. Outras abordagens teóricas oferecem narrativas mais sofisticadas, combinando diversos mecanismos de natureza cognitiva, relacional e ambiental, para tentar explicar como a orçamentação pública se desenvolve.

Embora esse debate seja fundamental para o aprimoramento da prática e da pesquisa orçamentária, os trabalhos especificamente

2 Este texto se beneficia significativamente da coletânea *Theories of the Policy Process* (2017), em especial dos capítulos 1, 2 e 8, editada por Christopher M. Weible e Paul Sabatier, e que tornou-se uma referência nos estudos de políticas públicas. Em certos aspectos da análise, baseia-se também em desenvolvimentos apresentados previamente pelo autor em seu ensaio de qualificação teórica (BARCELOS, 2009) e em sua tese de doutorado (BARCELOS, 2012).

voltados à reflexão e difusão de avanços teóricos nesse campo de estudos são relativamente escassos no Brasil. Mais ainda, no que refere a textos que busquem estabelecer estratégias de comparação, e que permitam inferir possibilidades de combinar esses avanços, ou aceitar alguns e rejeitar outros, conforme os pressupostos, objetos e delineamentos pretendidos na análise e no debate orçamentário.

De forma isolada, provavelmente, nenhuma perspectiva será capaz de fornecer um quadro teórico geral e compreensivo, operacionalmente viável e apto a explicar todas as nuances da OP, especialmente quando definida nos termos propostos aqui. Então, parece relevante descrever, refletir e dialogar sobre as diferenças das várias proposições teóricas, realçando a interação de seus principais elementos e os eventuais caminhos de integração.

Assim, o presente texto propõe-se a descrever e comparar proposições de cinco perspectivas teóricas mais ou menos recorrentes no campo de estudos da OP. Racionalidade-Compreensiva (RCO), Incrementalismo (INC), Equilíbrio Pontuado (EPO), Fluxos Múltiplos (FMU) e Governança de Recursos Comuns (GRC) serão discutidas e contrastadas com base em um conjunto de elementos explanatórios presumivelmente relevantes no contexto da OP.

Após esta breve introdução, o texto prossegue com a descrição das cinco perspectivas teóricas examinadas, a apresentação da estratégia de comparação, os comentários com base nos elementos comparativos, a apresentação de quadros-resumo comparativos e a conclusão.

1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE A OP

1.1. RACIONALIDADE-COMPREENSIVA - RCO

A perspectiva da RCO diz respeito a um 'tipo ideal' de processo decisório, assentado no modelo de indivíduo conhecido por *homo economicus*.³ No contexto da OP, os atores (elite decisória e burocracia implementadora) atuam de forma coordenada e centralizada, formando uma espécie de monolito (o Estado, o governo ou a 'máquina pública') cujas ideias (crenças e visões de mundo) são neutras⁴ refletem um conjunto claro, coerente e ordenado de preferências. Assim, enquadram perfeitamente os problemas (que podem ser objetivamente compreendidos e separados uns dos outros) e encontram e adotam soluções ótimas que se materializam na definição do processo, na concepção de programas e em dotações orçamentárias que maximizam os resultados pretendidos.

· 195 ·

Do ponto de vista operacional, a elite decisória primeiramente escrutina e interpreta o contexto, antecipando os eventos e identifica os problemas com potencial de ameaça. Conforme suas preferências⁵ determinam os objetivos a serem alcançados, definindo metas específicas a cada um deles, na sequência, examinam todas as alternativas possíveis para alcançá-los, estimando as consequências (custos e benefícios) de cada uma. Por fim, selecionam as alternativas de solução que maximizam suas preferências e as implementam sem qualquer resistência dos subsistemas.

3 É um ser figurativo caracterizado pela capacidade infinita de processar informações, calcular, comparar alternativas e tomar decisões perfeitamente racionais e consistentes com suas preferências.

4 Isto é, não interferem no enquadramento do problema, no levantamento das soluções a serem examinadas, na interpretação do contexto ou na antecipação dos eventos.

5 Seja o ator benevolente, com sua função de utilidade que retrata o bem-estar agregado de toda a sociedade, ou os agentes econômicos racionalmente egoístas, concebidos pela Teoria da Escolha Pública.

1.2. INCREMENTALISMO - INC

A perspectiva teórica do INC foi desenvolvida na década de 1950, pelo cientista político Charles E. Lindblom, como uma alternativa à concepção prevalecente da Racionalidade Compreensiva (RCO).⁶ Argumentando que o processo decisório na esfera pública envolve inúmeros atores (sob limitação de tempo, cognição⁷ e outros recursos) com preferências, crenças e visões de mundo (ideias) diferentes, Lindblom (1959) sugeriu que as decisões não decorrem de uma análise profunda e abrangente dos problemas e soluções, mas do exame parcial de um pequeno conjunto de propostas que diferem apenas incrementalmente daquelas que já estão em curso.⁸ Na INC, as decisões são pautadas por aproximações sequenciais e sucessivas, amparadas em acordos mútuos que constituem uma base consensual sobre a qual os atores possam ajustar continuamente seus interesses. Decisões que produzem rupturas políticas tendem a ficar de fora das possibilidades.

Especificamente no campo da OP, o principal teórico do incrementalismo foi Aaron Wildavsky. Em sua obra seminal, *The Politics of the Budgetary Process*, de 1964, preconizou: que o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento do ano corrente é o orçamento do ano passado; que o orçamento pode ser concebido como um iceberg, cuja parte mais significativa encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer escrutínio ou controle; que,

6 Para Lindblom, duas condições fundamentais à RCO dificilmente serão satisfeitas no âmbito dos problemas governamentais reais: acordo sobre objetivos e base de conhecimento suficiente para permitir a previsão das consequências das alternativas de solução disponíveis.

7 Simon (1976) sugeriu que decisões políticas são tomadas por atores sob racionalidade limitada, que sofrem com insuficiências de tempo para se dedicar à pesquisa das causas do problema, de evidências para informar as decisões, de conhecimento para entender o contexto político e de capacidade cognitiva para prestar atenção e processar informações sobre as inúmeras questões que os rodeiam. Consequentemente, eles não podem tratar os problemas de maneira abrangente. Por necessidade, eles precisam tomar decisões diante de incerteza.

8 Nessa perspectiva, os atores da OP não tentam maximizar seus resultados, mas apenas torná-los satisfatórios. Considerando que a cada ano há um novo orçamento e que este resulta de ajustamentos gradativos, a única maneira de corrigir as deficiências mais evidentes é atuar sobre elas quando elas aparecem (WILDAVSKY, 2003).

portanto, a orçamentação é incremental, e não compreensiva; que a sabedoria essencial de uma unidade orçamentária é reconhecer como improvável a revisão geral de sua programação a cada ano; e, ao invés disso, é dada especial atenção a uma gama bastante restrita de mudanças significativas (WILDAVSKY, 1964, p. 13-15).

Acerca da natureza política, contratual e organizacional da OP, Wildavsky (2003) asseverou que: muitos itens são padronizados, meramente repetidos a cada ano, pela simples razão de que não há motivos para questioná-los; compromissos de longo alcance são assumidos e, por isso, grande parte do orçamento corrente é incluída no orçamento do ano seguinte; alguns programas de duração continuada que se afiguram satisfatórios deixam de ser questionados; a aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumulados, permite àqueles atores que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos sobre a base existente; os responsáveis dedicam a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. Assim, a realidade política dirige a atenção a uns poucos programas novos e possíveis cortes em alguns dos antigos (WILDAVSKY, 2003, p. 46-50).

• 197 •

1.3. FLUXOS MÚLTIPLOS - FMU

Inspirado no ‘modelo da lata do lixo’ (*garbage can model*⁹), em 1984, John W. Kingdon lançou as bases teóricas da perspec-

9 O *garbage can model* aborda o processo decisório em ambientes organizacionais marcados por níveis extremos de ambiguidade (‘anarquias organizadas’). Esse modelo busca explicar como as organizações fazem escolhas sem que tenham objetivos consistentes e compartilhados, e como seus membros se envolvem em processos decisórios dessa natureza. Caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologia opaca e participação fluida, anarquias organizadas são retratadas como ambientes onde um conjunto de alternativas procura por problemas, problemas e percepções buscando por oportunidades de decisão nas quais possam ser consideradas, soluções procurando por questões para as quais possam ser uma resposta e tomadores de decisão a procura do que fazer. Problemas, soluções, participantes e oportunidades de decisão são vistos como fluxos independentes no interior de uma lata de lixo, na qual os problemas

tiva dos Fluxos Múltiplos (FMU) através de seu influente livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Embora o foco inicial da FMU fosse o processo de formação da agenda de políticas públicas no fragmentado sistema norte-americano, Nikolaos Zahariadis (2003) ampliou a perspectiva e estendeu sua aplicação ao estudo das decisões políticas como um todo, inclusive ao âmbito da orçamentação pública.¹⁰

A FMU rejeita a ideia de um processo decisório linear e perfeitamente racional, no qual um ator identifica um problema a ser resolvido, busca uma gama de soluções possíveis, analisa seus impactos e seleciona a melhor opção. Ao contrário, a FMU assume que o processo decisório é um fenômeno bem mais complexo, resultante da combinação entre atores, forças estruturais (instituições), processos cognitivos e vieses afetivos (ideias), ambos dependentes do contexto e dos eventos políticos. Nesse sentido, a fragmentação organizacional, as inúmeras limitações da racionalidade e a ambigüidade são condições permanentes, que afetam tanto o enquadramento quanto a solução dos problemas.

Ao postular que existe uma lacuna importante entre o despertar da atenção para um problema e a adoção de uma solução apropriada, a FMU emprega a metáfora de fluxos múltiplos para mostrar que o processo decisório não resulta da sequência ordenada de estágios logicamente conectados. No quadro teórico da FMU, as decisões da OP decorrem de um processo quase caótico, mais ou menos casual, envolvendo três elementos independentes: fluxo de

se conectam a soluções seguidamente em decorrência do acaso. Ver: Cohen, M. D.; March, J. G.; Olsen J. P. (1972).

10 Conforme aponta Katherine G. Willoughby em *Public budgeting in context: structure, law, reform, and results* (2014, pág. 32), o modelo de formação de agenda de Kingdon traz múltiplos benefícios para a compreensão do processo orçamentário. Irene Rubin (2006), por sua vez, adaptou a FMU para descrever a dinâmica do orçamento federal norte-americano, interpretando a OP como a convergência de cinco fluxos: receita, despesa, processo, execução e resultado fiscal. No que ela chama de 'orçamento em tempo real', as decisões orçamentárias são tomadas de maneira não linear, em tempo real, no contexto de pressões de qualquer um dos cinco fluxos ou de alguma combinação convergente no momento. Para Rubin, a multiplicidade de fluxos cria uma enorme variedade de dinâmicas nos processos decisórios da OP.

problemas (despertar da atenção), fluxo de soluções (disponibilidade de abordagem viável) e fluxo político (motivo e oportunidade para agir), que devem necessariamente convergir na breve ocasião em que se abre uma ‘janela de oportunidade’.

O fluxo de problemas diz respeito ao modo como certas questões despertam a atenção de decisores e alcançam o status de problema. Em decorrência da racionalidade restrita, a atenção é um recurso escasso, e as questões de interesse (dos subsistemas) competem por espaço na agenda da elite decisória. Portanto, a forma como as questões são apresentadas e o modo como os decisores as percebem, afeta a propensão de reconhecê-las como problemas e atuar sobre elas.

• 199 •

De outro lado, o nível de atenção não é uma medida objetiva da importância de uma questão, pois depende das ideias, dos interesses e da capacidade dos atores de elaborarem narrativas persuasivas, por vezes lastreadas em evidências, mas também fundamentadas em apelos emocionais ou mesmo na mera atribuição de culpa a certos atores¹¹ (Stone, 2002).

Já o fluxo de soluções, origina-se de uma ‘sopa primitiva de ideias’ que lutam por aceitação dentro dos subsistemas, e costumam ser submetidas a diversos fóruns com a finalidade de difundi-las, sensibilizar aliados e angariar apoio para sua adoção. Enquanto algumas se mantêm intactas, outras são combinadas em novas propostas, rejeitadas ou simplesmente desconsideradas. Critérios de viabilidade técnica, razoabilidade de custos e aceitação política

11 Utilizando a reforma previdenciária como um recurso de ilustração bem paroquial, se poderia indagar se o debate sobre as razões da suposta bancarrota fiscal teve recorrência e profundidade adequados ao esclarecimento das partes afetadas. Analogamente, se poderia pensar em termos das narrativas utilizadas para decidir sobre como distribuir as perdas/ganhos decorrentes das mudanças. Intuitivamente, pode-se fazer referência aos distintos tratamentos concedidos a servidores do regime civil e militar, ou sobre a restrita discussão em torno das alternativas do financiamento previdenciário. Ademais, a recalcitrante desigualdade que assola o País, e que limita as possibilidades de desenvolvimento, tem raízes profundas no sistema tributário nacional, mas nem por isso a reforma tributária ganhou prioridade na agenda governamental das últimas décadas. Privilégios fiscais na OP permanecem protegidos do escrutínio e do debate público não retórico.

importam nesse processo, mas não são determinantes para a seleção. De fato, a dinâmica do fluxo de soluções é independente do fluxo de problemas. O conceito de 'soluções' na FMU é amplo e não necessariamente se refere a uma resposta efetiva e sob medida para um determinado problema. Em particular, os atores, descritos como 'empreendedores políticos', são cruciais no processo de acoplamento entre soluções e problemas.

Por fim, o fluxo da política é um constructo de três elementos: 'clima nacional', grupos de interesse e alterações na estrutura governamental. O clima nacional é uma espécie de bússola indicadora da opinião pública. Ele estimula os decisores a promoverem ações que vão ao encontro das expectativas gerais, especialmente por conta de sobrevivência eleitoral ou organizacional. Já o posicionamento dos grupos de interesse na arena política, sinaliza o grau de consenso de atores influentes em torno de uma proposta. A rejeição à proeminência de uma questão pode ser vista como um aumento no custo de sua adoção.¹² Mudanças na estrutura governamental (na composição ou no arranjo de competências) do sistema de comando, por sua vez, dizem respeito ao fato de que resultados eleitorais, substituições de lideranças, chefias e outras posições estratégicas favorece a emergência de novas ideias.

Uma vez que os três fluxos convergem num dado ponto do tempo (acoplamento), o que tende a ser bastante raro, abre-se uma janela que oportuniza aos empreendedores políticos uma ação efetiva em favor de mudanças. Considerando o caráter transitório da janela de oportunidade, essa dinâmica depende substancialmente do fluxo da política e da atuação dos empreendedores. São eles que investem tempo, energia e outros recursos para acoplar os fluxos e fazer com que uma ideia alcance oportunamente a janela adequada.

12 A taxação de grandes fortunas, a revisão das renúncias fiscais ou a efetiva imposição de teto salarial no serviço público podem servir de ilustração, já que têm potencial de desgastar capital político.

1.4. EQUILÍBRIO PONTUADO - EPO

A perspectiva teórica do equilíbrio pontuado (EPO), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones em 1993, faz uma analogia à teoria paleontológica evolucionista¹³ para mostrar que os processos de natureza política, tipicamente marcados por gradualismo e estabilidade, ocasionalmente produzem mudanças em grande escala (pontuações). Especialmente aplicável ao contexto decisório da OP, essa perspectiva oferece explicações que abarcam tanto a regularidade dos ajustes incrementais quanto as repentinas e drásticas mudanças que, de tempos em tempos, estremece a OP.

A EPO postula que a alternância entre esses dois movimentos está relacionada com as limitações da cognição humana: os atores não podem considerar seriamente todas as questões o tempo todo. Por isso, precisam ignorar muitas delas, dedicando real atenção a apenas algumas. Como forma de mitigar essas limitações, o macrossistema, que processa problemas de forma serial, delega autoridade para os subsistemas especializados, o que permite algum processamento em paralelo. Baumgartner e Jones (1993) ressaltam que apenas algumas das questões processadas nos subsistemas atrairão a atenção do macrossistema, passando a integrar a agenda¹⁴ governamental.

Em certas ocasiões, atores com capacidade de liderança estabelecem verdadeiros monopólios de ideias, criando uma imagem¹⁵ peculiar do problema, fornecendo os ângulos para seu enquadramento, repertórios de soluções e procedimentos operacionais com padrões específicos para abordá-lo. Em defesa de seus monopólios de entendimento, os atores se engajam na proteção da imagem, e podem lançar mão tanto de evidências científicas como de apelos

13 O conceito de equilíbrio pontuado foi originalmente desenvolvido pelos paleontologistas Stephen J. Gould e Niles Eldredge como uma confrontação à teoria da evolução darwiniana.

14 Diz respeito à atenção dedicada aos problemas públicos, seja da população, da mídia ou do governo.

15 Pode ser entendida como a forma de definir, difundir, discutir e compreender uma dada questão.

emocionais. Na tentativa de evitar instabilidades no monopólio, seus defensores concebem instituições (regras e normas de funcionamento) que podem dificultar o acesso de novos atores e a introdução de novas ideias nos subsistemas em que atuam.¹⁶

No entanto, não há controle pleno sobre as consequências da geração de novas ideias e imagens acerca dos problemas e soluções. Enquanto os defensores de uma dada imagem buscam promovê-la a partir de seus aspectos mais positivos, grupos rivais apresentam pontos negativos e lutam para desconstruir essa boa imagem. Logo, um monopólio está sempre sujeito ao colapso, oportunizando aos atores oponentes desafiar as ideias vigentes¹⁷ e atrair a atenção do macrossistema,¹⁸ criando uma propensão às pontuações.

A EPO destaca que essas repentinas guinadas na atenção estão fortemente relacionadas a eventos cruciais (conjeturas críticas tais como choques exógenos ou mudanças políticas de grande vulto). A dissonância entre um novo contexto, os efeitos distributivos das instituições vigentes e as instabilidades em antigos monopólios de ideias tendem a abrir espaços para o surgimento e a difusão de novas crenças e visões de mundo, favorecendo a atuação de empreendedores de mudanças radicais. Quando uma questão ganha

16 Nos subsistemas, as decisões quase sempre se dão fora dos holofotes (longe das vistas do público em geral). As questões seguidamente são percebidas como muito técnicas ou sem importância para o cotidiano da população, que raramente tem recursos (de tempo e cognição, por exemplo) para se envolver e desafiar um monopólio de entendimentos vigente. Por vezes, como forma de limitar o interesse amplo, e afastar atores com ideias divergentes, os monopólios difundem narrativas de que o problema vem sendo resolvido de forma bem-sucedida, que o tema é muito monótono, árido ou técnico, exigindo um nível de conhecimento ou tenacidade que só estaria presente nos atores daquele subsistema.

17 Essa competição por ideias e imagens sobre os problemas pode ocorrer tanto no interior de um subsistema quanto entre dois ou mais subsistemas que disputam a jurisdição sobre um dado problema. Grupos excluídos dos monopólios políticos tentarão mudar o debate no interior do subsistema, por exemplo, questionando a abordagem existente. Se malsucedidos, podem também se mobilizar para transferir a jurisdição de um problema para outro subsistema, no qual que detenham mais influência ou laços.

18 Importa a aptidão em manipular símbolos, retóricas e evidências com o fito de gerar as imagens capazes de mobilizar a atenção do macrossistema. E também a capacidade de reconhecer e escalar as jurisdições, levando imagens apropriadas à formação dos consensos que as mudanças requerem.

proeminência e atrai a atenção do macrossistema, ela é processada atentamente e pode produzir pontuações. Então, depois de algum tempo, essa nova conjuntura de atores, ideias, instituições e subsistemas se estabiliza e tende a permanecer no tempo como um legado, criando um novo estado de equilíbrio incremental.

1.5. GOVERNANÇA DOS RECURSOS COMUNS (GRC)

A perspectiva teórica da Governança dos Recursos Comuns (GRC) enfatiza a complexidade do gerenciamento de sistemas de recursos, naturais ou humanamente concebidos, caracterizados por dificuldade de exclusão de usuários e subtrabilidade no consumo. A dificuldade de exclusão (ou controle de acesso custoso), significa que, ainda que apenas alguns usuários provejam recursos ou invistam na proteção do sistema, outros também poderão se beneficiar disso, mesmo que não tenham contribuído para tal. Já a subtrabilidade, consiste no fato de que o consumo de uma unidade de recurso por algum usuário reduz a disponibilidade desses recursos para o consumo dos demais.

Por conseguinte, podem faltar aos usuários os incentivos para contribuir com o sistema ou para o uso racional dos recursos, uma vez que o benefício do consumo é individual e o custo é compartilhado por todos os usuários. Sob tal circunstância, se vários atores racionais potencializam seus ganhos individuais (minimizando custos de contribuição e maximizando benefícios do consumo), juntos produzem um resultado que é coletivamente irracional, levando todos a uma espécie de armadilha social.

Garrett Hardin (1968¹⁹) utilizou o exemplo de pastagens abertas ao público para sugerir que diante de bens de uso comum,

19 Desde que Garrett Hardin (1968) escreveu seu provocador artigo *The Tragedy of the Commons*, a expressão 'tragédia dos recursos comuns' tornou-se a principal metáfora para representar os problemas de exploração predatória de recursos. Hardin procurou demonstrar que, em face de uma pastagem aberta a todos (sistema de recursos comuns), cada pastor

o comportamento racional dos indivíduos conduz a uma superexploração dos recursos, o que denominou de tragédia dos recursos comuns. Ostrom (1990), por sua vez, constatou que as conclusões de Garrett Hardin são, antes de tudo, decorrentes de falhas na governança (estrutura institucional reguladora) desses recursos.

Esse sutil reposicionamento do problema tem oportunizado novos entendimentos sobre os dilemas sociais e as possibilidades de gestão bem-sucedida de recursos comuns. Sob tal perspectiva, a sustentabilidade dos recursos dependerá da qualidade de sua governança (instituições cooperativas e resilientes). Estruturas institucionais capazes de regular o acesso e incentivar a distribuição justa dos custos e benefícios entre os usuários mostraram-se fundamentais no gerenciamento dos sistemas de recursos comuns (OSTROM, 1990).

Embora o foco dominante da pesquisa sobre a governança de recursos comuns seja os sistemas socioecológicos, como a exploração de florestas, bacias hidrográficas ou estoques de peixes, a noção de recursos comuns tem sido estendida também a sistemas sociotécnicos, tais como canais de irrigação, rede de computação baseada na internet, geração compartilhada de conhecimento, fundos para projetos de investimentos e recursos dos tesouros nacionais (BLOMQUIST & OSTROM, 1985; OSTROM, 2002).

Elgie e McMenamin (2008, p. 257) destacam a aplicação da perspectiva dos recursos comuns ao processo orçamentário, lembrando que “muito da pesquisa contemporânea sobre déficit repousa explícita ou implicitamente sobre premissas consistentes dessa abordagem.” Em 1959, Gordon Tullock já assinalava que a lógica do problema dos recursos comuns é aplicável a qualquer atividade governamental que beneficie um dado grupo de eleitores

buscará exercer seu interesse individual, levando seu rebanho a extrair o máximo alimento possível (unidade de recurso), sem se preocupar com os efeitos disso para a sustentabilidade da pastagem. Hardin explica que o comportamento racional dos agentes conduz a uma superexploração dos recursos, o que acarreta a falência do subsistema produtor (o mecanismo que faz com que as sementes das gramíneas brotem e se transformem em alimento para os animais) e a tragédia do sistema de recursos comuns como um todo.

à custa de um fundo geral constituído por tributos pagos por todos os demais (RAUDLA, 2010, p. 125).

Uma primeira geração de trabalhos sob a perspectiva da GRC no campo da OP tem evidenciado que a tragédia dos recursos comuns emerge na medida em que alguns dos atores desfrutam completamente dos benefícios das decisões de gasto (em forma de programas orçamentários voltados a certas bases eleitorais/bônus eleitorais, por exemplo), enquanto internalizam apenas uma fração de seus custos (em forma de tributação de todos os eleitores, por exemplo), já que o custo desses benefícios corre à conta de um fundo geral.

Weingast et al (1981) foram pioneiros na formalização desse problema, tendo como contexto o chamado *pork-barrel* nas legislaturas norte-americanas.²⁰ Os autores apontam que o conflito distributivo entre distritos eleitorais financiados por recursos fiscais comuns cria incentivos para que os congressistas adotem estratégias voltadas à elevação de gastos até o ponto em que os benefícios se igualem aos custos. Movidos pela racionalidade individual de expandir a distribuição de benefícios concentrados em suas bases eleitorais, os políticos frequentemente colocam o orçamento público em situações de colapso, em semelhança à tragédia dos recursos comuns nos sistemas ecológicos. · 205 ·

Desde então, esse argumento tem sido estendido a outras situações inerentes à OP, tais como o aumento de tributos, a ampliação do gasto público geral ou a incidência e a persistência de déficits orçamentários. Essa tradição de pesquisa sugere que a severidade

20 Os autores demonstraram as possíveis consequências da concentração geográfica de interesses em uma arena legislativa onde os políticos sejam eleitos por meio de um sistema de voto distrital simples. Uma vez que os bens e serviços providos a cada distrito sejam financiados por fundos de 'recursos comuns', decisores e beneficiários de programas orçamentários (cujos benefícios são geograficamente concentrados) usufruirão integralmente de suas vantagens e arcarão apenas com uma fração dos custos necessários ao seu financiamento. A fim de assegurar maiores chances de reeleição, os políticos sentir-se-iam estimulados a propor despesas que beneficiassem especificamente seus distritos eleitorais, sem considerar o custo que recairá sobre os demais cidadãos (cidadãos de outras bases eleitorais, inclusive sobre as gerações futuras).

do problema de recursos comuns tende a crescer na proporção do aumento do número de atores com privilégio de criar ou aumentar despesas ou instituir tributos (fragmentação política).²¹

Embora se deva reconhecer que esses estudos foram fundamentais na compreensão parcial do problema dos recursos comuns no campo de estudos da OP, a interpretação estreita que se faz da ‘tragédia’ do sistema orçamentário (foco restrito ao fiscal, sobretudo no nível de gasto e no déficit) tende a negligenciar outros aspectos fundamentais da governança orçamentária.

Com efeito, a aplicação da metáfora dos recursos comuns propicia a consideração de outras dimensões da ‘tragédia orçamentária’. Por exemplo, a sustentabilidade política (de quem decide sobre custos e benefícios dos recursos comuns), a sustentabilidade social (de quem depende das políticas públicas) e a própria sustentabilidade organizacional do Estado (que precisa de capacidade para tributar, planejar e executar políticas públicas), elementos pertinentes a qualquer sistema orçamentário.

Nessa direção, uma proeminente tradição de pesquisa, fundada por Elinor Ostrom,²² vem revelando que a presença de certos princípios de governança tem o potencial de promover uma gestão bem-sucedida dos sistemas de recursos comuns, evitando, assim, não apenas a sobre-exploração, mas o colapso do sistema como um todo. Seus achados apontam que a sustentabilidade dos mais

21 Outra vertente dessa literatura procurou examinar as consequências da fragmentação processual na orçamentação. Ela adverte que certos tipos de procedimentos orçamentários podem mitigar o problema dos recursos comuns de forma mais efetiva do que outros, influenciando de maneira positiva os resultados fiscais agregados, especialmente o controle do déficit. Pesquisadores têm constatado que regras orçamentárias adequadas podem levar os participantes do processo orçamentário a internalizarem os custos de suas decisões de gasto. Hagen e Harden (1995), Hallerberg e Hagen (1999), Hagen (2002) e Hallerberg et al. (2007, 2009), por exemplo, analisaram processos orçamentários mais ou menos centralizados, e concluíram que a fragmentação processual está mormente associada ao gasto excessivo e ao déficit, enquanto processos mais centralizados favorecem a disciplina fiscal.

22 Elinor Ostrom (junto com Oliver Williamson) foi laureada com o Prêmio Nobel de Economia em 2009, por seus avanços na análise dos problemas da governança econômica, sobretudo quanto aos recursos comuns (<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/press-release/>).

variados sistemas sociais depende do modo como os princípios de governança são concebidos, interpretados e aderidos, na regulação das relações entre os atores envolvidos na exploração dos recursos comuns.²³

2. ESTRATÉGIA DE COMPARAÇÃO

A intenção de abordar e cotejar cinco perspectivas teóricas sobre a OP suscita imediatamente uma questão. Como é possível comparar perspectivas que oferecem proposições tão ricas quanto variadas? Em outras palavras, de que modo essas diversas lentes de análise podem ser apreciadas em termos relativamente comparáveis? · 207 ·

Assume-se que a OP pode ser melhor compreendida como um processo que envolve (a) atores tomando decisões; (b) com base em ideias (crenças, visões de mundo e linguagem); (c) sob instituições (“regras do jogo”); (d) dentro de subsistemas de relações (redes); (e) conforme contextos políticos; e, (f) sujeitos a eventos. Assim sendo, busca-se analisar como cada perspectiva teórica incorpora e relaciona esses elementos, que se presumem fundamentais a qualquer esforço descritivo e explanatório sobre a OP.

- a) Atores: a orçamentação pública envolve uma infinidade de atores, tanto individuais quanto coletivos.²⁴ Obviamente, alguns desses atores detêm muito mais poder do que outros, seja em função de suas posições de decidir (poder de direito), dos recursos que dispõem para perseguir seus objetivos (poder de fato) ou de difundir suas ideias. Enquanto alguns atores

23 Em última análise, a principal contribuição da perspectiva teórica da GRC é chamar a atenção para importância da governança e ressaltar que a configuração dos princípios dessa estrutura é determinante para os resultados da exploração/emprego dos recursos comuns.

24 Tais como o Presidente da República e os demais poderes, órgãos governamentais, tribunais bancadas congressuais, comissões, empresas privadas (inclusive a mídia), grupos de interesse, organizações sociais com poder de mobilização e tantos outros.

estão direta e legalmente envolvidos com a OP, outros, mesmo sem assento oficial no processo, podem exercer influência crucial no direcionamento das decisões que estão sendo tomadas. Teorizar sobre a orçamentação pública exige categorizações e pressupostos que simplifiquem e viabilizem descrever ou explicar os interesses, as crenças e os cálculos que os atores utilizam em suas ações. As perspectivas teóricas podem propor diferentes atores-chaves: decisores, *guardians-spenders*, empreendedores de políticas, *experts*, grupos de interesse, coalizões, provedores, apropriadores e beneficiários por exemplo. As perspectivas teóricas também assumem diferentes níveis de racionalidade e mecanismos de cálculo decisório para esses atores.

- b) Instituições: são as regras, normas e práticas que regulam o comportamento individual e coletivo dos atores na OP. As instituições podem ser formais (como a Constituição Federal, as leis, os decretos e as portarias) ou informais²⁵. Pelo fato de que as instituições geram estímulos e desestímulos a certas condutas, o grau de adesão a elas e a forma de compreendê-las/interpretá-las explica em boa medida o comportamento dos atores orçamentários. As instituições definem especializações, delimitam jurisdições e atribuem recursos aos atores, definindo as arenas onde as decisões orçamentárias são tomadas, quem pode participar delas e que agendas e ideias podem ser discutidas.
- c) ideias: é um termo genérico para descrever como as crenças, as visões de mundo, o modo de pensar e expressar (linguagem) são compartilhados ou desafiados entre os atores. Diz respeito a dois processos entrelaçados: de um lado, ideias compartilhadas estruturam a OP, funcionando como um elemento de coordenação que raramente é questionado – são crenças

25 Tais como as normas sociais e as culturas organizacionais, que orientam e sancionam socialmente o comportamento. Neste texto, a noção de instituições informais está mais afeta ao elemento ideias.

profundas, paradigmas, doutrinas, dialetos e monopólios de entendimento sobre as questões relevantes da orçamentação pública. De outro lado, novas (ou diferentes) ideias e formas de enxergar a OP e seu papel (político, econômico e social) podem ser usadas para deslocar antigos entendimentos – como quando uma nova imagem refaz a compreensão de um problema²⁶ ou quando uma nova proposta de solução desafia a maneira tradicional de enfrentá-lo.

- d) Subsistemas ou redes: correspondem às arenas onde se desenvolvem as relações entre os atores, legalmente incumbidos e outras partes com poder de influenciar decisões. É entre os subsistemas que se travam os principais conflitos distributivos subjacentes à OP, definindo quem será beneficiado e quem arcará com os custos das decisões orçamentárias. Na análise dos problemas sociais e fiscais, e na busca de alternativas de solução a eles, os subsistemas que tratam da política orçamentária podem ter procedimentos operacionais específicos, que favoreçam a emergência de certas evidências, conhecimentos ou crenças em detrimento de outras ideias.
- e) Contexto: é um elemento de análise amplo para descrever até que ponto o ambiente dos atores orçamentários os afeta ou pode ser controlado/compreendido. Diz respeito à dinâmica do entorno econômico, político e social que os atores costumam levar em consideração quando direcionam atenção, enquadram problemas e propõem formas de enfrentá-los. Envolvem

• 209 •

26 Se poderia pensar aqui numa infinidade de imagens conexas e recorrentes na OP, em distintos níveis de análise, tais como as causas: do subdesenvolvimento da País, da regressividade do sistema arrecadatório, da alta concentração da riqueza, da apropriação imoral dos recursos públicos (seja por meio de corrupção criminoso, de sonegação, fraude ou elisão fiscal, ou através de concessões de privilégios indefensáveis, mas permitidos em lei), do déficit da previdência social, do tamanho do Setor Público, da insuficiente capacidade do Estado, da baixa taxa de inovação no setor público, da debilidade (de muitas) das políticas públicas, da produtividade do servidor público, da falta de planejamento público, da disfuncionalidade das peças orçamentárias, da opacidade dos programas e ações e etc. Esses e muitos outros problemas diretamente relacionados com a OP podem ser enquadrados de distintas maneiras, conforme as ideias que se articulam nas narrativas, levando a diferentes explicações, imposições de culpa, propostas de solução e, principalmente, efeitos distributivos.

questões referentes às percepções, atitudes, comportamentos e humores, tanto das elites políticas e econômicas quanto da população em geral.

- f) Eventos: podem ser rotineiros e previsíveis, como as eleições que produzem mudanças ou introduzem novos atores com ideias diferentes sobre os problemas inerentes à OP. Ou podem ser episódios imprevistos, incluindo crises políticas, econômicas, sociais ou naturais. Podem dizer respeito, ainda, a grandes descobertas científicas e mudanças tecnológicas.²⁷ Algumas perspectivas enfatizam como os atores dedicam atenção, interpretam e respondem a eles ou como eles alteram o equilíbrio entre estrutura (ideias e instituições) e agência (atores).

• 210 •

3. COMENTÁRIOS SOBRE PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA OP

3.1. ATORES, IDEIAS, INSTITUIÇÕES, SUBSISTEMAS, CONTEXTO E EVENTOS NA PERSPECTIVA TEÓRICA DA RACIONALIDADE-COMPREENSIVA (RCO)

Sob a perspectiva da RCO, os atores orçamentários são retratados ora como um agente unitário (o governo, o Estado ou a máquina pública, por exemplo) e ora como um time²⁸, que têm preferências consistentes, cognição plena e capacidade ilimitada de processar informações e, portanto, tomam decisões puramente racionais.

27 Tal como as tecnologias de informação/comunicação que propiciaram o surgimento das redes sociais, afetando, dentre outros, o processo de difusão de ideias e as estratégias em campanhas eleitorais.

28 Um time pode ser entendido como uma agregação de atores que compartilham objetivos. Times resolvem problemas de cooperação e de coordenação através de instituições eficazes e não estão sujeitos ao conflito de interesses, uma vez que suas preferências, objetivos e ideias são homogêneos.

As instituições orçamentárias fornecem regras completas, confiáveis e consistentes, e os atores as interpretam de forma idêntica e aderem integralmente a elas, gerando os incentivos necessários para o alinhamento entre preferências, objetivos e ações. Elas estabelecem competências e jurisdições que permitem um perfeito acoplamento entre as organizações e os subsistemas da OP. Desse ponto de vista, o conflito e a competição em torno das ideias e instituições tendem a ser baixos.²⁹

A RCO pressupõe substancial integração institucional, em especial entre os macro instrumentos de planejamento e orçamento. O PPA, a LDO e a LOA³⁰ funcionam, então, como contratos completos entre as partes (contribuintes, eleitores, governo, congressistas, burocratas, fornecedores de bens e serviços e etc) e são elaborados, votados, executados, monitorados e adaptados em conformidade com o contexto político e os eventos futuros, sem maiores embaraços ou fricções.

Outra implicação desta perspectiva é o fato de que a superioridade técnica das decisões impõe a aderência dos demais atores, não apenas em virtude da coesão do ‘time’, mas também pela vantagem comparativa dessas decisões na sobrevivência dos atores, independentemente de seus efeitos distributivos. Eventuais decisões subótimas (por conta de eventos imprevisíveis) seriam corrigidas pela aprendizagem, gerando um ciclo que se poderia chamar de ‘história eficiente’. Em outras palavras, a taxa de adaptação da OP seria maior ou igual à taxa de mudanças ambientais (contexto e eventos). Afinal, a hipótese aqui é de um processo informacional não custoso, no qual os feedbacks são acurados e imediatos e a rede de difusão das soluções está organizada de uma maneira que

29 Uma das implicações mais claras dessa proposição é a de que os atores concordam em se deixar restringir pelas instituições (são obedientes a elas) e optam pelo conjunto de regras que gera as melhores decisões alocativas. Na medida em que enxergam as instituições orçamentárias como soluções técnicas otimizantes, não vêem justificativas para contestá-las ou violá-las.

30 Respectivamente, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

permite às diversas organizações do sistema introduzi-las sem erros, ambiguidades ou distorções.

Os perfis de receita, despesa e resultados orçamentários refletem a função de utilidade dos atores. A concepção de novos programas, ou mesmo a realização de uma reforma orçamentária, são vistas como decisões deliberadas (de um esforço calculado) de atores que perseguem um mesmo e claro objetivo: o aprimoramento da performance na alocação dos recursos públicos e o desenvolvimento social e econômico da nação.³¹

• 212 •

A perspectiva da RCO tem inspirado prescrições e práticas voltadas ao aumento da performance na OP, sendo o PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*) e o ZBB (*Zero Based Budgeting*), bem como suas inúmeras vertentes, ilustrações dessa influência.³² Um exemplo do prestígio dessa perspectiva na OP brasileira diz respeito às recorrentes iniciativas voltadas a introduzir no país o modelo de orçamento por programas, sendo a mais recente no âmbito da chamada ‘reforma gerencial dos orçamentos’, iniciada em 1999. À época, o novo modelo de orçamentação tinha “como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados” (Brasil, 1999, p. 11). O objetivo era tornar o planejamento e a orçamentação um processo permanente, obediente a princípios técnicos [...]. Core (2007, p. 231) observa que a intenção era reorientar o processo alocativo dos recursos públicos para a

31 Outra variante dessa perspectiva não assume a hipótese do ator benevolente e da homogeneidade de preferências. Nesse caso, a OP funciona como um mercado político perfeito (sem custos de transação) e as decisões refletem fielmente o equilíbrio do poder resultante da competição política.

32 Sinteticamente, o PPBS propõe que os escassos recursos orçamentários sejam alocados em programas conforme objetivos estabelecidos e com base na melhor alternativa para alcançá-los. Assim, a validação de qualquer decisão alocativa ficaria submetida a uma rigorosa análise empírica. O objetivo fundamental do PPBS é fornecer uma base analítica mais robusta para as decisões orçamentárias e integrar as funções de planejamento, programação e orçamento. Resumidamente, ZBB postula que todas as despesas sejam avaliadas e justificadas a cada ciclo orçamentário. O ponto de partida da programação de qualquer despesa é zero unidades monetárias, e daí a ideia de ‘base zero’. Assim, a cada ciclo orçamentário toda a programação será revista quanto a sua necessidade, estrutura e custos.

busca de resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade. Assim, “a avaliação de desempenho passou a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes” (GARCIA, 2000).³³

3.2. ATORES, IDEIAS, INSTITUIÇÕES, SUBSISTEMAS, CONTEXTO E EVENTOS NA PERSPECTIVA TEÓRICA DO INCREMENTALISMO (INC)

Ao invés da noção de ator unitário ou um time bem acoplado e plenamente racional, a INC reconhece que a OP é marcada por atores com distintas preferências, cuja capacidade de obter e processar informações é substancialmente limitada.³⁴ Dada a enorme complexidade das questões que a OP busca enfrentar, a dificuldade de obtenção de consensos e a limitação cognitiva que aflige os atores, apenas um conjunto limitado de alternativas sujeita-se ao escrutínio atento.

Assim, as decisões orçamentárias não perseguem, necessariamente, um critério técnico de solução dos problemas, de maximização de preferências ou de proporção de poder dos agentes políticos, mas uma simples noção de ‘bom o suficiente’. Os atores adotam esquemas de aprendizagem baseados em tentativa e erro³⁵ e em heurísticas³⁶ que ajudam a lidar com a complexidade e a incerteza, a estabilizar expectativas e a reduzir conflitos.

Algumas dessas heurísticas podem servir de auxílio ao cálculo, tal como a adoção de referenciais monetários do ano anterior (t-1)

33 Uma premissa desse modelo é a de que os problemas podem ser individualizados, sua causalção é perfeitamente compreendida e as consequências das alternativas de solução podem ser antecipadas.

34 Herbert Simon (1957, p. 198, apud BENDOR, 2003, p. 435) foi pioneiro ao reconhecer que a capacidade da mente humana para formular e solucionar problemas é insuficiente quando se considera a complexidade dos problemas reais.

35 Por exemplo, realizam aproximações sequenciais e sucessivas até que se acumule a experiência necessária a intervenções mais profundas ou amplas.

36 Heurísticas são estratégias simplificadoras da seleção e da análise das informações, e que servem de orientação e atalho na tomada de decisão.

e do ano presente (execução orçamentária em t) para definir as dotações no orçamento seguinte ($t+1$). Outras heurísticas, todavia, se traduzem em instituições formais (regras e procedimentos operacionais) que buscam dar fluidez ao processo decisório, evitando sua paralisação, tais como a análise de limites orçamentários por agregadores, a votação de emendas em blocos e em comissões ou o controle baseado em mera conformidade normativa ou contábil (sem que se atribua mérito às despesas).

Há também heurísticas que operam como instituições informais (ideias), alinhando crenças e valores e definindo papéis. Por conseguinte, estabilizam expectativas e reduzem o potencial dos conflitos decorrentes das divergências de ideias e dos efeitos distributivos da OP. Uma dessas heurísticas é o conceito de base orçamentária, que reflete a expectativa geral de que as programações orçamentárias já existentes continuarão a receber dotações em um nível compatível com o dos anos anteriores³⁷, sem que sejam submetidas a qualquer reexame minucioso.³⁸ Associado a essa ideia, a heurística do *fair share* (ou quinhão justo) corresponde ao anseio de uma unidade de programação orçamentária (seja um órgão, uma função ou um programa e etc) receber/perder, em caso de aumento/redução da base, uma parcela de recursos mais ou menos proporcional ao que for concedido/retirado às demais unidades.

Por fim, outras heurísticas dizem respeito a papéis esperados. Em virtude da escassez de recursos, Wildavsky retratou a OP como um jogo praticado por atores com dois papéis: *spenders* e *guardians*. Pelo fato de que as demandas invariavelmente superam os recursos disponíveis, sempre haverá atores que querem mais do que recebem (*spenders*) e outros que se dedicarão a demonstrar que eles não poderão ter o tanto quanto gostariam (*guardians*). Autoridades

37 Acréscimos ou decréscimos decorrentes de flutuações naturais no nível de atividade da economia não se contrapõem à ideia de base orçamentária.

38 Wildavsky reconheceu também que certos eventos, como escândalos envolvendo uma unidade orçamentária, desastres, guerras e avanços tecnológicos importantes poderiam tornar a base orçamentária do ano anterior uma heurística muito imperfeita.

encarregadas das funções setoriais de governo orientam-se pelas necessidades de executar políticas públicas. Elas cumprem seus papéis mediante a advocacia ativa em favor de mais recursos para enfrentar essas necessidades. De outro lado, o erário público necessita de guardiões que assegurem que a despesa não avance além de certos limites e que cada um dos pleitos de despesa receba uma cota de atenção e recursos. A estabilidade, então, decorre da expectativa de que cada qual cumprirá o seu papel: órgãos setoriais podem requisitar fundos sabendo que o órgão central irá impor limites, e o órgão central pode exercer controle sabendo que os órgãos setoriais irão pressionar por recursos o mais arduamente que puderem (WILDAVSKY, 1975).³⁹

• 215 •

A interpretação do contexto e a antecipação de eventos na INC se vale da aprendizagem baseada em tentativa e erro, e está sujeita aos vieses das heurísticas. O viés mais marcante é a suposição de que as ideias e instituições reduzem os conflitos, gerando um contexto prevalecente de consenso e estabilidade. Na hipótese de eventos imprevistos, o *fair share* é a principal baliza para reequilibrar os efeitos distributivos decorrentes das mudanças.

39 Para Wildavsky, essa dicotomia entre forças opostas estimula a especialização dos atores, que viam neste caminho uma fonte de legitimidade para justificar e sustentar suas posições (de gasto ou de contenção de gasto). *Spenders* poderiam focar suas atenções, conhecimentos, experiências e tecnologias em prol de seus programas, enquanto *Guardians* direcionam seus esforços através do acompanhamento e da análise da economia, do quadro fiscal e do contexto político, definindo limites para as despesas e forçando a obediência de certas metas. Assim, nenhum dos dois poderia empurrar demasiadamente as decisões na direção preferida sem que o outro a puxasse de volta para uma situação intermediária.

3.3. ATORES, IDEIAS, INSTITUIÇÕES, SUBSISTEMAS, CONTEXTO E EVENTOS NA PERSPECTIVA TEÓRICA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS (FMU)

Os atores na FMU se caracterizam por baixíssima racionalidade, forte ambiguidade⁴⁰ e ação fragmentada (operam em diferentes fluxos e em diferentes subsistemas). Isso significa que as habilidades cognitivas são insuficientes, que os problemas são mal compreendidos, que os objetivos são mal definidos e que os conflitos são recorrentes. Três classes de atores são enfatizadas na FMU: elite decisora (cuja a atenção é disputada), especialistas⁴¹ (que enquadram problemas e elaboram soluções em busca da atenção da elite decisora) e empreendedores políticos (que buscam reunir uma dada percepção do problema, uma solução factível em um momento politicamente oportuno).

Sob essa perspectiva, as decisões orçamentárias não seguem um processo claro e linear, como na RCO, onde as ideias da elite decisória determinam os objetivos e as organizações identificam os melhores meios de alcançá-los. Nem, necessariamente, a lógica da estabilidade dos papéis esperados e da expectativa de gradualismo gerada pela base e pelo *fair share* (INC). Na FMU, a elite decisora sofre com preferências problemáticas e opacidade da tecnologia aplicável à solução dos problemas governamentais. Assim, o enquadramento dos problemas e a seleção de alternativas estão sujeitos à manipulação parcial dos subsistemas e dos empreendedores de políticas (Zahariadis, 2007).⁴²

40 As percepções dos problemas podem variar entre os diversos atores e mudar ao longo do tempo, o que permite explorar a ambivalência e a capacidade do público de interpretar o mesmo problema de maneiras muito diferentes (Zahariadis, 2007). Distingue-se de incerteza, uma vez que mais informação não serve de mitigação.

41 Indivíduos e organizações da burocracia, de pesquisa, de staff do Congresso, de avaliação de políticas, entre outros, que compartilham interesse por um determinado tema da política orçamentária.

42 Consequentemente, grande parte do processo de despertar a atenção baseia-se no uso da persuasão. Aspectos positivos ou negativos são articulados em narrativas para atrair a atenção da população e dos decisores. O potencial de eventos, a mídia e atores poderosos são recursos para ressaltar/desviar a atenção de uma determinada imagem, a fim de influenciar a adoção de certos cursos de ação, ao invés de outros. Retomando o pedagógico exemplo da reforma

Existe uma quantidade quase ilimitada de problemas e soluções que poderiam ser considerados na OP, mas apenas uma parcela desses alcança o topo da agenda. Dada a escassez de recursos orçamentários e da atenção da elite decisória, o mecanismo de priorização das ideias é a competição entre os diversos subsistemas. Uma vez que os problemas orçamentários têm alta complexidade, o sistema como um todo se reparte em inúmeros subsistemas especializados, os quais atuam como filtros primários na incubação de problemas, programas ou reformas orçamentárias.

Os subsistemas competem para estabelecer ideias sobre como o mundo funciona e quais soluções são apropriadas nessas circunstâncias. Despendem energia para angariar atenção e recursos para seus programas orçamentários (ou ideias de reformas) ao mesmo tempo em que lutam para limitar a atenção e os recursos dedicados programas e ideias de subsistemas concorrentes. A competição implica em convencer que os perfis de receita e de despesa (o papel do Estado ou as ideias sobre reforma orçamentária, por exemplo) representam uma solução consensual do subsistema, têm custos toleráveis, funcionarão como planejado e são viáveis politicamente. Para tanto, vale manipular o modo de pensar da audiência (tanto do público em geral quanto da elite decisora), rejeitar as ideias/crenças concorrentes (baseado em evidências ou simples apelos emocionais) e formar coalizões com outros atores com ideias/crenças convergentes.

Todavia, é alta a rotatividade de atores nos subsistemas e isso afeta a tomada de decisão. A pressão do tempo e a presença constante da ambiguidade torna o acaso temporal um critério

previdenciária, constatam-se diferentes narrativas. Algumas enfatizando aspectos positivos (combate a privilégios de certas classes de trabalhadores, retorno ao equilíbrio fiscal e justiça com as gerações futuras) e outras negativas (quebra do pacto social constitucional, redução de direitos dos trabalhadores e diminuição de suas rendas disponíveis no presente e/ou no futuro). Também se difundiu que a ausência de reforma previdenciária implicaria em iminente bancarrota fiscal (evento), mas pouca atenção se deu ao exame de alternativas a isso, inclusive por meio da reformulação do sistema de financiamento previdenciário. O interesse do sistema bancário (como patrocinador importante da mídia corporativa, difusora de certas ideias) no mercado de aposentadorias complementares ficou seguramente acobertado no debate.

seguidamente mais importante do que a racionalidade, na resposta aos problemas. Logo, as decisões decorrem de um ‘estica e puxa’ de vários atores e fatores, sem que qualquer um deles possa dominar inteiramente o processo.

· 218 · A FMU não enfatiza o papel das instituições, mas reconhece que as crenças e as visões de mundo estruturam relações no interior dos subsistemas e influenciam as possibilidades de formar coalizões na disputa de ideias. A imagem da OP como um processo decisório típico de ‘anarquias organizadas’ permite inferir que as instituições formais são incapazes de garantir o acoplamento automático dos fluxos. Nesse sentido, os problemas da OP, a elaboração de propostas de soluções (sejam maiores dotações, novos programas ou reformas orçamentárias) e as oportunidades políticas têm dinâmicas independentes. Algumas vezes, soluções são criadas antes que um problema as demandem, e em outras, simplesmente não despertam a atenção da elite decisora. Assim, as decisões orçamentárias são frequentemente subótimas, e podem representar tanto soluções parciais como respostas a interesses mais paroquiais, tais como a sobrevivência de indivíduos e organizações dos subsistemas ou, simplesmente, a adoção de cursos de ação que privilegiam aliados influentes.

Eventos são importantes para mudar os níveis de atenção de um problema, mas a FMU realça a necessidade de que outros processos ocorram para que um evento tenha importância efetiva. O contexto precisa ser propício, incluindo uma interpretação favorável, às vezes pouco objetiva, de ‘clima nacional’. Somente quando a elite decisora é convencida de que o contexto político oferece motivo e oportunidade para agir é que surge a possibilidade de mudanças de maior escala, sempre dependentes do acoplamento dos demais fluxos. Na ausência desse acoplamento, apenas decisões de impacto incremental são tomadas.

3.4. ATORES, IDEIAS, INSTITUIÇÕES, SUBSISTEMAS, CONTEXTO E EVENTOS NA PERSPECTIVA TEÓRICA DO EQUILÍBRIO PONTUADO (EPO)

Os atores na EPO se caracterizam por racionalidade limitada (embora não haja ênfase na ambiguidade) e duas classes são destacadas: elite decisora, alocada no macrossistema, e que processa informações de forma serial; e, 'comunidades de especialistas' (incluindo a burocracia e os grupos de interesse), que recebem delegação da autoridade ou possuem influência no tema, alocados nos subsistemas, e que processam informações de modo paralelo.

O processamento das informações costuma ser 'desproporcional', de modo que a resposta dada aos problemas governamentais pode não guardar relação com a severidade dos sinais do contexto. Assim, o governo tanto pode reagir exageradamente a problemas fracamente sinalizados como se omitir diante de sinais contundentes, dependendo de como os subsistemas constroem a imagem.

Como elementos fundamentais na interpretação de problemas e na geração de soluções, as ideias servem de matéria prima na elaboração dessas imagens (que na OP costumam constituir doutrinas fiscais), que servem ora para dar sustentação e ora para desafiar os monopólios de entendimentos sobre a política orçamentária. Neste sentido, existe uma permanente competição entre as imagens e um acoplamento organizacional apenas parcial.

A EPO assume que as instituições formais definem jurisdições e competências com alguma clareza, mas admite que essas definições estão sujeitas a mudanças constantes, conforme a dinâmica de competição entre as imagens. A imagem é central, portanto, não apenas para o enquadramento dos problemas e para a seleção de alternativas de enfrentamento. Influencia também na disputa por jurisdições e incumbências entre subsistemas e suas organizações.

O que define se uma questão chamará a atenção do macrossistema é a capacidade das comunidades de especialistas de manterem

seus monopólios de ideias,⁴³ e de seus desafiantes de criarem imagens negativas a respeito desses e novas formas de enquadrá-los e abordá-los.

Mas na EPO, a natureza das decisões da OP (se lentas e graduais ou súbitas e de alto impacto) não depende apenas do engajamento dos atores em defesa das ideias vigentes ou da capacidade de geração e difusão de novas imagens. Os atores, em tempos de normalidade, ficam restringidos pelas instituições⁴⁴ e pelos monopólios de ideias, que reforçam o gradualismo das decisões.⁴⁵ Nesse caso, a estrutura institucional teria prevalência sobre a atuação de agentes que buscam mudanças radicais, impondo-lhes limites por meio dos incentivos e restrições presentes nas regras vigentes e nos monopólios de ideias.

A interpretação do contexto na EPO também é disputada pelos atores e compõe a imagem a ser defendida ou atacada. Embora seja um elemento importante na perspectiva, não tem a mesma relevância que os eventos. Os eventos que produzem conjunturas críticas (episódios cruciais, tais como choques exógenos) reconfiguram os termos da relação entre agência (atores) e estrutura (instituições e ideias). Esses eventos reduzem a força dos legados institucionais e dos monopólios de ideias, porque o modo como distribuem o poder e outros recursos entre os atores torna-se disfuncional (incapacidade

43 As relações que ocorrem no interior dos subsistemas são marcadas por feedbacks negativos, uma vez que os atores compartilham interesses e têm significados de sucesso comuns, o que desestimula as propostas de mudanças e as novas ideias. Defensores de ideias vigentes lutam para conceber arranjos institucionais que preservem seus canais de atuação e suas interlocuções. Logo, há uma tendência de persistência das ideias e uma inclinação ao gradualismo das decisões.

44 A estrutura institucional (por definir acessos e jurisdições no processo decisório) é fundamental para manter um monopólio de ideias. As ideias, por sua vez, quanto mais fortemente associadas com a organização e com a comunidade de especialistas, maior a coesão do monopólio.

45 A EPO assume que o relacionamento entre os atores do subsistema (grupos de interesse e burocracia especializada, por exemplo) e decisores do alto escalão (macrossistema) tende a ser estável e duradouro. Assim como na INC, a hipótese é de que os atores tendem a cooperar, construindo confiança e convergindo em ideias sobre os problemas e a melhor forma de lidar com eles.

de manter o equilíbrio social e político). Isso oportuniza que os atores descontentes levem novas imagens ao macrosistema que propiciam decisões impulsionadoras de rupturas.

Assim, os perfis da receita, da despesa e dos resultados orçamentários podem ser estáveis por anos, mas estão sempre sujeitos a mudanças rápidas e profundas que podem redefinir a forma de financiar despesas, promover rupturas nas políticas setoriais ou refazer o entendimento sobre sustentabilidade orçamentária e o papel da OP no desenvolvimento do País.

3.5. ATORES, IDEIAS, INSTITUIÇÕES, SUBSISTEMAS, CONTEXTO E EVENTOS NA PERSPECTIVA TEÓRICA DA GOVERNANÇA DOS RECURSOS COMUNS (GRC) · 221 ·

Os atores na GRC se caracterizam por autointeresse e racionalidade limitada e algumas classes podem ser destacadas no caso da OP: provedores (que trazem recursos ao sistema), apropriadores (que alocam esses recursos), implementadores (que executam as decisões alocativas), beneficiários (que recebem recursos ou produtos), autoridades orçamentárias (que coordenam o processo) e controladores (que monitoram e sancionam desvios no processo). Gravitam ao redor da OP outros atores organizados que, mesmo sem assento formal, buscam influenciar as decisões de alocação.

A GRC mostra que a natureza problemática dos sistemas de recursos comuns (exclusão custosa⁴⁶ e alta subtrabilidade⁴⁷) e os pressupostos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo) demandam estruturas institucionais apropriadas para assegurar a sustentabilidade do sistema. A sustentabilidade orçamentária, no entanto, não se restringe apenas ao equilíbrio financeiro (controle da sobre-exploração dos recursos).

De fato, diante da ausência ou da deficiência excessiva da governança, o aproveitamento dos recursos tende a gerar resultados socialmente muito indesejáveis, tais como o congestionamento ou a interdição.⁴⁸ Assim, a má qualidade de regras e normas pode levar não apenas a uma completa degradação do sistema orçamen-

• 222 •

46 Impedimento de ordem física, legal ou econômica a fim de evitar que atores orçamentários acessem ou apliquem os recursos de modo ilegítimo. A dificuldade de exclusão está relacionada às complicações em definir e controlar tanto o cumprimento da obrigação de provisão quanto à apropriação (e a fruição) dos recursos e dos benefícios deles decorrentes. Em outras palavras, o controle de acesso aos recursos orçamentários não é impossível, mas sua realização é algo particularmente desafiador do ponto de vista jurídico, econômico e político. Do ponto de vista econômico, porque a renda e a riqueza (como bases de tributação) são limitadas e seguidamente opacas, ou da perspectiva política, porque a tributação reduz a renda disponível e isso cria um desgaste na relação entre o ente tributante e o contribuinte. A noção de que o fluxo de provisão esteja sujeito a restrições parece uma hipótese bastante plausível. De outro lado, a garantia de que a apropriação de recursos se dará em conformidade com o 'compromisso orçamentário' é muito difícil de ser assegurada e, até mesmo, constatada. Há custos transacionais que dificultam o controle do acesso aos recursos orçamentários (é difícil garantir que apenas transações legítimas sejam realizadas com esses recursos e a história fiscal do País é pródiga em exemplos de malversação, dissipação de culpa e impunidade).

47 A ideia aqui é no sentido de que uma mesma unidade de recurso (R\$ 1,00, por exemplo) aplicada em uma dada política pública não pode ser simultaneamente alocada em outra política pública. Por exemplo, a unidade de recurso utilizada para pagar o salário de um magistrado federal não poderá ser aplicada para custear uma campanha de vacinação ou para manter em funcionamento os prédios de uma universidade (e vice-versa). Em outras palavras, recursos orçamentários são marcados por uma altíssima rivalidade no consumo. Essa rivalidade, contudo, não é perfeita. Em alguns casos, como no das políticas multissetoriais, recursos aplicados numa ação orçamentária podem gerar externalidades positivas para outra ação orçamentária. Por exemplo, a ação orçamentária do Censo demográfico pode, ao mesmo tempo, levantar as informações socioeconômicas da população (objetivo primário) e realizar orientações sobre a importância de exames do pré-natal, alimentação na infância, cuidados sanitários, entre outros (objetivos secundários) sem impacto financeiro significativo.

48 No sentido de que mesmo estando disponíveis em alguma quantidade, e sendo necessários à solução de problemas comuns à sociedade, haveria proibição à aplicação dos recursos, os quais permaneceriam enclausurados em uma espécie de cofre de propriedade coletiva.

tário, mas também à falência da capacidade do Estado de realizar suas políticas públicas e garantir progresso material e paz para a população. Se os recursos forem consumidos à exaustão, por exemplo, forem sistematicamente utilizados de forma improdutivo, ilegal ou francamente injusta, ou se simplesmente não puderem ser alocados em favor de programas orçamentários que enfrentam os problemas sociais mais graves, então a OP (e o próprio Estado) alcançarão resultados coletivamente trágicos.

Assim, o foco principal desta perspectiva é sobre como a estrutura institucional (governança) condiciona os atores, sobre como a governança pode produzir resultados coletivamente melhores e sobre como atores influentes podem reagir (independentemente de eventos cruciais exógenos) diante de instituições que os desfavorecem.

Acerca do primeiro tópico, a GRC assume que as instituições estruturam a interação humana nas relações sociais, econômicas e políticas, estabelecendo restrições e incentivos ao comportamento dos atores, afetando a propensão da adoção de certos cursos de ação (inclinando para certas decisões/escolhas), favorecendo o alcance de determinados resultados coletivos e dificultando a obtenção de outros (NORTH, 1990). Instituições orçamentárias, por seu turno, correspondem à coleção de regras que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias (HAGEN, 2007, p. 290). Assim, a governança orçamentária diz respeito ao conjunto de instituições que definem o modo pelo qual as decisões orçamentárias são discutidas, acordadas, implementadas, monitoradas, fiscalizadas e cumpridas.

No que se refere ao segundo tópico, a GRC aponta que os resultados decorrentes da exploração dos sistemas de recursos comuns podem variar da completa tragédia à longa prosperidade coletiva, dependendo da qualidade das instituições (regras e normas) que constituem a governança. Ostrom (2008) mostra que a presença de certos princípios de governança tem o potencial de promover uma gestão bem-sucedida dos sistemas de recursos comuns, evitando,

assim, a sua utilização predatória e trágica. Ou seja, a configuração de governança afeta as decisões que são tomadas pelos atores bem como os resultados alcançados no emprego e na exploração dos recursos comuns.⁴⁹

Baseado nessa tradição de pesquisa, Barcelos (2012) sugere que a governança orçamentária promove melhores decisões na medida em que reflita certos princípios, dentre os quais: Delimitação de Fronteiras de Recursos⁵⁰; Delimitação de Fronteiras de Usuários⁵¹; Congruência das Regras Orçamentárias com as Condições Locais/Setoriais⁵²; Congruência entre Usuários e Recursos

49 Num influente artigo da literatura sobre governança orçamentária, Rajkumar e Swaroop (2007) estudaram as conexões entre os dispêndios governamentais, a estrutura de governança orçamentária e os resultados alcançados por determinadas políticas públicas. Os autores encontraram evidências que reforçam a tese de que a boa governança dos recursos públicos é um fator fundamental ao desenvolvimento coletivo de qualquer sociedade. Os achados apontam que o perfil das instituições orçamentárias afeta substancialmente os resultados das políticas públicas. Eles concluem que a efetividade das despesas públicas na melhoria das condições humanas pode ser largamente explicada pela qualidade da governança dos recursos orçamentários, especialmente em áreas sociais sensíveis como a da educação primária e a da saúde básica. Essas lições parecem particularmente úteis para um país como o Brasil, onde os recursos são invariavelmente escassos e os resultados das políticas são frequentemente pobres.

50 Este princípio diz respeito aos esforços de classificar e de especificar os recursos orçamentários, a fim de que se possa determinar os detalhes relacionados a sua origem, aplicação, finalidade, responsabilidade pela posse e outros atributos das transações orçamentárias. Classificações orçamentárias tornam-se um elemento fundamental a este princípio. Num sistema de governança de recursos orçamentários é essencial detalhar seus principais atributos e determinar os limites e os direitos sobre sua utilização.

51 Este princípio diz respeito aos esforços de estabelecer jurisdições, direitos e deveres a serem observados pelos indivíduos e organizações (atores orçamentários) que participam do processo orçamentário. Num sistema de recursos orçamentários é fundamental determinar quais são os usuários que o constituem, especificar seus papéis e estabelecer o modo de acesso e as condições de permanência em seus postos (jurisdições).

52 Este princípio pode ser entendido como uma negação ao bordão “*One Size Fits All*/um tamanho único serve a todos”. Sistemas orçamentários amplos, especialmente em regimes federativos, tendem a enfrentar uma enorme variedade de contextos, tanto no aspecto territorial quanto no setorial, demandando um grau substancial de flexibilidade na concepção e na aplicação das regras de governança. Em geral, a realidade dos espaços, das estruturas e dos agentes onde os recursos orçamentários transformam-se em políticas públicas costuma ser muito heterogênea. Em tais sistemas, é presumível que as regras pertinentes à provisão e à apropriação de recursos apresentem alguma congruência com a diversidade e com a dinâmica das condições de contexto local/setorial, concedendo espaços de adaptação e ajustamentos.

(sustentabilidade fiscal, organizacional, política e social⁵³); Arranjos de Decisão Coletiva (decisões de extração e de alocação de recursos⁵⁴, observabilidade dessas decisões e de seus impactos⁵⁵ e mudança de regras decisórias⁵⁶); Monitoramento de Usuários e Recursos⁵⁷; Sanções Graduais e Proporcionais⁵⁸; Instrumentos para Resolução de

53 Este princípio relaciona-se com a ideia de que a sustentabilidade de um sistema orçamentário depende não apenas da conservação dos recursos públicos, mas também da justiça na extração (tributação regressiva, por exemplo) e preservação de condições de vida digna aos usuários que deles dependem. Assim, haverá congruência entre usuários e recursos se as regras de governança orçamentária forem capazes de evitar, simultaneamente, tanto a penúria dos usuários quanto, quanto o abuso da extração (tributação confiscatória ou fiscalmente injusta) e a sobreutilização dos recursos que constituem o sistema (déficits explosivos e reiterados). Em tais sistemas, é presumível que haja alguma congruência entre a sustentabilidade política (atenção às necessidades dos usuários), a capacidade estatal e a sustentabilidade fiscal.

54 Este princípio liga-se à ideia de que os indivíduos e as organizações tendem a aderir e defender mais devotadamente as decisões das quais puderam participar (ainda que suas posições não prevaleçam integralmente). Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder decisório, de forma que parcelas substanciais dos usuários possa participar de algum estágio das decisões que os afetam.

55 Este princípio diz respeito à ideia de que as decisões orçamentárias e seus impactos deveriam ser observáveis e mensuráveis por todos os atores do sistema, de modo a permitir o reconhecimento de méritos e a atribuição de responsabilidades, além de ações subsequentes apropriadas. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum grau de observabilidade das decisões, por meio da evidenciação e do reporte das condições correntes e futuras do sistema orçamentário (tanto em relação aos usuários quanto aos recursos).

56 Este princípio está relacionado à noção de que os indivíduos e as organizações deveriam poder participar da concepção e propor mudanças nas regras que os governam. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja arranjos de decisão que promovam o exercício compartilhado do poder de conceber e de mudar regras, de forma que uma parcela substancial dos usuários possa participar da elaboração e da alteração das regras que os afetam.

57 Este princípio denota que o comportamento dos atores orçamentários está sujeito a desvios e que os recursos sob suas responsabilidades estão expostos à utilização inadequada, requerendo, portanto, ações de monitoramento. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja algum grau de monitoramento de usuários e de recursos, a fim de se reconhecer eventuais desvios de comportamento e das condições esperadas, respectivamente.

58 Este princípio denota que os atores orçamentários que cometem infrações contra o sistema devem sofrer sanções proporcionais à gravidade de seus atos, a fim de desencorajar desvios de comportamento sistemáticos e promover a noção coletiva de 'justiça'. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que haja previsão de punições graduais aplicáveis contra atores orçamentários que violam as regras.

Conflitos⁵⁹; Legitimidade para Decidir sobre Questões Inerentes⁶⁰; e, Governança Baseada em Instituições Acopladas⁶¹. A hipótese aqui é a de que tais princípios aumentam a chance de solucionar os principais problemas de ação coletiva, limitando os incentivos ao comportamento oportunista individual e fomentando a conduta racional do ponto de vista coletivo e intertemporal.

Por fim, o terceiro tópico aponta que atores influentes podem se engajar em mudanças de instituições que produzem resultados que os desfavorecem. Desse ponto de vista, as instituições (e a governança) são vistas mais como instrumentos de repartição de poder e outros recursos do que como mecanismos de coordenação e promotores de decisões eficientes para o sistema. Ao definirem jurisdições, e concederem vantagens em favor de alguns atores às custas de outros, as instituições produzem consequências distributivas relevantes. Logo, elas não mudam apenas em virtude do acaso (FMU) e de choques exógenos (EPO), mas também em decorrência da contínua tensão que seus efeitos distributivos geram sobre os atores.

Uma geração mais recente de trabalhos inspirados pela GRC⁶² sugere que ao mesmo tempo em que restringe e molda o compor-

59 Este princípio está ligado à noção de que os conflitos orçamentários precisam ser resolvidos de forma rápida e pouco custosa, a fim de se evitar dificuldades na construção de consensos fundamentais ao processo decisório alocativo. Num sistema de recursos orçamentários é presumível que se instituem mecanismos voltados à solução de controvérsias entre atores.

60 Este princípio diz respeito à ideia de que instâncias orçamentárias subordinadas precisam de certa autoridade e autonomia para decidir sobre as questões que lhes são diretamente inerentes. Num sistema de recursos orçamentários de grande amplitude, como é o caso do sistema orçamentário federal, é importante que os atores que operam em subsistemas conexos disponham de prerrogativas decisórias próprias e que suas deliberações não sejam sistematicamente postas em xeque ou erodidas pelas jurisdições superiores ou subsequentes.

61 Este princípio está relacionado com a ideia de que em sistemas orçamentários amplos, onde muitas jurisdições atuam de forma relativamente autônoma, tornam-se necessários mecanismos de coordenação, inclusive não-hierárquicos, que permitam aos atores orçamentários cumprir seus papéis de forma cooperada. Em tais sistemas, é presumível que os inúmeros e distintos atores atuem em múltiplas camadas de organizações aninhadas (arquitetura policêntrica e multinível), e que possuam incentivos capazes de gerar sinergias nas relações de interdependência entre eles (ecologia de atores).

62 Veja-se, por exemplo, Streeck e Thelen (2005) e Thelen e Mahoney (2010). Sobre uma aplicação dessa perspectiva ao caso orçamentário brasileiro, veja-se Barcelos (2012).

tamento humano, a governança tem um caráter intrinsecamente contestável,⁶³ possibilitado pela ambiguidade e pela incompletude que assola as regras e normas que a constituem. Por conta da incerteza ambiental, dos altos custos informacionais e das limitações cognitivas, as instituições apresentam insuficiências, tais como brechas (lacunas normativas), contradições, imprecisões e indeterminações, que tendem a ser exploradas por atores descontentes com seus efeitos distributivos.⁶⁴ Estas condições propiciam formas alternativas de interpretação e aplicação das instituições que compõem a governança. Assim, o cumprimento/obediência das regras (*compliance*) não é um parâmetro fixo (conforme sugerido em outras perspectivas), mas uma variável determinada pelos contextos político e institucional.

Alocados nos diversos subsistemas, os atores formam coalizões ancoradas em determinadas ideias, que sirvam para interpretar e aplicar instituições de modo a produzir resultados compatíveis com suas pretensões. Na medida em que angariam poder, os subsistemas se organizam para contestar instituições geradoras de resultados distributivos insatisfatórios⁶⁵, e lutam por combinações de regras que lhes sejam mais vantajosas. Assim, mobilizam recursos políticos (agem coletivamente, cooptam aliados, empregam recursos econômicos, ameaçam com retaliações e etc.) em favor das regras que lhes favorecem, ao mesmo tempo em que investem contra as instituições que obstaculizam os resultados pretendidos.

O contexto político, na GRC, diz respeito sobretudo à possibilidade de os demais atores vetarem as mudanças institucionais que tendem a afetá-los negativamente. Esta capacidade varia de

63 A disposição ao *compliance* torna-se um fator sensível aos efeitos distributivos das regras sobre elites política e econômica (atores em posição de decidir ou influenciar), variando conforme o espaço de discricionariedade (característica institucional) e as possibilidades de veto dos demais atores (contexto político).

64 Quando novas coalizões ascendem ou antigas coalizões renegociam o modo de distribuir recursos, direitos e privilégios, então novas preferências e novas ideias atuam na exploração dos espaços de interpretação e aplicação das instituições correntes.

65 Por exemplo, por meio de revogação, de re-interpretação heterodoxa ou simplesmente da aplicação seletiva e parcial de seus dispositivos.

acordo com o poder que esses atores detêm, seja oriunda de um ‘poder político de direito’ (ou de jure) ou de um ‘poder político de fato’.⁶⁶ Assim, o contexto político das coalizões torna-se um recurso valioso e altamente influente no delineamento da governança orçamentária e das decisões que ela condiciona. Embora a eficiência de uma dada configuração de governança possa ser levada em conta, é o poder político que, em última análise, determina a configuração a ser adotada. No confronto entre diferentes coalizões de atores, é sempre mais provável que aquelas com maior poder assegurem estruturas institucionais mais próximas de suas preferências (cujos efeitos distributivos pareçam mais vantajosos).

· 228 · A GRC não endereça, propriamente, atenção ao papel dos eventos, mas reconhece, indiretamente, que certos episódios podem produzir alterações no equilíbrio de poder e na matriz distributiva das instituições, influenciando as estratégias de reação dos atores e os padrões de mudança no qual irão se engajar em busca de instituições com efeitos que lhes sejam mais vantajosos.

4. QUADROS-RESUMO COMPARATIVOS

Esta seção elabora um resumo sobre o papel atribuído aos elementos de comparação nas diversas perspectivas teóricas examinadas, permitindo uma visão sucinta e abrangente de suas principais diferenças.

66 Nomeadamente, atores sociais e econômicos (ainda que sem mandatos políticos oficiais) podem se organizar e contestar, cooptar outros grupos e mobilizar seus recursos para fazer valer seus interesses sobre o restante da sociedade. Tanto a capacidade de mobilização social quanto o controle de recursos econômicos, fornecem poder político. Por conseguinte, o contexto político torna-se uma variável resultante da interação entre poder de direito e poder de fato.

| | ATORES |
|----------------------------|--|
| Racionalidade-compreensiva | Agente unitário ou time de decisores em cooperação e coordenação perfeitas. Informação simétrica e não custosa. Decisões ideais (maximização) desenvolvidas em estágios logicamente sequenciados. Cálculo ilimitado (compreensivo, envolvendo todas as alternativas e suas consequências). Preferências claras e consistentes com os objetivos. Racionalidade instrumental pura. |
| Incrementalismo | Pluralidade de atores em barganhas. Cooperação e coordenação ancorada em papéis organizacionais esperados, expectativas de decisões justas e não escrutínio sistemático de decisões passadas. Informação custosa e assimétrica. Aprendizagem por tentativa e erro. Decisões boas o suficiente (<i>satisficing</i>) alcançadas por aproximações sucessivas (redução de estágios decisórios). Cálculo baseado em heurísticas simples (poucos critérios e limitadas alternativas). Preferências conflitantes sujeitas ao social/organizacionalmente adequado (lógica da adequação). Racionalidade limitada. |
| Fluxos Múltiplos | Pluralidade de atores em competição fragmentada (alta rotatividade e atuação em diferentes subsistemas e fluxos decisórios). Cooperação e coordenação difíceis, acoplamento frouxo (anarquias organizadas). Ambiguidade persistente e informação custosa. Aprendizagem lenta e baseada no registro impreciso de experiências passadas. Decisões desnecessárias, omissão, remediações e eventuais soluções efetivas. Fases decisórias sem sequência lógica. Cálculo simbólico, baseado em acaso temporal (simultaneidade de fluxos) ou na compreensão superficial dos problemas e em tecnologias de soluções incertas (conexão frágil entre problemas e soluções). Preferências, identidades e prioridades mutantes. Racionalidade muito limitada (quase 'patológica'). |

| ATORES | |
|---------------------------------------|---|
| Equilíbrio Pontuado | <p>Pluralidade de atores em disputa por atenção. Cooperação e coordenação ancoradas em ideias semelhantes, sujeitas a conflito e competição. Informação pode ser adquirida, mas é custosa. Aprendizagem baseada em evidências e especialização, sob o viés das ideias do monopólio. Decisões decorrem da luta entre narrativas rivais sobre problemas e soluções (mercado de imagens). Cálculo baseado na combinação entre informações disponíveis, visões de mundo dominantes na comunidade e interpretação do contexto (processamento paralelo nos subsistemas e serial no macrossistema). Preferências consistentes com o monopólio defendido. Racionalidade limitada parcialmente remediável.</p> |
| Governança dos Recursos Comuns | <p>Pluralidade de atores organizados em coalizões disputando recursos comuns. Cooperação e coordenação dependentes da qualidade das instituições (custos transacionais¹ altos). Informação assimétrica e custosa gera incompletude de contratos. Aprendizagem pragmática. Decisões decorrem da negociação e do confronto entre coalizões (embate e barganha política). Cálculo baseado na percepção (imperfeita) de efeitos distributivos. Preferências presumidamente consistentes com interesses da coalizão. Racionalidade limitada.</p> |
| IDEIAS | |
| Racionalidade-compreensiva | <p>Assumidas por todos os atores. Elaboram uma lógica de consequência/causalidade. Visão de mundo comungada propicia homogeneidade no enquadramento dos problemas, na antecipação das consequências das alternativas e na seleção das melhores soluções. Promovem coordenação. Fornecem os princípios para estruturação de uma doutrina fiscal única.</p> |

| | IDEIAS |
|---------------------------------------|---|
| Incrementalismo | Consensuada entre os atores. Elaboram uma lógica de adequação a papéis. Estabelecem expectativas decisórias (base e <i>fair share</i>), comportamentais (<i>guardians</i> e <i>spenders</i>) e apoio ao cálculo (heurísticas temporais). Visões de mundo heterogêneas levam a decisões incrementais, que evitam a ruptura de pactos e acordos. Promovem a diluição dos conflitos. Fornecem princípios para concepção de uma doutrina fiscal negociada. |
| Fluxos Múltiplos | Disputadas por atores dentro e fora dos subsistemas. Elaboram uma lógica de ordenamento temporal ou de 'casualidade'. Visão de mundo incompleta e volúvel enfraquece a conexão entre o enquadramento de problemas e a seleção de soluções. Promovem competição. Fornecem fragmentos de evidências empíricas (experiência) e apelos emocionais para a elaboração de doutrinas fiscais aceitáveis. |
| Equilíbrio Pontuado | Disputadas por atores (sobretudo) entre diferentes subsistemas. Elaboram uma lógica de causalidade (seguidamente) desproporcional. Visão de mundo expressa através de imagens. Promovem competição em busca da constituição/desconstituição de monopólios de entendimentos. Fornecem imagens para a elaboração de doutrinas fiscais concorrentes. |
| Governança dos Recursos Comuns | Disputadas e barganhadas por atores na formação de coalizões. Elaboram uma lógica de efeitos distributivos assimétricos. Visão de mundo expressa através da concepção, interpretação e aplicação das instituições. Promovem cooperação e conflito. Fornecem crenças sobre os resultados distributivos produzidos por doutrinas fiscais. |

| | INSTITUIÇÕES |
|---------------------------------------|--|
| Racionalidade-compreensiva | Alinham preferências. Estabelecem competências e jurisdições de forma ótima. Estruturam o processo decisório com vistas à seleção e implantação das soluções tecnicamente superiores. Fornecem coordenação. |
| Incrementalismo | Estabilizam expectativas. Estabelecem competências e jurisdições de forma adequada (organizacional/socialmente apropriadas). Estruturam o processo decisório com vistas à seleção e à implantação de soluções politicamente viáveis, que não tirem a política do passo (gradualismo). Fornecem dissuasão de conflitos e de rupturas. |
| Fluxos Múltiplos | Acoplam frouxamente preferências e objetivos. Estabelecem competências e jurisdições de forma pobre (sobreposições e lacunas). Estruturam o processo decisório sem conexão firme entre problemas, alternativas e oportunidades de decisão. A seleção e a implantação de soluções podem ser meramente simbólicas ou pouco aderentes à realidade. Fornecem canais para despertar atenção, mas a efetividade das decisões é contingencial (depende da simultaneidade dos fluxos). |
| Equilíbrio Pontuado | Favorecem a manutenção dos monopólios de entendimentos. Estabelecem competências e jurisdições de modo a traduzir questões em problemas e acoplá-los a soluções compatíveis. Estruturam o processo decisório de modo a favorecer a concepção e a difusão de determinadas imagens (em detrimento de outras). A seleção e a implantação de soluções resultam da competição entre monopólios e ideias novas desafiantes. |
| Governança dos Recursos Comuns | Repartem poder e outros recursos. Estabelecem competências e jurisdições de modo a refletir os resultados das disputas e barganhas entre as coalizões. Estruturam o processo decisório como reflexo do equilíbrio de poder. A seleção e a implantação de soluções resultam da percepção de seus efeitos distributivos. Fornecem as estruturas para regular a interação entre atores e recursos. |

| SUBSISTEMAS | |
|---------------------------------------|---|
| Racionalidade-compreensiva | Refletem estágios lógicos do processo orçamentário. Operam com base em rotinas e repertórios de soluções que erradiquem problemas. Concebem e implementam soluções que maximizam a utilidade do 'governo'. |
| Incrementalismo | Refletem a distribuição de papéis desempenhados no processo orçamentário. Operam com base em rotinas e repertórios de soluções que sejam consistentes com a cultura organizacional e mitiguem problemas. Concebem e implementam soluções que não firam alianças. |
| Fluxos Múltiplos | Refletem a fragmentação e o desacoplamento decorrente das falhas na definição de objetivos, da fluidez do comando e da opacidade das tecnologias. Operam com base em rotinas e repertórios de soluções pouco consistentes. Concebem e implementam soluções a partir de 'lixeiros organizacionais', marcadas por omissão, sobreposição, abandono ou enfrentamento simbólico dos problemas (exceto em caso do acoplamento simultâneo dos fluxos). |
| Equilíbrio Pontuado | Refletem estabilidade e gradualismo no processo orçamentário. Operam com base em rotinas e repertórios de soluções consistentes com as crenças do monopólio. Concebem e implementam soluções que reforcem as imagens defendidas. |
| Governança dos Recursos Comuns | Refletem o arranjo da governança do processo orçamentário. Operam com base em rotinas e repertórios de soluções que são interdependentes das adotadas por outros subsistemas (ecologia de subsistemas). Tendem a conceber e implementar soluções com vistas a obter resultados compatíveis com as pretensões das coalizões de que fazem parte. |

| | CONTEXTO E EVENTOS |
|-------------------------------------|--|
| Racionalidade - compreensiva | Contexto político é interpretado de forma acurada. Eventos são antecipados e respondidos de forma oportuna. Dinâmica de adaptação (das ideias, instituições e subsistemas) é superior à dinâmica das mudanças. |
| Incrementalismo | Contexto político é construído por meio de alianças e consensos. Eventos são respondidos em conformidade com expectativas (<i>fair share</i> e papéis esperados). Dinâmica de adaptação (das ideias, instituições e subsistemas), inicialmente, tende a ser inferior à dinâmica das mudanças (ajustes contínuos e suficientemente satisfatórios). |
| Fluxos Múltiplos | Contexto político é uma percepção disputada com base em <i>feeling</i> , manipulação de sentimentos e algumas informações técnicas. Contexto político favorável é condição necessária (mas não suficiente) à tomada de decisões efetivas. Eventos afetam o nível de atenção aos problemas. Dinâmica de adaptação (das ideias, instituições e subsistemas) é inferior à dinâmica das mudanças e pode resultar em rupturas/reformas (volatilidade na composição de subsistemas). |
| Equilíbrio Pontuado | Contexto político constitui uma imagem cuja interpretação é disputada com base em evidências empíricas e apelos emocionais (tendem a criar desproporção na atenção). Eventos afetam o nível de atenção aos problemas, e quando cruciais são determinantes para pontuações. Dinâmica de adaptação (das ideias, instituições e subsistemas) geralmente gradual, com intervalos de rupturas/reformas (guinadas de atenção, eventos cruciais e soluções disponíveis). |

| | CONTEXTO E EVENTOS |
|-----------------------------------|---|
| Governança dos Recursos Comuns | Contexto político constitui uma margem para a exploração de brechas, contradições, imprecisões e indeterminações das instituições (interpretação e implementação heterodoxas voltadas a ajustar efeitos distributivos). Eventos tendem a afetar o equilíbrio de poder e a funcionalidade das instituições. Dinâmica de adaptação (das ideias, instituições e subsistemas) com padrões de mudança sutis (emendamentos, deslocamentos e conversões) e eventualmente drásticos (extinções, revogações e emergência de novas estruturas). |

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A orçamentação pública (OP) é um processo amplo e complexo, que produz consequências políticas e econômicas relevantes para a sociedade. Como campo de estudos, tem atraído a atenção de várias disciplinas, com diferentes tradições de pensamento. Essa diversidade intelectual tem gerado perspectivas teóricas que fornecem múltiplas lentes de análise.

Não obstante a importância desses esforços para o avanço da pesquisa e da prática orçamentária, ainda são escassos no Brasil textos voltados à comparação de modelos e teorias. Sensível a essa realidade, este capítulo buscou descrever e contrastar cinco perspectivas teóricas proeminentes, de forma a favorecer a compreensão de suas semelhanças, contraposições e complementaridades.

Assumindo que a OP pode ser geralmente entendida como um processo que envolve (a) atores em situação de decisão, (b) influenciados por suas ideias, (c) sob instituições, (d) conectados em redes, (e) dentro de contextos políticos e, (f) sujeitos a eventos, focalizam-se esses seis elementos para examinar como cada

perspectiva teórica os enfatizam, incorporam e relacionam para descrever e explicar a OP.

Certas perspectivas ressaltam a agência (atores) e seus atributos como principal determinante do processo decisório. Sejam as ‘elites decisoras’ atuando sob cognição perfeita (RCO) ou os empreendedores políticos (FMU) e sua tenacidade na busca do despertar da atenção (das elites decisoras) e da costura simultânea dos fluxos. Outras, realçam o poder das estruturas (ideias e instituições). Tanto para estabilizar expectativas, estipulando papéis esperados e promovendo alianças voltadas à redução do risco dos eventos e o amortecimento do conflito distributivo (INC); quanto para coordenar a ação coletiva na esperança de impedir tragédias orçamentárias (GRC), não raras em nossa história fiscal.

Outras sublinham a preponderância do contexto político (FMU) ou dos eventos (EPO), para que decisões fundamentais efetivamente surtam efeitos. Há também uma perspectiva que sugere que a relação entre atores, ideias e instituições é intrinsecamente dinâmica (GRC). Se ideias e instituições são fruto da concepção de atores cognitivamente limitados (sujeitas a lacunas e contradições), e se produzem efeitos distributivos (ganhos para alguns, perdas para outros), então é natural que o *compliance* e a contestação não sejam parâmetros fixos, mas variáveis sujeitas às contingências institucional e de contexto político (espaços de reinterpretção das regras e normas e poder de veto dos atores).

Assim, o objetivo principal deste capítulo foi disseminar e discutir um pouco da riqueza dessas abordagens, que refletem a vibração do campo de estudos orçamentários. Acredita-se que essa comparação pode ser um passo inicial na orientação de estudantes e técnicos interessados em testar ou, talvez, ensaiar uma integração das perspectivas ou, até mesmo, um guia para suas pesquisas e narrativas sobre como a OP realmente acontece em suas rotinas diárias ou seus estudos de caso específicos.

Notadamente, este capítulo possui muitas limitações e cumpre apenas parcialmente seus objetivos. Suas insuficiências devem ser

vistas como um estímulo ao aprofundamento teórico e à complementação da análise. Dentre muitos caminhos para isso, se pode sugerir que futuros trabalhos se dediquem a expandir o leque de perspectivas analisadas, incluindo desenvolvimentos teóricos recentes como as abordagens de Difusão e Inovação, Desenho (*Policy Design*) e Feedback (*Policy Feedback*) de Políticas públicas.⁶⁷

REFERÊNCIAS

• 237 •

BARCELOS, C. L. K. **Governança Orçamentária e Mudança Institucional: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64.** Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - Universidade de Brasília, 2012.

BARCELOS, C. L. K. **Decisões Alocativas no Setor Público: Organizando o Mosaico das Proposições Teóricas com o Auxílio de Lentes Conceituais – Um Ensaio Exploratório.** Exame de Qualificação Teórica (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - Universidade de Brasília, 2009.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. ***Agendas and Instability in American Politics.*** Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BENDOR, J. H. A. Simon: Political scientist. ***American Review of Political Science.*** 6: 433–471, 2003.

67 Veja-se, por exemplo, PETERS, Guy B. e ZITTOUNS, Philippe (2016), *Contemporary Approaches to Public Policy.* London, Palgrave Macmillan.

BLOMQUIST, W.; OSTROM, E. Institutional Capacity And The Resolution of a Commons Dilemma. Review of Policy Research, *Policy Studies Organization*, vol. 5(2), pages 383-394, November, 1985.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000. **Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)**, Brasília, 1999.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, Mar, 1972.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, v. 2, p. 219-261, 2007.

ELGIE, R.; MCMENAMIM, I. Political Fragmentation, Fiscal Deficits, and Political Institutionalisation. *Public Choice*, 136(3-4): 255-267, 2008.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. **Texto para Discussão IPEA**, n. 726, 2000.

HAGEN, V. J. Fiscal rules, fiscal institutions, and fiscal performance. *The Economic and Social Review*, 33(3), 263-284, 2002.

HAGEN, V. J. Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance In: SHAH, Anwar. (Ed.) **Budgeting and Budgetary Institutions**. p. 27-49, Washington: The World Bank, 2007.

HAGEN, V. J.; HARDEN, I. Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3–4), 771–779, 1995.

HALLERBERG, M.; HAGEN, V. J. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In: J. M. Poterba & J. von Hagen (Eds.), *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; HAGEN, V. J. *Fiscal governance: Evidence from Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

• 239 •

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; HAGEN, V. J. The design of fiscal rules and forms of governance in European union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338–359, 2007.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19:79-88, 1959.

NORTH, D. *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

OSTROM, E. *Design principles of robust property-rights institutions: what have we learned?* 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1304708>>. Acesso em: dez. 2019.

OSTROM, E. Common-pool resources and institutions: Toward a revised theory, *Handbook of Agricultural Economics*, in: B. L. Gardner & G. C. Rausser (ed.), edition 1, volume 2, chapter 24, pages 1315-1339 Elsevier, 2002.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. Public spending and outcomes: does governance matter? *Journal of Development Economics*, v. 86, p. 96-111, 2008.

RAUDLA, R. Governing Budgetary Commons: What Can We Learn from Elinor Ostrom? *European Journal of Law and Economics*. 30: 201-221, 2010.

RUBINI. *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*. CQ Press, 2006.

SIMON, H. A. *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Third Edition, The Free Press, Collier Macmillan Publishers, London, UK, 1976.

STONE, D. *Policy Paradox*. Revised Edition, W.W. Norton & Company, New York, 2002.

STREECK, W.; THELEN, K. *Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THELEN, K.; MAHONEY, J. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WEIBLE, C. M. (Ed.); SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. 4th. Edition. Boulder, CO: Westview Press, 2017.

WEINGAST, B. R.; SHEPSLE, K. A.; JOHNSEN, C. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89(4), 642–664, 1981.

WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

WILDAVSKY, A. *Budgeting: a comparative theory of budgeting processes*. Boston: Little Brown, 1975.

• 241 •

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. *The new Politics of the budgetary process*. 5th. Edition. New York and San Francisco: Pearson Longman, 2003.

WILLOUGHBY, K. G. *Public budgeting in context : structure, law, reform, and results*. 1st Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2014.

ZAHARIADIS N. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision-Making in Modern Democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

ZAHARIADIS N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: Paul. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. 2nd. ed. Boulder, CO: Westview Press, pp. 65-92, 2007.

(Footnote)

1 Custos transacionais representam problemas gerais de informação, negociação e implementação de acordos que afetam a estruturação interna das organizações e suas interações mútuas. Como propõe Dixit (1996, p. 38), equivalem a tudo que impeça a especificação, monitoramento ou implementação de uma transação.

FELIPE JOSÉ PILETTI
FERNANDO SERTÃ MERESSI

AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: CONTRIBUIÇÕES PARA UMA ESTRATÉGIA DE MELHORIA NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Como podemos melhorar a qualidade do gasto público? Na tentativa de dar uma resposta a essa questão, dois aspectos são essenciais: primeiro, saber se o governo está entregando os bens e serviços públicos mais relevantes para a sociedade, ou seja, aqueles mais necessários à população e prioritários no planejamento governamental; segundo, verificar se a política pública está tendo um bom desempenho. Um dos principais instrumentos para examinar a relevância e o desempenho da ação governamental é a avaliação das políticas públicas. A avaliação pode analisar se determinada política é prioritária para a população e também examinar o seu funcionamento, investigando se o processo de transformação de insumos em produtos tem permitido a geração de resultados e impactos para o público-alvo e a sociedade como um todo. Na medida em que, enquanto gestores orçamentários, nossa preocupação é com a otimização da utilização dos recursos públicos – com a melhoria da qualidade do gasto –, um dos potenciais instrumentos de análise é uma avaliação de políticas públicas com foco orçamentário – que doravante chamamos de avaliação orçamentária.

O presente capítulo pretende discutir algumas dimensões do processo de avaliação orçamentária. Inicialmente, na primeira seção, discorreremos sobre a avaliação de políticas públicas, mostrando como os aspectos orçamentários podem se relacionar com esse instrumento de análise das intervenções governamentais. Na segunda seção, tratamos de duas sistemáticas de consideração do

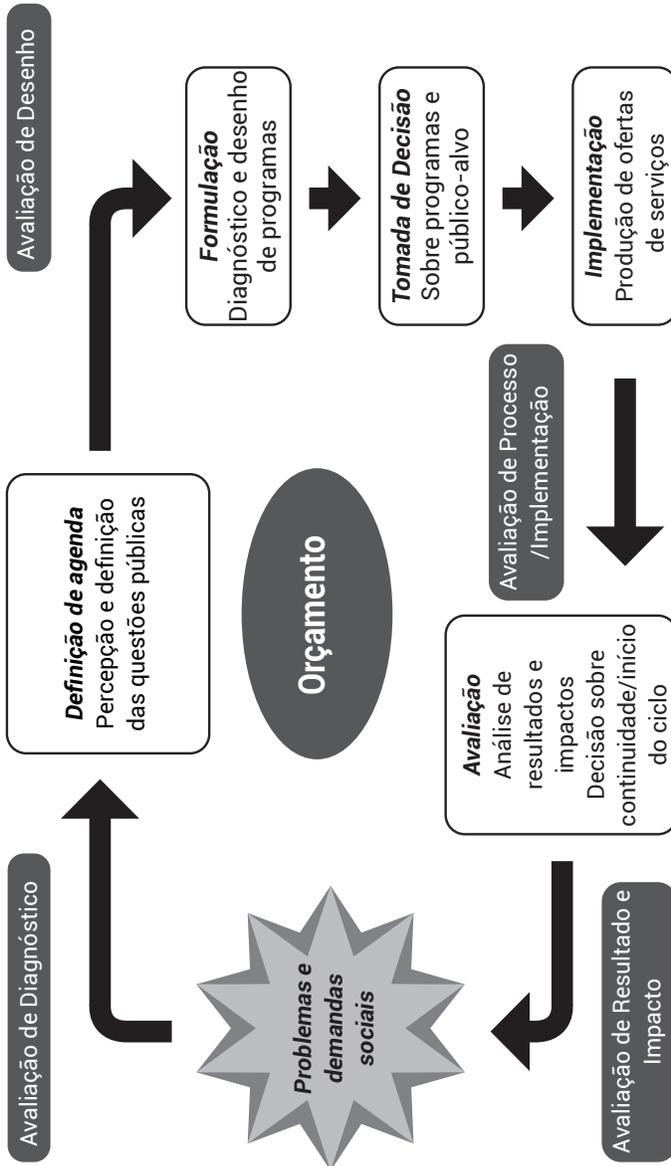
gasto público – a orçamentação baseada em performance (*performance budgeting*) e a revisão de despesas (*spending review*) – que podem utilizar a avaliação das políticas públicas como um de seus instrumentos. Na terceira seção, trazemos algumas informações sobre o modelo canadense de avaliação dos programas federais daquele país, que tenta equilibrar a dimensão da relevância com a do desempenho dos programas. Finalmente, na quarta seção, partindo do princípio que “*one size does not fit all*” – ou seja, de que não existe um modelo único ideal de avaliação orçamentária a ser utilizado em todos os países e, pelo contrário, as condições locais fazem diferença –, trazemos uma proposta de estratégia para o aprimoramento da alocação de recursos utilizando elementos de avaliação orçamentária.

1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO

A boa alocação dos recursos públicos deve ser um objetivo central da gestão orçamentária. Como mencionamos na introdução, a avaliação orçamentária tem um grande potencial de contribuir para o processo de melhoria da qualidade do gasto público. Para começar a explorar o assunto, abordamos nesta seção alguns aspectos da avaliação de políticas públicas, mostrando de que maneira as questões orçamentárias podem se relacionar com esse instrumento. Tópicos como o ciclo das políticas públicas, o modelo lógico e as dimensões do desempenho – economicidade, eficácia, eficiência e efetividade – são fundamentais para entender essa relação. Também discutimos brevemente algumas questões que se apresentam para a implementação de um modelo de avaliação de políticas públicas no processo orçamentário.

De acordo com Januzzi (2014, p. 26), a “avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento [...] para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais [...]”. A avaliação pode ser entendida em relação com o modelo do ciclo das políticas públicas (Figura 1). De acordo com esse modelo, na sociedade haveria uma série de questões, por vezes transformadas em demandas sociais, que potencialmente necessitam de uma intervenção pública. A partir dessas questões e demandas, teríamos um processo de definição da agenda, por meio do qual alguns temas selecionados entendidos como problemas passam a fazer parte da agenda do governo, constituindo-se em potencial objeto de uma intervenção pública. Em seguida, haveria a formulação de alternativas de intervenção para o enfrentamento do problema, com possíveis desenhos para o programa. A partir dessas alternativas, se tomaria uma decisão sobre qual o desenho a ser implementado – com a definição, por exemplo, do público-alvo da intervenção. Na sequência, teríamos a implementação da intervenção, com a produção e a oferta de serviços. E, finalmente, se avaliariam os resultados e impactos e se decidiria sobre a continuidade ou não do programa e as eventuais mudanças necessárias.

Figura 1: Ciclo das Políticas Públicas e Avaliação



Fonte: Elaboração Própria, adaptada de Jannuzzi (2011).

Em primeiro lugar, deve-se salientar que o modelo acima é apenas uma tentativa de enquadrar a realidade. Na prática, o processo pode acontecer de modos bem diferentes, com as etapas se sobrepondo, acontecendo em ordens invertidas ou mesmo nem acontecendo. Também destaca-se que não se deve confundir a Avaliação enquanto etapa do modelo do ciclo e a avaliação de políticas públicas de maneira geral. Neste sentido, a avaliação de políticas públicas vai se relacionar com todas as etapas do ciclo.

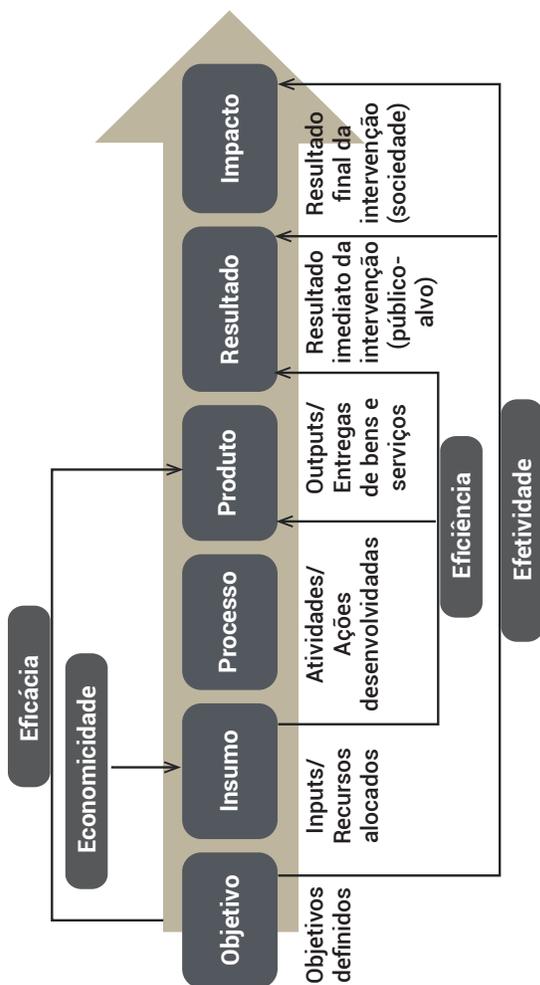
Assim, em relação à fase inicial do ciclo, podemos ter a Avaliação de Diagnóstico e a Avaliação de Desenho. A Avaliação de Diagnóstico busca analisar a validade da identificação do problema, de suas causas potenciais e da população atingida. Já a Avaliação de Desenho procura examinar a validade da proposta de intervenção para enfrentar o problema. Em relação às fases subsequentes, podemos ter a Avaliação de Processo / Implementação, em que se busca analisar se a política está sendo executada conforme prevista em seu desenho, entregando os produtos de acordo com o planejado. E, finalmente, a Avaliação de Resultado e a Avaliação de Impacto, que buscam examinar os resultados da política para o público-alvo e os impactos mais amplos e de longo prazo para a sociedade de maneira mais geral (Brasil, 2018).

Destaca-se que a dimensão orçamentária está presente em cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas e, conseqüentemente, poderá ser objeto dos vários tipos de avaliação. No diagnóstico, é importante atentar para a possibilidade de problemas levantados já serem atacados por políticas existentes, evitando-se uma sobreposição que pode gerar desperdício de recursos. É importante ter em mente também que o desenho da intervenção – ex.: produtos e resultados almejados, público-alvo – tem reflexos no custo e, des-tarte, no nível de financiamento necessário. Quanto ao processo, a adequada alocação e gestão dos recursos durante a implementação pode interferir no desempenho da política. Outro fator que pode ser analisado é a economicidade, verificando-se se os custos relativos aos insumos da política são razoáveis. Já quanto ao resultado e ao

impacto, a dimensão dos custos está presente em análises como a de eficiência e a de custo-efetividade, que cotejam os recursos alocados aos resultados e aos impactos gerados pela política.

Outro tópico importante para abordarmos a avaliação orçamentária em sua relação com as políticas públicas é a teoria do programa, que tem como uma de suas ideias centrais o modelo lógico da intervenção (Figura 2). O modelo prevê que, partindo-se do diagnóstico do problema – suas causas e consequências –, se define um Objetivo para a intervenção. Em seguida, prevê-se a alocação de recursos – Insumos ou *Inputs* – que, mediante uma série de atividades e ações – Processo – se transformarão em Produtos ou *Outputs* da política, que correspondem a entregas de bens e serviços. Essas entregas devem propiciar a geração dos Resultados da política, que poderão engendrar Impactos na sociedade.

Figura 2: Modelo Lógico da Intervenção e Dimensões do Desempenho



Fonte: Elaboração Própria

A partir do modelo podem ser compreendidas as chamadas dimensões do desempenho, parte das quais tem papel potencial na avaliação orçamentária: economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. A economicidade corresponde à economia ou redução de custos em relação aos insumos alocados. A eficácia relaciona o Objetivo da intervenção ao Produto, sendo eficaz a intervenção

que entrega o produto previsto. Já a eficiência corresponde ao cotejamento entre os recursos alocados (Insumo) e o Produto ou o Resultado da intervenção. Podemos, destarte, ser eficientes tanto em relação aos produtos quanto em relação aos resultados. Já a efetividade representa a relação entre o Objetivo da intervenção e seu Resultado ou seu Impacto. Assim, poderá haver efetividade em relação tanto aos resultados quanto aos impactos.

Do exposto acima, pode-se depreender que ao menos duas das dimensões do desempenho têm relação direta com a gestão orçamentária, podendo ser objeto das avaliações orçamentárias. São elas a economicidade e a eficiência, tanto em relação ao produto quanto em relação ao resultado. Outra dimensão que pode ser explorada é a da efetividade, quando relacionada aos recursos alocados por meio da análise de custo-efetividade.

Consideramos a avaliação orçamentária como um subtipo da avaliação de políticas públicas de caráter geral, na medida em que busca fornecer respostas específicas que subsidiem os tomadores de decisão em matéria orçamentária. Estes normalmente não têm interesse imediato em questões como a melhoria do desenho da política ou de sua implementação. Na medida em que se preocupam essencialmente com a gestão dos recursos públicos, necessitam saber, por exemplo, se está sendo priorizada a alocação de recursos nas políticas mais relevantes para a sociedade e/ou naquelas que apresentam o melhor desempenho, levando-se em conta especialmente os custos da política e sua relação com os resultados e impactos obtidos.

Nesse sentido, Robinson (2014) destaca que a avaliação para fins orçamentários tem diferentes necessidades em relação à avaliação para fins de gestão. Avaliações gerais feitas no âmbito de um sistema de avaliação global ou realizadas pelos ministérios setoriais normalmente têm uma cobertura mais ampla dos aspectos do programa e, embora possam ser eventualmente aproveitadas, usualmente não teriam a seletividade e a concentração nos temas ligados ao gasto necessárias para a utilização no processo

orçamentário. Para apoiar a orçamentação, portanto, a avaliação deve ser adaptada a esse propósito, contando com um alto grau de direcionamento para questões ligadas ao custo e ao seu cotejamento com a relevância, os produtos e os resultados e impactos da política pública (Robinson, 2014: 6).

Outro ponto essencial para que a avaliação possa contribuir para o processo orçamentário, transformando-se efetivamente em uma ferramenta de gestão para a alocação de recursos¹, é uma mudança no próprio processo orçamentário, buscando-se a incorporação das dimensões do desempenho e da boa priorização das políticas na tomada de decisão dos atores responsáveis. Nesse sentido, a informação trazida pela avaliação deve ser integrada ao processo orçamentário, alimentando a tomada de decisão em diferentes níveis e estágios do ciclo orçamentário. É importante ter sempre o usuário final em mente, buscando o fornecimento de informações claras, críveis e oportunas que possam subsidiar o tomador de decisão nos diferentes momentos. O apoio das lideranças e das autoridades políticas e administrativas, bem como o envolvimento dos *stakeholders*, são vitais para o sucesso dessa transformação (OECD, 2007).

Nesse processo, também é fundamental atentar para o *timing*. É importante que o calendário do ciclo de avaliação orçamentária seja sincronizado com o processo de preparação da programação do gasto público e reflita a sua temporalidade – anual ou plurianual. Assim, as avaliações deveriam ser feitas tempestivamente e os relatórios com seus resultados fornecidos aos tomadores de decisão no momento certo do ciclo – preferivelmente no início do processo de preparação do orçamento (Robinson, 2014: 35-36).

1 A especificidade das avaliações orçamentárias também foi objeto de análise em Meressi, Oliveira e Piletti (2018).

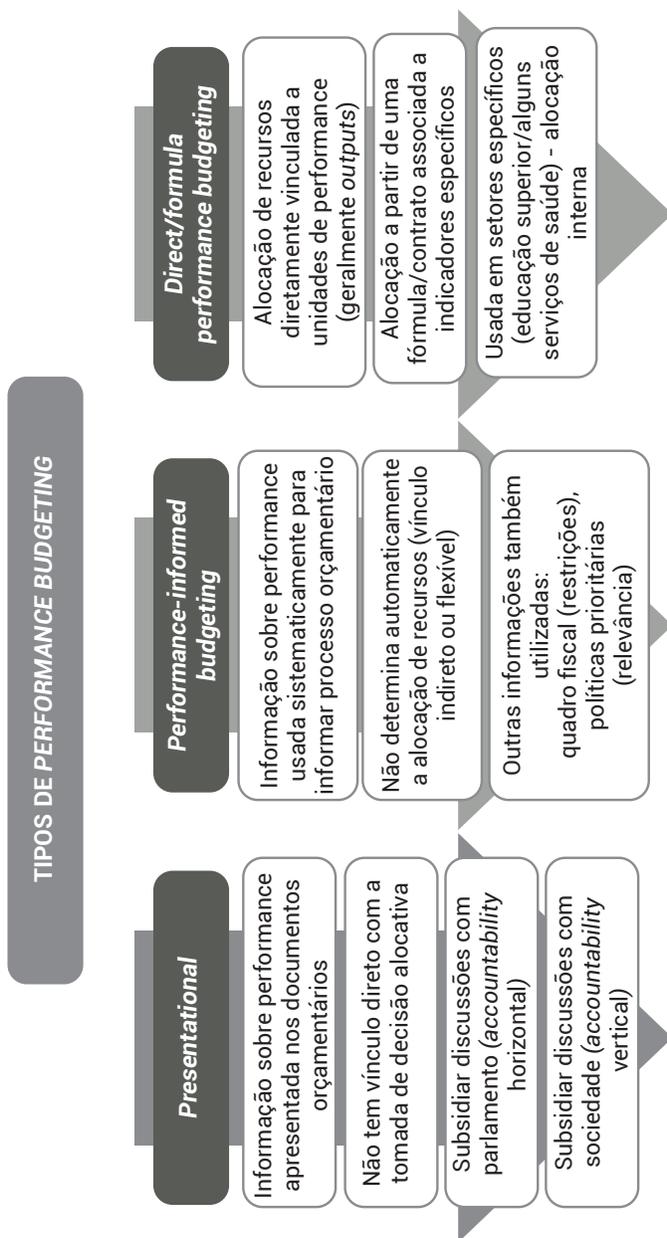
2. ORÇAMENTAÇÃO BASEADA EM PERFORMANCE (*PERFORMANCE BUDGETING*) E REVISÃO DE DESPESAS (*SPENDING REVIEW*)

A deliberação sobre o orçamento público é uma atividade que necessariamente envolve escolhas entre possíveis intervenções públicas, definindo-se as que serão ou não contempladas e o montante que caberá às escolhidas para integrarem o orçamento. A dimensão do desempenho das políticas tem estado presente no âmbito dos processos decisórios orçamentários de muitos países, podendo se constituir em um dos elementos de apoio aos tomadores de decisão na alocação de recursos. Nesse sentido, a avaliação das políticas públicas, especialmente quando focada em questões orçamentárias, tem o potencial de contribuir para decisões mais robustas sobre a alocação. Nesta seção, abordaremos duas sistemáticas de consideração do gasto público presentes na experiência internacional que podem utilizar a avaliação das políticas públicas como um de seus instrumentos: a orçamentação baseada em performance (*performance budgeting*) e a revisão de despesas (*spending review*).

Com relação à orçamentação baseada em performance, resalta-se que, nas últimas décadas, muitos países têm tentado introduzir informações sobre o desempenho das políticas públicas nos seus processos orçamentários. O objetivo é melhorar o processo decisório sobre a alocação de recursos e a priorização do gasto público, valorizando as dimensões do resultado e do impacto trazidos pelas intervenções governamentais. Em alguns casos, esse processo tem sido associado a tentativas de aprimorar o controle do gasto público ou de incorporar algum modelo de gestão por resultados nas políticas públicas (OECD, 2007: 11).

Os modelos de orçamentação baseada em performance variam, dependendo do uso da informação sobre o desempenho no processo orçamentário. O estudo *Performance Budgeting in OECD Countries*, da OCDE (OECD, 2007), classifica os modelos em três categorias (Figura 3): “Apresentacional” (*Presentational*); Orçamentação informada pela performance (*Performance-informed budgeting*); e Orçamentação diretamente ligada à performance (*Direct/formula Performance budgeting*).

Figura 3: Categorias de Orçamentação baseada em performance (*Performance budgeting*)



Fonte: Elaboração própria, com base em OECD (2007).

No tipo “Apresentacional”, a informação sobre desempenho é apresentada nos documentos orçamentários. Essa informação não tem vínculo direto e necessário com a tomada de decisão alocativa, podendo servir, no entanto, para subsidiar as discussões com o parlamento e a sociedade – respectivamente *accountability* horizontal e *accountability* vertical.

Já na Orçamentação informada pela performance, a informação sobre desempenho é usada sistematicamente para subsidiar decisões sobre o processo orçamentário. Entretanto, ela não determina automaticamente a alocação de recursos, possuindo apenas um vínculo indireto ou flexível com o financiamento. No processo decisório, outras informações também são utilizadas, como o quadro fiscal e a relevância das políticas, mediante um processo de priorização.

Finalmente, na Orçamentação diretamente ligada à performance, a alocação de recursos é vinculada a unidades de performance, geralmente a *outputs*. A alocação é normalmente feita a partir de uma fórmula – eventualmente estabelecida em contrato – associada a indicadores específicos. Esse tipo de orçamentação é usualmente utilizado apenas em setores específicos e para a alocação interna dentro desses setores, não tendo um caráter geral. Nesse sentido, é possível que, no processo orçamentário de um mesmo país, haja mais de um modelo, dependendo do setor (OECD, 2007).

Deve-se salientar que a informação sobre o desempenho utilizada nos processos de Orçamentação baseada em performance apresenta variações. Em alguns casos, são utilizados apenas indicadores de performance. Em outros, há processos que envolvem a avaliação das políticas públicas. Conforme destacado por Robinson (2014), isoladamente os indicadores de performance seriam insuficientes para permitir julgamentos sobre a eficiência e a efetividade do gasto público. A avaliação, pelo contrário, possibilitaria uma análise mais complexa sobre o funcionamento e os resultados e impactos dos programas do governo, com potencial de trazer maior

robustez para o processo de tomada de decisão sobre a alocação dos recursos.

Em relação à revisão de despesas (*spending review*), de acordo com Robinson (2018), ela pode ser definida como um processo para examinar sistematicamente a linha de base dos gastos públicos (despesas existentes) e implementar medidas de economia de recursos. Normalmente, o objetivo é reduzir a linha de base dos gastos – identificando oportunidades ou opções de economia – e criar espaço fiscal para novos gastos ou para cortes na despesa agregada. Busca-se, dessa forma, atacar o incrementalismo orçamentário, que corresponde à tendência de o financiamento às despesas existentes ser renovado a cada ano sem maiores considerações (Robinson, 2018: 306).

A revisão de despesas pode envolver dois tipos de medidas de economia: as economias de eficiência e as economias estratégicas. As economias de eficiência (*efficiency savings*) correspondem à redução de despesas por meio da diminuição do custo dos produtos entregues, mantendo-se a quantidade e a qualidade. Já as economias estratégicas (*strategic savings*) correspondem à redução de serviços entregues por meio do redimensionamento ou da extinção de programas. Um ponto essencial da revisão de despesas seria, portanto, o aprimoramento do processo de priorização do gasto público, de modo a garantir recursos às políticas de maior prioridade. Destaca-se também que os modelos de revisão de despesas podem buscar os dois tipos de medidas de economia ao mesmo tempo (Robinson, 2018: 306).

Assim como no caso da Orçamentação baseada em performance, a base de informações para o processo de revisão de despesas pode envolver tanto indicadores de desempenho isoladamente quanto a análise do gasto público mediante a avaliação dos programas. A avaliação tem o potencial de contribuir para decisões mais robustas tanto para economias de eficiência – por meio de análises de eficiência – quanto para economias estratégicas – por meio de análises de custo-efetividade. Para que tenha

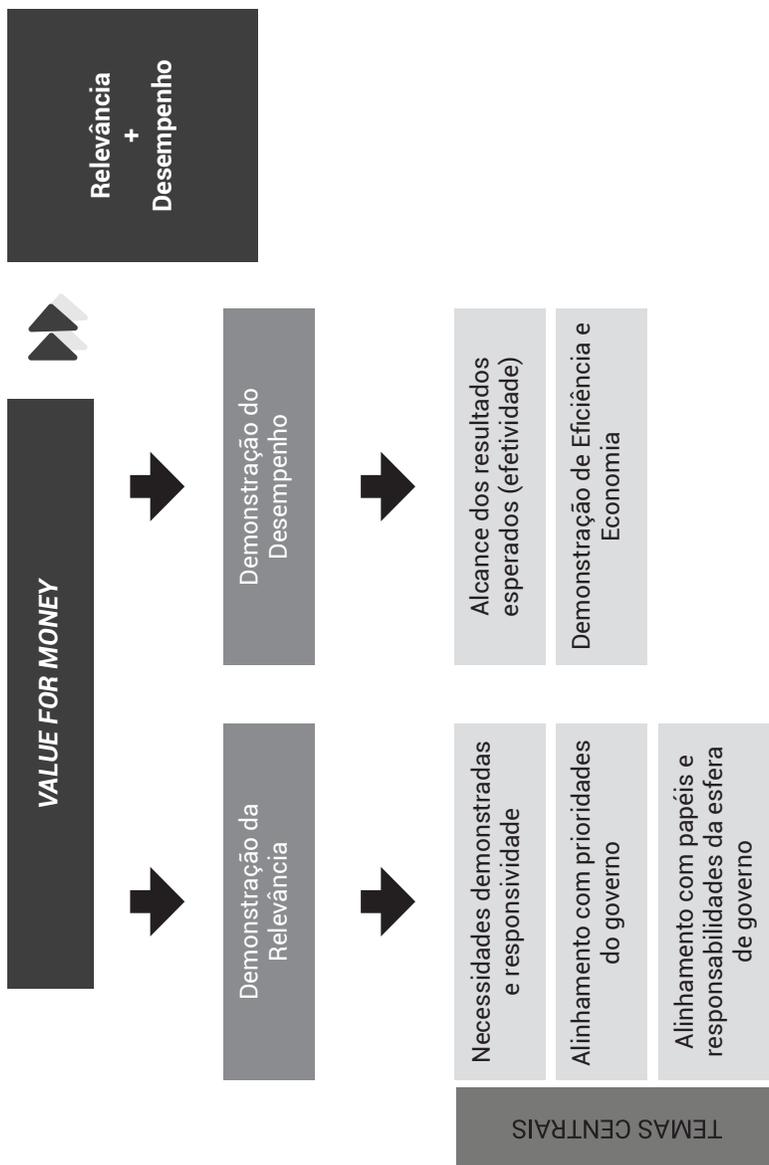
uma contribuição efetiva na revisão de despesas, no entanto, a avaliação tem que ser direcionada às questões que guiam aquele processo, particularmente à identificação de opções de economia de recursos e à priorização do gasto (Robinson, 2018: 310-313).

3. MODELO CANADENSE

Nesta seção, trazemos algumas informações sobre o modelo canadense de avaliação dos programas federais daquele país, que tenta equilibrar a dimensão da relevância com a do desempenho dos programas. · 257 ·

A ideia por trás do modelo de avaliação canadense é a de *value for money*, que corresponde à entrega de valor à sociedade decorrente de uma intervenção em relação aos recursos disponibilizados para realizar aquela intervenção. No modelo, o conceito reúne a dimensão da relevância da intervenção à mais tradicional dimensão do desempenho (Figura 4). A ideia é produzir informações mais contextualizadas sobre o desempenho da política, interpretando-o a partir de sua relação com temas como as necessidades sociais e a priorização governamental, o que deverá contribuir para uma tomada de decisão mais robusta sobre a alocação dos recursos (Canada, 2013: 2).

Figura 4: Modelo Canadense: *Value for money*, Relevância e Desempenho



Fonte: Canadá, 2013.

A demonstração da relevância pode ser feita a partir da análise de três aspectos: a) o nível em que o programa continua

respondendo a uma necessidade demonstrável e é responsivo às necessidades da sociedade; b) o alinhamento com as prioridades governamentais, que corresponde ao exame da relação entre os objetivos do programa, as prioridades do governo e os objetivos estratégicos do departamento responsável; e c) o alinhamento com os papéis e responsabilidades da esfera de governo, que pressupõe a análise da aderência do programa às atribuições do governo (Canada, 2013: 2).

Já a demonstração do desempenho envolve dois pontos: a) o alcance dos resultados e impactos esperados, com o exame do progresso em direção ao atingimento das metas de desempenho, especialmente quanto à eficácia e à efetividade; e b) a demonstração da eficiência e da economicidade, que corresponde à análise dos custos e da utilização dos recursos em relação aos produtos e ao progresso em direção aos resultados e impactos (Canada, 2013: 2-3).

Em relação à demonstração da eficiência, são possíveis análises a partir das perspectivas de eficiência operacional e de eficiência alocativa. O foco da eficiência operacional é na relação entre insumos e produtos. A preocupação recai no processo em que os insumos estão sendo convertidos em produtos. Normalmente, a análise da eficiência operacional envolve um exame do nível de otimização dos produtos em relação aos recursos utilizados (Canada, 2013: 4).

Já a eficiência alocativa concentra-se na relação entre insumos, de um lado, e resultados e impactos, de outro. A preocupação é com a razoabilidade ou apropriação dos recursos consumidos em relação aos resultados e impactos gerados, considerando-se o contexto do programa e eventuais alternativas de intervenção existentes. Normalmente, a análise empregada envolve ou uma comparação entre custos e resultados ou impactos de intervenções com objetivos similares ou uma comparação de um programa existente como uma alternativa real ou hipotética, com abordagens de análise econômica, como a de custo-efetividade (Canada, 2013: 4).

De maneira geral, a análise da eficiência operacional está mais próxima dos gestores que operam no dia-a-dia das políticas, cuja

preocupação é usualmente mais focada na melhoria ou na correção da política específica que gerenciam. Já a análise da eficiência alocativa está mais próxima das discussões mais amplas efetuadas durante o processo orçamentário, voltadas justamente à alocação de recursos entre as várias políticas no orçamento.

Consideramos que, no que tange ao desempenho, a análise da eficiência alocativa é o objeto por excelência das avaliações orçamentárias, na medida em que relaciona os custos das políticas a seus resultados ou impactos, sendo essa relação a que mais interessa à sociedade.

4. PROPOSTA DE ESTRATÉGIA PARA O APRIMORAMENTO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO GOVERNO FEDERAL

Nesta seção, apresentamos nossa proposta de estratégia para o aprimoramento da alocação de recursos no Governo Federal, que abrange procedimentos de revisão de despesas (*spending review*) combinados com o método de avaliação desenvolvido pelo Tesouro canadense.

Em tese, o melhor momento para começar a implementar essa estratégia seria durante a elaboração do projeto de lei do Plano Plurianual (PLPPA). Nessa oportunidade, primeiramente, levando em consideração as propostas do candidato eleito, os ministérios de linha (órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal - SPOF) deveriam identificar se as políticas públicas mais relevantes para a sociedade estão sendo privilegiadas no plano. Na sequência, o órgão setorial deveria favorecer as iniciativas que tivessem potencial de atingir melhor desempenho. Nesse sentido, do ponto de vista orçamentário, o ideal seria priorizar as intervenções

que proporcionassem os melhores resultados e impactos ao menor custo – maior eficiência alocativa –, que poderiam ser evidenciados em avaliações de custo-benefício ou de custo-efetividade. Por sua vez, o Órgão Central do SPOF (atualmente, o Ministério da Economia) verificaria as propostas dos órgãos setoriais para o PLPPA buscando garantir que estejam privilegiadas no Plano as políticas prioritárias para o governo e as iniciativas que, com base em avaliações anteriores, tenham potencial de atingir melhor desempenho.

Embora o processo de elaboração do PLPPA seja um momento propício para a discussão das prioridades do governo – indicando aquilo que é mais relevante para a sociedade –, o prazo de apenas oito meses após a posse do novo governo para sua elaboração pode ser um obstáculo para que se faça uma discussão mais aprofundada sobre a alocação de recursos, buscando-se uma melhor eficiência alocativa.

Assim, a alternativa é implementar essa discussão continuamente no processo de elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária Anuais (PLOAs) nos anos seguintes, no momento das deliberações sobre a distribuição dos recursos entre as ações orçamentárias. Nesta oportunidade, o PPA também poderia ser revisto, assegurando que as políticas prioritárias e de melhor desempenho mantenham ou recebam destaque no Plano.

É verdade que a elevada rigidez do orçamento do Governo Federal, decorrente das despesas obrigatórias e de vinculações de receitas, restringe a margem de manobra da administração pública na alocação de recursos. Além disso, os orçamentos, ano após ano, já comportam outras despesas importantes para a população, as quais, mesmo sem serem obrigatórias, conferem certo caráter inercial à peça orçamentária. Não obstante, se constatado o desempenho insatisfatório de alguma política ou sua baixa relevância, esta pode ter seu financiamento revisto ou mesmo ser descontinuada – quando necessário, mediante alteração legislativa.

Salienta-se, ademais, que as informações técnicas derivadas de avaliações são apenas um dos elementos levados em consideração na tomada de decisão sobre a alocação de recursos. Interesses políticos estão sempre presentes nas decisões alocativas, com grupos de interesse que pressionam por recursos: beneficiários da política; trabalhadores e instituições responsáveis por sua formulação e implementação; prestadores de serviços; fornecedores; entidades da sociedade civil organizada ligadas ao setor; parlamentares com atuação na área, etc. Estes interesses têm papel essencial na priorização entre políticas públicas por parte do governo.

Para que o resultado técnico de uma avaliação seja implementado na prática, portanto, retroalimentando o orçamento, tem de passar pelo filtro do tomador de decisão político. Assim, não se deve esperar que o resultado de uma avaliação retroalimente automaticamente o orçamento².

Dito isso, propõe-se que o processo de alocação de recursos se inicie com uma revisão da despesa (*spending review*) no âmbito de cada Órgão Setorial (ministérios, agências reguladoras e outras instituições), por ocasião da elaboração do PLPPA e/ou dos PLOAs subsequentes. Os órgãos setoriais devem analisar toda a sua programação e se certificar que as políticas mais relevantes estejam sendo privilegiadas na distribuição dos recursos. Políticas de menor relevância são potenciais alvos para redução do financiamento em benefício das demais.

No tocante ao desempenho, salienta-se que analisar isoladamente as suas dimensões pode não ser suficiente. A economia sozinha, ao se voltar apenas para a redução dos custos, não é suficiente para orientar a alocação de recursos, na medida em que não observa os resultados ou impactos proporcionados pela política pública. Do mesmo modo, analisar apenas a eficácia da

2 A não retroalimentação imediata do orçamento não é necessariamente ruim, pois as avaliações podem não ser robustas metodologicamente e seus resultados podem estar equivocados, ou serem falaciosos ou viesados. Desse modo, é importante que os resultados sejam bem discutidos antes de sua utilização na decisão alocativa.

política, separada de seus custos e de seus resultados e impactos, é insuficiente para a definição da alocação de recursos, visto que tal política pode ser ineficiente e pouco efetiva. A efetividade da política, isoladamente, também é insuficiente para determinar a alocação de recursos. Políticas muito efetivas, porém bastante custosas, não obstante proporcionem impacto de peso no enfrentamento do problema, podem comprometer a execução de outras ações governamentais, na medida em que consomem muitos recursos. Da mesma forma, a análise da eficiência operacional também é insuficiente para nossos propósitos, visto que observa os recursos despendidos vis-à-vis os produtos ofertados, os quais não são sinônimos de resultados ou impactos para a sociedade³. Dessa maneira, a **eficiência alocativa**, ao comparar os recursos utilizados com os resultados e impactos, seria o conceito primordial a ser analisado para subsidiar a alocação de recursos.

• 263 •

Frisa-se que a revisão de despesas demanda conhecimento aprofundado por parte dos agentes públicos responsáveis por subsidiar os tomadores de decisão em matéria de alocação de recursos. É preciso, por exemplo, conhecer as políticas, os programas, as ações e seus produtos, além de ser capaz de analisar seus resultados e impactos, levando em conta também a dimensão dos custos. Naturalmente, não deve ser exigido dos gestores a realização de avaliações acadêmicas ou pesquisas científicas inovadoras. O que se requer desses profissionais é que estejam aptos a identificar as políticas e programas mais relevantes da carteira do órgão e, a partir de fontes confiáveis – inclusive avaliações anteriores –, reconhecer as evidências que demonstrem qual a melhor alternativa

3 É possível ofertar o maior nível de produtos ao menor custo possível sem obter os melhores resultados. Por exemplo, imaginemos um caso hipotético em que, para o objetivo principal de escoar a produção de grãos em determinada região, a forma que proporcionaria o melhor resultado ao menor custo seria uma hidrovia. A despeito disso, opta-se pela construção de uma rodovia. Esta é construída com a devida qualidade ao menor custo possível, apresentando elevada eficiência operacional. Entretanto, não obstante a alta eficiência operacional obtida na construção da rodovia, este não deveria ser o produto ofertado, mas sim a hidrovia. Em suma, o tipo de produto a ser ofertado é essencial para se avaliar os resultados vis-à-vis seus custos.

de alocação de recursos – permitindo a oferta dos melhores resultados e gerando maiores impactos ao menor custo.

Algumas situações demonstram a complexidade de implementação de uma estratégia de aprimoramento da alocação de recursos, e devem ser levadas em conta. Primeiramente, determinada ação ou produto podem ter melhor relação custo-efetividade em algumas situações do que em outras. Ou seja, a eficiência alocativa pode depender do contexto em que a política está inserida. A despeito disso, pode-se buscar a definição de regras gerais para as situações mais frequentes.

• 264 • Outra questão que eleva a complexidade é a execução descentralizada da despesa mediante parceria com outros entes federativos ou entidades do terceiro setor. Neste caso, muitas vezes a implementação da política pública dependerá dos tipos de projetos apresentados pelos parceiros para captar os recursos federais. Não obstante, o Governo Federal pode induzir a apresentação de projetos compatíveis com determinada linha de atuação que tem se mostrado mais eficiente ou custo-efetiva que as demais.

Destarte, o que nossa estratégia propõe não é simplesmente alocar recursos em uma ou outra ação orçamentária ou custear um ou outro tipo de produto, mas dotar com mais recursos aquelas despesas que, tendo relevância, apresentem maior eficiência alocativa.

Outros pontos de atenção devem ser considerados em um processo de revisão de despesas. No âmbito orçamentário, um programa é composto por um conjunto coordenado de ações que contribuem para enfrentar um problema da sociedade. No processo de revisão, é preciso observar se o eventual encolhimento ou descontinuidade de uma ação não colocará em risco o programa ou mesmo afetará a política pública de maneira mais ampla. Por exemplo, para apoiar a Agricultura Familiar, o Governo Federal desenvolve um conjunto de ações com forte interrelação entre si, como a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); a infraestrutura nos territórios rurais; o seguro rural; o crédito rural; ações de

apoio à comercialização, etc. A falta de uma delas pode prejudicar ou mesmo inviabilizar o programa como um todo – como, quando, por exemplo, um crédito rural não é acompanhado por um seguro para a produção e, sobrevivendo uma seca ou desastre natural, o agricultor perde parte da produção e, por consequência, a capacidade de honrar o financiamento.

Neste sentido, é importante ter em mente os potenciais efeitos cruzados em outras despesas decorrentes da descontinuidade de uma política ou da redução expressiva de seus recursos. Podemos citar como exemplos que: i) a eventual redução de valor na Alimentação Escolar pode elevar despesas com a saúde de crianças e adolescentes, sem falar no aumento da insegurança alimentar que pode acometer toda a família; e ii) a diminuição de recursos para medicamentos da assistência farmacêutica básica, como os medicamentos para hipertensão arterial e diabetes, pode acarretar despesas futuras superiores com internação hospitalar, auxílio doença ou aposentaria por invalidez.

Após a etapa de alocação de recursos nos órgãos setoriais, passa-se à análise da proposta setorial pelo órgão central. Seus analistas também devem possuir conhecimento suficiente das políticas públicas que acompanham, para poderem realizar a análise crítica da proposta setorial. Nessa oportunidade, o Órgão Central deve verificar se a alocação de recursos proposta pelo Órgão Setorial está alinhada às diretrizes do Centro de Governo, analisando se a programação observa as dimensões da relevância e do desempenho das políticas. O Órgão Central também deve ter importante papel na gestão global do processo e na identificação de sobreposições entre programas ou ações de ministérios diferentes, eventualmente promovendo uma realocação de recursos entre ministérios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca pela melhoria da qualidade do gasto público deve ser uma preocupação cada vez mais presente no dia a dia dos gestores orçamentários e nos debates sobre a alocação dos recursos públicos. Neste capítulo, sustentamos que a avaliação orçamentária, focada em responder a questões sobre a relevância e o desempenho das políticas públicas que orientem os tomadores de decisão em matéria de alocação de recursos, pode se transformar em uma importante ferramenta de gestão do orçamento público.

• 266 •

Sistemáticas de consideração do gasto público como a orçamentação baseada em performance (*Performance budgeting*) e a Revisão de despesas (*Spending review*) nos ajudam a compreender de que maneira podemos incorporar a dimensão do desempenho das políticas públicas nos processos decisórios orçamentários, considerando também o debate sobre a relevância das políticas para a priorização do gasto. Da mesma maneira, modelos como o do governo canadense – centrado na ideia de *value for money* e na consideração da relevância e do desempenho – nos possibilitam entender melhor como essas dimensões podem ser integradas no âmbito de um sistema de avaliação de políticas públicas.

A partir desses subsídios, propusemos uma estratégia para o aprimoramento da alocação de recursos no governo federal, tendo como base tanto procedimentos de revisão de despesas (*spending review*) quanto elementos do modelo canadense. O objetivo é que essa estratégia possa promover um exame sistemático dos gastos de base que subsidie o processo de alocação de recursos. Nesse processo, é fundamental analisar o valor entregue à sociedade em função dos recursos despendidos (*value for money*), privilegiando-se, na tomada de decisão alocativa, as intervenções mais relevantes que geram os melhores resultados e impactos aos menores custos. Espera-se que uma avaliação sistemática das entregas do governo à sociedade, considerando a importância das políticas e o volume

de recursos alocados, possa contribuir para uma trajetória de melhoria na qualidade do gasto público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post***, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República [et al.]. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

• 267 •

CANADÁ. Treasury Board of Canada Secretariat. ***Assessing program resource utilization when evaluating federal programs***. Centre of Excellence for Evaluation/Expenditure Management Sector, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, mai/ago 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Planejamento e Políticas Públicas (PPP), Brasília, nº 36, jan/jul 2011.

MERESSI, Fernando Sertã; OLIVEIRA, Márcio Luiz; e PILETTI, Felipe. ***Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção***. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)**, vol 8, n. 2, 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). ***Performance Budgeting in OECD Countries***. Paris: OECD, 2007.

ROBINSON, Marc. *Connecting Evaluation and Budgeting*. ECD Working Paper Series n° 30. Washington: The World Bank Group / Independent Evaluation Group, 2014.

ROBINSON, Marc. *The Role of Evaluation in Spending Review*. Canadian Journal of Program Evaluation / La Revue canadienne d'évaluation de programme 32.3 (Special Issue / Numéro special), 305–315, 2018.

VINÍCIUS LEOPOLDINO DO AMARAL
MAURÍCIO FERREIRA DE MACEDO
FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT

• 269 •

REGRA DE OURO: FALHAS DE CONCEPÇÃO E DE APLICAÇÃO NO ÂMBITO DA UNIÃO¹

1 “Trabalho originalmente publicado em: AMARAL, Vinícius Leopoldino; MACEDO, Maurício Ferreira; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Regra de ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União**. Série Orçamento em Discussão nº 46 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2020. Também disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao>>, (01/06/2020).

INTRODUÇÃO

A regra de ouro é um princípio fiscal tradicional da literatura de finanças públicas, com origem em trabalhos tais como Musgrave (1939). A ideia central da regra é vedar o endividamento público para a realização de despesas correntes, permitindo-o apenas para o financiamento de investimentos. Com isso, busca-se simultaneamente manter um rígido controle sobre o orçamento corrente, impedindo a existência de déficits correntes, e fomentar a realização de investimentos, entendidos como mais favoráveis ao crescimento econômico.

A regra de ouro foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, por intermédio do seu art. 167, inciso III. Esse dispositivo veda que, em um exercício financeiro, sejam realizadas operações de crédito em montante superior ao total das despesas de capital, as quais incluem investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

Uma das poucas regras fiscais constantes do texto permanente da Constituição, a regra de ouro foi, durante décadas, cumprida sem gerar maiores debates acerca de seu resultado e de seu impacto sobre as finanças públicas. Há pouco mais de dois anos, no entanto, o país foi surpreendido pela revelação, por parte do então Ministério da Fazenda, de que havia previsão, para os exercícios subsequentes, de descumprimento da regra de ouro no âmbito da União (Valor Econômico, 2017). Vista como uma norma sinalizadora da situação das finanças públicas, por visar impedir a expansão da dívida pública para o financiamento de despesas correntes, a notícia provocou fortes reações nos meios econômico e político.

Intenso debate público se seguiu acerca das causas que levaram ao descumprimento da regra, bem como quanto às medidas necessárias à reversão dessa situação. Esforço especial foi também dedicado a entender como a regra de ouro havia sido cumprida em períodos de elevados déficits correntes e de queda de investimentos,

tais como 2015, 2016 e 2017. Autores tais como Couri et al. (2018), Pires (2019) e Afonso & Ribeiro (2017) identificaram, entre os fatores que permitiram esse cumprimento, tanto questões conjunturais da política fiscal quanto características peculiares da versão da regra de ouro adotada no Brasil.

O presente trabalho busca contribuir para o debate em torno da regra de ouro, por meio da identificação de falhas de diversas naturezas, que incluem tanto deficiências de concepção da regra tal como descrita na literatura de finanças públicas, quanto fragilidades específicas da regra de ouro brasileira, especialmente quanto ao modo como vem sendo aplicada pela União. Para cada uma das falhas identificadas, busca-se avaliar seu impacto no funcionamento da regra e propor, quando possível, mecanismos para saná-la.

Avalia-se que as falhas identificadas contribuem para a compreensão de como a regra de ouro pôde ser cumprida mesmo em um cenário de elevado déficit corrente e investimentos cadentes. Além disso, tais falhas podem ter colaborado para a própria deterioração das finanças públicas, uma vez que impediram a regra de ouro de exercer efetivamente seu papel de restrição à discricionariedade da política fiscal.

O momento é oportuno para o aprofundamento do debate sobre a efetividade da regra de ouro. Desde que se instaurou o debate público acerca da norma, as discussões têm apontado para variadas direções – ora no sentido de sua eliminação como regra fiscal, ora visando seu fortalecimento. Defensores do seu abandono entendem que a regra se tornou obsoleta após a crise de 2008, e que o seu cumprimento exigiria um ajuste fiscal contraproducente (Valor Econômico, 2019). O Governo, por sua vez, propôs, por intermédio das Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 186 e 188, ambas de 2019, tornar a regra de ouro um elemento central no controle das contas públicas, fazendo com que seu eventual descumprimento seja o fator acionador de um amplo conjunto de medidas de ajuste fiscal (Portal G1, 2019). Este trabalho busca

contribuir para a discussão e apreciação dessas proposições e de outras correlatas que venham a ser debatidas.

O raciocínio aqui desenvolvido contempla as situações permanentes do ordenamento jurídico relativo às finanças públicas. Não se pretende estender as conclusões, portanto, a circunstâncias emergenciais em que os controles e parâmetros de normalidade estejam formalmente suspensos por força de situações de calamidade pública, em particular na duração da situação de pandemia vivenciada em 2020 e refletida no período de vigência da Emenda Constitucional nº 106/2020.

· 272 · Para a realização deste trabalho, diferentes métodos foram empregados. Primeiramente, foram analisados os dados da execução orçamentária e financeira recente da União, por intermédio do sistema SIGA BRASIL (Senado Federal, 2020), com especial enfoque nos dados referentes a despesas de capital. Além disso, foram analisados documentos do Poder Executivo acerca da dinâmica e da metodologia de verificação do cumprimento da regra de ouro. Esses documentos contêm relevantes informações a respeito dos elementos que influenciam o resultado dessa verificação. Por final, avaliações da aplicação da regra de ouro em outros países, assim como documentos metodológicos de instituições multilaterais, foram considerados de forma a enriquecer as análises aqui apresentadas.

Este texto está organizado da seguinte forma. A seção 1 apresentará os conceitos fundamentais da regra de ouro, assim como um breve histórico do seu cumprimento no âmbito da União. Com esse embasamento, a seção 2 apresentará as falhas identificadas na concepção e na aplicação da regra de ouro no âmbito da União. Por fim, serão formuladas considerações e conclusões sobre as análises realizadas.

1. REGRA DE OURO: CONCEITO E BREVE HISTÓRICO NO BRASIL

Segundo Fundo Monetário Internacional (2018, p. 5), a regra de ouro é um tipo de regra fiscal que estabelece um teto para o déficit corrente². Caso esse teto seja igual a zero, o ente público só poderá realizar operações de crédito (ou seja, endividar-se) para financiar a realização de investimentos³. Assim, o objetivo central da regra é manter o orçamento corrente equilibrado, uma vez que as despesas correntes não podem ser custeadas por recursos oriundos de operações de crédito, enquanto se promovem e se protegem as despesas de capital, as únicas que podem ser financiadas via endividamento.

· 273 ·

Uma versão da regra de ouro foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Constituição Federal de 1988, por intermédio do seu art. 167, inciso III. Esse dispositivo veda que, em um exercício financeiro, sejam realizadas operações de crédito em montante superior ao total das despesas de capital⁴. Essa proibição, indiretamente, veda também que as operações de crédito financiem despesas correntes. Em decorrência disso, as despesas correntes

2 O déficit corrente é o resultado apurado pela diferença entre despesas correntes e receitas correntes.

3 Observe-se que a definição de “investimentos” na estrutura conceitual das regras fiscais tem um sentido mais restrito do que o sentido contábil dado pela legislação brasileira. O sentido de despesas de capital ou “*capital spending*” nesse contexto conceitual é o de “*Net investment in nonfinancial assets equals acquisition of nonfinancial assets minus disposal of nonfinancial assets minus consumption of fixed capital*” (Fundo Monetário Internacional, 2014, p. 81, Table 4A.1 F), ou seja, a variação líquida do estoque de ativos fixos (não-consumíveis) de natureza não-financeira (o que corresponderia, na contabilidade pública brasileira, ao grupo “Investimentos” e, possivelmente, parte do grupo “Inversões financeiras”).

4 Segundo a Lei nº 4.320/64, as despesas de capital abrangem investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida pública. Observe-se que esse conceito é mais amplo do que o definido na configuração original da regra de ouro, que abrangeria apenas investimentos. Diversos dos problemas que afetam a regra de ouro brasileira são devidos a essa expansão, pois não foram previstos os ajustes requeridos, tal como será abordado nas seções 2.2 e 2.3 deste trabalho.

não podem ser superiores ao somatório das receitas correntes e das demais receitas de capital, impondo assim um rígido controle sobre o orçamento corrente (Congresso Nacional, 2018, p. 28).

O sentido inegavelmente positivo da denominação regra “de ouro” deve-se aos diversos efeitos benéficos para as finanças públicas e para a economia em geral esperados com a sua aplicação. Entre tais efeitos, estaria o controle das despesas correntes (vistas como menos benéficas que as de capital), o incentivo à realização de investimentos (vistos como indutores do crescimento econômico), a promoção da justiça intergeracional e a limitação do endividamento (Congresso Nacional, 2018, p.29).

· 274 · O cumprimento da regra de ouro é verificado pela diferença entre o montante das despesas de capital e o das operações de crédito realizadas no exercício. A regra será considerada atendida sempre que essa diferença, também denominada margem de cumprimento da regra de ouro, for igual a ou maior que zero. Quando a margem de cumprimento for negativa, verifica-se violação da regra de ouro.

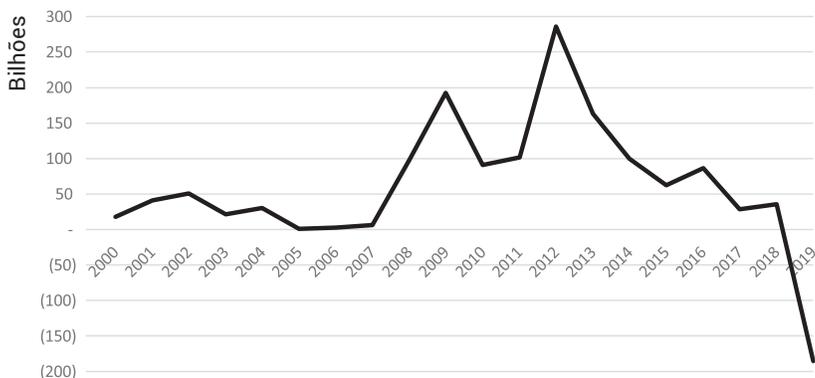
No âmbito da União⁵, a regra de ouro foi cumprida desde o seu estabelecimento até 2018. No exercício de 2019, pela primeira vez, as operações de crédito superaram as despesas de capital, resultando em uma margem de cumprimento negativa em R\$ 185,3 bilhões, o que indica o descumprimento da regra⁶. O Gráfico 1 apresenta os resultados da regra no período de 2000 a 2019⁷.

5 Doravante, todas as referências à regra de ouro são relativas ao seu cálculo para a União.

6 Observe-se que o Executivo obteve autorização prévia do Congresso Nacional para esse descumprimento, por meio de crédito adicional aprovado por maioria absoluta, tal como exigido pelo art. 167, inciso III, *in fine*, da Constituição. O referido crédito foi aberto pela Lei nº 13.843, de 17 de junho de 2019.

7 Observe-se que o cálculo da margem de cumprimento da regra de ouro foi significativamente alterado pela Resolução do Senado Federal nº 48/2007 que, entre outros pontos, definiu que as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente seriam consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa. Assim, as operações de crédito realizadas para formar o chamado “colchão da dívida” só são contabilizadas no momento da respectiva despesa com o serviço da dívida. O impacto dessa alteração no cálculo da margem é bastante significativo, com os valores da margem nos anos seguintes a 2007 sendo muito superiores aos dos anos anteriores.

Gráfico 1: Margem de cumprimento da regra de ouro (2000-2019)



Fontes: Informe da Dívida – Tesouro Nacional – Maio de 2018⁸ (2000-2017); RREO⁹ (2018-2019). Elaboração dos Autores

• 275 •

É interessante observar que a regra de ouro foi cumprida mesmo em momentos de elevado déficit corrente. Como apontam Couri et al. (2018, pp. 36-7), houve déficit corrente em praticamente todos os exercícios entre 1998 e 2017, sem que a regra tenha sido formalmente descumprida. Em 1998, 2003, 2014, 2015, 2016 e 2017, tal déficit superou 3% do PIB, tendo alcançado o máximo de 8,3% em 2014, exercício no qual a regra foi cumprida com margem positiva superior a R\$ 100 bilhões.

Tais resultados são bastante contraintuitivos: como é possível que uma regra fiscal que visa o equilíbrio do orçamento corrente seja cumprida em um cenário de déficits correntes dessa magnitude? Na próxima seção avaliaremos fatores que podem ajudar a explicar essa incongruência.

8 Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/659854/Regra+de+Ouro+Informe+30-05/41c50e2b-ccf4-486a-905e-564973ad5394>.

9 RREO 2018: disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2018.pdf>, p. 28. RREO 2019: disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2019.pdf>, p. 29.

2. FALHAS DE CONCEPÇÃO E DE APLICAÇÃO DA REGRA DE OURO

Nesta seção, serão abordadas as falhas identificadas na concepção ou na aplicação da regra de ouro no âmbito da União. Para fins deste trabalho, uma *falha de concepção* da regra de ouro é entendida como a incapacidade em detectar e inibir a ocorrência de déficit corrente, assim como uma fragilidade que permita às autoridades fiscais influenciar indevidamente a apuração da sua margem de cumprimento. Por sua vez, uma *falha de aplicação* é aqui compreendida como um equívoco no cálculo dos elementos da regra de ouro (operações de crédito e despesas de capital), devido a problemas na classificação das despesas e/ou das receitas, acarretando apuração incorreta da margem de cumprimento.

Algumas dessas deficiências, como a sensibilidade a estratégias de gestão da dívida pública e o registro indevido de despesas correntes como despesas de capital, podem ser especificidades da aplicação da regra de ouro no Brasil – se não no plano teórico, ao menos na intensidade da deficiência. Já a inconsistência no tratamento de desinvestimentos é entendida como uma falha conceitual intrínseca à regra de ouro – hipótese reforçada pelo fato dessa questão ter sido primeiramente identificada na aplicação da regra na Alemanha.

As subseções a seguir abordarão cada uma dessas falhas, apresentando sua descrição, indicando, quando possível, procedimentos para o seu saneamento e dimensionando o seu impacto no cálculo da regra de ouro. Antes, no entanto, de detalharmos essas falhas, faremos um breve resgate das críticas à regra de ouro presentes na literatura econômica.

2.1. CRÍTICAS À REGRA DE OURO NA LITERATURA

A literatura econômica reconhece diversas limitações da regra de ouro quanto ao alcance dos seus objetivos declarados. O tratamento privilegiado conferido aos investimentos, por exemplo, pode não resultar no crescimento econômico esperado. Segundo Fundo Monetário Internacional (2018), a definição de investimento empregada para a apuração da regra exclui diversas despesas ligadas à acumulação de capital humano, altamente relevantes para o crescimento, tais como educação, saúde e pesquisa e desenvolvimento, as quais são geralmente classificadas como despesas correntes. Em um cenário econômico global onde a tecnologia e a inovação, para as quais são imprescindíveis tais despesas, são cada vez mais os diferenciais competitivos das empresas e dos países, a regra de ouro pode constranger, ao invés de acelerar, o crescimento econômico. É razoável afirmar, nesse ponto, que a regra de ouro, concebida há mais de oitenta anos, pode não ter se adaptado bem à dinâmica econômica moderna. · 277 ·

Fundo Monetário Internacional (2018) e Couri et al. (2018) apontam também que o viés pró-investimento da regra de ouro pode gerar estímulo excessivo para a realização de tais despesas e, na ausência de arcabouços adequados de gestão de investimentos públicos, resultar na execução de projetos de baixo retorno social e financeiro. Tais projetos, comumente chamados de “elefantes brancos”, ainda pressionariam os orçamentos correntes futuros em decorrência do aumento nas despesas para sua manutenção e seu financiamento, dado que não são autossustentáveis.

Outra crítica à regra de ouro recorrente na literatura é a propensão gerada à “contabilidade criativa”, por meio da indevida classificação de despesas correntes como despesas de capital. Tal manobra permite a expansão das operações de crédito (ou seja, do endividamento) para financiar despesas materialmente correntes. Como veremos nas seções a seguir, tal situação vem ocorrendo no âmbito da União, revelando relevantes falhas na aplicação da regra de ouro.

Esses dois últimos fatores – investimentos de baixo retorno e contabilidade criativa – podem produzir situações de elevado endividamento público, já que a regra de ouro permite a realização – a princípio ilimitada – de operações de crédito para custear as referidas despesas. Tem-se, assim, um cenário duplamente negativo, que combina elevação de dívida com baixo crescimento econômico. Não por acaso, a regra de ouro foi abandonada por diversos países que a haviam adotado, tais como Alemanha e Reino Unido, e é atualmente empregada, no âmbito da OCDE, por apenas dois países (Secretaria do Tesouro Nacional, 2019).

· 278 · 2.2. A FALHA ORIGINAL: A INCONSISTÊNCIA DO TRATAMENTO DADO AOS DESINVESTIMENTOS

2.2.1. Descrição da falha

Como já comentado, a regra de ouro é, fundamentalmente, voltada para o equilíbrio do orçamento corrente, garantindo assim que não haja déficit corrente¹⁰. Para desempenhar esse papel com efetividade, portanto, a regra de ouro deve ser capaz de detectar adequadamente, por meio do cálculo da margem de cumprimento, as situações de equilíbrio e de desequilíbrio do orçamento corrente (superávit/déficit corrente). Assim, o cálculo da regra não deve

10 É possível visualizar uma ressalva nessa vedação: juros e outros encargos da dívida podem ser pagos com recursos acumulados, na forma de superávits primários, em exercícios financeiros anteriores. Afinal, os superávits primários são gerados com o propósito de satisfazer despesas relativas ao serviço da dívida (despesas financeiras, como amortização e juros e outros encargos), com vencimento no próprio exercício ou em exercícios subsequentes. Neste caso, no ano de pagamento desses encargos (incorridos em exercícios financeiros anteriores), ocorrerá déficit do orçamento corrente que não estará associado à necessidade de aumentar o montante das operações de crédito. Também uma meta de déficit primário possibilita a utilização dos saldos de exercícios anteriores no pagamento das demais despesas correntes (despesas primárias). Contudo, embora neste último caso ocorra déficit do orçamento corrente que não estará associado à necessidade de aumentar o montante das operações de crédito, é necessário reconhecer que ocorrerá aumento da dívida líquida. Por conta desse efeito, certamente o uso natural de saldo de exercícios anteriores para o pagamento de despesas primárias deveria se restringir a despesas de capital (no caso, investimentos e inversões financeiras).

permitir nem a geração de “falsos positivos” (cálculo apontando superávit corrente quando há déficit) nem a de “falsos negativos” (cálculo apontando déficit corrente quando há superávit).

Nesta subsecção, mediante uma série de exemplos, mostraremos como a regra de ouro, mesmo em sua configuração original na literatura (isto é, contabilizando apenas investimentos, e não o conceito mais abrangente de “despesas de capital”), falha em detectar situações de déficit corrente, ou seja, gera um “falso positivo” das contas públicas.

Para toda esta seção, deve-se ter em mente que o sentido da expressão “investimentos” na regra de ouro leva em conta apenas o valor despendido pelo ente público como tal no exercício, e não a variação líquida do estoque de investimentos entre o início e o fim do exercício – diferença essa que, como se verá, representa a essência da distorção identificada na regra.

Nosso primeiro exemplo, ilustrado no Quadro 1, apresenta uma típica situação de desequilíbrio do orçamento corrente, o qual é financiado pela emissão de operações de crédito. Observe-se que a margem de cumprimento da regra de ouro, mesmo considerando apenas investimentos, apresenta-se negativa, detectando assim adequadamente a situação de déficit corrente.

Quadro 1: Cálculo adequado da regra de ouro em situação de déficit corrente

| RECEITAS | | DESPEASAS | |
|----------------------|-------|---------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.500 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 500 |
| Operações de crédito | 1.000 | Investimentos | 500 |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.500 - 1.000 = \mathbf{500} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{investimentos} - \text{operações de crédito} \\ &= 500 - 1.000 = \mathbf{-500} \end{aligned}$$

Por sua vez, o Quadro 2 exemplifica uma típica situação de equilíbrio do orçamento corrente, no qual as receitas oriundas da emissão de operações de crédito são integralmente destinadas ao financiamento de investimentos. Temos, assim, um cenário representativo do modelo fiscal almejado pela regra de ouro: ausência de déficit corrente e endividamento realizado exclusivamente para o financiamento de investimentos. Observe-se que a margem de cumprimento da regra de ouro é zero, capturando assim adequadamente a situação de equilíbrio do orçamento corrente.

Quadro 2: Cálculo adequado da regra de ouro em situação de equilíbrio

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|----------------------|-------|---------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.000 | Investimentos | 1.000 |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{investimentos} - \text{operações de crédito} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

Suponhamos, agora, que em algum momento futuro o governo resolva alienar o ativo¹¹ constituído por meio do investimento realizado no Quadro 2. Em outras palavras, que o Governo decida realizar um *desinvestimento*. Tal operação gerará receitas, classificadas como de capital. O Quadro 3 apresenta esse cenário.

11 Tal ativo pode ser, por exemplo, uma obra de infraestrutura (rodovia, ferrovia, porto, aeroporto etc.) ou um ativo imobiliário (edifício, casa, apartamento etc.).

Quadro 3: Cálculo da regra de ouro em situação de desinvestimento

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|---------------------|-------|---------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 0 |
| Alienação de bens | 1.000 | | |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 1.000 |

Déficit corrente = despesas correntes – receitas correntes
= 1.000 – 1.000 = **0**

Margem da regra de ouro = investimentos – operações de crédito
= 0 – 0 = **0**

É possível verificar que a regra de ouro se encontra atendida, pois sua margem de cumprimento é zero, uma vez que não foram realizados nem investimentos nem operações de crédito. Além disso, o orçamento corrente se apresenta equilibrado, enquanto o de capital possui superávit de \$ 1.000, levando a um superávit orçamentário global.

Eis que chegamos ao ponto crucial: observe-se que se abre espaço para o incremento das despesas correntes em \$ 1.000, em virtude do superávit do orçamento de capital, dando causa a déficit corrente de \$ 1.000. Esse fato, no entanto, não sensibilizará o cálculo da margem da regra de ouro, que considera apenas os investimentos e as operações de crédito. O Quadro 4 apresenta essa situação.

Quadro 4: Falha da regra de ouro em situação de desinvestimento

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|---------------------|-------|---------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 2.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 0 |
| Alienação de bens | 1.000 | | |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

Déficit corrente = despesas correntes – receitas correntes
= 2000 – 1.000 = **1.000**

Margem da regra de ouro = investimentos – operações de crédito
= 0 – 0 = **0**

Esta é, portanto, a primeira falha identificada na regra de ouro: uma situação de déficit corrente que não é detectada pelo cálculo da margem de cumprimento, mesmo quando se adota a rigorosa configuração da literatura de finanças públicas, que determina considerar somente os investimentos.

A deficiência aqui apontada é de elevada gravidade, pois demonstra que há cenários em que o cumprimento da regra de ouro não significa equilíbrio do orçamento corrente (situação de “falso positivo”). Assim, a regra se mostra frágil e pouco robusta, pois pode ser cumprida mesmo em cenários fiscais que deveriam resultar no seu descumprimento. Como consequência, reduz-se a confiança na regra como adequada sinalizadora da situação das contas públicas.

Ressalte-se que a identificação desta falha não é propriamente uma novidade. Andel (1998), analisando a aplicação da regra de ouro na Alemanha – e, particularmente, buscando entender por que, apesar de seu recorrente cumprimento, a dívida do país havia crescido tanto – já apontava essa fragilidade, então realçada em virtude do processo de privatizações em curso no país.

Observe-se, por fim, que a dinâmica desta falha é ligeiramente diferente no cenário brasileiro, em virtude de dois fatores. Primeiramente, pela vedação contida na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000) de destinar as receitas obtidas com a alienação de bens para o financiamento de despesas correntes¹². E, em segundo lugar, pela definição mais ampla do cálculo da regra de ouro, que contempla todas as despesas de capital e não apenas os investimentos¹³.

12 “Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.” Observe-se que há uma importante exceção à vedação: é autorizada a destinação dessas receitas para o financiamento dos regimes de previdência social. Os demonstrativos constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2020 (Brasil, 2019) indicam, no entanto, que, pelo menos nos últimos exercícios financeiros, tal exceção não vem sendo acionada.

13 Observe-se que essa definição ampliada do cálculo pode ser compreendida, por si só, como uma falha da regra de ouro brasileira – para análises nesse sentido, vide Couri et al.

Dessa forma, o comando da LRF faz com que os recursos oriundos da alienação de ativos sejam destinados à realização de despesas de capital (por exemplo, amortização da dívida). Contudo, ocorrerá um efeito colateral. A despesa de capital, já devidamente suportada por recursos oriundos da alienação de ativos, constituirá fundamento para a realização de operações de crédito que, por fim, poderão dar cobertura a despesas correntes. Isso ocorre porque, pela própria definição da regra de ouro, o limite para a realização de operações de crédito é justamente o montante de despesas de capital. Como resultado, essas novas operações de crédito podem financiar despesas correntes e, novamente, a regra de ouro pode ser cumprida mesmo em cenário de déficit corrente. O Quadro 5 apresenta esse cenário, no qual se supôs que as receitas obtidas com a alienação foram destinadas para a amortização da dívida.

Quadro 5: Falha da regra de ouro brasileira em situação de desinvestimento

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|--|-------|-----------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 2.000 |
| Receitas de capital | 2.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Alienação de bens | 1.000 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.000 | | |
| Total de receitas | 3.000 | Total de despesas | 3.000 |
| Déficit corrente = despesas correntes – receitas correntes = 2.000 – 1.000 = 1.000 | | | |
| Margem da regra de ouro = despesas de capital – operações de crédito = 1.000 – 1.000 = 0 | | | |

(2018). No presente trabalho, optamos por não tratar essa definição como uma falha *per se*, mas sim abordar separadamente as diferentes fragilidades que, por não serem adequadamente tratadas, derivam dessa definição.

2.2.2. Possibilidades de saneamento

Apesar de grave, a falha da regra de ouro referente aos desinvestimentos pode ser sanada de forma relativamente simples: basta deduzir as receitas obtidas com as alienações de bens da margem de cumprimento da regra. Para fins de ilustração, apliquemos o novo cálculo no cenário apresentado no Quadro 4.

Quadro 6: Regra de ouro saneada (descumprida)
em situação de desinvestimento

| RECEITAS | | DESPEASAS | |
|---------------------|-------|---------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 2.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 0 |
| Alienação de bens | 1.000 | | |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 2.000 - 1.000 = \mathbf{1.000} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{investimentos} - \text{operações de crédito} - \\ &\text{alienação de bens} \\ &= 0 - 0 - 1000 = \mathbf{-1.000} \end{aligned}$$

Como podemos ver, agora a regra de ouro apresenta margem negativa, detectando adequadamente a situação de déficit corrente. Neste cenário, a única forma de cumprir a regra seria expandir os investimentos. Ou seja, a regra saneada levaria, na prática, a que as receitas oriundas da alienação fossem empregadas no financiamento de investimentos, como mostra o Quadro 7.

Quadro 7: Regra de ouro saneada (cumprida)
em situação de desinvestimento

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Alienação de bens | 1.000 | Investimentos | 1.000 |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{investimentos} - \text{operações de crédito} - \\ &\text{alienação de bens} \\ &= 1.000 - 0 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

Portanto, o procedimento de saneamento proposto mostra-se eficaz. Quando há déficit corrente, a regra de ouro passa a sinalizá-lo adequadamente, mediante resultado negativo da sua margem. E, para que a regra assim saneada seja cumprida, é necessário promover o equilíbrio do orçamento corrente a partir do redirecionamento dos recursos provenientes da alienação de ativos para a elevação dos investimentos.

No caso da regra de ouro brasileira, como visto anteriormente, o cenário apresenta certas diferenças, mas que não invalidam a linha adotada. Assim, apresentemos primeiramente a aplicação do novo cálculo no cenário apresentado no Quadro 5.

Quadro 8: Regra de ouro brasileira saneada
(descumprida) em situação de desinvestimento

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 2.000 |
| Receitas de capital | 2.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Alienação de bens | 1.000 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.000 | | |
| Total de receitas | 3.000 | Total de despesas | 3.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 2.000 - 1.000 = \mathbf{1.000} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{despesas de capital} - \text{operações de crédito} - \\ &\text{alienação de bens} \\ &= 1.000 - 1.000 - 1.000 = \mathbf{-1.000} \end{aligned}$$

Como se pode ver, com o novo cálculo a regra de ouro apresenta margem negativa, detectando adequadamente a situação de déficit corrente. Para que a regra passe a ser cumprida, as operações de crédito não podem ser realizadas ou, caso sejam, teriam que se destinar a investimentos ou a outras despesas de capital. Em qualquer caso, as despesas correntes teriam que ser reduzidas, o que garantiria o equilíbrio do orçamento corrente – objetivo fundamental da regra de ouro. O Quadro 9 mostra o cenário onde as operações de crédito não são realizadas.

Quadro 9: Regra de ouro brasileira saneada (cumprida) em situação de desinvestimento

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|---------------------|-------|-----------------------|-------|
| Receitas correntes | .000 | Despesas correntes | 1.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Alienação de bens | 1.000 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{despesas de capital} - \text{operações de crédito} \\ &\quad - \text{alienação de bens} \\ &= 1.000 - 0 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

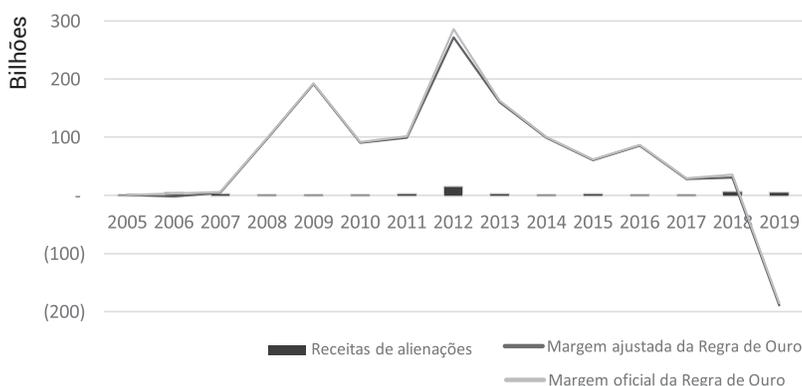
Assim, o procedimento de saneamento logrou êxito, pois agora a regra de ouro efetivamente garante, em um cenário de desinvestimentos, o equilíbrio do orçamento corrente. Verifica-se que a regra também evitou o endividamento adicional que se daria para financiar o déficit corrente. Aliás, o que ocorreu foi justamente o contrário: a dívida pública foi reduzida, graças à amortização efetuada em cumprimento ao disposto na LRF.

2.2.3. Impacto no cálculo da regra de ouro

Como visto nas subseções anteriores, o cálculo atual da regra de ouro apresenta falhas em cenários de desinvestimentos. Naturalmente, essas falhas serão tão mais impactantes quanto maior for o volume de alienações de bens realizado no período. Apurado esse volume, pode-se realizar um cálculo ajustado da regra de ouro, que deduzirá as alienações da margem divulgada oficialmente. O Gráfico 2 apresenta ambos os cálculos, oficial e ajustado, assim como as receitas oriundas de alienações, para o período de 2005 a 2019¹⁴.

• 287 •

Gráfico 2: Impacto na regra de ouro do ajuste relativo aos desinvestimentos



Fonte: SIGA Brasil e Gráfico 1. Elaboração dos Autores

Como pode ser verificado, o recálculo altera muito pouco o resultado oficial, uma vez que as receitas oriundas de alienações são bastante modestas em todo o período¹⁵. Apenas em um exer-

¹⁴ Somente foram obtidos dados acerca das receitas de alienação de bens a partir de 2005.

¹⁵ É interessante verificar que, apesar de terem ocorrido muitos eventos denominados de “privatizações” no período, poucos deles realmente se constituíram efetivamente em alienações (transferências de propriedade), mas sim, majoritariamente, em concessões, onde a titularidade do ativo permanece com a União, sendo as receitas correspondentes classificadas como correntes. Além disso, parte significativa das privatizações ocorre no âmbito de empresas

cício (2006), o novo procedimento teria apontado descumprimento da regra onde o cálculo oficial demonstrou cumprimento¹⁶. Na quase totalidade do período, as linhas das margens praticamente se sobrepõem, com exceção dos anos de 2012 e 2018, nos quais a receita com alienações foi fortemente impactada por operações envolvendo o hoje extinto Fundo Soberano (Portal G1, 2013; Valor Econômico, 2018).

Assim, a falha no tratamento dos desinvestimentos, apesar de conceitualmente grave, não teve, no período recente, o condão de distorcer significativamente o cálculo da regra de ouro no âmbito da União. No entanto, como veremos na próxima subseção, tal falha, ao ser estendida para os empréstimos concedidos, apresentará impacto de magnitude bastante superior.

2.3. EXPANDINDO A FALHA: A INCONSISTÊNCIA DO TRATAMENTO DADO À AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS

2.3.1. Descrição da falha

A segunda falha identificada neste trabalho é, em sua mecânica, bastante similar à primeira. Agora, no entanto, a operação a ser analisada não são os desinvestimentos, mas sim as concessões de empréstimos¹⁷, que são um dos tipos de inversões financeiras

estatais independentes (exemplo: venda de ativos, inclusive subsidiárias), transações essas que ocorrem fora do âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, sobre os quais a regra de ouro é apurada.

16 Como já comentado na nota de rodapé n. 9, as margens de cumprimento da regra de ouro eram bastante mais baixas antes do advento da Resolução do Senado Federal nº 48/2007. Isso, naturalmente, faz com que mesmo pequenas correções do cálculo passem a apontar descumprimento da regra.

17 Observe-se que aqui se trata dos empréstimos que a União concede a terceiros. São muitos os destinatários desses empréstimos: Estados, Municípios, bancos públicos (tais como o BNDES), estudantes (por intermédio de programas como o FIES) e setores econômicos diversos, entre outros.

e, portanto, uma espécie de despesa de capital, e logo abrangida pelo cálculo da regra de ouro brasileira.

O Quadro 10 apresenta uma situação de equilíbrio do orçamento corrente, no qual as receitas oriundas da emissão de operações de crédito são integralmente destinadas à concessão de empréstimos¹⁸. Observe-se que a regra de ouro está atendida (margem de cumprimento igual a zero), capturando assim adequadamente a situação de equilíbrio do orçamento corrente.

Quadro 10: Cálculo da regra de ouro com concessão de empréstimos

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|----------------------|-------|--------------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.000 | Concessão de empréstimos | 1.000 |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

• 289 •

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{despesas de capital} - \text{operações de crédito} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

Em algum momento futuro, os valores concedidos a título de empréstimo deverão retornar à União, na forma de amortização efetuada pelo devedor, que também efetuará o pagamento de juros. A parcela recebida a título de amortização do empréstimo concedido é classificada como receita de capital, sendo geralmente destinada, por força legal, à amortização da dívida.

Assim, a legislação faz com que os recursos provenientes de amortização de empréstimos concedidos sejam destinados à realização de despesas de capital. No entanto, ocorrerá um efeito

18 Observe-se que a regra de ouro permite a concessão de empréstimos com recursos de operações de crédito, uma vez que o limite de endividamento é justamente o montante de despesas de capital realizadas (sendo a concessão de empréstimos um dos tipos de despesas de capital).

colateral. A despesa de capital, já adequadamente coberta por recursos oriundos da devolução dos empréstimos, constituirá fundamento para a realização de novas operações de crédito que, por fim, poderão dar suporte a despesas correntes. Isso ocorre porque, pela própria definição da regra de ouro, o limite de endividamento é justamente o montante de despesas de capital. Como resultado, essas novas operações de crédito podem financiar despesas correntes e, novamente, a regra de ouro poderá ser cumprida mesmo em cenário de déficit corrente. O Quadro 11 apresenta esse cenário, o qual é análogo àquele apresentado no Quadro 5.

Quadro 11: Falha da regra de ouro em cenário de amortização de empréstimos

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|--|-------|-----------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 2.000 |
| Receitas de capital | 2.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Amortização de empréstimos | 1.000 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.000 | | |
| Total de receitas | 3.000 | Total de despesas | 3.000 |
| Déficit corrente = despesas correntes – receitas correntes = 2.000 – 1.000 = 1.000 | | | |
| Margem da regra de ouro = despesas de capital – operações de crédito = 1.000 – 1.000 = 0 | | | |

É possível verificar que a regra de ouro se encontra atendida (margem de cumprimento igual a zero), apesar do déficit corrente de \$ 1.000. Assim, identifica-se a segunda falha: uma nova situação de déficit corrente que não é detectada pelo cálculo da margem de cumprimento. Tal como no caso dos desinvestimentos, a deficiência apontada é de elevada gravidade, demonstrando haver cenários em que o cumprimento da regra de ouro não significa equilíbrio do orçamento corrente (situação de “falso positivo”), e onde receitas de capital terminam por financiar a expansão das despesas correntes.

Há fortes razões para que esta segunda falha seja considerada ainda mais grave do que a primeira. O principal motivo é que, enquanto os ativos formados por investimentos realizados geralmente não são alienados, empréstimos concedidos são *sempre* amortizados pelo tomador, ressalvados os casos de inadimplência. Além disso, o montante emprestado pela União tem ultrapassado o dos investimentos realizados. De fato, entre 2001 e 2019, foi aplicado R\$ 1,066 trilhão em empréstimos e financiamentos e apenas R\$ 881 bilhões em investimentos (preços de jan/2020 atualizados pelo IPCA).

A vulnerabilidade da regra é tamanha que ela pode ser até mesmo explorada para, intencionalmente, elevar a possibilidade de gastos correntes. Imagine-se, por exemplo, que o ente público conceda um empréstimo para uma entidade com o único propósito de permitir a elevação dessas despesas, usando para isso recursos levantados via endividamento. Pouco tempo depois, o empréstimo concedido é amortizado. Com o emprego desse artifício, o ente será capaz de expandir suas despesas correntes, empregando os recursos recebidos a título de amortização, sem violar a regra de ouro. Observe-se que, no fundo, as despesas correntes estão sendo financiadas pelas operações de crédito, mas as transações relativas aos empréstimos (concessões e amortizações) nublam a percepção desse fato.

Assim, essa deficiência tem uma perversa consequência do ponto de vista dos objetivos da regra – permite o cumprimento formal da regra de ouro, ao mesmo tempo em que abre espaço para a expansão do déficit corrente. Isso ocorre, essencialmente, porque a amortização da dívida (despesa de capital), embora seja coberta pela amortização de empréstimos concedidos (receita de capital), permite o aumento das operações de crédito, as quais, então, podem ser empregadas no financiamento de despesas correntes.

Esse foi exatamente o modo pelo qual se deu o cumprimento da regra de ouro no âmbito da União nos últimos anos. De fato, as receitas relativas à amortização de empréstimos, especialmente

daqueles que haviam sido concedidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, foram fundamentais para o cumprimento do limite constitucional (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018a, p. 2; Leitão, 2018).

Assim, a regra se mostra frágil e pouco robusta, pois pode ser atendida mesmo em cenários fiscais que, conceitualmente, deveriam resultar no seu descumprimento. Como consequência, reduz-se a confiança na regra como adequada para sinalizar a situação das contas públicas.

2.3.2. Possibilidades de saneamento

Apesar de grave, a falha da regra de ouro referente às concessões de empréstimos pode ser sanada de forma relativamente simples: basta deduzir as receitas obtidas com as amortizações dos empréstimos concedidos da margem de cumprimento da regra. Para fins de ilustração, apliquemos o novo cálculo no cenário apresentado no Quadro 11.

Quadro 12: Regra de ouro brasileira saneada (descumprida) em situação de amortização de empréstimos

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|---|-------|-----------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 2.000 |
| Receitas de capital | 2.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Amortização de empréstimos | 1.000 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.000 | | |
| Total de receitas | 3.000 | Total de despesas | 3.000 |
| Déficit corrente = despesas correntes – receitas correntes = 2.000 – 1.000 = 1.000 | | | |
| Margem da regra de ouro = despesas de capital – operações de crédito – amortização de empréstimos = 1.000 – 1.000 – 1.000 = -1.000 | | | |

Como se pode ver, com o novo cálculo a regra de ouro apresenta margem negativa, detectando adequadamente a situação de déficit corrente. Para que a regra passe a ser cumprida, as operações de crédito não podem ser realizadas ou, caso sejam, teriam que se destinar a investimentos ou a outras despesas de capital. Em qualquer caso, as despesas correntes teriam que ser reduzidas, o que garantiria o equilíbrio do orçamento corrente – objetivo fundamental da regra de ouro. O Quadro 13 mostra o cenário onde as operações de crédito não são realizadas.

Quadro 13: Regra de ouro brasileira saneada (cumprida) em situação de amortização de empréstimos

• 293 •

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|----------------------------|-------|-----------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Amortização de empréstimos | 1.000 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{despesas de capital} - \text{operações de crédito} \\ &\quad - \text{amortização de empréstimos} \\ &= 1.000 - 0 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

Assim, o procedimento de saneamento mostra-se bem-sucedido, pois agora a regra de ouro efetivamente garante o equilíbrio do orçamento corrente em um cenário de amortização de empréstimos concedidos. Verifica-se que a regra também evitou o endividamento adicional que ocorreria para financiar o déficit corrente. Aliás, o que se passou foi justamente o contrário: a dívida pública foi reduzida, graças à amortização efetuada em cumprimento à legislação.

Outra forma de resolução da falha seria excluir as concessões de empréstimos das despesas consideradas no cálculo da regra de ouro, aproximando-a assim da configuração clássica da norma. Consequentemente, não seria mais possível custear tais despesas

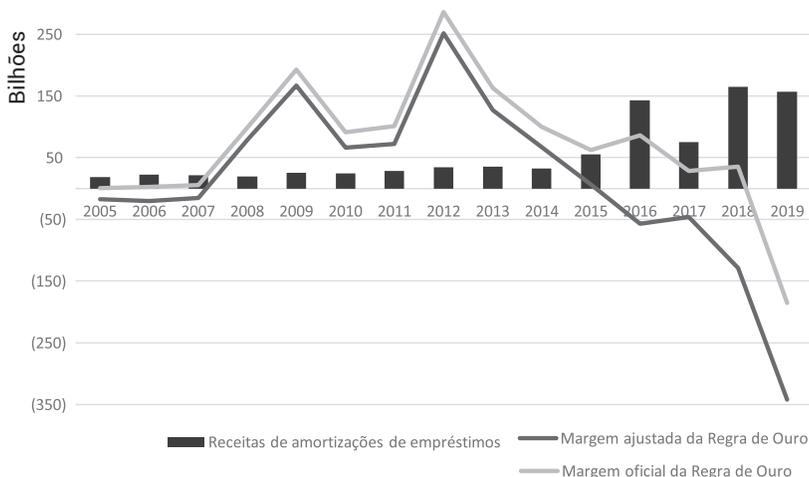
com a realização de operações de crédito, exigindo assim um repensar mais amplo acerca das formas de financiamento e dos limites impostos a esses gastos. Assim, se a concessão de empréstimo não fosse considerada na apuração da margem de cumprimento da regra de ouro, não haveria razão para que as correspondentes amortizações o fossem. Observe-se, contudo, que a adoção dessa solução levaria a que as concessões de empréstimos tivessem que ser suportadas pelo superávit do orçamento corrente.

2.3.3. Impacto no cálculo da regra de ouro

· 294 ·

Como visto nas subseções anteriores, o cálculo atual da regra de ouro apresenta falhas em cenários de amortização de empréstimos concedidos, as quais serão tão mais impactantes quanto maior for o volume dos recursos recebidos. Apurado esse volume, pode-se realizar um cálculo ajustado da regra de ouro, que deduzirá as amortizações recebidas da margem de cumprimento divulgada oficialmente. O Gráfico 2 apresenta ambos os cálculos, oficial e ajustado, assim como as receitas oriundas dessas amortizações, para o período de 2005 a 2019.

Gráfico 3: Impacto na regra de ouro do ajuste relativo às amortizações de empréstimos



• 295 •

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração dos Autores.

Como pode ser verificado, há significativa diferença entre a margem oficial e a ajustada, especialmente a partir de 2016, quando se elevam as devoluções de empréstimos do BNDES. Além disso, em diversos exercícios (2005, 2006, 2007, 2016, 2017 e 2018), o novo cálculo aponta descumprimento da regra onde o número oficial demonstrou cumprimento. Para o exercício de 2019, a margem ajustada apresenta o estratosférico valor de R\$ 342 bilhões negativos.

Assim, a falha no tratamento das amortizações de empréstimos concedidos, além de conceitualmente grave, produziu distorções extremamente significativas no cálculo da regra de ouro no âmbito da União. Tais distorções contribuíram para que a regra de ouro tivesse cumprimento meramente formal, em um cenário de acentuado endividamento e elevado déficit corrente. Verifica-se, assim, a inadequação da regra como sinalizadora da situação das finanças públicas.

2.4. SENSIBILIDADE A ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

2.4.1. Descrição da falha

Uma característica especialmente problemática da regra de ouro, na forma atualmente considerada para sua apuração, é o significativo impacto resultante da estratégia de gestão da dívida pública adotada pelo órgão responsável¹⁹. Por estratégia de gestão, no caso, entendem-se as decisões relacionadas às características dos títulos públicos (tipo e prazo, em especial) que serão ofertados.

Essas características têm relevantes efeitos sobre o déficit corrente e, por conseguinte, sobre o cumprimento da regra de ouro. Os juros são classificados como despesas correntes e, portanto, o seu pagamento eleva o déficit corrente, tal como capturado pela regra de ouro. Títulos que pagam juros periódicos, por exemplo, fazem com que o impacto dessas despesas correntes sobre a margem de cumprimento seja diluído ao longo do seu prazo de maturação. Ao contrário, títulos que pagam a totalidade de juros somente no vencimento concentram todo o impacto dessas despesas correntes em um único exercício financeiro, elevando o déficit corrente nesse ano e dificultando o cumprimento da regra de ouro^{20,21}.

19 Atualmente, a dívida pública mobiliária federal é gerenciada pela Subsecretaria da Dívida Pública (SUDIP), subordinada à Secretaria do Tesouro Nacional, por sua vez subordinada à Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

20 Observe-se que esse problema está relacionado ao fato de que o cálculo da regra de ouro considera as despesas com juros segundo o regime de caixa (pagamento efetivo), ao contrário do cálculo do déficit nominal, que considera os juros incorridos segundo o regime de competência. Para maiores detalhes, vide Couri et al. (2018, pp. 37-39).

21 Observe-se que o déficit do orçamento corrente provocado pelo pagamento de juros da dívida e coberto por saldos de exercícios anteriores produzidos por resultados primários gerados em exercícios anteriores não implica descumprimento da regra de ouro. De fato, os superávits primários são gerados com o propósito de satisfazer despesas relativas ao serviço da dívida (amortização e juros e outros encargos), com vencimento no próprio exercício ou em exercícios subsequentes. Neste caso, o déficit do orçamento corrente não estará associado à necessidade de aumentar o montante das operações de crédito, nem será coberto por recursos provenientes de alienação de ativos ou de amortização de empréstimos concedidos.

Os quadros a seguir ilustram essa situação e as distorções que ela pode gerar. Iniciemos com um cenário de equilíbrio do orçamento corrente, incluindo despesas periódicas com juros (na ordem de 5% do montante da dívida), e no qual operações de crédito são realizadas unicamente para refinaranciar a dívida vincenda. A regra de ouro, corretamente, mostra-se cumprida. O Quadro 14 mostra esse cenário.

Quadro 14: Regra de ouro em situação de pagamento periódico de juros

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|----------------------|-------|---------------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| | | Juros | 50 |
| | | Outras despesas correntes | 950 |
| Receitas de capital | 1.000 | Despesas de capital | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.000 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Total de receitas | 2.000 | Total de despesas | 2.000 |

• 297 •

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{despesas de capital} - \text{operações de crédito} \\ &= 1.000 - 1.000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

Imaginemos, agora, que essas novas operações de crédito foram contratadas em outra condição: pagamento de juros apenas no vencimento da dívida (que, suponhamos, ocorrerá em 5 anos). O efeito imediato é um alívio nas despesas com juros para os próximos anos, permitindo a produção de superávits correntes ou, alternativamente, a expansão das demais despesas correntes. O Quadro 15 ilustra essa última alternativa.

Quadro 15: Regra de ouro em situação de pagamento de juros somente após período de carência

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|---|-------|---------------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| | | Juros | 0 |
| | | Outras despesas correntes | 1.000 |
| Receitas de capital | 0 | Despesas de capital | 0 |
| Total de receitas | 1.000 | Total de despesas | 1.000 |
| Déficit corrente = despesas correntes – receitas correntes = 1.000 – 1.000 = 0 | | | |
| Margem da regra de ouro = despesas de capital – operações de crédito = 0 – 0 = 0 | | | |

• 298 •

O que se configura, como se observa facilmente, é uma espécie de “bomba-relógio”: no exercício de vencimento da dívida será necessário pagar, de uma só vez, toda a carga de juros que foi evitada nos exercícios anteriores, produzindo impacto forte e concentrado sobre o déficit corrente. Assumindo a razoável hipótese de que as receitas correntes não possam ser elevadas, de que as despesas correntes não possam ser comprimidas a ponto de cobrir o pagamento de juros (ainda que ambas sejam ajustadas em 5%) e de que não haja resultados primários acumulados nos exercícios anteriores, restará somente a emissão de dívida para fazer face aos juros vincendos, levando assim a uma situação de déficit corrente e consequente descumprimento da regra de ouro. Observe-se que esse descumprimento ocorre ainda que, considerando as despesas com juros incorridas apenas no exercício do pagamento (\$ 50), haja superávit corrente²². O Quadro 16 ilustra essa situação, na qual também são realizadas operações de crédito para amortizar a dívida vincenda.

22 Observe-se que as receitas correntes (em valor de \$ 1.050) superam as despesas correntes, quando consideramos somente as despesas com juros incorridas no exercício (isto é, apropriadas por competência). As despesas correntes somariam \$ 50 de juros e \$ 950 de outras despesas, resultando assim em um superávit do orçamento corrente de \$ 50.

Quadro 16: Regra de ouro em situação de pagamento de juros integralmente no vencimento

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|----------------------|-------|---------------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.050 | Despesas correntes | 1.200 |
| | | Juros | 250 |
| | | Outras despesas correntes | 950 |
| Receitas de capital | 1.150 | Despesas de capital | 1.000 |
| Operações de crédito | 1.150 | Amortização da dívida | 1.000 |
| Total de receitas | 2.200 | Total de despesas | 2.200 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1.200 - 1.050 = 150 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{despesas de capital} - \text{operações de crédito} \\ &= 1.000 - 1.150 = -150 \end{aligned}$$

• 299 •

Dessa forma, os efeitos combinados das características dos títulos e de seu prazo de vencimento podem tornar a regra de ouro incapaz de sinalizar adequadamente a situação fiscal do ente público. A postergação das despesas com juros, mediante a emissão de títulos que pagam juros somente no vencimento²³, pode criar situações de artificial equilíbrio do orçamento corrente, permitindo assim a expansão das despesas correntes²⁴. Quando sobrevém o vencimento da dívida, a pressão concentrada dos juros dificilmente pode ser absorvida pelo orçamento corrente e tudo contribui para o descumprimento da regra de ouro.

A falha da regra é tamanha que ela pode ser, inclusive, intencionalmente explorada. Assim, a ocorrência de um elevado déficit corrente, concentrado nas despesas com juros, pode ser mascarado por um período significativo pela adoção dessa estratégia de gestão da dívida²⁵. A forma de cálculo da margem de cumprimento da regra

23 Tais títulos são também conhecidos como zero coupon bonds, por não pagarem nenhum “cupom” de juros antes de seu vencimento.

24 Se tal expansão, por exemplo, se concentrar em despesas obrigatórias, será ainda mais difícil retornar ao equilíbrio do orçamento corrente, criando-se dificuldades para o cumprimento da regra de ouro.

25 Isso ocorre porque, apesar de os juros serem incorridos ao longo de todo prazo de maturação do título, o seu pagamento – e a conseqüente sensibilização da regra de ouro – ocorrerá

de ouro não consegue captar essa estratégia, e assim a regra pode ser cumprida mesmo em cenários em que outras medidas, como o déficit nominal, apontariam para a ocorrência de déficit corrente. Assim, a regra falha em sinalizar adequadamente a situação das contas públicas, pois não indica seu desequilíbrio latente.

Por sua vez, no exercício em que ocorrer o vencimento dos títulos, o déficit corrente será elevado, o que poderá dar causa ao descumprimento da regra de ouro²⁶. Observe-se que, nesse caso, esse descumprimento não significa desequilíbrio corrente presente, mas sim desequilíbrio *passado*, ocultado pela estratégia de gestão da dívida. Assim, a regra de ouro falha também neste momento, pois indica uma situação mais grave das contas públicas do que a presentemente existente.

Nesse sentido, a falha relativa à sensibilidade a estratégias de gestão da dívida torna a regra de ouro, em um primeiro momento, incapaz de capturar o desequilíbrio do orçamento corrente e, em um segundo momento, incapaz de sinalizar o seu equilíbrio. Tem-se, assim, primeiramente uma situação de “falso positivo” e, após, uma situação de “falso negativo”. Isso mostra que, nesse aspecto, a regra não é tempestiva, não exibindo o comportamento “*forward-looking*” postulado por Auerbach (2014), ou seja, não consegue captar a situação de seu iminente descumprimento. Ao contrário, a regra demonstra ter indesejável viés “*backward-looking*”, refletindo assim situações pretéritas das contas públicas.

somente no exercício do seu vencimento, o que pode ocorrer vários anos após sua emissão. Além disso, como veremos na Seção 2.7, uma parte dos juros nominais será contabilizada como atualização monetária (GND 6), de acordo com o índice estabelecido na LDO (historicamente IGP-M, mais recentemente IPCA), e apenas o restante será lançado como GND 2. Observe-se que, nesses tipos de títulos, os juros nominais usualmente correspondem ao seu deságio.

26 Como já comentado, o descumprimento da regra de ouro pode ser evitado caso se faça uso de saldos de exercícios anteriores produzidos por resultados primários gerados. Essa utilização, no entanto, pode ter implicações em termos de política monetária em virtude do aumento da liquidez da economia.

2.4.2. Possibilidades de saneamento

Ao contrário da análise realizada para as duas primeiras falhas, neste caso não se vislumbra um mecanismo simples para o seu saneamento. Primeiramente, não parece razoável restringir as possibilidades de escolha de estratégias de gestão da dívida, pois as autoridades responsáveis devem dispor dos instrumentos necessários para atingir os objetivos estipulados.

Dessa forma, uma alternativa para eliminar o efeito que essas estratégias podem ter sobre a regra de ouro seria a de passar a realizar a apuração das despesas de juros por competência, e não por caixa, adotando critério similar ao empregado pelo Banco Central do Brasil para o cálculo do déficit nominal. A apropriação por competência não é afetada pela determinação dos fluxos de pagamento, não sofrendo impacto das estratégias de gestão de dívida apresentadas. · 301 ·

Tal mudança, no entanto, não é desprovida de óbices. Um deles é o fato de que parte significativa dos juros da dívida é pós-fixada (definida pela taxa Selic ou pelo IPCA, por exemplo), o que dificultaria a determinação prévia do seu montante e, conseqüentemente, a verificação do cumprimento da regra de ouro quando da elaboração da lei orçamentária anual, a qual precisaria estar baseada em projeções²⁷. Outra dificuldade encontra-se no modelo de governança da regra, que hoje concentra-se na Secretaria do Tesouro Nacional, e que possivelmente teria que passar a contemplar uma participação mais efetiva do Banco Central.

Outra forma de saneamento que poderia ser aventada seria a exigência de superávits correntes suficientes para arcar com o pagamento futuro dos juros já incorridos. Nesse caso, observe-se, não há necessidade de alterar a regra atual de contabilização dos juros por caixa. Isso, porém, significaria a própria reescritura dos

²⁷ Esse problema, no entanto, não ocorreria na apuração da margem de cumprimento no final do exercício, quando já se teriam os valores das taxas para a contabilização dos juros efetivamente incorridos.

termos da “regra de ouro” para que essa nova exigência viesse a ser contemplada, o que certamente suscitaria muitas outras dificuldades técnicas.

Em síntese, a falha relativa à sensibilidade a estratégias de gestão da dívida não parece, de forma alguma, ter solução simples, e medidas efetivas de saneamento certamente exigirão um profundo repensar sobre diversos aspectos da operacionalização da regra.

2.4.3. Impacto no cálculo da regra de ouro

Há claras evidências de que esta falha pode estar produzindo, neste momento, relevante impacto no cálculo da margem de cumprimento da regra de ouro. O próprio Poder Executivo reconhece a existência desses efeitos em documentos que analisam a situação da regra de ouro, tais como em Secretaria do Tesouro Nacional (2018a):

*Um dos fatores que explicam as projeções mais elevadas da despesa com juros é o próprio crescimento da dívida. Outro fator é a característica dos títulos que vencerão os próximos anos. **Há uma maior concentração de títulos que pagam a totalidade de seus juros apenas no vencimento final (isto é, não pagam juros periódicos), como as LTN e LFT.** (negritamos)*

Verifica-se, assim, que o Executivo confirma que relevante parcela dos títulos vencidos recentemente e vincendos nos próximos anos possui a característica de pagamento de juros apenas ao final. É, justamente, o tipo de cenário apontado na descrição da falha.

Assim, essa falha pode muito bem ser parte da explicação para o curioso fato de que, nos anos recentes de déficit nominal bastante elevado, tais como 2015, 2016 e 2017, a regra de ouro tenha sido cumprida. A emissão de títulos nesses exercícios com as características e prazos referidos certamente postergariam os efeitos dos juros sobre a regra de ouro, facilitando seu cumprimento. Esses efeitos estariam sendo sentidos apenas agora, em virtude do

vencimento desses títulos. Nesse aspecto, o resultado atual da regra de ouro – de descumprimento, ressalte-se – estaria sendo artificialmente prejudicado pela estratégia de gestão de dívida. Assim, o resultado negativo da regra pode não significar desequilíbrio presente, mas sim reflexos de desequilíbrios correntes passados – em especial, da geração de insuficientes superávits correntes.

Reforçando essa hipótese, as despesas com juros (pelo regime de caixa) vêm se elevando significativamente nos últimos anos. Essas despesas cresceram de uma média de R\$ 205 bilhões anuais no triênio 2015-2017 para uma média de R\$ 282 bilhões anuais no biênio 2018-2019, estando estimadas em R\$ 409 bilhões para 2020²⁸. Isso tudo, observe-se, em um cenário econômico em que a taxa referencial de juros do conjunto da economia – a Selic – encontra-se em queda persistente. Tomadas em conjunto, tais informações sinalizam a existência de fortes impactos desta falha no cálculo atual da regra de ouro.

· 303 ·

2.5. SENSIBILIDADE À REGRAS E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO FINANCEIRA

2.5.1. Descrição da falha

A falha em tela refere-se à possibilidade de que regras e estratégias de gestão financeira, em particular aquelas relacionadas à gestão de caixa, influenciem indevidamente o resultado da regra de ouro. Trata-se, como veremos, de um problema essencialmente relacionado à natureza das receitas que custearão as despesas.

Em um cenário simples de administração financeira, o comportamento esperado do gestor seria o de somente recorrer ao endividamento quando não houvesse recursos disponíveis no caixa. No caso da União, no entanto, a complexidade dessa gestão é muito

28 Foram consideradas as despesas liquidadas classificadas com GND 2 – Juros e Encargos da Dívida (para 2020, considera-se o montante autorizado. Fonte: Painel do Orçamento Federal, disponível em <https://www.siof.planejamento.gov.br>. Consulta realizada em 26/05/2020.

mais elevada. Assim, por exemplo, recursos em caixa que sejam vinculados a determinadas despesas não podem, por definição, ser aplicados em outras. Dessa forma, na ausência de recursos livres suficientes, pode ser necessário emitir dívida para custeá-las. Há uma determinada proporção das operações de crédito realizadas, portanto, que seriam desnecessárias fossem outras as normas de gestão financeira. O efeito resultante é uma redução artificial da margem de cumprimento da regra de ouro, sinalizando a existência de um déficit corrente superior ao realmente existente.

Essa situação pode levar ao descumprimento da regra de ouro mesmo em situações de equilíbrio do orçamento corrente. A título de exemplo, vejamos o cenário descrito no Quadro 17. Nele, parcela das receitas correntes é vinculada, mas a despesa correspondente tem montante inferior. Uma vez que tal sobra (em montante de \$ 250) não consegue ser aplicada em outras despesas, faz-se necessário realizar operações de crédito para financiá-las, o que produz margem negativa de cumprimento da regra de ouro, ainda que não haja déficit corrente.

Quadro 17: Regra de ouro em situação de vinculação de receitas

| RECEITAS | | DESPESAS | |
|---------------------------|-------|---------------------------|-------|
| Receitas correntes | 1.000 | Despesas correntes | 1.000 |
| Recursos vinculados a "A" | 500 | Despesa "A" | 250 |
| Recursos livres | 500 | Outras despesas correntes | 750 |
| Receitas de capital | 250 | Despesas de capital | 0 |
| Operações de crédito | 250 | | |
| Total de receitas | 1.250 | Total de despesas | 1.000 |

$$\begin{aligned} \text{Déficit corrente} &= \text{despesas correntes} - \text{receitas correntes} \\ &= 1000 - 1000 = \mathbf{0} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Margem da regra de ouro} &= \text{despesas de capital} - \text{operações de crédito} \\ &= 0 - 250 = \mathbf{-250} \end{aligned}$$

Estratégias de gestão financeira também podem ser empregadas de modo a impactar a margem de cumprimento da regra de ouro. Recursos em caixa resultantes de superávit financeiro

ou de excesso de arrecadação – que não transitam pelo processo orçamentário ordinário – podem deixar de ser aplicados no custeio das despesas, levando à sua substituição por operações de crédito, reduzindo assim artificialmente a margem de cumprimento da regra de ouro. Verifica-se, portanto, que pode haver *discricionariedade do gestor* na determinação do resultado da regra de ouro, produzindo margens de cumprimento distintas para resultados primários idênticos.

O raio de ação do gestor pode ser de tal ordem que lhe permita até mesmo induzir o descumprimento da regra de ouro. Em tese, essa estratégia soaria descabida, pois usualmente isso geraria alguma espécie de penalização ao gestor. Caso, no entanto, já se tenha obtido autorização para afastar a regra de ouro, tal comportamento passa a ser plausível, e até mesmo esperado, uma vez que assim os recursos entesourados podem ser mantidos para fazer cumprir a regra de ouro em exercícios seguintes.

2.5.2. Possibilidades de saneamento

A maior harmonia entre receitas vinculadas e as correspondentes despesas, eliminando desalinhamentos que gerem descasamentos recorrentes nessas fontes, contribui para a redução dessa falha e da distorção que ela gera sobre a margem de cumprimento da regra de ouro.

Por outro lado, uma solução simplesmente aritmética (como deduzir do montante de operações de crédito o aumento da posição líquida de caixa do ente) tem riscos inaceitáveis. Por um lado, mascara a existência de um risco de taxas, uma vez que os recursos mantidos em caixa pelo ente e os recursos captados no mercado muito provavelmente terão remuneração distinta e induzirão a resultados líquidos diferentes ao longo do tempo (tornando uma simples compensação no “ano zero” inconsistente com os objetivos da regra). Por outro, e mais importante, para a União esses saldos entesourados não são de livre disponibilidade no exercício seguinte,

uma vez que o seu desembolso representa emissão de moeda, o que ensejará a necessidade de elevação da dívida pública por parte da autoridade monetária para reabsorver essa liquidez adicional.

Quanto à possibilidade de emprego de estratégias de gestão financeira, avaliamos que pode ser difícil para o avaliador externo divisar essas ações e comprovar sua motivação. A gestão financeira é suficientemente complexa para permitir nublar relações de causa e efeito, e a existência de inúmeras minúcias e exigências nos procedimentos torna-se um obstáculo para qualquer intento de exigir conduta diversa. Assim, é duvidoso que essa falha seja sanável.

· 306 · 2.5.3. Impacto no cálculo da regra de ouro

O elevado volume de receitas vinculadas com descasamento das despesas correspondentes dificulta o cumprimento da regra de ouro. Segundo Secretaria do Tesouro Nacional (2018b, p. 3), o montante de recursos vinculados depositados no caixa na União, em junho de 2018, alcançava R\$ 425,5 bilhões (sem considerar a subconta da dívida). Não por acaso, diversas das medidas empregadas desde 2018 visaram justamente promover desvinculações (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018a, p. 4). Tal estratégia, no entanto, encontrou limites na natureza jurídica da maioria das vinculações. Nesse sentido, medidas constantes da Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, ao desvincular os fluxos financeiros a cada ano, podem colaborar para facilitar essa gestão²⁹.

29 Deve-se considerar que o uso de saldos de exercícios anteriores (que venham a ser também desvinculados) como substitutos de operações de crédito depende de avaliação quanto a ajustes na margem de cumprimento da regra de ouro, indicados nas seções 2.2 e 2.3, no exercício em que se arrecadou recursos relativos a alienação de ativos e amortização de empréstimos. Assim, as amortizações de empréstimos concedidos ao BNDES, se não impactaram a margem de cumprimento no exercício em que os recursos foram recebidos, deverá impactá-la no exercício em que os recursos correspondentes deverão substituir operações de crédito. Se for esse o caso, essa troca de fontes de recursos não terá o poder de reduzir ou afastar o descumprimento da regra de ouro.

Outra observação importante é que a substituição do excedente de operações de crédito (em relação ao montante das despesas de capital e que, portanto, deva financiar despesas correntes) por saldos de exercícios anteriores deve ser limitada ao montante das despesas com juros

São nas possibilidades de estratégias de gestão financeira, no entanto, que se encontra o maior potencial de impacto sobre a regra de ouro. Exemplifiquemos com dois casos: a margem de cumprimento de 2019 e a margem projetada para 2020 quando da divulgação do resultado do Tesouro Nacional em 2019³⁰, constante em Secretaria do Tesouro Nacional (2020, p. 29).

Como já foi apresentado, no exercício de 2019 a regra de ouro apresentou margem negativa de R\$ 185,3 bilhões. Ou seja, esse foi o montante de operações de crédito realizadas acima das despesas de capital. Observe-se, no entanto, que Secretaria do Tesouro Nacional (2020, p. 29) prevê que o superávit financeiro³¹ em 31/12/2019 de determinadas fontes esteja no patamar de R\$ 262,2 bilhões. Tais recursos, ao menos em parte, ao invés de terem sido mantidos em caixa ao longo do exercício de 2019, poderiam ter sido destinados a despesas, substituindo assim igual montante de operações de crédito realizadas ao longo do exercício. Em outras palavras: a margem da regra de ouro poderia ter sido significativamente maior³², mas, em virtude de decisões ocorridas no âmbito da gestão financeira, trilhou-se caminho diverso.

Cenário similar se colocava então para o exercício de 2020, quando o superávit financeiro poderia ser utilizado para substituir operações de crédito cuja realização estava prevista na lei

e encargos da dívida e de outras despesas correntes financeiras. Isso se deve ao fato de que o pagamento de despesas correntes primárias implica redução da posição líquida da União junto ao setor financeiro, o que teria o mesmo efeito da realização de operações de crédito.

30 Tal projeção já se encontra desatualizada, especialmente em virtude dos vultosos impactos fiscais produzidos pela pandemia da COVID-19, incluindo a aprovação da Emenda Constitucional nº 106/2020, que, entre outras disposições, suspendeu a aplicação da regra de ouro para o exercício de 2020. No entanto, a projeção mantém sua utilidade para ilustrar a dinâmica da falha em tela.

31 Observe-se que, *a contrario sensu*, o conceito de “superávit financeiro” na contabilidade pública brasileira representa uma medida de estoque, ou de saldo líquido de caixa e outros ativos financeiros (art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320/64).

32 Avalia-se que nem todo o superávit financeiro poderia ser legitimamente considerado para elevar a margem de cumprimento da regra de ouro, uma vez que parte dele é formado por recursos (tais como amortizações de empréstimos concedidos) que deveriam ser deduzidos da margem, como apontado em seções anteriores.

orçamentária. Segundo Secretaria do Tesouro Nacional (2020, p. 29), estavam colocadas duas possibilidades de margens para a regra de ouro nesse exercício. Na primeira, seria empregado o superávit financeiro no pagamento de despesas ao longo do exercício, cenário em que a margem ficaria negativa em R\$ 79,9 bilhões. Na segunda, na qual não se empregaria o superávit e, portanto, seria necessário emitir operações de crédito em montante equivalente para honrar as despesas, a margem seria negativa em R\$ 342,1 bilhões³³. De qualquer forma, as projeções da STN mostram que o gestor financeiro poderia escolher, dentro de certas restrições, qualquer valor entre os que menciona como a margem de cumprimento da regra de ouro em 2020.

Portanto, para uma mesma situação fiscal, com idênticos resultados primário e nominal, a margem de cumprimento da regra de ouro poderia sofrer variação no vultoso montante de R\$ 262,2 bilhões. É difícil conceber fragilidade em uma regra fiscal maior do que esta: que seu resultado possa ter tamanha variação sem que o cenário fiscal subjacente tenha se alterado de forma correspondente. Pouca dúvida há de que, nesse caso, o poder à disposição da autoridade fiscal em influenciar o resultado da regra ultrapassou em muito o limite do razoável.

2.6. CLASSIFICAÇÃO INADEQUADA DE DESPESAS RELATIVAS AO BANCO CENTRAL

2.6.1. Descrição da falha

A falha analisada nesta seção refere-se às despesas com a cobertura do resultado negativo do Banco Central. Essas despesas

33 Observe-se que, nessas projeções, a STN não parece considerar qualquer necessidade de ajustes na margem de cumprimento da regra de ouro em virtude das falhas apresentadas no presente estudo, como as relativas aos recursos oriundos de alienação de ativos e amortização de empréstimos concedidos. Em decorrência disso, os ajustes necessários ao saneamento das falhas, se não foram efetuados no exercício da arrecadação, deveriam ser efetivados no exercício em que houver a aplicação desses recursos.

são realizadas por força do art. 7º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), o qual define que essa cobertura é obrigação do Tesouro Nacional para com a instituição, e será consignada em dotação específica no orçamento.

Analisando-se a execução dessa despesa, verifica-se que ela é classificada como “Amortização da Dívida Pública”³⁴, um dos tipos de despesa de capital. Assim, essa despesa representaria a quitação de uma dívida da União com o Banco Central. A nosso ver, não parece haver qualquer interpretação econômica ou jurídica razoável que justifique tal classificação. Aceitá-la equivaleria reconhecer a pré-existência de empréstimo concedido pela autarquia à União, o que seria, de todo modo, vedado pela Constituição³⁵. Além disso, a realização de tal despesa não representa, em absoluto, qualquer amortização da dívida pública, a qual não é afetada por essa operação.

A análise da legislação orçamentária, especialmente da Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964), indica que a classificação mais adequada para essa despesa seria a de *subvenção econômica*, a qual se destina à “cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não”³⁶. A adequação dessa classificação pode ser sustentada pela proximidade entre os conceitos de resultado negativo e de déficit de manutenção, assim como pelo fato de o Banco Central ser uma autarquia. Reforçando esse entendimento, é

34 Observe-se que uma parte relativamente pequena (em torno de 10%) das despesas com a cobertura do resultado negativo do Bacen é classificada como “Juros e Encargos da Dívida”, ou seja, uma despesa corrente. Essa parcela não é considerada na análise nem no cálculo de impacto apresentados nesta seção.

35 Art. 164. ...

§ 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

36 II) Das Subvenções Econômicas

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas *despesas correntes* do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

interessante observar que outras despesas relacionadas à cobertura de déficits são classificadas como despesas correntes³⁷.

Por final, é oportuno observar que a prática de classificar despesas correntes como de capital é uma das fragilidades da regra de ouro apontadas pela literatura de finanças públicas, tal como apresentado na seção 2.1. Tais operações de contabilidade criativa podem colaborar de forma decisiva para a deterioração fiscal, permitindo que elevados déficits correntes e níveis insustentáveis de endividamento ocorram mesmo com o cumprimento da regra de ouro.

• 310 • 2.6.2. Possibilidades de saneamento

O saneamento desta falha se configura bastante simples, envolvendo, essencialmente, alterar a classificação econômica das despesas com a cobertura do resultado negativo do Banco Central para “despesas correntes” e o classificador grupo de natureza de despesa para “outras despesas correntes”.

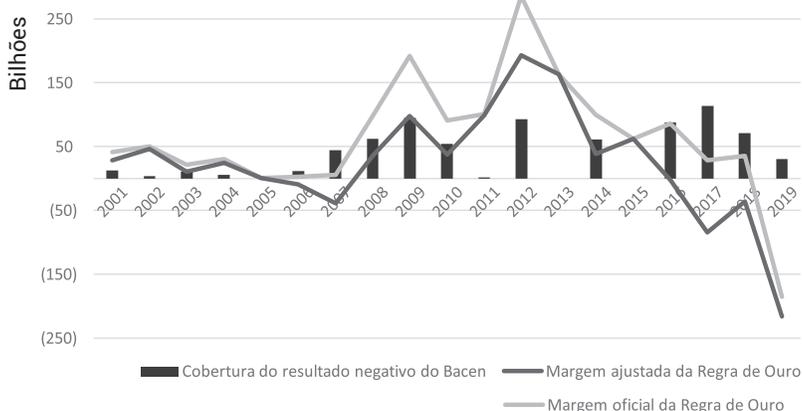
2.6.3. Impacto no cálculo da regra de ouro

A alteração da classificação da cobertura do resultado negativo do Banco Central de despesa de capital para despesa corrente impacta a margem de cumprimento da regra de ouro, uma vez que o montante de despesas de capital será reduzido, e logo a margem será diminuída no mesmo valor. O Gráfico 4 apresenta, para cada ano, três informações: o cálculo oficial da margem de cumprimento, o montante da cobertura do resultado negativo do Banco Central (ou seja, o impacto da reclassificação no resultado) e a margem de cumprimento da regra de ouro ajustada considerando

37 Como exemplos, temos as ações 0026 - Cobertura de Déficit nas Operações de Seguro Rural e 0467 - Cobertura de Saldo Residual de Contratos de Financiamentos Firmados no Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

a reclassificação (margem de cumprimento oficial menos montante da cobertura do resultado negativo).

Gráfico 4: Impacto da reclassificação da cobertura do resultado negativo do Banco Central sobre a margem de cumprimento da regra de ouro



• 311 •

Fonte: SIGA Brasil. Elaboração dos Autores

Como pode ser observado no gráfico, apenas a reclassificação desta despesa de capital para corrente já seria suficiente para tornar a margem de cumprimento da regra de ouro negativa em 4 exercícios financeiros entre 2001 e 2019. Assim, entende-se que nos exercícios de 2006, 2007, 2017 e 2018 a regra de ouro, na verdade, foi descumprida, sendo que somente foi apurada margem positiva graças a uma classificação errônea de gastos, que indevidamente inflou o montante das despesas de capital.

Deve-se ressaltar ainda a elevada volatilidade desse componente nos últimos exercícios, decorrente em grande medida da simples variação do contravalor em moeda nacional das reservas cambiais do Banco Central sob regime de câmbio flutuante; essa variável ao mesmo tempo apresenta grande materialidade e, na prática, não é passível de controle pela política econômica. Ainda que tal efeito possa vir a ser minorado pelas mudanças introduzidas

pela Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019³⁸, acarretou uma fortíssima distorção nos resultados da regra de ouro na última década. De toda forma, mesmo que esse efeito das reservas seja desconsiderado ou quantitativamente minorado, persiste conceitualmente a incorreção apontada nos parágrafos anteriores.

2.7. A INADEQUAÇÃO DO TRATAMENTO DADO À ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA DÍVIDA

2.7.1. Descrição da falha

• 312 •

A falha analisada nesta seção refere-se à atualização monetária da dívida pública. Para compreendê-la, é necessário primeiramente observar que as despesas com juros nominais incidentes sobre a dívida podem ser decompostas em duas parcelas: uma correspondente aos juros reais e outra referente à atualização monetária, resultante da aplicação de um determinado índice de preços sobre o montante devido.

O ponto problemático e que geraria distorções no cálculo da regra de ouro é o fato de que a parcela dos juros nominais correspondente à atualização monetária é classificada no orçamento da União como despesa de capital³⁹. Ou seja, uma fração relevante dos gastos com juros – despesa corrente por excelência – é contabilizada como despesa de capital, elevando assim o montante desta última e, conseqüentemente, facilitando o cumprimento, no plano formal, da regra de ouro.

O tratamento da atualização monetária como despesa de capital é, naturalmente, sujeito a críticas diversas tanto no campo

38 Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019, que “*Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução da política monetária*”. Essa lei retira dos fluxos financeiros de resultado entre o Banco Central e a União os efeitos estimados da variação cambial do estoque de reservas internacionais.

39 Do âmbito das despesas de capital, esse gasto é classificado no grupo de natureza de despesa “Amortização da Dívida Pública”.

da economia quanto no do direito. Analisando a questão sob a ótica econômica, Couri et al. (2018) observam que essa classificação contraria a prática mais generalizada ao redor do mundo, que considera a totalidade dos juros nominais – incluindo a atualização monetária – como despesa corrente. Os autores ainda apontam que essa classificação permite a ocorrência de distorções, tais como possibilitar a elevação das operações de crédito em virtude de um pico inflacionário, o qual aumentaria a atualização monetária e por consequência as despesas de capital.

Na mesma linha, é relevante também observar que o cálculo do resultado nominal – o mais tradicional indicador das necessidades de financiamento do setor público – considera os juros nominais, englobando assim tanto os juros reais quanto a atualização monetária (Banco Central do Brasil, 2018, pp. 32-33). Seria razoável adotar uma definição de juros para a apuração da margem de cumprimento da regra de ouro distinta da empregada para o cálculo do resultado nominal? Parece-nos que não⁴⁰.

Por final, verifica-se que a definição de despesas com juros, adotada pelo FMI (Fundo Monetário Internacional, 2014, pp. 127-131), não parece contemplar qualquer divisão entre parcela de juro real e parcela relativa à atualização monetária. Ao contrário, orienta-se que o cálculo dos juros deve incluir qualquer montante pago que ultrapasse a devolução do principal:

6.66 In macroeconomic statistics, interest is calculated according to the debtor approach. According to this approach, interest is equal to the amounts the debtors will have to pay to their creditors over and above the repayments of the amounts advanced by the creditor. (op. cit., p.128, grifos nossos)

40 Nesse sentido, é oportuno ressaltar que o Banco Central calculou as Necessidades de Financiamento no conceito operacional (isto é, deduzida do indicador a correção monetária sobre o saldo da dívida) somente até 2009, dado que o ambiente de baixa inflação tornou tal indicador pouco relevante. A contabilização da atualização monetária como despesa de capital pode ser vista, assim, como uma espécie de resqúicio do ambiente de elevada inflação, cenário em que tal classificação seria mais justificável.

No plano jurídico também são identificados diversos óbices à classificação da parcela dos juros nominais correspondente à atualização monetária como despesa de capital. Primeiramente, não foi localizado, ao longo da elaboração deste estudo, qualquer comando legal que expressamente estabeleça que essa despesa deva ser contabilizada como de capital. Ao contrário: a Lei nº 4.320/64, ao dispor sobre o tema, define que “Juros da Dívida Pública” – categoria que, no conceito econômico acima mencionado, inclui a chamada atualização monetária – são despesas correntes⁴¹, sem separá-los em parcelas com diferentes classificações. Ainda que se alegue que a figura da “correção monetária” veio a ser introduzida no ordenamento jurídico posteriormente a 1964, é mister reconhecer que não consta qualquer modificação expressa na legislação que viesse a legitimar a sua segregação do montante de juros para qualquer efeito de contabilização, reporte ou utilização como regra fiscal.

Tem-se, assim, uma barreira aparentemente intransponível, pois não apenas há ausência de previsão legal para a classificação da atualização monetária como despesa de capital⁴², mas há norma legal apontando em sentido oposto. Tratar-se-ia, dessa forma, de uma violação ao princípio da legalidade, o qual é especialmente central no direito financeiro, como ensina Torres (2014), em preciosa lição:

A legalidade é o princípio fundamental da Constituição Financeira, numa dimensão de reserva absoluta de lei para todos os atos da atividade financeira do Estado. Na atividade financeira do Estado predomina a função administrativa.

41 Art. 13 da Lei nº4.320/64. As despesas com juros são classificadas como Transferências Correntes, uma das categorias das despesas correntes.

42 Observe-se que alguns defendem que a LRF, em especial em seu art. 29, inciso V, que define o conceito de “refinanciamento da dívida mobiliária” como “emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária”, conteria essa previsão, que está também refletida no MCASP. Entendemos ser equivocada essa avaliação, uma vez que a eventual autorização para financiar uma despesa mediante emissão de títulos públicos nada diz sobre a categoria econômica desse gasto. A título de contraexemplo, observe-se que as leis de diretrizes orçamentárias recorrentemente autorizam a emissão de títulos públicos para o pagamento de juros reais, e nem por isso procederia qualquer alegação de ser ela uma despesa de capital.

Por conseguinte, é uma exigência do princípio republicano e fundamento do agir administrativo. Não basta que exista “lei”, em sentido formal, mas que toda a administração pública possa agir em conformidade com a lei, sem contradições, reduções ou excessos em relação ao texto legal. (Heleno Torres, 2014, p. 98) (negritamos)

À mesma conclusão chegamos mediante o emprego de uma interpretação jurídica sistêmica e teleológica da regra de ouro. Nesse processo, primeiramente, há de se ter em conta que a interpretação constitucional se assenta no *princípio da supremacia da Constituição* (Barroso, 2009, p. 165). Em segundo lugar, que, pelo *princípio da máxima efetividade da Constituição*, deve o intérprete atribuir a uma norma constitucional o sentido que lhe dê maior eficácia (Torres, 2014, p. 115).

Devemos nos questionar, então, qual a finalidade da regra de ouro. Lobo Torres (2010) nos esclarece: o objetivo da norma é o equilíbrio orçamentário, mediante a limitação dos empréstimos públicos. Logo, é imperativo escolhermos a interpretação que mais plenamente atenda a essa finalidade, o que também contribuirá para maximizar a efetividade da Constituição. Essa será, certamente, aquela que promova o maior equilíbrio orçamentário e o menor endividamento entre as alternativas em análise. Assim, sem dúvida, o entendimento que confere maior eficácia à norma é o de que a totalidade das despesas com juros nominais – incluída, portanto, a parcela referente à atualização monetária – seja classificada como despesa corrente, pois isso produzirá maior rigor fiscal e menor endividamento do que a opção de enquadrá-la como despesa de capital.

Feitas essas ponderações, avalia-se ser muito pouco defensável a classificação das despesas com atualização monetária, que constituem parcela dos juros nominais, como despesa de capital. Tal opção não apenas tem escasso, se algum, fundamento econômico e jurídico, mas também, ao inflar as despesas de capital, permite elevar as operações de crédito para além do limite constitucional

(art. 167, inciso III, da Constituição), e com isso expandir despesas correntes. Como consequência, tanto o aumento do déficit corrente quanto a diminuição da margem de cumprimento da regra de ouro deixam de ser evidenciados, o que poderá ocultar relevante deterioração das contas públicas.

2.7.2. Possibilidades de saneamento

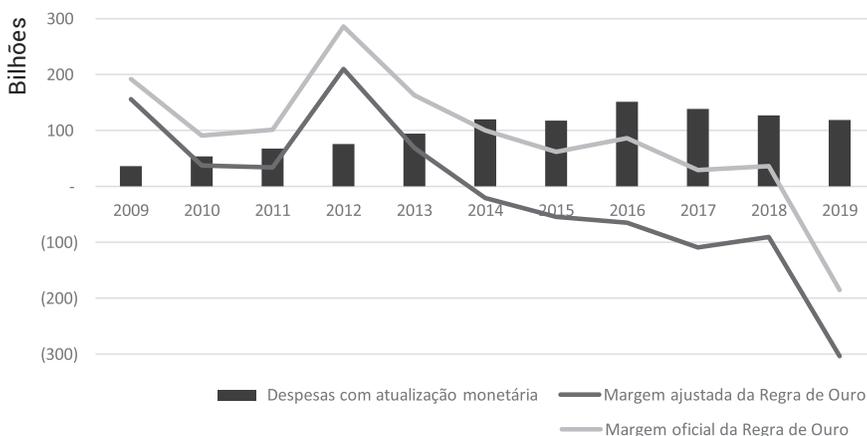
O saneamento desta falha se configura bastante simples, envolvendo, essencialmente, alterar a classificação econômica das despesas com a atualização monetária da dívida para “despesas correntes” e o correspondente classificador grupo de natureza de despesa para “juros e encargos da dívida”.

2.7.3. Impacto no cálculo da regra de ouro

De forma a dimensionar a fragilidade da regra de ouro com a atual classificação da atualização monetária, o Gráfico 5 apresenta, para cada ano⁴³, três informações: o cálculo oficial da margem de cumprimento da regra de ouro, o montante da atualização monetária e a margem de cumprimento da regra de ouro ajustada, considerando-se a reclassificação dessas despesas de capital para despesas correntes.

43 Informações sobre as despesas com atualização monetária estão disponíveis somente a partir do exercício de 2009.

Gráfico 5: Impacto da reclassificação da parcela dos juros relativa à atualização monetária sobre a regra de ouro



• 317 •

Fontes: SIGA Brasil e Gráfico 1. Elaboração dos Autores

Como pode ser observado, apenas a reclassificação desta despesa já seria suficiente para tornar a margem de cumprimento da regra de ouro negativa em todos os exercícios desde 2014. Assim, entende-se que nos exercícios de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, na verdade, a regra de ouro foi descumprida, sendo que somente foi apurada margem positiva graças a uma classificação imprópria de gastos, que indevidamente inflou o montante das despesas de capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

A regra de ouro vem tendo destaque no debate sobre política fiscal nos últimos anos no Brasil, principalmente após o anúncio da perspectiva, com posterior confirmação, de seu descumprimento. Tal debate prossegue com grande amplitude de visões: desde a proposta de sua extinção até seu fortalecimento como elemento central para a gestão das finanças públicas.

Reitera-se que as conclusões aqui apresentadas aplicam-se às situações definidas como permanentes no ordenamento jurídico relativo às finanças públicas, sem que se estendam às circunstâncias emergenciais em que os controles e parâmetros de normalidade estejam formalmente suspensos por força de situações de calamidade pública, em especial na duração da situação de pandemia vivenciada em 2020 e refletida no período de vigência da Emenda Constitucional nº 106/2020.

As análises apresentadas neste estudo mostram as dificuldades da regra de ouro para atingir seus objetivos centrais: o equilíbrio do orçamento corrente, o estímulo ao investimento e o controle do endividamento. As falhas aqui identificadas, assim, ajudam a explicar como a regra de ouro pôde ter sido cumprida por um longo período mesmo em um cenário de recorrentes déficits correntes. Conclui-se, assim, que a regra de ouro tem se mostrado um instrumento limitado e pouco confiável para refletir a real situação das contas públicas. Tal como um termômetro defeituoso, a leitura de seu resultado pode nos induzir a ações – ou inações – que não sejam as mais apropriadas para o momento.

Observe-se que, das falhas tratadas neste trabalho, algumas tendem a facilitar o cumprimento da regra, elevando indevidamente a margem de cumprimento. É o caso das falhas relativas às receitas com desinvestimentos (alienação de ativos) e amortização de empréstimos concedidos e às despesas com a cobertura do déficit do Banco Central e com a atualização monetária da dívida. Por

outro lado, duas outras falhas – a sensibilidade a estratégias de dívida e a sensibilidade a regras e estratégias de gestão financeira – operam, ao menos no presente momento, em sentido oposto: tendem a dificultar o cumprimento da regra de ouro, reduzindo indevidamente sua margem de cumprimento. No caso específico das estratégias de gestão financeira, há vasto espaço de discricionariedade para que o gestor escolha o resultado desejado para a margem de cumprimento da regra de ouro, o que nos parece uma fragilidade inadmissível, por contradizer a própria noção de uma regra fiscal como uma restrição à discricionariedade futura da autoridade fiscal.

Uma vez que foi identificado que, atualmente, todas essas falhas estão ocorrendo simultaneamente, torna-se extremamente complexo, inviável talvez, determinar qual seria o sinal e a magnitude do seu efeito agregado sobre a regra de ouro, ainda que alguns impactos individuais tenham sido aqui calculados. Dito de outra forma: é muito difícil calcular qual seria a margem “verdadeira” da regra de ouro atualmente, mesmo se sanadas fossem todas as falhas aqui apontadas. Essa dificuldade, aliás, contrasta com a visão de simplicidade e bom-senso que muitas vezes povoa o imaginário associado à regra. • 319 •

Observe-se que a análise empreendida neste estudo, ainda que tenha buscado ser ampla e detalhada, seguramente não esgota o rol de potenciais fragilidades da regra de ouro. Vislumbramos, pelo menos, dois outros temas que exigem maior aprofundamento. O primeiro é investigar os efeitos da exclusão, do cálculo da regra de ouro, das operações de crédito realizadas no contexto da gestão da dívida (que formam o assim denominado “colchão da dívida”), as quais são computadas somente quando a respectiva despesa é realizada⁴⁴. Tal exclusão, além de ser de duvidosa constitucionalidade, pode induzir a expansão da dívida bruta, com efeitos econômicos deletérios.

44 Essa autorização é conferida pelo art. 6º, § 4º, da Resolução nº 48/2007 do Senado Federal, que assim dispõe:

Outro ponto que merece maior escrutínio são as relações com as empresas estatais. Nesse campo, por um lado, torna-se necessário avaliar a real natureza de algumas despesas com a capitalização dessas empresas, tais como as Companhias Docas, a fim de verificar se não há casos em que tais gastos seriam, na essência, subvenções econômicas, as quais são despesas correntes. Confirmada essa hipótese, haveria redução no montante das despesas de capital realizadas, com conseqüente redução da margem de cumprimento da regra de ouro. De outro lado, é preciso eliminar definitivamente as diferenças de cálculo da margem de cumprimento na elaboração e na execução do orçamento em relação aos investimentos das estatais não-dependentes⁴⁵. Trabalhos vindouros certamente não de analisar essas potenciais deficiências e identificar outras.

Em síntese, a regra de ouro está doente, e requer tratamento imediato, intensivo e especializado. Frágil, intempestiva, suscetível a manipulações de diversas ordens e promotora de questionáveis incentivos econômico-fiscais, ela certamente não tem feito jus a seu elogioso nome. Assim, consideramos que sua manutenção no ordenamento jurídico brasileiro deve estar condicionada a uma extensa e minuciosa revisão de seu funcionamento, em especial quanto à forma de verificação de seu cumprimento. Enquanto tal processo não for concluído satisfatoriamente, recomenda-se evitar

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

(...)

§ 4º As receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

45 Historicamente, o Executivo, no encaminhamento do PLOA, considerava as despesas constantes do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais para o cálculo da regra de ouro, o que elevava as despesas de capital e, conseqüentemente, facilitava o cumprimento da regra naquele momento. No entanto, para a demonstração do cumprimento da regra na execução, tais investimentos não são considerados. Observe-se que as LDO 2019 e 2020, que contêm diversas disposições sobre a regra de ouro, sinalizam que tais despesas não devem ser computadas para o cálculo da margem (que deve ser feito considerando somente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), mas tal definição é precária, pela própria natureza temporária dessas leis.

a atribuição de qualquer papel adicional à regra de ouro, tal como indicado nas Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 186 e 188, ambas de 2019, ora em tramitação no Senado Federal, e 438, de 2018, ora em tramitação na Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. Regra de ouro e crise fiscal. **Conjuntura Econômica**. Out. 2017. Rio de Janeiro: 2017. · 321 ·

ANDEL, Norbert. Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird. **Wirtschaftsdienst**, v. 78, n^o 8. Heidelberg: Springer, 1998. pp. 457-459.

AUERBACH, Alan J. Budget Rules and Fiscal Policy: Ten Lessons from Theory and Evidence. **German Economic Review**, v. 15, n^o 1 (Special Issue on Government Debt in Democracies: Causes, Effects, and Limits), pp. 84-99, 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Estatísticas Fiscais**. Brasília, 2018. 48 p.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora**. 7^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**. 54^a ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv_il_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei nº 4.320.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República, 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 26 fev. 2020.

_____. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 – Anexo IV.4 – Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 15 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/lido/LDO2020/proposta/Anexos/Anexo_IV.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Nota Técnica Conjunta nº 1/2018. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019.** Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2019-pln-no-2-2018>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

COURI, Daniel Veloso; SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Regra de ouro no Brasil: balanços e desafios. Estudo Especial n. 5/2018.** Instituição Fiscal Independente. Brasília: Senado Federal, 2018.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Government finance statistics manual 2014.** Washington, D.C., 2014.

_____. **How to select fiscal rules: a primer.** Washington, D.C., 2018. Disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>. Acesso em: 12 jan. 2020.

• 323 •

LEITÃO, Miriam. Devolução de R\$ 130 bi do BNDES garante “regra de ouro” em 2018, mas não de 2019. **O Globo – Blog Miriam Leitão.** Disponível em: <<https://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/devolucao-de-r-130-bi-do-bndes-garante-regra-de-ouro-em-2018-mas-nao-de-2019.html>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

LOBO TORRES, Ricardo. **Curso de Direito Tributário e Financeiro.** 17ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MUSGRAVE, R. A. The nature of budgetary balance and the case for a capital budget. **American Economic Review**, v. 29, pp. 260-71, 1939.

PIRES, Manoel. Uma análise da regra de ouro no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 1, pp.39-50, 2019.

PORTAL G1. Fazenda autoriza resgate de R\$ 12,6 bilhões do fundo soberano. **Portal de Notícias G1**, 08 jan. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/01/fazenda-autoriza-resgate-de-r-126-bilhoes-do-fundo-soberano.html>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

_____. PEC ‘emergencial’: governo propõe acionar ‘gatilhos’ se for descumprida ‘regra de ouro’. **Portal de Notícias G1**, 05 nov. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/05/pec-emergencial-governo-propoe-acionar-gatilhos-se-for-descumprida-regra-de-ouro.ghtml>>. Acesso em: 29 jan. 2020

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Informe Dívida – Regra de Ouro**. Ministério da Fazenda. Brasília, maio de 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/659854/Regra+de+Ouro+Informe+30-05/41c50e2b-ccf4-486a-905e-564973ad5394>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

• 324 •

_____. **Informe Dívida – De onde vem o Desequilíbrio na Regra de Ouro?** Ministério da Fazenda. Brasília, novembro de 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/268746/Informe+Regra+de+Ouro/c1074161-d1cb-4d8e-94bf-f496b81e8360>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

_____. **Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro**. Ministério da Economia. Textos para Discussão nº 31. Brasília, 2019.

_____. **Resultado do Tesouro Nacional 2019**. Ministério da Economia. Brasília, janeiro de 2020. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/apresentacao-RTN_dez19.pdf/d99e261b-d7ac-4261-9d40-041ab5f777ff>. Acesso em: 30 jan. 2020.

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil – Orçamento Federal**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

TORRES, Heleno T. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

VALOR ECONÔMICO. Governo vê risco à ‘regra de ouro’ fiscal. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 ago. 2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/08/21/governo-ve-risco-a-regra-de-ouro-fiscal.ghtml>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. Após um ano, Fundo Soberano conclui venda de ações do BB. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 mai. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2018/05/30/apos-um-ano-fundo-soberano-conclui-venda-de-acoes-do-bb.ghtml>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

_____. ‘Regra de ouro’ é entrave e deve acabar, defendem analistas. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 jul. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/07/09/regra-de-ouro-e-entra-ve-e-deve-acabar-defendem-analistas.ghtml>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT

• 326 •

PEC 188/2019: CELEBRAÇÃO EXPRESSA DO PACTO FEDERATIVO OU PERMANÊNCIA SILENCIOSA DO PACTO REGRESSIVO?

INTRODUÇÃO

Em 2019, o Executivo federal apresentou um conjunto de proposições legislativas como sua principal proposta de reestruturação institucional das finanças públicas e de reequilíbrio fiscal. Neste capítulo, discutimos os elementos centrais e o sentido de uma dessas medidas: a PEC 188¹, chamada de forma efusiva de “PEC do Pacto Federativo”. Iniciando pela avaliação dos dispositivos mais importantes do texto da PEC, evidencia em seguida aquilo que a PEC não diz, as questões que oculta da agenda, muito mais relevantes do que seu próprio conteúdo, discutindo as possíveis causas desse aparente paradoxo. · 327 ·

Embora redigido durante a situação emergencial de pandemia de 2020, o foco do estudo são as situações permanentes da institucionalidade das finanças públicas, sem pretender aplicar as conclusões às circunstâncias emergenciais de calamidade pública mundial. Como exercício de análise de conjuntura ou *policy paper*, não pode deixar de recorrer a critérios de natureza avaliativa, pois a consideração valorativa de uma iniciativa é a própria razão de ser do debate legislativo em democracia. Para isso, o cuidado epistemológico é mantido pela evidenciação transparente de quais são os critérios que, a cada momento, estão sendo aplicados na construção da avaliação.

1 Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019, de autoria de um conjunto de Senadores. Registros de tramitação em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>.

1. CONTEÚDO ESPECÍFICO DA PEC – O QUE ELA TRAZ PARA A AGENDA

A proposição é heterogênea, versando sobre uma multiplicidade de assuntos distintos². Inexistindo um sentido geral expresso para servir como fio condutor analítico, a única forma de abordar seu conteúdo – mesmo apenas uma seleção dos mais relevantes, como fazemos aqui, – é discutir seus tópicos individualmente.

Um primeiro tema central, que dá o apelido à PEC, é a questão do relacionamento com entes da Federação. Numa das vertentes, várias disposições falam de uma nova disciplina para a criação e a manutenção de municípios. A lei complementar federal que regula a matéria também deverá estabelecer os “critérios de viabilidade financeira” que deverão ser observados para criação e o desmembramento de Municípios. Em termos de providências imediatas, todos os municípios de até cinco mil habitantes (segundo os dados do censo populacional de 2020, exclusivamente) deverão comprovar, até 2023, a sua “sustentabilidade financeira” (a arrecadação dos tributos municipais – IPTU, ITBI e ISS – ser de no mínimo 10 % da receita total). Caso isso não ocorra, o município deverá ser incorporado a um dos municípios limítrofes, sem a exigência de plebiscito. O princípio da sustentabilidade financeira para a existência de municípios é inteiramente válido, especialmente porque a sua proliferação a partir de 1988 conduziu à existência de milhares de pequenos municípios incapazes de gerar escala mínima para o funcionamento eficiente da prestação de serviços públicos (TOMIO, 2002); grande parte dos municípios brasileiros

2 Não apenas esse acúmulo de modificações desconexas de todo tipo em um único texto é problemático do ponto de vista da discussão da matéria no parlamento e na sociedade. Também pesa o inusitado de que vários dos dispositivos da PEC 188/2019 são coincidentes (ou contraditórios) com outros que foram veiculados também nas PECs 186/2019 e 187/2019, subscritas pelos mesmos autores e apresentadas de forma simultânea, o que introduz forte potencial de incerteza e incoerência na deliberação legislativa.

tem base econômica e populacional tão reduzida que não consegue organizar a estrutura mínima necessária à provisão de serviços, enquanto consomem recursos para despesas de *overhead* (câmara de vereadores, gabinete de prefeito e secretários, procuradoria, etc.) em detrimento da aplicação direta em serviços públicos (PALOS, 2006; GOMES, MACDOWELL, 2000; MATTOS; PONCZEKZ, 2013; FAVERO, 2004; LIMA; NETO, 2018). Exatamente por isso, é de lamentar-se que sejam tão superficiais as providências da PEC para implementar essas soluções imediatas: primeiro lugar, seria preciso justificar de alguma forma os limiares de sustentabilidade escolhidos, até para demonstrar a efetividade da mudança. Além disso, a mera intenção de “incorporar” municípios ignora as providências básicas para consegui-lo: um planejamento organizado da unificação de estruturas institucionais e administrativas completas, com legislações tributárias, administrativas ou urbanísticas próprias, exige um procedimento minimamente planejado – especialmente para a redefinição da repartição dos recursos do FPM (de longe, a maior parcela da receita desses entes), que não é feita de forma proporcional à população, mas sim por “faixas” ou intervalos de população³. Ao se unificar dois municípios, a receita do ente resultante pode terminar sendo muito maior ou muito menor do que a receita somada dos dois municípios originais – e essa alteração tem impactos diretos em vários outros municípios, pois afetar a distribuição de recursos entre os diferentes municípios dentro de cada faixa (GOMES; MAC DOWELL, 2000; MONASTERIO, 2014; SACHSIDA; MONASTERIO; LIMA, 2013). Ignorar essa realidade óbvia significa inviabilizar o objetivo pretendido, e chega a fazer duvidar do próprio interesse dos propositores de levar adiante uma reforma que, de tão importante, vem sendo feita inclusive em países desenvolvidos (SUZUKI; HA, 2017; FERRARI, 2013, pp. 39-44). Para concretizar o que diz querer, a PEC teria que exibir fundamentos técnicos para os padrões de sustentabilidade financeira da fusão, e

3 Art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 1967), modificado pela Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997.

exigir que a lei federal regulamentadora detalhe o próprio processo de incorporação dos municípios, as competências da autoridade condutora do processo e arbitradora de conflitos, e as formas de reduzir, na medida do possível, as flutuações imprevistas da receita de FPM por habitante no município sendo formado e dos demais municípios da faixa afetada⁴.

Ainda no âmbito federativo, a PEC altera o art. 20 da Carta, que trata dos bens da União, determinando que esta transfira parte dos recursos de sua titularidade, relativos à participação ou compensação financeira sobre a exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, a todos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, segundo condições e critérios de distribuição definidos em lei “que contemplem, entre outros, indicadores de resultado”. Em princípio, a intenção genérica da PEC de “descentralização de recursos para Estados e Municípios, para que os recursos cheguem de fato na população” é inquestionável. No entanto, a implementação nela definida gera efeito exatamente oposto: em vez redistribuir receitas de forma mais estável, assegurando previsibilidade e autonomia aos entes federativos, a redação prevê um mecanismo instável e precário de “transferência” dos recursos federais aos municípios. O aumento de receitas de Estados e Municípios ficaria inteiramente condicionado à vontade da União, tolhendo – em lugar de reforçar – a autonomia dos entes. Na prática, teriam de estar sempre negociando condições para receber parcelas variáveis de receitas que não seriam deles. Como a União não perde a titularidade e o acesso aos recursos, poderá usar a distribuição como ferramenta de negociação para os entes subnacionais subordinarem-se a posições de interesse do governo federal a cada momento em que os atos

4 Por outro lado, a medida da PEC de inserção das despesas com inativos e pensionistas nos tetos da despesa de pessoal das Câmaras Municipais, para efeitos das limitações do art. 29-A da Constituição, contribui para mitigar esse problema, dado que ajuda a evitar o crescimento desmesurado da despesa com a atividade-meio do município, especialmente em pequenos municípios.

de transferência sejam formalizados. Uma demonstração de que a autonomia decisória dos entes será reduzida e condicionada é a própria condição que a PEC faz para a transferência: esta dependerá da desistência de pleitos judiciais específicos dos Estados em relação a uma outra espécie de transferências anteriormente fixada⁵. O mesmo artifício pode ser empregado a qualquer momento para condicionar a transferência futura a qualquer ponto de interesse pontual do governo federal – nada mais contrário ao conceito de instrumento de descentralização de recursos e autonomia federativa.

Ao contrário, o fortalecimento da Federação significa autonomia e responsabilidade dos entes, e clareza na repartição de competências. Se os *royalties* são de titularidade da União, devem servir às finalidades constitucionais desse nível federativo e não de outro. Ao prever a redistribuição discricionária, o dispositivo abre caminho para o uso dos recursos exatamente para ferir a autonomia subnacional sob a forma de «incentivos» – além de alimentar o risco moral de má gestão fiscal subnacional, dado que os governos locais passam a ter a expectativa real de pressionar por futuras transferências discricionárias dos *royalties* da União que possam a vir compensar os seus próprios déficits. Para uma efetiva descentralização federativa, uma mudança constitucional teria de determinar a simples ampliação da participação subnacional em tais recursos em relação à vigente no exercício corrente, na proporção que julgasse necessária.

5 Somente receberiam as transferências aqueles entes que renunciassem a quaisquer alegações em contenciosos judiciais que tenham por objeto tema relacionado ao art. 91 do ADCT (recursos da chamados “Lei Kandir”, a entrega pela União aos Estados de montante definido em lei complementar associado a operações de exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados e aos créditos tributários decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente). O mérito intrínseco dessa condicionalidade não é questionado aqui, pois existe forte indeterminação na própria noção de “compensação por perda de arrecadação” e de como calculá-la (VARSANO, 2013; REZENDE, s.d.; SOARES, 2007; LEITÃO; IRFFI; LINHARES, 2012; PELLEGRINI, 2006), e de toda forma a questão parece ter sido definitivamente solucionada com a homologação de acordo entre União e Estados acerca de todas as demandas ajuizadas sobre a matéria no Supremo Tribunal Federal, em 20/05/2020 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). Questiona-se tão somente a alegação de que transferências passíveis de tais condicionamentos são fatores de descentralização de recursos e de garantia da autonomia federativa.

Um segundo foco de atenção explícita da PEC são as regras permanentes de despesa de pessoal. Ainda que sejam necessárias providências de melhoria da gestão nesta área, algumas das medidas propostas exigem discussão mais atenta aos princípios constitucionais. Ao acrescentar ao art. 169, § 3º, um novo inciso⁶, prevê redução temporária da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos subsídios e vencimentos de servidores públicos civis⁷, em no máximo vinte e cinco por cento, com base “em ato normativo motivado de cada um dos Poderes que especifique a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida, bem como o exercício de outras atividades profissionais por aqueles que forem alcançados por este dispositivo”, explicitando o afastamento da proteção à irredutibilidade salarial dos servidores e empregados públicos (art. 37, inc. XV). Desde logo, deve ser questionada a própria lógica e juridicidade da hipótese⁸. A uma, a redução da jornada tem, no caso, efeitos semelhantes a um confisco tributário camuflado⁹, pois o desequilíbrio fiscal recebe resposta por meio de exação imposta à renda de uma categoria particular de profissionais, cuja irredutibilidade salarial se afigura um dos poucos direitos que se asseguram a uma categoria de trabalhadores que não se beneficia de inúmeras outras proteções conferidas aos trabalhadores em geral, como indenizações e acesso à justiça trabalhista especializada¹⁰. Mais ainda, a expropriação salarial travestida em redução correspondente da jornada tem lógica discutível e é potencialmente injurídica porque o servidor público, ao contrário dos demais trabalhadores, não pode, legalmente, empreender com liberdade. Ao contrário, a custódia do

6 Aparentemente, o inc. III, embora por erro material conste na PEC como “inc. I” (sic), que já existe.

7 Discriminando contra estes, na medida em que não incluem agentes políticos, militares e membros de poder, que também são remunerados pela folha salarial do setor público.

8 O autor agradece a Fernando Veiga Barros e Silva a proposição de algumas das ideias desta subseção.

9 Vedado, no tratamento de quaisquer contribuintes, pelo art. 150, inc. IV da Constituição.

10 Art. 39, § 3º, c/c art. 7º, inc. VI, da Constituição Federal.

interesse público e do exercício dos poderes estatais exige que aqueles que optam pelo serviço público tenham modificada a sua estrutura de incentivos profissionais, de forma a que não possam defrontar-se com conflitos de interesse incompatíveis com a proteção incondicional aos cidadãos no exercício de seu *munus* público. Assim, conceder de forma oportunista uma suposta “liberdade de empreender no tempo vago” nessa situação temporária de confisco salarial é falso: mascara sob a forma de “oportunidade” o simples abandono a atividades alheias à sua formação de pessoas que, seguindo de boa-fé o comando estatal, aperfeiçoaram-se por toda a carreira profissional em atividades que não são mercantis; mais ainda, obriga-lhes a concorrer em condições de inferioridade, porque não é aceitável que o conflito de interesses, que a limitação de atividade comercial tinha prevenido até então, passe a estabelecer-se nesse momento, comprometendo a impessoalidade da ação estatal. De fato, mesmo que o servidor tentasse dedicar as horas subtraídas de sua jornada a atividades econômicas privadas, não o poderia em condições que viabilizassem a sua participação em igualdade de condições com os demais agentes, dado que não poderia desvencilhar-se de incompatibilidades e restrições que permanecem decorrendo de sua condição de agente público. Aliás, sem mencionar que as relações estatutárias de trabalho não criaram prerrogativas gratuitas: o constituinte acatou a estabilidade no cargo e a irredutibilidade de vencimentos (princípio básico da administração pública contemporânea em todo o mundo) como forma de preservar a independência da atuação dos servidores como custodiantes do cumprimento da lei, e como escudo contra pressões oportunistas de cargos políticos para que esse dever seja relativizado em nome do interesse político-partidário da ocasião. Também consagrou o constituinte esses institutos como uma regra de elementar justiça, representando a contrapartida da exigência feita ao servidor de dedicar sua carreira profissional, durante toda sua vida laboral, à promoção do interesse público, não à de seus próprios interesses.

Por fim, a remuneração do servidor, como a de qualquer outro trabalhador, tem caráter alimentar. Do ponto de vista institucional, ou mesmo civilizatório, a garantia dada pelo Estado aos acordos privados de natureza material (de contratos, de dívida), em especial aos compromissos que ele próprio adquiriu junto a credores privados, sob o manto do direito adquirido, não poderia ser negada pelo Estado aos compromissos que ele mesmo se impôs sobre um bem jurídico ainda mais importante, a subsistência dos seres humanos, neste caso aqueles que acudiram ao seu chamado de deixar de lado os seus próprios interesses e dedicar-se à defesa da coletividade e dos interesses públicos.

• 334 • Consideremos, porém, para efeito exclusivo de argumentação, a hipótese de que essa pretensão seja aceitável como uma medida *in extremis* de repartição do sacrifício envolvido na solução de desequilíbrios fiscais. Desde logo, a condição absoluta para que tal argumento seja sequer considerado é a de que o tal sacrifício esteja sendo repartido entre todos os agentes econômicos de forma equitativa, o que – como se verá adiante – está muito longe de ser realidade. Mesmo assim, a proposta da PEC converte a suposta solução emergencial em instrumento discriminatório ou de pressão política, revertendo a profissionalização e a impessoalidade que são princípios absolutos do serviço público na Constituição de 1988. O ato administrativo que estabelecer a medida teria o direito potestativo de escolher atividades, cargos, carreiras, órgãos ou unidades a contribuir com tais sacrifícios, enquanto dispensa outros: um gestor bem-intencionado pensaria em diminuir os impactos da paralisação em setores teoricamente mais vulneráveis; por outro lado, a mesma existência de discricionariedade abre porta imensa à corrupção e ao clientelismo, ao permitir que os gestores escolham que parcela dos serviços terá sua oferta reduzida (atendendo ou desatendendo a diferentes públicos), ou que usem a ameaça de redução como forma de pressão sobre categorias que não atendam a suas demandas políticas particulares. Assim, a única forma de conceber (ainda que hipoteticamente) a implementação de uma

medida dessa natureza seria a redução rigorosamente linear (que incluía os agentes políticos, militares e membros de Poder).

Um terceiro eixo da PEC é a redefinição de instrumentos e conceitos do direito financeiro. Começa esse tópico pela extinção do atual Plano Plurianual (PPA), com a revogação do art. 165, caput, inciso I, bem como seus §§ 1º, 4º e 7º. Propõe para substituí-lo uma “lei orçamentária plurianual” (nova redação do inciso III do caput desse artigo), a qual passaria a abranger, no âmbito da despesa, “[a] fixação e [a] indicação de valores plurianuais da despesa na forma disciplinada pela lei de diretrizes orçamentárias” (novo § 8º ao art. 165). O início de investimentos (art. 167, § 1º), passaria então a depender de atendimento aos critérios da lei de diretrizes orçamentárias (não mais de inclusão no PPA). Essas mudanças entrariam em vigor a partir do terceiro exercício financeiro subsequente à promulgação da PEC. Como justificativa, alega-se que a transformação do orçamento em plurianual permitirá que a própria fase de elaboração do orçamento contenha a indicação do comprometimento de despesas não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes, o que levaria à possibilidade de assegurar o financiamento contínuo dos projetos prioritários.

É verdade que a experiência brasileira com o PPA não alcançou, no mais mínimo, o objetivo de ser uma ferramenta que viabilizasse o planejamento governamental e sua articulação com o orçamento (BITTENCOURT, 2018). No entanto, um instrumento de planejamento global com horizonte maior que um único exercício continua sendo necessário (a própria PEC reconhece-o implicitamente, ao defender um “orçamento plurianual”). A alternativa sugerida pela PEC, porém, agrava o problema em vez de resolvê-lo. Primeiro, há uma inconsistência temporal insanável: sendo o orçamento deliberado anualmente, não há como pretender que suas deliberações configurem ou sequer orientem um horizonte de prazo mais longo, pois todas as deliberações seriam passíveis de revisão integral a cada decisão orçamentária anual; de igual modo, não há como pretender que os investimentos plurianuais

dependam dos critérios da lei de diretrizes orçamentárias, uma vez que esses são igualmente passíveis de modificação anual. Aqui há uma contradição insolúvel: frente ao atual vazio do planejamento plurianual, a PEC quer submeter as “indicações plurianuais” à LDO, cujo horizonte é... anual!!! Uma estrutura decisória dessa natureza simplesmente elimina qualquer previsibilidade para além do horizonte do próximo exercício. Com efeito, se as dotações para os demais anos serão “indicadas” na lei orçamentária anual, tais dotações não possuirão nenhuma efetividade; terão que ser reapresentadas e aprovadas no ano seguinte, quando então terão efeitos jurídicos. Assim, envolve-se grande esforço – orçamentação, debate, aprovação – para dotações plurianuais que não possuem absolutamente nenhum valor decisório.

Outro ponto a objetar é a gravíssima confusão conceitual entre “orçamento” (a discriminação detalhada das aplicações do dinheiro público, necessariamente elaborada em caráter exaustivo para toda a despesa e no grau de detalhamento necessário às necessidades operacionais) e “plano” (o desenho de opções estratégicas para orientar o desdobramento das escolhas em providências concretas e articuladas ao longo de vários anos, necessariamente formulado em termos mais abrangentes). Não há sentido técnico ou gerencial na expectativa de que uma “indicação de valores plurianuais” qualquer possa substituir um esforço de planejamento corretamente instrumentalizado, especialmente quando tal “indicação” seria disciplinada segundo critérios que anualmente são passíveis de mudança pela lei de diretrizes orçamentárias.

Salta aos olhos a inexistência de precedentes: o orçamento é anual em praticamente todos os países do mundo; existem algumas poucas experiências nacionais de autorizações orçamentárias plurianuais, limitadas a determinados tipos de despesas (em proporção pequena do orçamento), e que não são “indicações”, mas sim autorizações de plena validade. Nada existe na experiência internacional – nem é alegado na justificativa – como prática de um orçamento que “fixe” algumas despesas e “indique” outras

(BITTENCOURT, 2015, p. 53). Tudo isso é agravado pela total indefinição de como seria esse instrumento do “orçamento plurianual”, do qual nada se sabe. Repete-se o pecado original do atual PPA: o constituinte originário teria lá suas intenções para esse instrumento, mas não logrou especificá-las com o mínimo de precisão na redação do texto constitucional, e isso é exatamente o que ocorre na PEC¹¹.

Como superar o impasse? Evidentemente é preciso oferecer algo mais eficaz que o atual PPA, de escassa utilidade. Mas ao fazê-lo, o mínimo a exigir é que seu substituto seja algo já experimentado a nível internacional, especificado com precisão suficiente. As boas intenções da PEC nessa seara seriam alcançáveis apenas por meio da transformação constitucional do PPA em um instrumento semelhante aos “cenários orçamentários de médio prazo”, tecnologia já adotada pela maioria das nações desenvolvida e amplamente disseminada pelas organizações internacionais (BITTENCOURT, 2015, pp. 58-62). Esse instrumento é um cenário de médio prazo (três anos, tipicamente) para as variáveis fiscais e orçamentárias agregadas, que é o ponto de partida fiscal da elaboração do orçamento de natureza vinculante. A partir desse marco ou “envoltório”, segue a discriminação também agregada da despesa em função de grandes grupos ou programas, na qual se inserem especificações detalhadas de alocações para os programas e ações seletivamente considerados prioritários na estratégia governamental¹². Em maior detalhe¹³, um futuro PPA que tenha possibilidade de cumprir as funções de suporte ao planejamento nacional pode conter uma

11 Se o propósito de inserir projeções de despesas futuras na lei orçamentária anual tiver natureza apenas informativa ou de transparência, será desnecessário mudar o texto da Constituição, pois o atual § 14 do art. 165 já permite que esse instrumento contenha “previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”. Desse modo, uma permissão genérica para esses conteúdos revela-se redundante.

12 Importante destacar o caráter seletivo da escolha dos itens de despesa a detalhar e gerenciar dentro do plano: em hipótese alguma poderão cobrir a totalidade da despesa, por absoluta impossibilidade material de processar as informações e decisões necessárias.

13 Para uma fundamentação mais abrangente e detalhada do modelo proposto, inclusive com a sua caracterização como “cenários de médio prazo” dentro das práticas internacionais, cf. BITTENCOURT, 2018b

modelagem da evolução das variáveis macroeconômicas relevantes (a qual deve vincular os orçamentos do período do plano, para que possa cumprir o papel de parâmetro fiscal de viabilidade da ação governamental planejada), seguida do desenho de um plano geral de governo (a identificação dos principais desafios de ação de governo, traduzidos em problemas concretos e enfrentados por programas específicos), acompanhada da especificação de objetivos, indicadores, metas e alocações específicas desses programas (dentro desse subconjunto prioritário, discriminadas ao nível de ação, para deixar inequivocamente claros os instrumentos concretos da intervenção pretendida); tais programas seletivamente identificados são acrescentados dos demais grupamentos de despesas, em montante agregado, também vinculante para o prazo de vigência.

Em termos de prazos, um instrumento dessa natureza evidentemente não poderia ser elaborado nos quatro meses finais de cada exercício (que escassamente permitem a deliberação sobre o orçamento do ano seguinte) – aliás, o pouco que se pode generalizar sobre as práticas administrativas consolidadas é que o primeiro ano de governo, na sua quase totalidade, é caracterizado por um virtual abandono dos planos anteriores e pela tentativa de se criar parâmetros novos para o restante do mandato do titular. O primeiro ano é, inevitavelmente, dedicado ao planejamento das ações do período restante da administração que se inaugura – nada mais adequado que aplicar esse mesmo ritmo ao ciclo legislativo, dando ao plano plurianual a vigência de três anos, com um conteúdo residual de simples consistência macroeconômica para o exercício inicial do governo seguinte. Já no segundo ano de governo os dois instrumentos podem e devem ser compatíveis, uma vez que para esse ano o Executivo e o Legislativo trabalham na elaboração e aprovação simultâneas de ambas as propostas. Eis então uma alternativa factível ao “orçamento plurianual” da PEC 188: um instrumento de planejamento plurianual específico (o que recomenda manter o mesmo nome de “plano plurianual”), alterado radicalmente em seu conteúdo para que reflita práticas

adequadas e factíveis de vinculação plano-orçamento (para o que bastaria alterar a especificação do conteúdo do PPA no art. 165, § 1º, mantendo assim a natureza anual do orçamento).

Ainda na seara da institucionalidade do direito financeiro, a PEC propõe dar à lei de diretrizes orçamentárias o mandato para dispor sobre matéria reservada à lei complementar de finanças públicas, o que é bastante inadequado. Primeiro, porque a lamentável ausência, mais de trinta anos após a promulgação da Constituição, de uma lei complementar integral sobre a matéria coexiste com outras leis complementares recepcionadas (a Lei 4320/1964) e regularmente promulgadas no período constitucional (a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2000). Todo esse arcabouço, já confuso e frágil, poderia ser eventualmente contraditado a cada ano por uma LDO temporária, o que aumentaria – em lugar de reduzir – a insegurança jurídica hoje existente¹⁴.

Prosseguindo no tema, a PEC dá nova especificação à chamada “regra de ouro”, que proíbe a contração de operações de crédito que excedam à despesa de capital. Inclui na apuração desse limite apenas os orçamentos fiscal e da seguridade social, e eleva o custo político da abertura de exceções (exigindo aprovação pelo Congresso por maioria absoluta e em turno único). Ora essa comparação entre operações de crédito e “despesas de capital” (seja como se lhes contabilize) é inteiramente desprovida de conteúdo econômico, e não se justifica como parâmetro de prudência ou eficácia (em particular porque outros dispositivos da PEC, como se verá adiante, utilizam a regra de ouro como “gatilho” para medidas drásticas de contenção de despesas). Empiricamente, quase não há exemplos concretos de aplicação desse mecanismo. Os dados da OCDE¹⁵

14 Além disso, como a solução para preenchimento das grandes lacunas normativas tem sido editar regras temporárias por meio da LDO, de forma continuada, nas últimas décadas, a consagração deste expediente temporário no texto constitucional poderia gerar o incentivo perverso de aumentar a inércia na produção legislativa, sob o pretexto de que o improvisado na LDO supriria a elaboração de uma norma permanente.

15 O relatório *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019*, que apresenta a síntese analítica da edição de 2018 do *survey International Budget Practices and Procedures*

apontam que, das 35 economias desenvolvidas pertencentes àquela organização, apenas 2 adotam regras semelhantes à regra de ouro. Conceitualmente, a narrativa por trás de uma regra como essa é a de que não se deve contrair dívidas para financiar o consumo corrente, ou, em outras palavras, “alguém” somente se deve endividar para elevar o estoque de ativos produtivos (os quais gerarão receitas futuras capazes de pagar o custo da dívida e o respectivo serviço). Ora, essa lógica de senso comum já encontra limites na própria microeconomia da empresa privada: de fato, o endividamento privado deve ser direcionado a ativos que gerem fluxos futuros de receita; no entanto, a escolha desses ativos não pode ser feita em função da sua natureza física intrínseca, mas sim em razão de uma avaliação do retorno futuro de cada ativo. Se a empresa já tem uma sede, a mera ampliação desse imóvel pode não gerar qualquer receita futura; por outro lado, despesas de custeio com pesquisa e desenvolvimento tecnológico, treinamento de pessoal ou publicidade podem ser extremamente relevantes na geração futura de caixa. Assim, uma “regra de ouro” empresarial teria de entrar no mérito da aplicação de cada aquisição ou despesa no ciclo produtivo, e não basear-se em critérios meramente descritivos do tipo físico de bem adquirido com a despesa.

No setor público, a distorção é ainda maior. É mais difícil dizer se uma determinada aplicação de recursos elevará a arrecadação futura, por ser indireta a relação entre uma aplicação em bens públicos (mesmo voltada ao fomento econômico) e o seu retorno para o Estado em arrecadação tributária, dado que a infraestrutura pública resultará na geração de novos bens e serviços não pelo próprio Estado, mas pelo conjunto de agentes privados. Além disso, grande parte dos investimentos legítimos de recursos públicos destina-se a finalidades não diretamente reprodutivas (a exemplo de hospitais, patrimônio histórico, preservação ambiental), e que, portanto, não apresentam qualquer correlação, mesmo indireta,

Database, complementado pelos dados online do mesmo *survey* de 2012 para a inclusão dos dados dos Estados Unidos, ausentes no levantamento mais recente (OECD 2019, 2012).

com uma elevação da atividade econômica, destinando-se a outras finalidades coletivas.¹⁶ Por fim, a regra de ouro é um suposto “indicador” alcançável à inteira discricionariedade do gestor. Como exaustivamente demonstrado no capítulo anterior deste livro (AMARAL; MACEDO; BITTENCOURT, 2020), a comparação é entre as operações de crédito celebradas (as quais dependem da decisão do Executivo, dentro do espaço concedido pelo orçamento) e as despesas de capital. Nesse caso, a opção do Executivo em contrair mais crédito pode, ela mesma, disparar o atingimento do indicador. Dentro dessa larga margem, contratar mais operações de crédito não é uma inevitabilidade, mas uma decisão discricionária do gestor público que tem como consequência direta “atingir” o limite da regra de ouro. Um quociente sujeito a tanta discricionariedade na sua obtenção jamais poderá ser uma estimativa consistente da situação fiscal de um ente público. É verdade que toda regra fiscal tem suas fragilidades conceituais e metodológicas, mas o conceito de “regra de ouro” não se sustenta, a nosso ver, nem como orientação de prudência fiscal nem como parâmetro de boa gestão pública¹⁷, especialmente para servir de alerta prudencial para medidas fiscais drásticas. Por isso, não há como fugir à conclusão última de que a reforma válida para esse ponto é a simples supressão desse dispositivo do texto constitucional.

Um quarto eixo aborda a regra geral da não vinculação das receitas públicas (art. 167, inc. IV), com várias mudanças de pequeno porte, em geral positivas, e uma da maior transcendência: as vinculações de recursos em saúde e educação. A PEC mantém os pisos vinculados¹⁸, mas estabelece a possibilidade de compensação entre os pisos constitucionais de despesas destinadas a saúde e educação (ou seja, que o excesso verificado em relação à despesa

16 Nos dois casos, desconsiderando eventuais preços públicos a título de pedágio, ingressos de visitação, ou turismo, que de todo modo constituem parcela menor (na maior parte dos casos, residual) do retorno esperado da política pública que envolve a aplicação dos recursos.

17 Para uma outra visão de superação da regra de ouro, com fundamentos parcialmente diferentes dos aqui apresentados mas com conclusões convergentes, cf. BROCHADO, 2019.

18 Embora reduza-as pela retirada dos valores de royalties de petróleo e gás da base de cálculo.

com uma finalidade, frente aos pisos estabelecidos atualmente, seja deduzido do piso para a outra finalidade).

Ora, contrariamente a muitos dos argumentos nessa seara, devemos admitir que seria aceitável uma certa reavaliação dos pesos da alocação entre saúde e educação no orçamento, em função da transição demográfica atual na qual cresce sistematicamente a participação relativa das parcelas de maior idade na população, e decresce o peso relativo da população jovem. Assim, em grandes linhas conceituais, é admissível que se considere em tese um deslocamento gradual do percentual de despesas com educação para a saúde¹⁹. No entanto, essa redistribuição deve ser pensada com alguns freios, sob pena de uma captura possivelmente incontrolável de praticamente todos esses recursos pelo setor de saúde (eliminando qualquer proteção que possa haver para o gasto educacional), por duas razões básicas. Primeiro, o gasto com saúde tem uma saliência muito maior para o eleitorado (logo, para os representantes políticos): os eleitores mais idosos votam (inclusive, com maior grau de participação que os mais jovens), enquanto os beneficiários da despesa com educação em geral ainda não são eleitores. Ainda na arena eleitoral, a percepção individual, pelo eleitor, do valor com o gasto de saúde tende a ser imediata; a mesma percepção, pelos adultos, do valor e retorno do gasto com educação é menos precisa, pelo caráter indireto da avaliação de qualidade do serviço educacional (que não é vivenciado diretamente pelo adulto) e pelo desconto intertemporal (pois o resultado da despesa educacional é em grande medida sentido apenas a médio e longo prazo na vida do educando e sua família). Assim, a força eleitoral do aumento do gasto em saúde a expensas da educação tenderá a ser muito mais forte do que qualquer outro argumento contrário. O segundo fator

19 Sempre será ouvido o argumento de que a aplicação em educação “é muito pouco” em termos absolutos. É verdade. Porém, a aplicação em todos os serviços públicos em sentido estrito também “é muito pouco” (sem prejuízo da necessidade de maior equidade na carga fiscal, que adiante será abordada). Neste sentido, os mínimos em saúde e educação são, sim, administração da escassez, e já sofrem em termos políticos profundas pressões para que sejam eles mesmos eliminados.

é, possivelmente, ainda mais poderoso: o orçamento da saúde hoje é destinado em grande parte à contratação de serviços junto a um setor privado poderoso (tanto entidades empresariais quanto aquelas formalmente sem fins lucrativos), concentrado na média e alta complexidade (segmento de maior custo unitário dos serviços e de maior elevação desse custo no tempo em função da incorporação de tecnologias), capaz de expandir rapidamente sua oferta diante do aumento de recursos a ele destinados. O poder de pressão desse segmento sobre os formuladores de política pública não tem qualquer paralelo com nada que se possa organizar, mesmo a médio prazo, no setor da educação pública, o que faz com que a liberdade de compensação de pisos leve à captura praticamente certa de uma parcela muito elevada desses mínimos para favorecimento ao setor privado já estruturado no setor de média e alta complexidade, replicando em grande medida a dinâmica que ensejou a profunda distorção que se verifica hoje no financiamento à saúde nos Estados Unidos (COOPER et. al. , 2017; KOITZ, 1998; ORSZAG, 2011; RUHM, 2018; DOCTEUR; SUPPANZ; WOO, 2003; e KING; YOCOM, 2013). Para evitar que essa disputa desigual de poder de captura comprometa as necessidades mínimas das futuras gerações, é preciso impor um limite razoável a essa possibilidade de compensação (por exemplo, até o montante que preservasse a aplicação do mesmo valor real por aluno matriculado na rede pública em relação ao exercício em que ocorrer a reforma, ou outro critério que impeça que a realocação dependa exclusivamente do poder de pressão de cada um dos segmentos).

Ainda no tema de vinculações, a PEC reduz o percentual “carimbado” da arrecadação do PIS-PASEP vinculado à aplicação pelo BNDES em programas de desenvolvimento econômico, de 28% para 14%. Começam aí os silêncios: o que alegam os autores da PEC na justificativa é que sua razão central de existir, é “a flexibilização das despesas, devolvendo ao parlamento o protagonismo sobre decisões orçamentárias da União, Estados e Municípios tanto dentro do exercício, desvinculando e desobrigando despesas [...]” (*verbis*). Pois

bem, se até mesmo o montante de despesas com saúde e educação é entregue à deliberação anual do Congresso, sem qualquer proteção, para que sejam comparadas em sua conveniência e oportunidade com todas as demais despesas, menos não poderia ser feito com o financiamento dos créditos de fomento econômico pelo BNDES. São aplicações relevantes do dinheiro público, sem dúvida, mas tão importantes quanto qualquer outra aplicação, não havendo razões para que tenham uma “reserva” privilegiada – a qual, repise-se, nem as despesas com saúde e educação estão tendo na proposta apresentada. Neste sentido, “desvincular, desindexar e desobrigar” significaria eliminar, e não reduzir, esse privilégio injustificável. O mesmo raciocínio aplica-se a outra grande omissão da PEC: outra enorme parcela vinculada ao mesmo tipo de fomento econômico é por ela inteiramente ignorada: trata-se da aplicação de três por cento da arrecadação de IR e IPI em programas de financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio de instituições financeiras regionais (art. 159, inc. I, alínea “c”). Da mesma forma que no caso do PIS-PASEP destinado ao BNDES, não há motivo legítimo para que a avaliação do mérito dessa despesa não seja submetida, anualmente, ao escrutínio do Legislativo em confronto com as despesas de saúde, educação, segurança e de todas as demais naturezas, sem qualquer privilégio ou reserva.

O próximo tema relevante é a concessão de benefícios tributários (renúncia de receitas). A PEC veda a “criação, ampliação ou renovação” de benefício ou incentivo de natureza tributária pela União, se o montante anual dessa espécie de favor superar 2% do PIB (a partir de 2026), determinando ainda que os incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira serão reavaliados, no máximo, a cada quatro anos, com foco na “análise da efetividade, proporcionalidade e focalização”, e “combate às desigualdades regionais”. Podem parecer medidas relevantes, mas um exame atento mostra que esses benefícios (tipicamente destinados a agentes econômicos em situação privilegiada, como grandes empresas) são tratados de forma meramente simbólica, por

meio de declarações de intenções programáticas. Os dispositivos da PEC não têm qualquer consequência, por exemplo, em fazer com que incentivos que não atinjam o objetivo, ou que tenham características de iniquidade, sejam contestados ou eliminados. Essa suavidade e leniência de tratamento de um fator central do desequilíbrio das contas públicas e de manutenção de desigualdades tão ou mais severos que qualquer outra origem contradiz de forma escandalosa a alegada intenção da PEC de enfrentar o desequilíbrio fiscal:

- a limitação do montante de benefícios, meritória em si mesma, tem prazo de seis anos para entrar em vigor; até lá, nos anos de auge da crise fiscal onde esse enorme valor pesa ainda mais, poderão ser criados e concedidos de forma ilimitada²⁰;
- o teto de 2% do PIB aplica-se para renovação, criação e ampliação dos incentivos; ou seja, os incentivos atualmente em vigor são automaticamente preservados de qualquer limite quantitativo, mesmo que o seu total ultrapasse o teto considerado adequado²¹; isso coloca, ainda, uma ambiguidade que compromete a já frágil eficácia da norma: o que se imagina limitar é a criação de novas espécies de incentivos (permitindo que novos beneficiários sejam favorecidos com as linhas atuais), ou também a concessão de novos favores individuais nas linhas já existentes?;
- o regramento estabelecido vale apenas para a União, embora os problemas relativos a incentivos fiscais irregulares ou

20 Além do que o limite é completamente inconsistente com qualquer mensuração do estoque de benefícios em vigor, que multiplica várias vezes esse percentual de 2% do PIB (vide Tabela 1). Essa inconsistência significa a irrelevância do mecanismo, dado que de antemão se saberá que na data de sua suposta entrada em vigor os novos benefícios serão automática e inevitavelmente congelados, dado que a constatação de serem (muito) superiores ao limiar fixado é um evento certo.

21 Os incentivos hoje concedidos são a materialização dos interesses passados que puderam obter tais favores, nada tendo a ver com a evolução das necessidades da economia no futuro. Assim, um teto para a simples ampliação dos incentivos congela no tempo a situação dos atuais beneficiários, restringindo a necessária competição com destinatários mais alinhados às necessidades estratégicas de cada momento.

excessivamente generosos afetem profundamente os entes subnacionais, em especial os Estados que protagonizam diversas versões de “guerra fiscal” (AFONSO et. al., 2014; CALCIOLARI, 2006; CARDOZO, 2010; MENDES; CAMPOS, 2011);

- a avaliação periódica que passa a ser exigida não traz qualquer consequência automática, nem é capaz de transcender a simples informação; dessa maneira, até mesmo um resultado negativo em termos do retorno para a sociedade dos incentivos fiscais e financeiros não traz qualquer consequência quanto à continuidade do benefício.

• 346 •

Em síntese, começa a ficar claro que o conceito de equilíbrio fiscal da PEC incide apenas sobre os ombros dos servidores públicos e dos beneficiários dos serviços públicos essenciais, sem afetar o interesse daqueles que se beneficiam da redução da carga fiscal e do crédito subsidiado. Qualquer tratamento sério do tema somente terá algum efeito prático se um teto global for fixado guardando alguma relação com a realidade econômica²², e abranger todos os incentivos (atuais e futuros, por espécie e por concessão individualizada a beneficiário); a avaliação deve alcançar também todos os benefícios existentes e potenciais, e ter como consequência suspender ou modificar aqueles que não atendam a metas vinculantes de retorno aceitável para a economia e a sociedade. Tudo isso vale não apenas para a União, mas também os entes subnacionais. Essas medidas já são preocupação inclusive de várias iniciativas legislativas infraconstitucionais em tramitação²³, que em muito se beneficiariam de um encaixe no texto constitucional. Seria um ponto de partida para que esses incentivos transformem-se em

22 O número de 2% do PIB chega a ser risível em relação ao montante efetivamente aplicado nesses benefícios no momento atual.

23 A exemplo do Projeto de Lei 41/2019 – Complementar, em tramitação no Senado Federal. Registro de tramitação disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135378>.

instrumentos efetivos de desenvolvimento, em lugar de favorecer grupos já privilegiados economicamente.

Por fim, o aspecto que provavelmente suscita maior atenção pública na PEC é o conjunto de mecanismos de contenção emergencial de despesas públicas, quando se verificarem situações que, segundo ela, indicariam desequilíbrio ou “emergência” fiscal. São instrumentos drásticos de corte de gastos: proibição de quaisquer aumentos de remuneração e vantagens de pessoal (aí incluídos membros de Poder e militares), criações de cargos, admissões ou contratações de pessoal (exceto algumas reposições parciais de postos vagos), suspensão dos efeitos salariais dos quadros em carreira (com algumas exceções); redução da jornada e da remuneração dos servidores públicos civis e empregados públicos (não dos militares) em até vinte e cinco por cento, nos termos já discutidos acima; proibição da criação (ou reajuste superior à inflação) de qualquer despesa obrigatória, criação ou expansão de programas e linhas de financiamento (inclusive renegociação onerosa de dívidas) e de incentivos tributários; suspensão do repasse da parcela vinculada de arrecadação do PIS-PASEP ao BNDES; suspensão a correção pela inflação das “emendas parlamentares impositivas” (art. 166-A).

Todo esse arsenal seria “disparado” por um conjunto enormemente variado de “gatilhos”: quando da inobservância da “regra de ouro”; quando, ao longo de doze meses, “a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera noventa e cinco por cento” (em medição apurada bimestralmente); por fim, sem qualquer tipo de parâmetro objetivo, o art. 167-A, § 2º, autoriza o chefe do Executivo a adotar todas as medidas, de forma potestativa (ou seja, “independentemente do alcance dos limites”), ficando a cargo do Legislativo “aquiescer ou rejeitar a continuidade da adoção dos citados mecanismos” no prazo de cento e oitenta dias.

Quanto ao mérito das medidas, os principais pontos já foram discutidos acima, cabendo agora apontar a fragilidade dos pontos de disparo escolhidos. Como já vimos acima, a “regra de ouro” é completamente inconsistente como medida de posição fiscal,

e cem por cento suscetível à manipulação por parte do próprio gestor. As outras hipóteses são ainda mais arbitrárias: a PEC dá a cada chefe do Executivo a capacidade de fazer disparar a qualquer momento ao seu critério, a pretexto de razões de emergência econômica, medidas que são a negação, em caráter de exceção, que a Constituição faz de direitos legalmente adquiridos sob sua égide, alegando razões de emergência econômica que as justificariam. No caso da relação entre “receitas correntes” e “despesas correntes”, esse suposto indicador é livremente manipulável pelo Executivo (que pode simplesmente não orçar despesas de capital, substituindo-as por despesas correntes até atingir esse “gatilho” supostamente prudencial). No último caso, a agressão institucional é levada ao paroxismo: o chefe do Executivo recebe, explicitamente, o mandato para, a qualquer momento e sob qualquer pretexto, descumprir preceitos constitucionais (em desfavor de determinados segmentos da população, vulnerando a igualdade perante a lei), restando ao Legislativo o elevado custo de ação coletiva de desmontar essa agressão aos direitos previstos na própria Constituição (além do que os custos impostos unilateralmente pelo dirigente do Executivo até o pronunciamento do Legislativo são irreversíveis para os atingidos, na medida em que somente compete ao parlamento coonestar a “continuidade” das medidas, não lhe sendo sequer facultado recusar assentimento para o que já tenha sido praticado). A persistir tal disparate, a Constituição abriria mão de sua capacidade de garantir direitos em favor da absoluta discricionariedade do chefe do Executivo. Vemos a desmontagem, dissimulada de medida orçamentária de urgência, de todas as garantias que o constituinte originário estabeleceu para a Administração Pública, seus agentes e beneficiários, com o agravante que é deixada à discricionariedade absoluta do governante de plantão – o retorno do Estado à sua natureza formalmente patrimonialista, anterior às Constituições republicanas. Pior, decreta-se também a quebra da independência dos Poderes, dado que ao Executivo caberá um poder de pressão sobre os demais Poderes – na forma

da imposição de medidas excepcionais de estado de calamidade – que obstaculiza gravemente o exercício desimpedido dos seus necessários poderes de controle. Sem receio de exagerar, é um arremedo orçamentário de “lei habilitante” pela qual parlamentos *rubberstamp* deferem a governos autoritários o poder legiferante sem nenhum ou praticamente nenhum controle sobre o uso desse poder²⁴, violando cláusula pétrea da separação dos poderes. A Constituição consagra em caráter permanente certas liberdades e direitos, fixa objetivos de políticas públicas; as exceções a tais princípios e regras somente são coerentes com o texto da Carta se nela estiverem enunciadas (em forma e conteúdo) circunstâncias absolutamente excepcionais que as justifiquem. Uma situação que pode ser provocada, de forma discricionária, por uma decisão de um único agente político (o chefe do Executivo) não pode jamais ser tomada como motivo legítimo para que direitos constitucionais sejam colocados em estado de exceção. Neste sentido, o que se oferece aos gestores públicos não é uma ferramenta de gestão dos recursos coletivos, mas um mandato praticamente irrestrito para reduzir direitos consagrados na Constituição de beneficiários de serviços públicos e de profissionais da administração.

24 Para um exemplo clássico de “lei habilitante”:

[...] One more step would be necessary before Hitler could do his will. The Nazis proposed an Enabling Act that would empower Hitler to govern by decree for four years, without having to refer to either parliament or president, after which he promised to retire. [...] Hitler was able to extend the Enabling Act by his own authority for another five years when it expired in 1937, almost without notice, and again indefinitely, justified by war, in 1942. He seemed to want to cover his dictatorship with the legal veneer the Enabling Act gave to the regime's arbitrary actions. (PAXTON, 2004, pp. 107-108)

Outro exemplo, no âmbito contemporâneo latino-americano:

Comecemos com o uso das leis autocráticas. Desde que chegou ao poder pela primeira vez, o partido do presidente beneficiou-se de seu domínio sobre os órgãos legislativos do país [...] e do total controle sobre a Suprema Corte desde 2005 para conseguir aprovar leis que davam mais poder ao Executivo à custa dos demais poderes. Até a morte de Hugo Chávez, em março de 2013, foram aprovadas muitas dessas leis autocráticas: [...]

2) Leis habilitantes dão ao presidente o direito de governar por decreto. A legislatura dominada pelos chavistas aprovou quatro medidas provisórias no governo Chávez — em 1999, 2000, 2007 e 2010 — e (até o momento) uma vez no de Maduro — em 2013. (CORRALES, 2015, pp. 3-4)

Outro “gatilho” de contenção fiscal é incorporado ao “Novo Regime Fiscal” (teto de gastos – art. 109 do ADCT): em lugar dos atuais limites de despesa executada em 2016 corrigida pela inflação, o disparo das medidas nele previstas (basicamente as previstas nos demais regimes emergenciais) dar-se-á quando verificado, na elaboração da proposta orçamentária de qualquer dos Poderes ou órgãos autônomos, que a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total for superior a 95%, e vigerão as contenções até o final do exercício a que se refere a proposta orçamentária. Este é o único dos mecanismos que traz um critério não potestativo e menos propenso a manipulações discricionárias²⁵ para o disparo de medidas excepcionais (em uma primeira avaliação, uma proporção tão elevada de despesas obrigatórias tende a indicar um esgotamento das possibilidades do ente público de prover serviços à população). No entanto, a redação escolhida pela PEC implica, automaticamente, na eliminação da regra do “teto de gastos”, saudado desde sua adoção como a única âncora possível (por seu suposto caráter coercitivo, simplificado e anticíclico) para a gestão fiscal sustentável (SALTO; BARROS, 2018; ALMEIDA; BIJOS, 2019). A discussão sobre a conveniência do abandono dessa regra fiscal em prol do novo critério (proporção entre despesas primárias obrigatórias e despesas primárias totais) excede ao escopo possível deste capítulo, mas deve ser objeto de aprofundamento no debate legislativo sobre esse dispositivo específico.

Uma última medida extrema permite literalmente qualquer modificação aos dispositivos constitucionais por vias ordinárias: a PEC atribui à lei complementar de que trata o art. 163, a competência de dispor também sobre “sustentabilidade, indicadores, níveis e trajetória de convergência da dívida, resultados fiscais, limites para despesas e as respectivas medidas de ajuste”, permitindo-lhe determinar todas as medidas previstas nos regimes constitucionais (art. 167-A e art. 169, §§ 3º e 4º) “independentemente da

25 Embora não isento de riscos, decorrentes da manipulação da classificação de despesas como “obrigatórias” ou “discricionárias”, ou “primárias” e “financeiras”.

concessão da autorização a que se refere o inciso III do art. 167 desta Constituição e do limite de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista.” Aqui também a PEC significaria a renúncia, por parte do constituinte, a especificar as condições sob as quais os direitos constitucionais – que ele mesmo proclamou como requisitos permanentes da ordem jurídica – podem, de forma eventual e excepcionalíssima, ser relativizados. Esse processo de “desconstitucionalização de garantias constitucionais”²⁶ significaria entregar à lei complementar a definição de quais garantias constitucionais no campo orçamentário são válidas, e quais podem ser afastadas, e em que condições – uma flagrante contradição com a sua própria enunciação no texto magno. Não haveria sentido jurídico ou institucional em proteger valores e direitos na Constituição e, ao mesmo tempo, dar à legislação infraconstitucional via livre para, de forma irrestrita, retirar tais proteções. · 351 ·

2. OS SILÊNCIOS DA PEC – A AGENDA QUE ELA OCULTA

Até agora, vimos o que é trazido de forma aberta ao debate público e legislativo como forma de “recuperação do equilíbrio fiscal”. Alguns pontos isolados razoáveis, muitos profundamente questionáveis – em qualquer caso, porém, medidas drásticas, precisas, inequívocas, algorítmicas, cirúrgicas, sobre a despesa com serviços públicos e a remuneração dos servidores públicos.

Mas quais são os silêncios da PEC 188? Quais os lados da moeda são ignorados, dissimulados contra a paisagem, numa

26 Algo semelhante foi objeto de pretensão do Executivo na versão inicial da reforma da Previdência de 2019, e foi devidamente rejeitado pelo Congresso.

aparente tentativa de dissolução e exclusão da agenda de políticas públicas?

Alguns desses silêncios já foram descritos:

- a) a destinação privilegiada e obrigatória de grandes parcelas da receita da União para crédito subsidiado a empresas de todos os portes permanece na Constituição, apenas reduzida no caso da arrecadação do PIS-PASEP destinada ao BNDES, e intocada no caso das aplicações em programas de financiamento regional;
- b) os benefícios do crédito público subvencionado em geral (benefícios financeiros e creditícios), que vão muito além dos montantes dos quatro fundos mencionados na alínea anterior (DINIZ; AFONSO, 2014; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018), estão também inteiramente ausentes de qualquer disposição da PEC;
- c) as disposições da PEC relativas a benefícios tributários são, na mais generosa das descrições, meramente simbólicas, declarações de intenções programáticas, sem qualquer efeito restritivo sobre qualquer dos benefícios, independentemente do prazo.

Outros silêncios são tão ensurdecedores que sequer surgem no texto da PEC, talvez na expectativa de confundirem-se com a paisagem:

- a) outra vinculação privilegiada e intocada: vultosas contribuições compulsórias sobre a folha salarial das empresas continuam destinadas exclusivamente a financiar órgãos semiprivados de assistência social e educacional administrados de forma privada pelos sindicatos empresariais, os diferentes componentes do chamado “Sistema S”;
- b) o sistema tributário nacional permanece inalterado.

Estendamo-nos mais um pouco na segunda lacuna: sendo um sistema tributário a decisão sobre distribuição entre os agentes econômicos dos custos da produção de bens públicos e demais compromissos assumidos pelo Estado, como estão distribuídos

estes custos entre os diversos tipos de agentes hoje no Brasil? Isso significa dizer: qual a proporção de um eventual desequilíbrio fiscal que é suportada (ou não) por cada categoria de agentes econômicos, e qual a equidade²⁷ dessa distribuição ?

Ao contrário dos gritos de guerra de senso comum de que “basta de tributos”²⁸, gritados continuamente sem evidenciação dos motivos, os estudos que se debruçam sobre a realidade brasileira apontam, com impressionante regularidade, que, apesar de uma carga tributária bruta bastante elevada, o sistema tributário brasileiro é instrumento de intensificação da concentração de renda e riqueza (ZUCKON, 2017, p. 29; LETTIERI, 2017, p. 155), concentrado em tributos indiretos regressivos em detrimento da tributação sobre renda e patrimônio capaz de atender ao princípio da capacidade contributiva (PAES, 2017, p. 84-85; INTROÍNI; MORETTO, 2017; OLIVEIRA; BIASOTTO, 2017). O próprio imposto de renda sobre as pessoas físicas, instrumento por excelência para aplicação do princípio da capacidade contributiva (LUKIC, 2017, p. 534), apresenta características extremamente regressivas em função de desonerações que beneficiam fundamentalmente os contribuintes de maior renda e riqueza (GOBETTI; ORAIR 2017; CASTRO, 2014; PINHEIRO; WALTENBERG; KERSTENETZKY, 2017; FERNANDES; CAMPOLINA; SILVEIRA, 2017)

Essa imensa disfuncionalidade tributária tem muitas facetas, das quais as mais gritantes devem ser individualmente destacadas:

- a) o Brasil é um dos poucos países no mundo em que os lucros e dividendos distribuídos aos acionistas de empresas (de qualquer porte ou natureza) estão totalmente isentos de imposto

27 *Equidade significa que cada cidadão deve contribuir para o financiamento do Estado na medida de sua capacidade econômica, dada por sua renda e riqueza, independente de sua escolha pessoal como consumidor, poupador ou investidor. Isso quer dizer que a tributação deve respeitar a capacidade contributiva do cidadão (vertical), qualquer que seja a origem de sua renda (horizontal), seja do trabalho (salários, honorários, etc.) ou do capital (juros, lucros ou aluguéis).* (ZOCKUN, 2017, p. 17)

28 Ou “movimentos de ataque à carga tributária” suscitados em função do descompasso entre a tributação e a distribuição de renda no Brasil contemporâneo (SILVEIRA; PASSOS, 2017, p. 451; SILVEIRA, 2012, pp. 11-12)

de renda – o que implica em que uma parcela considerável do rendimento declarado pelos contribuintes de maior renda tem tributação muito menor do que a remuneração do trabalho paga às faixas de menor renda (GOBETTI; ORAIR 2017, pp. 129-160 e 172; MORGAN, 2017; PINHEIRO; WALTENBERG; KERSTENETZKY, 2017; FERNANDES; CAMPOLINA; SILVEIRA, 2017);

- b) a tributação das empresas de maior porte é significativamente reduzida pela possibilidade de deduzir do lucro tributável uma despesa fictícia (“juros sobre capital próprio”), derrubando uma considerável parcela do lucro empresarial de uma alíquota de 34% para meros 15 % (MORGAN, 2017; GOBETTI; ORAIR 2017, pp. 160-168²⁹; SOUZA, 2017);
- c) a tributação média das empresas de médio e pequeno porte é ainda mais reduzida, alcançando meros 10,88 % do faturamento (GOBETTI; ORAIR 2017, p. 166³⁰; SOUZA, 2017), o que – cumulado com a isenção de lucros no imposto sobre a pessoa física – incentiva a evasão e a elisão fiscal pela substituição de relações formais de trabalho por supostas contratações empresariais³¹;
- d) o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto no próprio texto constitucional (art. 153, inc. VI) como um instrumento de justiça fiscal, jamais foi implementado (CARVALHO JR.; PASSOS, 2017; NASCIMENTO, 2016); mesmo considerando os demais impostos (ITBI, IPVA, ITCDD), a tributação sobre o patrimônio

29 O cálculo dessa proporção é feito, pelos autores, com premissas bastante conservadoras. As empresas de grande porte são as tributadas no regime de lucro real. O efeito combinado destes dois favores fiscais (isenção de IRPF sobre lucros/dividendos e dedutibilidade dos juros sobre capital próprio) leva a que o lucro líquido distribuído ao acionista de uma empresa de grande porte deixe de ser tributado a 43,9 %, passando a contribuir apenas com 28,3 %

30 Abrangendo o regime de lucro presumido e os regimes de microempresa e microempresário individual.

31 O fenômeno da “pejotização”, que virá a prejudicar ainda mais a arrecadação pública pela elisão das contribuições previdenciárias sobre relações que são de natureza eminentemente trabalhista (AFONSO, 2017; SOUZA, 2017).

- mecanismo por excelência de progressividade tributária³²
- revela-se no Brasil muito inferior ao de economias desenvolvidas e até mesmo ao das economias latino-americanas (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2017);

Um ensurdecedor silêncio: desequilíbrio fiscal vem não apenas de supostos excessos de despesas (sempre visíveis e sempre estigmatizados), mas também da omissão (em geral dissimulada) de segmentos que, favorecidos pelas ações do Estado, não concorrem para o seu financiamento na medida de seus benefícios e possibilidades contributivas. Mas a PEC 188 parte do princípio que atacar os desequilíbrios somente se faz com contenção das despesas com pessoal ativo e prestação de serviços públicos diretos (despesa primária). Sem dúvida, rubricas importantes. Mas onde estão os demais componentes da equação? · 355 ·

Quem tem interesse em limitar o ajuste fiscal à via reducionista subjacente à PEC possivelmente alegará que as proporções não são comensuráveis, que estariam sendo atacados “os grandes fatores do desequilíbrio”. Vejamos, porém, alguns números simples que dariam as dimensões relativas do que a proposta de reforma trata e do que ela oculta:

32 Em especial em economias de altíssima concentração de riqueza como a brasileira, com impressionantes graus de concentração (CASTRO, 2014, p. 102; MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2015, p. 18).

Tabela 1: PEC 188/2019 – Agenda expressa e Agenda oculta
EM % PIB

| FATORES QUE AFETAM O EQUILÍBRIO FISCAL E SÃO OBJETO DE PROVIDÊNCIA CONCRETA NA PEC 188 | | FATORES QUE AFETAM O EQUILÍBRIO FISCAL E NÃO SÃO OBJETO DE PROVIDÊNCIA CONCRETA NA PEC 188 | |
|--|-------------|---|-------------|
| Despesa primária discricionária da União | 2,26 | Benefícios tributários | 4,11 |
| Despesas com pessoal ativo civil e militar (*) | 2,38 | Vinculação PIS-PASEP/BNDES (remanescente) | 0,13 |
| Vinculação PIS-PASEP/BNDES (suprimida) | 0,13 | Vinculações aos Fundos Regionais - FCO | 0,04 |
| | | Vinculações aos Fundos Regionais - FNO | 0,04 |
| | | Vinculações aos Fundos Regionais - FNE | 0,11 |
| | | Vinculações ao Sistema S | 0,29 |
| | | Benefícios Financeiros e Creditícios | 1,28 |
| | | Isenção de Lucros e Dividendos enviados ao exterior | 0,17 |
| | | Dedução de pagamento de Juros sobre Capital a Pessoas Físicas domiciliadas no exterior | 0,42 |
| | | Arrecadação de impostos sobre a propriedade em proporção inferior que os padrões internacionais | 0,4 |
| Total | 4,77 | Total | 6,95 |

Fonte: Tabela 2, no Apêndice.

Obs: Coluna da direita: itens em negrito: fatores que são mencionados pela PEC 188, mas dela recebem tratamento ineficaz, irrisório ou meramente simbólico; itens sem sombreado: fatores que são ignorados completamente pela PEC 188

(*) Por conservadorismo, inclui-se a folha de pagamento dos militares, ainda que não sejam afetados pela PEC 188.

A Tabela 1, organizada da forma mais conservadora possível³³ mostra que a PEC 188 lança todas as energias sobre algo como 4,77% do PIB, cujo objeto são a prestação direta de serviços públicos e a subsistência dos trabalhadores que dedicam-se a esses serviços. Por outro lado, 6,95% do PIB, concentrados nos benefícios econômicos a empresas, e que têm para o desequilíbrio fiscal o mesmo efeito quantitativo das despesas por ela atacadas, são solenemente ignorados na proposição.

Diante dessa simples constatação aritmética, como fica a grandiloquência dos discursos em sua defesa: a justificação da PEC alega que surgirá “um novo modelo fiscal para Federação Brasileira”, voltado a “assegurar o fortalecimento fiscal da República, considerando a condição atual de fragilidade fiscal em todos os níveis de governo na federação e visando trazer os incentivos corretos para uma boa gestão pública”, com “instrumentos de ajuste fiscal que permitem que gestores possam adequar sua realidade fiscal aos anseios da população, além de conferir mais autonomia para estados e municípios”. Outros defensores mencionam “providências que em conjunto ajudam a formar um arcabouço mais favorável à adoção de políticas fiscais sustentáveis” representando “uma mudança histórica nas regras e instituições com base nas quais se faz a gestão das contas públicas no Brasil” (SALTO, PELLEGRINI, COURI, 2019, pp. 1 e 7).

Pois bem, se a PEC trata apenas de parcela minoritária dos problemas que afetam o equilíbrio fiscal, concentrando-se nas medidas mais regressivas possíveis em termos de equidade distributiva, de onde virão o fortalecimento, a sustentabilidade, a flexibilidade?

33 Isto é, quantificando pelo valor máximo possível as áreas do equilíbrio do orçamento que podem ser afetadas por medidas concretas da PEC 188, e pelo valor mínimo possível aqueles elementos que por ela não foram tratados (e, ainda assim, totalizando sob esse grupo apenas os principais temas ausentes da agenda). O apêndice demonstra as fontes e metodologias para os números apresentados.

3. NADA DE NOVO SOB O SOL? QUEM CABE NO ORÇAMENTO E QUEM NUNCA NELE ESTEVE

Talvez os silêncios sejam, simplesmente, a intenção de abordar concretamente cada uma das vertentes do problema por mecanismos diferentes – embora tal refinamento instrumental seja pouco coerente com o atropelamento de medidas redundantes e até contraditórias nas PECs até hoje lançadas simultaneamente.

• 358 • Mas os silêncios podem significar outra coisa. Como fica cristalinamente claro na lista das vozes e silêncios da PEC, aqui se confrontam políticas quase universais de prestação de serviços públicos, de custos socializados e escassamente perceptíveis pela tributação regressiva, ante políticas concentradas de benefícios muito claramente percebidos por favorecidos que dispõem de vasto poder de pressão política. A natureza concentrada e opaca da fruição desses benefícios de baixa tributação sobre altas rendas e generosos benefícios fiscais coloca em um dos polos da decisão grupos poderosos de interesse, discretos, mas já conhecidos historicamente como capazes de forte auto-organização e pressão: o conjunto dos detentores e beneficiários da riqueza de capital, cuja articulação faz-se por meio de diferentes tipos de associações empresariais (DREIFUSS, 1981, 1989; DINIZ; BOSCHI, 2004; DINIZ; BOSCHI, SANTOS, 2000). Este talvez possa ser o grande sujeito oculto da proposta: os custos e benefícios daquilo que se menciona na PEC estão explicitados no debate para todos os envolvidos (trabalhadores, servidores, beneficiários de serviços públicos em geral), mas o encaminhamento público do tema mantém um ensurdecido silêncio sobre o papel que uma tributação mais alinhada aos padrões distributivos correntes nas economias desenvolvidas teria no sentido de levantar recursos para o atendimento às obrigações do Estado. Esse grupo de interesse (latente, mas também

potencialmente, conduzido pelo Executivo como líder de coalizão), tem como ponto crucial na reforma não ter que arcar com os custos de uma tributação mais equitativa, para o que tem imenso interesse em que a arena da reforma fiscal seja permanentemente propagandeada como circunscrita a servidores e beneficiários de serviços públicos tradicionais.

Talvez, enfim, o silêncio não seja fortuito. Talvez venha dele o mote de que “a Constituição não cabe no Orçamento” (BORGES, 2015), ou de que a garantia dos direitos sociais e laborais compromete, pela pressão fiscal, o crescimento econômico (FREITAS, 2018). O estrangulamento fiscal teria origem, portanto, nesses mesmos direitos, e não em outros fatores que, interessadamente, não se mencionam. Curiosamente, a dinâmica de estrangulamento fiscal não é desconhecida da economia brasileira: já nos anos 60, o modelo de substituição de importações fazia da inflação o instrumento regressivo de extrair das camadas de menor renda os recursos do investimento estatal que o sistema político recusava-se a coletar dos detentores de riqueza (FURTADO, 1962, p. 42-43; FURTADO, 1969, p. 156). Substitua-se “investimento estatal em infraestrutura e desenvolvimento econômico” por “custeio de direitos sociais e laborais”³⁴, e estaremos diante de configuração muito semelhante à distribuição atual de posições em torno da reforma fiscal.

Em grande síntese, não se pode dissociar qualquer decisão de reconstrução institucional para a equação fiscal brasileira da brutal reconcentração da renda e da riqueza em mãos de grupos cada vez menores de agentes econômicos vivenciada, com avanços e recuos, nas últimas décadas, gerando enfraquecimento do poder de barganha do trabalho e cada vez maior dependência do setor público da captação onerosa de recursos via dívida, influenciada profundamente pela iniquidade do perfil da arrecadação tributária e da política de vinculações e benefícios fiscais em prol do setor

34 E possivelmente também se insira explicitamente o Executivo pós-1988 como ponto de veto à equitatividade tributária, em igualdade de motivações com o Legislativo (BITTENCOURT, 2019, pp. 145-157)

empresarial. Diante desse pano de fundo, defender o equilíbrio fiscal exige, mais do que tudo, chamar à responsabilidade de contribuir com destino comum, com absoluta prioridade, aqueles que mais se beneficiam economicamente do funcionamento do próprio Estado e até hoje têm sido aliviados dessa responsabilidade diante dos sacrifícios impostos aos que vivem do trabalho: os detentores de grandes patrimônios e maiores rendas, os beneficiários de rendimentos de capital, e o sistema financeiro³⁵. A PEC 188 e suas congêneres, hoje na ribalta, não são mais que peças destinadas a congelar os movimentos desse grande tabuleiro em que se joga o futuro do Brasil como sociedade que consiga concretizar os ideais civilizatórios da Constituição democrática.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto (coord.) *et. al.* **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**: Documento para discussão IDB-DP-327. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

AFONSO, José Roberto. **Transfigurações**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

35 Embora essas conclusões não pretendam estender-se a situações de exceção, a própria conjuntura atual (condições de emergência causadas pandemia vivenciada em 2020) faz com que sejam ainda mais prementes. Embora os controles e exigências fiscais estejam em grande medida suspensos durante a emergência, a consequência inevitável de seu enfrentamento será um forte aumento do gasto público e do endividamento, o que implicará em pressões ainda mais fortes sobre as finanças públicas quando da retomada das condições permanentes da evolução econômica – multiplicando as forças travando a dinâmica de jogo distributivo aqui exposta.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Tetos de gastos: balanço dos dois primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal (2017-2018):** Estudo Técnico nº 24/2019 - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

AMARAL, Vinícius Leopoldino; MACEDO, Maurício Ferreira; BITTENCOURT, Fernando. **Regra de ouro: falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União.** (neste volume). Também disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao>>, (01/06/2020). • 361 •

BITTENCOURT, Fernando. **Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial.** Série Orçamento em Discussão nº 20 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2015. Também disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/513740>>.

BITTENCOURT, Fernando. **PPA, orçamento e planejamento, primeiro ato: três personagens à procura de uma história constitucional.** *in* Silva, Rafael Silveira (org.). **30 anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro: Volume I.** Brasília: Senado Federal, 2018. Também disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745>>, (13/02/2019)

BITTENCOURT, Fernando. **PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante.** *in* Silva, Rafael Silveira (org.). **30 anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro: Volume III.** Brasília: Senado Federal, 2018. Também disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745>>, (13/02/2019).

BITTENCOURT, Fernando. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.

BORGES, Rodolfo. **Os direitos do brasileiro deixaram de caber no orçamento do Governo**. El País (Edição Digital), 19/10/2015. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/24/politica/1443113983_470233.html. Acesso 09/06/2020.

· 362 · BROCHADO, Acauã *et. al.* **Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro**: Texto para discussão 31/2019. Brasília: Tesouro Nacional, 2019. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4543/1/2019%20TEXTOS%20Texto%2031.pdf>

CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, 7, dez. 2006. pp. 5-29.

CARDOZO, Soraia Aparecida. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. Tese (doutorado em Economia). Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

CARVALHO JR., Pedro; PASSOS, Luana. **Imposto sobre grandes fortunas: o recente debate internacional e a situação no Brasil**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

CASTRO, Fábio Ávila. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e**

redistribuição. (Dissertação - Mestrado em Economia do Setor Público). Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

COOPER, Zack *et. al.* ***Politics, hospital behavior, and health care spending:*** NBER Working Paper 23748. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2017.

CORRALES, Javier. Legalismo autocrático na Venezuela. ***Journal of Democracy em Português***, 4 (2), Out. 2015. pp. 1-24.

DINIZ, Érica; AFONSO, José Roberto. **Benefícios Fiscais Concedidos (e Mensurados) pelo Governo Federal:** Texto para Discussão · 363 · IBRE. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2014.

DINIZ, Eli; Boschi, RENATO. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento brasileiro.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; SANTOS, Fabiano. **Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo. A Desconstrução da Ordem Corporativa e o Papel do Legislativo no Cenário Pós-Refomas.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

DOCTEUR, E.; SUPPANZ, H.; WOO, J. ***The US Health System: An Assessment and Prospective Directions for Reform:*** Economics Department Working Paper 350. Paris, OECD, 2003.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado.** Petrópolis: Vozes, 1981.

DREIFUSS, René Armand. **O Jogo da Direita na Nova República.** Petrópolis: Vozes, 1989.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios: Avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais.** Tese (Doutorado em Engenharia da Construção Civil). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

FERNANDES, Rodrigo Cardoso; CAMPOLINA, Bernardo; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Impacto distributivo do imposto de renda no Brasil.** In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade.** Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

· 364 · FERRARI, Sergio. **Local government in Brazil and Switzerland: A comparative study on merger and inter-municipal cooperation.** Freiburg (Switzerland): Institut du Fédéralisme. Faculté de Droit: Université de Freiburg, 2013.

FREITAS, Paulo Springer. **A Constituição de 1988 e o desempenho da economia.** in Silva, Rafael Silveira (org.). **30 anos da Constituição: Evolução, desafios e perspectivas para o futuro: Volume I.** Brasília: Senado Federal, 2018. Também disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745>>, (13/02/2019)

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. **Obstáculos políticos al crecimiento económico.** In: VÉLIZ, Claudio. **Obstáculos para la transformación en América Latina.** México:Fondo de Cultura Económica, 1969.

GOBETTI, Sergio; ORAIR, Rodrigo. **Progressividade Tributária: a agenda negligenciada:** Texto para Discussão 2190/2016. Brasília: Ipea, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRPF.** In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade.** Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social.** Texto para discussão n° 706. Brasília: IPEA, 2008.

INTROÍNI, Paulo Gil Hölck; MORETTO, Amilton J. **A tributação sobre a renda no Brasil e suas implicações sobre os trabalhadores.** In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade.** Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017. · 365 ·

KING Kathleen M.; YOCOM, Carolyn L. **GAO'S 2013 High-risk Update - Medicare and Medicaid: Testimony Before the Subcommittee on Health, Committee on Energy and Commerce, House of Representatives.** Washington: United States Government Accountability Office, 2013.

KOITZ, David Stuart. **The Entitlements Debate:** CRS Report for Congress 97-39 EPW. Washington, Congressional Research Service/ The Library of Congress, 1998.

LEISTER, Mauricio Dias, *et. al.* **Análise dos gastos tributários do governo federal considerando seus aspectos fiscais, de equidade e de eficiência econômica.** In SANTOS, Bruno Carazza; FREITAS, Paulo Springer; VARGA, Viviane Aparecida da Silva (coords.). **Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União.** Brasília: Escola Superior de Administração fazendária, 2018. pp. 13-140

LEITÃO; Alejandro; IRFFI, Guilherme; LINHARES, Fabricio. Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no estado do Ceará. **Planejamento e Políticas Públicas**. 39, jul./dez. 2012. Brasília: IPEA.

LETTIERI, Marcelo. **Imposto de renda das pessoas físicas no Brasil: a desigualdade escancarada**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

· 366 · LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade; NETO, Raul da Mota Silveira. *Secession of municipalities and economies of scale: Evidence from Brazil*. **Journal of Regional Science**. 58 (1), January 2018. pp 159-180.

LUKIC, Melina Rocha. Tributação e equidade social: fundamentos constitucionais e precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF). In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

MATTOS, Enlinson; PONCZEKZ, Vladimir. Efeitos da divisão municipal na oferta de bens públicos e indicadores sociais. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro. 67 (3), Jul-Set 2013. pp. 315–336

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Henrique; CASTRO, Fábio Ávila. 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**, 1 (58), 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; CAMPOS, Cesar Cunha (orgs.). **Federação e guerra fiscal: Vol. 3**. Brasília/Rio de Janeiro: IDP/FGV Projetos, 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. **2º Orçamento de Subsídios da União: Relatório do Governo Federal sobre os gastos tributários e os benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2017**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018.

MONASTERIO, Leonardo Monteiro. A estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros. **Revista Econômica do Nordeste**: Fortaleza, 45 (4), out./dez., 2014.

MORGAN, Marc. **Desigualdade de renda, crescimento e tributação da elite no Brasil: novas evidências reunindo dados de pesquisas domiciliares e fiscais**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017. · 367 ·

NASCIMENTO, Natassia. **A inexistente tributação da riqueza no Brasil e o imposto sobre grandes fortunas**. Dissertação (Mestrado em Economia). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2016.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **O consequencialismo econômico nas decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária: Um estudo crítico**. Dissertação (mestrado em Direito). Brasília, Universidade de Brasília, 2013.

OECD – *Organization for Economic Cooperation and Development*. **Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019**. Paris: OECD, 2019.

OECD – *Organization for Economic Cooperation and Development*. **Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2012**. Paris: OECD, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO, Geraldo. **A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

ORAIR, Rodrigo. **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?** Texto para Discussão 2117/2015. Brasília, IPEA, 2015.

ORSZAG, Peter. *How Health Care Can Save or Sink America*. **Foreign Affairs**, 90 (4), Jul/Aug2011, pp. 42-56.

PAES, Nelson Leitão. **Imposto de renda da pessoa física – uma análise comparativa do Brasil em relação à América Latina**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel. **Criação de Municípios, eficiência e produtividade deserviços públicos locais: um estudo não-paramétrico**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público). Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

PAXTON, Robert. **The anatomy of fascism**. New York: Alfred Knopf/Random House, 2004.

PINHEIRO, Heloisa Helena; WALTENBERG, Fábio; KERSTENETZKY; Celia Lessa. **Imposto sobre a renda das pessoas físicas: oportunidades para tributar os rendimentos mais altos no Brasil**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

PINTO, Élide Graziane. Leniência fiscal para o mercado custa déficit dos direitos fundamentais **Revista CONJUR (eletrônica)**, 23/05/2017. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017mai23/contasvistalenienciafiscalmercadocustadeficitdireitosfundamentais?imprimir=1>, Acesso 29/05/2017.

PINTO, Élide Graziane. Gasto tributário (não) tem limite de prazo, nem teto fiscal? **Revista CONJUR (eletrônica)**, 30/01/2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal?imprimir=1>, Acesso 28/02/2018

REZENDE, Fernando. **ICMS Gênese, Mutações, Atualidade e Caminhos para a Recuperação**: Vol 2. Brasília: FGV Projetos/IDP, s.d. · 369 ·

RUHM, Christopher J.. *Deaths of despair or drug problems?*: NBER Working Paper 24188. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2018.

SABAÍNI, Juan Carlos Gómez; ROSSIGNOLO, Darío. *La tributación sobre las altas rentas en América Latina*: Serie Estudios y Perspectivas n° 13. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

SACHSIDA, Adolfo; MONASTERIO, Leonardo; LIMA, Isaac M. **Criação de municípios depois do PLS 98/2002: uma estimativa preliminar**: Nota Técnica DIRUR n° 6. Brasília: IPEA, 2013.

SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal. **A importância da Emenda Constitucional n° 95/2016**. Nota Técnica IFI n° 21/2018. Brasília: Senado Federal, 2018.

SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué; COURI, Daniel. **A PEC Emergencial, a PEC dos Fundos e a PEC do Pacto Federativo**. Comentários da IFI n° 4/2019. Brasília: Senado Federal, 2019.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. **Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social: XVII Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2012.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; FERNANDES, Rodrigo Cardoso; PASSOS, Luana. **Benefícios fiscais do imposto sobre a renda da pessoa física e seus impactos redistributivos: Nota Técnica DISOC 57/2019**. Brasília, IPEA, 2019.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; PASSOS, Luana. **Impactos distributivos da tributação e do gasto social – 2003 e 2008**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

SIQUEIRA, Rozane Bezerra *et. al.* **O sistema tributário brasileiro é regressivo?** In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Lei Kandir: breve histórico**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2007.

SOUZA; Antonio Jose Praga. **Imposto de renda no Brasil: distorções e renúncias na distribuição de lucros das empresas**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al. Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **“Plenário homologa acordo entre União e estados sobre compensações da Lei Kandir”**. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443779&ori=1>, Acesso 08/06/2020.

SUZUKI, Kohei; HA, Hyesong. ***Municipal merger and local democracy: An assessment of the merger of Japanese municipalities***.

Working Paper Series 2017:8, July 2017. Gothenburg (Sweden): The Quality of Government Institute - University of Gothenburg, 2017.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 17(48), fev. 2002.

VARSAÑO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir**: Textos para Debate IDB-DP-304. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

ZOCKUN, Maria Helena. **Equidade na tributação**. In AFONSO, José Roberto (org.) *et. al.* **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte(MG): Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017. · 371 ·

APÊNDICE - FONTES E METODOLOGIA DE CÁLCULO DA TABELA 1

Todas as informações foram colhidas diretamente nos demonstrativos oficiais. Quando se trata de avaliações ou estimativas (de renúncia de receita), utilizou-se sempre a informação da literatura que apresentasse os resultados mais conservadores no sentido de minimizar o valor dos elementos não abordados pela PEC 188.

Tabela 2: Fontes e Metodologia

Em R\$ bilhões

| ITEM | % PIB | VALOR | ANO | FONTE |
|---|-------|--------|------|--|
| Despesa primária discricionária da União | 2,26 | 164,21 | 2019 | STN, Resultado do Tesouro Nacional – Dez/2019, Resultado Primário do Governo Central Acumulado – Notas Explicativas, Item IV.4.2 Discricionárias, https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31547 |
| Despesas com pessoal ativo civil e militar (*) | 2,38 | 172,80 | 2019 | STN, Resultado do Tesouro Nacional – Dez/2019, Tabela 4.2, Transf. e despesas primárias do Gov. Central apuradas pelo critério de “valor pago” - Acum. no Ano, Item II.2.1 Ativo Civil + Item II.2.2 Ativo Militar + .II.2.5 Outros, https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31547 |
| Vinculações PIS-PASEP ao BNDES (metade suprimida) | 0,13 | 9,15 | 2019 | BNDES, Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS - 31 de dezembro de 2019 Nota Explicativa 12.3, Movimentação do FAT Constitucional e FAT – Depósitos Especiais , Linha “Ingresso de Recursos”, https://www.bnades.gov.br/wps/wcm/connect/site/bb09cc48-1017-42f9-8694-5d9f96436efd/BNDES_IFRS_2019.pdf?MOD=AJPERES&CID=n3ET4Ny |
| Benefícios tributários | 4,11 | 270,40 | 2017 | MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018 (2º Orçamento de Subsídios da União), Tabela 4 - Variação dos Principais Gastos Tributários da União entre 2016 e 2017, Linha Gastos Tributários da União (GT) – Total (2017) |
| Vinculações PIS-PA-SEP ao BNDES (metade remanescente) | 0,13 | 9,15 | 2019 | BNDES, Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS - 31 de dezembro de 2019 Nota Explicativa 12.3, Movimentação do FAT Constitucional e FAT – Depósitos Especiais , Linha “Ingresso de Recursos”, https://www.bnades.gov.br/wps/wcm/connect/site/bb09cc48-1017-42f9-8694-5d9f96436efd/BNDES_IFRS_2019.pdf?MOD=AJPERES&CID=n3ET4Ny |

| ITEM | % PIB | VALOR | ANO | FONTE |
|--|-------|-------|------|--|
| Vinculações aos Fundos Regionais - FCO | 0,04 | 2,82 | 2019 | Banco do Brasil. Demonstrações Contábeis Consolidadas Exercício 2019. Nota Explicativa 20 – OUTRAS OBRIGAÇÕES. b) Fundos Financeiros e de Desenvolvimento, Linha Fundo Constitucional do Centro Oeste – FCO, diferença entre os saldos em 31.12.2019 e 31.12.2018. https://ri.bb.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/ |
| Vinculações aos Fundos Regionais - FNO | 0,04 | 2,49 | 2018 | Banco da Amazônia. FNO - Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - Relatório das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos no exercício de 2018 - Quadro 4 - Execução Orçamentária do FNO. Linha Transferências da União – Realizado Exercício 2018. https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/component/edocman/relatorio-fno-exercicio-de-2018v2 |
| Vinculações aos Fundos Regionais - FNE | 0,11 | 7,48 | 2018 | Banco do Nordeste do Brasil. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE. Relatório de Resultados e Impactos Exercício de 2018. TABELA 6 - FNE - Execução orçamentária – 2018. Linha Ingressos da STN. https://www.bnb.gov.br/documents/80786/208762/Relatorio_de_Resultados_e_Impactos_FNE_2018_FINAL_CONDEL_27062019.pdf/dda54492-4334-7f12-07b6-2c75e4baab05 |
| Vinculações ao Sistema S | 0,29 | 19,82 | 2018 | RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Carga tributária no Brasil 2018: Análise por tributos e bases de incidência. Brasília: Ministério da Economia; Receita Federal: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2020. Tabela “Receita Tributária por Tributo e Competência - 2017 e 2018”, p. 12. Disponível em http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf . |

| ITEM | % PIB | VALOR | ANO | FONTE |
|--|-------|-------|------|---|
| Benefícios Financeiros e Creditícios | 1,28 | 84,32 | 2017 | MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018 (2º Orçamento de Subsídios da União). Tabela 1: Benefícios Financeiros e Creditícios (ou Subsídios Explícitos e Implícitos) - por tipo, em valores nominais. Coluna 2017, Linha Total |
| Isenção de Lucros e Dividendos IRPJ (**) | 0,81 | 43,0 | 2013 | GOBETTI, ORAIR, 2016, p. 26. Tributação com alíquota linear de 15 % na fonte. |
| | 1,11 | 59,0 | 2013 | GOBETTI, ORAIR, 2016, p. 26. Tributação pela atual tabela progressiva do IRPF, com uma faixa de isenção e alíquotas variando de 7,5% a 27,5% |
| | 0,66 | 35,0 | 2013 | PINHEIRO; WALTENBERG; KERSTENETZKY, 2017 p. 289-290 (com alíquota fixa de 15 % na fonte) |
| | 0,64 | 31,0 | 2012 | CASTRO, 2014, p. 91 (Tributação Exclusiva na fonte à alíquota de 15% sobre os lucros e dividendos recebidos por pessoa física) |
| | 1,04 | 50,0 | 2012 | CASTRO, 2014, p. 92 (Tabela progressiva idêntica à tabela para tributação exclusiva na fonte dos rendimentos oriundos da participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa – PLR em 2013). |
| Isenção de Lucros e Dividendos enviados ao exterior | 0,17 | 9,2 | 2013 | SOUZA, 2017, pp. 25-26 (com a mesma alíquota de 15% aplicada nas prestações de serviço, alugueis e pagamento de royalties enviados ao exterior) |
| Dedução do pagamento de Juros sobre Capital Próprio a Pessoas Físicas domiciliadas no exterior | 0,42 | 22,55 | 2013 | SOUZA, 2017, p. 696 |

| ITEM | % PIB | VALOR | ANO | FONTE |
|---|-------|--------|------|--|
| Arrecadação de impostos sobre a propriedade na mesma proporção que a média internacional | | | | |
| Arrecadação dos impostos sobre a propriedade no Brasil | 1,54 | 106,36 | 2018 | RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Carga tributária no Brasil 2018: Análise por tributos e bases de incidência. Brasília: Ministério da Economia; Receita Federal; Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2020. Tabela "Receita Tributária por Tributo e Competência - 2017 e 2018", p. 12. Disponível em http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/cauga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf . Impostos considerados: Imposto Territorial Rural, ICMS, IPVA, ITCD, IPTU, ITBI) |
| Média da arrecadação dos impostos sobre a propriedade | 2,54 | n/a | 2010 | SABAÍNI; ROSSIGNOLO, 2014, Cuadro 3, pp. 31-32 - amostra de países, em % do PIB (***) |
| Média da arrecadação dos impostos sobre a propriedade | 1,8 | n/a | 2012 | OLIVEIRA, BIASOTTO, 2017, p. 776 (OCDE: Revenue Statistics. Comparative Tables. Disponível em: < https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode_REFV >. Acesso em: 20 jul. 2017) - na OCDE em % do PIB |
| Diferença | 0,4 | | | Utilizando o menor valor de padrão mundial nas estimativas. |

Fonte: Cfe. Indicado na coluna "Fonte". Dados do valor nominal do PIB: Dados do valor nominal do PIB; Produto interno bruto (PIB) a preços de mercado. Frequência: Anual de 1899 até 2019. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN Anual) Unidade: R\$ (milhões). Disponível em <http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>

OBS: (*) Por conservadorismo, inclui-se a folha de pagamento dos militares, ainda que não sejam em nenhum momento afetadas pela PEC 188.

(**) Não incluída na totalização por já estar considerada na avaliação da RFB sobre os benefícios tributários do IRPF.

(***) Média da arrecadação dos impostos sobre a propriedade no mundo, amostra de países, em % do PIB (França - 3,66; Espanha - 2,05; Canadá - 3,57; Itália - 2,05; Japão - 2,68; Argentina - 3,02; Uruguai - 1,34; Colômbia - 1,53; Média - 2,49). Fonte: SABAÍNI; ROSSIGNOLO, 2014, Cuadro 3, pp. 31-32.

Este livro foi feito com a colaboração da Rede Urbana de Ações Socioculturais. A RUAS é uma Oscip que atua há mais de 15 anos nas periferias do Distrito Federal, com projetos de impacto social no território. As principais pautas da RUAS são: direito à cidade, combate à discriminação de gênero e racial, descentralização da cultura, direito à comunicação e combate à desigualdade social. A parceria entre a Assecor e a RUAS tem como objetivo a criação de estratégias de comunicação pautadas na diversidade, pluralidade de ideias e defesa da democracia.

